



GUTENBERGUE VIANA DA SILVA

**ARRANJOS DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NO SETOR DE TURISMO:  
ANALISANDO AS EXPERIÊNCIAS NA PARAÍBA E NO RIO GRANDE DO NORTE**

Linha de Pesquisa 3: Políticas Públicas

JOÃO PESSOA

2018

GUTENBERGUE VIANA DA SILVA

**ARRANJOS DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NO SETOR DE TURISMO:  
ANALISANDO AS EXPERIÊNCIAS NA PARAÍBA E NO RIO GRANDE DO NORTE**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba em cumprimento às exigências para obtenção do título de mestrado acadêmico.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lizandra Serafim

JOÃO PESSOA

2018

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S586a Silva, Gutenbergue Viana da.

ARRANJOS DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NO SETOR DE  
TURISMO: ANALISANDO AS EXPERIÊNCIAS NA PARAÍBA E NO RIO  
GRANDE DO NORTE / Gutenbergue Viana da Silva. - João Pessoa, 2018.

141 f. : il.

Orientação: Lizandra Serafim. Dissertação  
(Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Governança. 2. Participação. 3. Programa de Regionalização do  
Turismo. 4. Seridó do Rio Grande do Norte. 5. Brejo da Paraíba. I. Serafim,  
Lizandra. II. Título.

UFPB/BC



FOLHA DE APROVAÇÃO

GUTENBERGUE VIANA DA SILVA

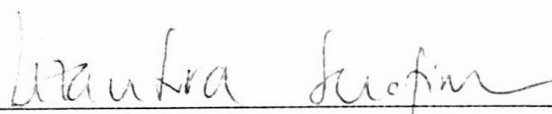
ARRANJOS DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NO SETOR DE  
TURISMO: ANALISANDO AS EXPERIÊNCIAS NA PARAÍBA E NO RIO  
GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

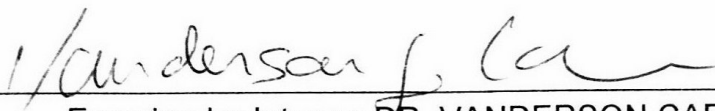
Orientadora: Dra. Lizandra Serafim

Data de aprovação: 20/07/2018

**Banca examinadora:**



Orientadora/Presidenta da banca examinadora: DRA. LIZANDRA SERAFIM



Examinador Interno: DR. VANDERSON CARNEIRO

Examinadora Externa: DRA. MAIRA RODRIGUES (CEBRAP)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente e sobretudo aos meus maravilhosos pais, Dona Mocinha e seu Daniel, pelo investimento feito na minha educação desde sempre! Além do incentivo em continuar sempre estudando e me aperfeiçoando na vida.

Agradeço a minha orientadora Lizandra! Você literalmente salvou meu mestrado em um momento no qual eu me encontrava perdido e sem expectativas, me aceitando como orientando nos 48 minutos do segundo tempo. Obrigado mesmo pelos elogios e por acreditar que eu conseguiria terminar dignamente!

Agradeço a professora Márcia Félix do Departamento de Turismo e Hotelaria, minha ex-professora de graduação e que, por sua indicação, me provocou a fazer a seleção para o PGPCI, a qual passei e hoje estou me formando! Obrigado por sempre também incentivar minha carreira acadêmica, e divulgar oportunidades de cursos e concursos!

Agradeço a Érico Feitosa, pessoa que não poderia deixar de destacar neste espaço simbólico. Você foi como um irmão para mim durante esse curso! Mesmo apesar de nossas diferenças, eu tão quieto calado e tímido e você tão extrovertido, dinâmico e agitado, isso nunca foi empecilho para o surgimento de uma grande amizade, praticamente à primeira conversa!! Jamais vou esquecer tudo que fez por mim durante esse tempo, em especial sua companhia nos incontáveis trajetos de idas e vindas entre Campina Grande e João Pessoa e sua força naquele momento mais crítico durante o curso quando me privaram da bolsa de fomento. Prezo demais por ti, pois contar com a amizade e consideração de uma pessoa como você é como ter um verdadeiro anjo na vida, muito obrigado!

Agradeço ainda aos amigos da linha 3, em especial Bruno, David e Josué, minhas maninhas PGPCI (risos). Aquela primeira saída ao Beiçolas Bar, icônica (risos), lá atrás ainda no final do primeiro semestre do curso, definitivamente deu início a essa amizade que resultou em inúmeros bons momentos pós aulas com vocês durante todo o curso!

Agradeço também aos colegas da linha 2, da qual inicialmente fazia parte, e com os quais compartilhei os momentos de “aperreios” semanais com as primeiras disciplinas do curso, seminários, mapas conceituais, resumos etc. etc. etc. Em especial Laura, Diego, Feitosa e Renato.

Agradeço sobremaneira a minha ex-orientadora na graduação em turismo, minha amiga Ana Valéria, por sempre estar comigo durante esses anos, seja compartilhando publicações, ou, de uma maneira informal e pessoal, me aconselhando durante esse período de mestrado em seus momentos altos e baixos.

Não posso deixar de lembrar do período no qual estava escrevendo o projeto de entrada no programa e assim agradecer aos professores Élbio, Pablo, Karla Matias e Ana Valéria por terem me auxiliado nesse processo e contribuído para que meu projeto tenha sido o segundo melhor avaliado na seleção.

Menciono também o professor Marcelo Bispo, meu primeiro orientador no curso. Ainda que não tenhamos tido afinidades e convergências acadêmicas, tenho muito a agradecê-lo por ter compartilhado comigo suas vivências e experiências durante o estágio docência nos poucos momentos juntos.

Agradeço também a Paulo, meu amigo-irmão-tudo de todas as horas! Obrigado por me receber em seu lar, e permitir fazer dele também o meu lar em João Pessoa durante esses dois anos.

Por fim, agradeço a Capes pela bolsa de fomento fornecida durante os meses de janeiro de 2017 a março de 2018.

- *Quem estará nas trincheiras ao teu lado?*

- *E isso importa?*

- *Mais do que a própria guerra.”*

*(Hemingway)*

## RESUMO

Este trabalho de dissertação se insere na temática da governança e da participação social, política e administrativa na gestão pública, tendo como foco de estudo o planejamento do setor turismo, que é discutido no Brasil há pouco mais de 50 anos. Atualmente a mais importante política pública orientada para esse fim é o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), lançado em 2004 no primeiro governo Lula e reeditado em 2013 no primeiro governo Dilma Rousseff. Este programa tem ainda como meta principal integrar definitivamente o país no mercado turístico internacional. Esta política determina aos níveis locais/regionais a constituição das Instâncias de Governança Regional, caracterizadas como arranjos institucionais que devem, obrigatoriamente, pautarem-se pela participação de diversos segmentos da sociedade. Nesse sentido, os objetivos desta pesquisa estiveram em compreender como se efetivam estes arranjos institucionais, quais as suas peculiaridades, como se caracterizam pragmaticamente e em que medida a participação social na gestão pública e a governança associada a ela foi paradigmática no setor de turismo. Para isto, optou-se por um trabalho comparativo entre duas experiências distintas de implementação desta política: o Conselho do Polo Turístico do Seridó do Rio Grande do Norte e o Fórum de Turismo do Brejo na Paraíba. No alcance desses objetivos, realizou-se uma revisão da bibliografia em torno da questão da participação e conseqüentemente da governança atrelada a ela na gestão pública do turismo. Nesse sentido, foram utilizados trabalhos e pesquisas realizadas pelo grupo de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte intitulado “Planejamento e Organização do Turismo – GEPPOT” e o Grupo de Pesquisa “Desenvolvimento, Planejamento e Turismo” atrelado ao curso de graduação em Turismo da UFPB. Estes bancos de dados foram insumos para compreender o panorama histórico e atual da política de regionalização, além de compreender melhor como funcionam e se caracterizam os arranjos de governança em ambos os estados, comparando-os. Além disso, foi realizada uma entrevista de perfil semiestruturado com representantes das duas regiões, o que permitiu atualizar informações contidas nos trabalhos supracitados. A partir dos resultados, pôde-se concluir que ambas as experiências de arranjos de governança possuem conflitos e contradições flagrantes em suas formas de organização. O conselho do Polo Seridó fica um pouco aquém na comparação com o Fórum do Brejo, pois este espaço conseguiu efetivamente se firmar em torno dos pressupostos participativos e regionais da política pública e se caracteriza como um modelo *sui generis* de governança turística, no qual o setor privado tem bastante força e liderança. Em contraposição, o conselho do Polo Seridó permanece imerso nas mesmas problemáticas atribuídas a falta de capacidade técnica e institucional do poder público.

**Palavras-Chave:** Governança; Participação; Programa de Regionalização do Turismo; Seridó do Rio Grande do Norte; Brejo da Paraíba



## ABSTRACT

This dissertation is part of the theme of governance and social, political and administrative participation in public management, focusing on the planning of the tourism sector, which has been discussed in Brazil for more than 50 years. Currently, the most important public policy oriented to this end is the Tourism Regionalization Program - Roteiros do Brasil (PRT), launched in 2004 in the first Lula government and reissued in 2013 in the first Dilma Rousseff government. This program also has as main goal to definitively integrate the country in the international tourist market. This policy determines at local / regional levels the constitution of Regional Governance Instances, characterized as institutional arrangements that must, necessarily, be guided by the participation of diverse segments of society. In this sense, the objectives of this research were to understand how these institutional arrangements are effected, what their peculiarities are, how they are characterized pragmatically and to what extent the social participation in public management and the governance associated with it was paradigmatic in the tourism sector. For this, a comparative work was chosen between two distinct experiences of implementation of this policy: the Tourist Board of the Seridó of Rio Grande do Norte and the Forum of Tourism of the Brejo in Paraíba. In order to achieve these objectives, a bibliographical review was carried out on the question of participation and, consequently, the governance linked to it in the public management of tourism. In this sense, studies and research were carried out by the research group of the Postgraduate Program in Tourism of the Federal University of Rio Grande do Norte entitled "Planning and Organization of Tourism - GEPPOT" and the Research Group "Development, Planning and Tourism "Linked to the undergraduate course in Tourism of the UFPB. These databases were inputs to understand the historical and current panorama of the regionalization policy, as well as to better understand how the governance arrangements in both states function and characterize each other, comparing them. In addition, a semi-structured profile interview was conducted with representatives of the two regions, which allowed updating information contained in the aforementioned works. From the results, it can be concluded that both experiences of governance arrangements have striking conflicts and contradictions in their forms of organization. The advice of the Polo Seridó is somewhat below the comparison with the Brejo Forum, because this space has effectively established itself around the participatory and regional assumptions of public policy and is characterized as a sui generis model of tourism governance, in which the private sector has plenty of strength and leadership. In contrast, the Polo Seridó council remains immersed in the same problems attributed to the lack of technical and institutional capacity of the public power.

**Keywords:** Governance; Participation; Tourism Regionalization Program; Seridó of Rio Grande do Norte; Brejo of Paraíba

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sociograma da rede de políticas de turismo na Paraíba em 2011, a partir das atas dos espaços de participação .....	29
Figura 2 – Institucionalidade Proposta com a criação do MTUR.....	40
Figura 3 – Primeiro Mapa das Regiões Turísticas Brasileiras .....	49
Figura 4 – Coordenação do PRT em 2004.....	52
Figura 5 – Gestão Compartilhada do PRT .....	56
Figura 6 – Categorização dos Municípios e Regiões Turísticas e a atuação do MTUR .....	58
Figura 7 – Mapa da Regionalização do Turismo Brasileiro .....	62
Figura 8 – Resultados da categorização dos municípios e regiões turísticas brasileiras .....	68
Figura 9 – Mapa dos Polos de Turismo do RN .....	74
Figura 10 – Mapa da Regionalização Turística da Paraíba (Primeiro Mapa) .....	94
Figura 11 – Mapa da Regionalização Turística da Paraíba (Segundo Mapa) .....	99
Figura 12 – Mapa Turístico da Paraíba (Terceiro Mapa) .....	101
Figura 13 – Mapa Turístico da Paraíba 2017-2019 .....	105
Figura 14 – Sociograma da rede criada a partir das atas de reuniões do Fórum....	115

## LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1 – Principais Diferenças entre o PNMT e o PRT .....	47
Tabela 2 – Exigências, compromissos e recomendações para as Regiões.....	64
Tabela 3 – Exigências, compromissos e recomendações para os Municípios.....	65
Tabela 4 – Composição do conselho do Polo Seridó 2008 - 2010.....	77
Tabela 5 – Composição do conselho do Polo Seridó 2010 - 2012.....	78
Tabela 6 – Composição do conselho do Polo Seridó 2012 - 2014.....	79
Tabela 7 – Composição atualizada do conselho do Polo Seridó.....	80
Tabela 8 – Entidades que fazem parte do Fórum de Turismo do Brejo (PB) .....	111
Gráfico 1 – Repasse do MTUR para municípios do Seridó/RN (2008 – 2013) .....	84
Gráfico 2 – Distribuição por categoria de aplicação (uso) Região do Seridó, 2003 – 2014 .....	85
Gráfico 3 – Investimentos do MTUR, por município da Região Seridó (2008 - 2014) .....	87
Quadro 1 – Representações que já passaram pelo Fórum de Turismo do Brejo....	113

## LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento.
BIRD	Banco Mundial.
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FECOMÉRCIO	Federação do Comércio de Bens e de Serviços
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste.
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo.
GG65DI	Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional
IADH	Instituto de Assessoria e Desenvolvimento Humano
MTUR	Ministério do Turismo
PBTUR	Empresa Paraibana de Turismo
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo Para o Nordeste
PRT	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SETDE – PB	Secretaria de Estado do Turismo e Desenvolvimento Econômico da Paraíba
SETUR – RN	Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
Objetivos .....	15
Justificativa .....	15
Percurso Metodológico.....	17
<b>CAPÍTULO 1: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>21</b>
1.1 CONCEITOS DE GOVERNANÇA .....	21
1.2 O IMPERATIVO DA PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA.....	26
<b>CAPÍTULO 2: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE HISTÓRICA</b> .....	<b>33</b>
2.1 AS PRIMEIRAS INICIATIVAS ESTATAIS NO SETOR TURISMO.....	33
2.2 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE TURISMO .....	36
<b>CAPÍTULO 3: O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT)</b> .....	<b>47</b>
3.1 AS BASES DO PRT: DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNANÇA .....	47
3.2 AS MUDANÇAS DE GOVERNO E OS NOVOS RUMOS DO PRT.....	55
<b>CAPÍTULO 4: RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	<b>71</b>
4.1 PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRT NO RIO GRANDE DO NORTE..	71
4.1.1 Conselho do Polo Seridó: Caracterização.....	75
4.1.2 Conselho do Polo Seridó: O Arranjo de Governança .....	82
4.2 PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRT NA PARAÍBA .....	92
4.2.1 Fórum de Turismo do Brejo: Caracterização.....	108
4.2.2 Fórum de Turismo do Brejo: O Arranjo de Governança .....	117
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>126</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>135</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho de dissertação se insere na temática da governança e da participação na gestão pública, tendo como foco de estudo o planejamento do setor turismo. Nessa perspectiva, os resultados desta pesquisa apresentaram e caracterizaram os arranjos participativos forjados pela política de regionalização e a governança na gestão pública do turismo através de um comparativo entre dois estados vizinhos – Paraíba e Rio Grande do Norte – e que implementam a política de modos diferenciados.

Nesse sentido, cabe discorrer que a atividade turística é discutida no Brasil há pouco mais de 50 anos, tendo sido o Instituto Brasileiro De Turismo – EMBRATUR, criado em 1966, a primeira instituição que tratou de colocar em prática uma política nacional de turismo. Contudo, somente nos anos 90, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, o turismo passou a constar no mapa das políticas públicas brasileiras.

Entender o desenvolvimento das políticas de turismo ao longo dos anos passa também pela compreensão do contexto político, administrativo e institucional que o Brasil viveu, desde a ditadura militar até os anos recentes quando emerge o paradigma da participação no seio da administração pública. As políticas públicas até os anos 80 tinham ações bastante pontuais, centralizadas e desconectadas. Após este período, alinhadas com as mudanças ocorridas nas relações Estado/sociedade, estas políticas começam a ser abrangentes, descentralizadas e mais globalizadas. (ENDRES, 2012).

A partir da tentativa de reforma do Estado e a introdução da gestão gerencial na realidade brasileira, há também um discurso de maior participação política e integração com a sociedade civil (PAULA, 2005). É neste contexto que surge o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002) e o Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR (1992 e ainda em atividade) que traziam as primeiras iniciativas de abertura à participação nos destinos do turismo.

Porém, foi só a partir da transição do modelo gerencial (FHC 1995-2002) para o societal (Luís Inácio Lula da Silva 2003-2010), que os espaços de participação política foram disseminando-se em maior número (BUVINICH, 2014), possibilitando análises às peculiaridades contidas na condução desses mecanismos de democracia deliberativa para tentar entender como ocorre a participação de fato.

Apesar das iniciativas de criação dos mais variados tipos de espaços institucionalizados, o modelo conselho foi o que mais predominou entre as políticas sociais. Muitos conselhos atualmente se apresentam como um mecanismo de controle social, notadamente relevantes na condução de vários setores, que, entretanto, ainda geram controvérsias e debates sobre o seu desempenho em alcançar um planejamento que seja realmente participativo (CÔRTEZ, 2005).

No ramo das pesquisas em turismo, não há divergências nas referências específicas (BENI, 2006; HALL, 2004, ENDRES, 2002) sobre as consequências benéficas que a atuação baseada em um planejamento participativo pode propiciar à sociedade. Por isso, é fundamental compreender que para pensar o planejamento há que se considerar o processo político nos quais os atores de cada município e região apresentam-se organizados.

Atualmente a mais importante política pública orientada para esse fim é o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT) (2013), lançado em 2004 no primeiro governo Lula e reeditado em maio de 2013 no primeiro governo Dilma Rousseff. Este programa tem ainda como meta principal integrar definitivamente o país no mercado turístico internacional.

Consustanciada pela estrutura de implementação de caráter descentralizador, esta política determina aos níveis locais/regionais a constituição das Instâncias de Governança Regional, caracterizadas como arranjos institucionais de devem, obrigatoriamente, pautarem-se pela participação de diversos segmentos da sociedade. Mas para sua viabilidade política coloca-se cada vez mais em evidência a necessidade do fortalecimento da capacidade de gestão dos atores que dela participam e das relações institucionais entre estes para tornar mais eficientes as ações propostas (BRASIL, 2004; BRASIL, 2013).

Em busca da formação de uma governança turística (GONZÁLEZ, 2014; HALL, 2011), esta política estruturante tem fomentado desde seu lançamento a criação de diversos desenhos institucionais, através dos quais, em tese, os diversos atores implicados no planejamento do turismo têm logrado intervir de maneira direta na condução das ações governamentais.

Estudos em turismo revelam que estes arranjos normalmente apresentam características específicas em quesitos como a representação, natureza das discussões envolvidas, relacionamento entre os principais membros etc., tendo em

vista a dinâmica das ações que as políticas de turismo ensejam em relação às políticas sociais de modo geral (ENDRES, 2012; BRANDÃO, BALDI E ALBAN, 2014).

Voltando a lente das pesquisas para os estados da Paraíba e no Rio Grande do Norte, por exemplo, trabalhos dão conta que ao longo da história foram criados diversos espaços de participação permeados por variadas instituições com interesses no desenvolvimento turístico (ENDRES, 2014; SILVA, 2015a; SILVA, 2015b; ARAÚJO, 2013).

Principalmente durante os governos Lula, através de políticas como o já citado PRT, o Projeto 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, o Programa de Desenvolvimento do Turismo II (PRODETUR II) forjaram-se paralelamente e transversalmente diversos desenhos de arenas institucionais como fóruns turísticos, conselhos de políticas, conselhos municipais, grupos gestores, instâncias de governanças etc., protagonizando assim uma efervescência participativa bastante notável durante o período assinalado, mas, que por motivos diversos esvaziaram-se e perderam a relevância no contexto do turismo estadual e local (ENDRES, 2012).

Assim, partindo desse contexto, surgem algumas perguntas que dão corpo a problemática que dá origem a essa proposta de pesquisa: Como se caracterizam pragmaticamente estes arranjos de governança participativa no setor turismo? Como a governança participativa, tão pregada em diversas diretrizes de políticas públicas de turismo e ações governamentais desde os anos 90 no Brasil, reverberou em ações concretas advindas desse planejamento participativo?

Nesse sentido, o grande foco da questão está em compreender quais as diferenças entre estes arranjos institucionais e quais as suas peculiaridades em comparação a duas experiências distintas de implementação da mesma política pública, e assim também suscitar em que medida a participação social na gestão pública e a governança associada a ela foi paradigmática no setor.

Neste momento, cabe enfatizar ainda que o conceito norteador a ser analisado neste trabalho é da governança e seus diferentes arranjos institucionais participativos, tendo em vista que na área de turismo o fenômeno da participação na gestão pública tem estado atrelado diretamente ao da governança, principalmente a partir da “Era PT” na gestão federal e do lançamento do PRT enquanto política estruturante para o planejamento nacional da atividade turística.

Por esta razão, no intuito de delinear melhor a compreensão da problemática trazida, o trabalho terá como foco o Programa de Regionalização do Turismo (PRT),



que encontra-se em voga até o presente momento. Destarte, enfatiza-se, pois, que o fenômeno da governança e da participação no desenvolvimento do turismo teve sua consolidação a partir da referida política pública, em implementação desde 2004.

Portanto, o trabalho estará dialogando constantemente com as categorias de análise “participação” e “governança”, tendo como pano de fundo as experiências de implementação do PRT nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, entendendo-se sobremaneira que a operacionalização da participação é um mecanismo essencial entre os elementos de uma gestão baseada na governança.

## Objetivos

Tendo em vista o contexto e as inquietações trazidas, o principal objetivo deste projeto de pesquisa é:

- Analisar os arranjos de governança participativa no setor turismo com foco no Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e a partir das experiências de implementação nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- Caracterizar os arranjos de governança nos dois estados, identificando suas peculiaridades;
- Identificar quem são os atores sociais (instituições) que efetivamente predominam no contexto participativo do planejamento turístico;
- Identificar as ações práticas advindas da participação e da governança turística ao longo da implementação destas arenas públicas;
- Apresentar um perfil comparativo entre os dois estados, qualificando as concretudes entre os principais tipos de arranjos de governança identificados.

## Justificativa

No campo das políticas públicas de cunho social, a participação na gestão pública tem sido bastante estudada ao longo das últimas décadas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). No caso do turismo, cientificamente entende-se ser um fenômeno

que impacta não somente o social, também tem implicações no planejamento ambiental, territorial, cultural, mas principalmente no campo econômico. Assim, dado esta gama de possíveis atores e interesses diversos, é que a governança no turismo merece ser mais apuradamente sistematizada.

Por se tratar de uma área de estudo transversal, normalmente as arenas participativas em turismo tendem a apresentar características específicas em quesitos como a representação, natureza das discussões envolvidas, relacionamento entre os atores etc., tendo em vista a dinâmica das ações que as políticas de turismo ensejam em relação às políticas sociais de modo geral (ENDRES, 2014; BRANDÃO, BALDI E ALBAN, 2014).

Desse modo, importa estudar mais sobre os arranjos de governança em turismo para compreender as nuances de sua atuação no tocante à gestão do turismo, considerando-se sobremaneira como as diretrizes participativas tem sido implementadas e conseqüentemente estudar o que a governança entre os agentes tem gerado de ações concretas de gestão.

Assim, se faz imprescindível buscar avaliar as especificidades dos canais de participação no planejamento da atividade turística de modo a compreender melhor sua forma e suas funções como instrumento de debate em torno dos interesses no desenvolvimento do turismo, avaliando qual a real potencialidade das diretrizes participativas que foram tão destacadas nas principais políticas de turismo desde os anos 90 até os dias atuais.

Nesse sentido, aprofundar o foco sobre os estados da Paraíba (PB) e do Rio Grande do Norte (RN) se justifica por estudos prévios<sup>1</sup> que mostram diferenças e semelhanças existentes entre os arranjos implementados a partir da mesma política pública e que colocam o RN e a PB em destaque no cenário regional.

Verifica-se também que a literatura é abundante, ou seja, esse tipo de estudo de características comparativas é fundamental pois apresenta ao final um panorama em termos do que tem sido identificado empiricamente, permitindo a compreensão do porquê estados semelhantes em termos geográficos, econômicos e sociais, muitas

---

<sup>1</sup> Os estudos têm sido desenvolvidos por pesquisadores de graduação, mestrado e doutorado tanto no Rio Grande do Norte associados ao curso de Graduação em Turismo e ao Programa de Pós Graduação em Turismo da UFRN, quanto na Paraíba, estudos estes desenvolvidos pelo curso de graduação em Turismo da Universidade Federal da Paraíba, do qual o autor desta dissertação é egresso. A partir destes trabalhos, se identificou a relevância da problemática quando se compara as experiências de implementação da mesma política pública observadas na realidade paraibana e potiguar.

vezes possuem realidades tão diversas em termos de arranjos de governança no setor turismo, podendo assim nortear analiticamente futuros trabalhos na área.

### Percurso Metodológico

Para alcançar os objetivos propostos, pretende-se realizar uma revisão da bibliografia em torno da questão da participação e conseqüentemente da governança atrelada a ela na gestão pública do turismo. Nesse sentido, foram pesquisados trabalhos de pesquisa que tinha como tema principal a participação e a governança no planejamento do turismo, com destaque aos estudos de casos empíricos de conselhos, grupos gestores, instâncias de governança turística, fóruns de turismo, entre outros tipos de arranjos institucionais que tenham sido forjados e desenvolvidos para operacionalizar esta governança tanto na Paraíba quanto no Rio Grande do Norte.

A ideia de desenvolver essa pesquisa partiu do interesse deste pesquisador em continuar em sua temática de pesquisa, desenvolvida desde os tempos da graduação em turismo na UFPB, concluída em 2015, quando também esteve envolvido em pesquisas de iniciação científica associadas às mesmas problemáticas. Sendo assim, esta pesquisa dissertativa parte tendo como base alguns trabalhos focados nas experiências de participação, governança e turismo no estado da Paraíba.

A escolha de catalogar as pesquisas empíricas tendo como pano de fundo essa política específica se dá pelo fato de que foi efetivamente o PRT que arraigou o paradigma da participação e da governança no planejamento turístico, ou seja, acredita-se ser a política mais indicada para se analisar estas categorias e responder o problema de pesquisa proposto.

O foco nos dois estados se dá pelo fato de que são estados vizinhos mas potencialmente diferentes em termos da implementação da política de regionalização, nos quais há uma variedade de estudos sobre a referida política e sua implementação.

Nesse sentido, o grupo de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte intitulado “Planejamento e Organização do Turismo – GEPPOT” que trabalha especificamente com políticas públicas de turismo foi o principal banco de dados para compreendermos o panorama

histórico e atual da política de regionalização neste estado. A partir das pesquisas já desenvolvidas e em andamento no grupo, pretendeu-se compreender melhor como funcionam e se caracterizam os arranjos de governança no estado do RN.

No estado da Paraíba, o intercâmbio ocorreu com o Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento, Planejamento e Turismo atrelado ao curso de graduação em Turismo da UFPB; grupo este do qual o autor desta dissertação é egresso. Este grupo possui diversas pesquisas já concluídas sobre as principais experiências de governança no setor turismo desenvolvidas na PB.

No entanto, devido ao volume considerado de trabalhos encontrados nos dois bancos de dados descritos acima, optou-se por focar esta pesquisa nas experiências de implementação do PRT em duas regiões específicas: O Brejo na Paraíba e o Seridó no Rio Grande do Norte. A escolha destas duas regiões se deu em face de que os dois espaços de participação forjados através do PRT nas duas regiões estão em funcionamento e atuantes. Além de serem exemplo de implementação da política em regiões interioranas, fugindo do foco quase sempre dado as regiões metropolitanas.

No Rio Grande do Norte, as principais fontes foram dois trabalhos dissertativos. A pesquisa de Silva (2015b) se foca na análise sobre o PRT no interior do estado, focando dois polos turísticos: o Agreste/Trairi e o Seridó. Nesse sentido, este autor se propõe a responder em que medida o turismo de fato é interiorizado a partir de uma política pública que se propõe, em tese, fazê-lo. De modo geral, o trabalho traz dados bastante instigantes sobre o panorama do PRT no estado, e suas ações práticas.

O outro trabalho utilizado como fonte secundária de dados foi o de Moura (2016). Ela estuda com foco no Polo Seridó e as principais ações realizadas e dificuldades encontradas pela arena pública representada pelo Conselho do Polo Turístico Seridó enquanto instância de governança regional. Seu estudo se debruça sobre o processo de planejamento e gestão do turismo no Seridó do Rio Grande do Norte e traz uma caracterização detalhada do conselho, do perfil dos diferentes atores e dos mecanismos de participação, além de reforçar o levantamento das principais ações já desenvolvidas a partir da governança no Polo Seridó.

Na Paraíba, o trabalho pioneiro foi o de Endres (2012), que em sua tese de doutoramento realizada no programa de pós graduação em Sociologia Política da UFSC, realizou um trabalho de análise das redes sociais entre os atores que estavam,

até então, vinculados aos principais espaços de participação forjados pelas políticas de turismo implementadas na Paraíba. A pesquisa mostra as redes de atores, suas inter-relações institucionais e as relações entre as diversas políticas até então implementadas ou em processo de implementação, além de evidenciar os atores de maior centralidade nas redes totais.

A partir do trabalho de Endres (2012), e vinculados ao grupo de pesquisa supracitado, surgem algumas outras pesquisas focadas em regiões turísticas específicas na Paraíba. O trabalho de conclusão de curso de Silva (2015) traz um panorama comparativo sobre a participação e a governança entre as duas principais regiões paraibanas (litoral e agreste), baseados em duas pesquisas de iniciação científicas que tiveram também como foco a análise das redes sociais entre os atores, com uma abordagem voltada a problemática das capacidades institucionais no tocante a implementação do PRT.

Outro trabalho de conclusão de curso (SCHADECK, 2016) volta seu foco para a região turística do Brejo paraibano. Neste trabalho, utiliza-se o debate em torno da categoria capital social para explicar porque a região turística Brejo tem se destacado no âmbito do PRT e da governança. Este trabalho se mostra bastante instigante no sentido de suscitar aprofundamento na categoria de análise capital social com mais referências sobre o tema, que tem estado em voga ultimamente na academia.

O trabalho dissertativo de Silvestre (2014) também foi voltado ao estudo de caso no Brejo paraibano. Contudo, sua perspectiva de análise foi o desenvolvimento regional proporcionado pela implementação do PRT na localidades brejeiras. Em suas conclusões, este pontua as mudanças ocorridas na geografia do local (perspectiva do desenvolvimento territorial) ressaltando os pontos positivos e negativos da apropriação pelo turismo de alguns territórios privilegiados, que efetivamente tem mudado a distribuição espacial dos equipamentos turísticos e afetado diretamente as comunidades locais.

O trabalho monográfico de Frazão (2016) também foi insumo desta pesquisa, na qual ela estuda o incremento do turismo na região do Brejo Paraibano a partir das ações de planejamento turístico implementadas pelas diversas políticas de turismo, com foco no PRT. Assim como Silva (2015) fez no caso potiguar, Frazão (2016) infere como esta política contribuiu para a interiorização do turismo na Paraíba. Para tanto,

teve como foco os municípios de Areia e Bananeiras, e a participação destes na instância de governança regional; o Fórum de Turismo do Brejo.

Já o trabalho mais recente de Freitas (2018) tratou-se de um Projeto Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) que teve como objetivo principal analisar a aplicação do PRT na região do Brejo da Paraíba com a ferramenta da Análise de Redes Sociais (ARS), tendo como ponto de partida os estudos de Schadeck (2016) que identificou certo acúmulo de capital social e desenvolvimento local na região em torno do funcionamento do seu Fórum Turístico.

A partir destes trabalhos e de suas referências, debruçou-se sobre os resultados da implementação do Programa de Regionalização com foco nos parâmetros da participação e da governança que a referida política tem implementado nas regiões pesquisadas.

A partir dos resultados e conclusões destes trabalhos, foram comparadas as conjunturas e panoramas sobre o PRT nos dois estados. Além disso, foi realizada uma entrevista de perfil semiestruturado com representantes das duas regiões<sup>2</sup>, o que permitiu atualizar informações contidas nos trabalhos supracitados. Os dados coletados foram insumos a fim de poder evidenciar as especificidades nos arranjos de governança no planejamento do turismo e sua relevância contexto do desenvolvimento do turismo regional.

---

<sup>2</sup> Na região do Brejo Paraibano, entrevistou-se o presidente do Fórum de Turismo. E no Polo Seridó, entrevistou-se a secretária de turismo do município de Lagoa Nova-RN, interlocutora regional. Ressalta-se a impossibilidade de tempo e de condições logísticas e financeiras para entrevistar uma quantidade maior de atores políticos e sociais. Entretanto, as entrevistas mencionadas tiveram o intuito apenas de atualizar as informações que foram fartamente encontradas nos trabalhos acadêmicos mencionados, considerando-se assim que, apesar de ter sido apenas duas entrevistas, estas foram válidas para este estudo.

## **CAPÍTULO 1: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **1.1 CONCEITOS DE GOVERNANÇA**

No Brasil, a redemocratização provocou uma abertura gradual das estruturas do Estado para a sociedade, incentivando a institucionalização dos mais diversos setores para o delineamento e implementação de políticas públicas. Assim, a partir desse momento histórico, várias organizações da sociedade civil começaram a se formar e algumas que já existiam se fortaleceram. (AVRITZER, 2009).

Diante da necessidade de uma descentralização política/administrativa do Estado, deparou-se invariavelmente em um ambiente ideológico, de poderes e processos de tomada de decisão. Assim, mobilizar o conhecimento disponível na sociedade em prol do desenvolvimento institucional e administrativo tornou-se imperativo (FREY, 2004).

A partir da redemocratização, surge principalmente a necessidade de compreender o novo papel do Estado e suas relações com os novos perfis de sociedade que àquela época nasciam. O Estado se reestruturava enquanto agente e assim mudavam as dinâmicas das suas relações com as diversas esferas sociais, no atendimento do interesse público e no desenvolvimento para além da compreensão econômica (DIAS E CÁRIO, 2014).

No contexto das reformas gerencialistas na década de 90 (BRESSER-PEREIRA, 1998; PAULA, 2005), a construção das políticas públicas passaram a ser diluídas em uma pretensa cooperação entre Estado e as novas institucionalidades que nasciam àquela época e recebiam a incumbência de prestar diversos serviços públicos em parceria.

A partir de então, surge o que acredita-se ter sido o principal desafio para esse novo Estado que se pretendeu desenvolver: abrir-se às relações interinstitucionais, à cooperação e desenvolver a sensibilidade necessária para abrir instâncias de compartilhamento de poder com todos os setores da sociedade (DIAS E CÁRIO, 2014).

Essa nova forma de relação entre Estado e Sociedade acrescenta uma nova abordagem democrático-participativa para a administração pública chamada de societal. Nesse modelo, estimula-se a organização da sociedade civil para um maior controle do Estado (*accountability*) pela participação mais direta da sociedade (PAULA, 2005; SILVA e OLIVEIRA, FERREIRA, 2014; CARNEIRO, 2000).

Ao longo dessa conjuntura, o conceito de governança apresentou-se como um conceito guarda-chuva para explicar os novos fenômenos que surgiam na administração pública (DIAS E CÁRIO, 2014). Mas, o entendimento inicial de governança vem do reconhecimento do Estado de que existe uma multiplicidade de atores sociais relevantes no desenvolvimento das políticas públicas, e essa interdependência não pode ser ignorada (BEVIR, 2010).

A adoção do conceito de governança também parte do reconhecimento dos limites do Estado enquanto mitigador dos problemas sociais, tendo surgido dentro de uma perspectiva de Estado neoliberal que não conseguiu, através da noção de Estado mínimo, responder devidamente aos principais problemas da sociedade. A governança seria como uma forma aceitável de se diminuir o poder forte do Estado tendo como base fortalecimento da democracia deliberativa (FREY, 2004).

Nesse momento, o fenômeno da governança na gestão pública seguiu dois caminhos: um de orientação neoliberal, no bojo das ideias gerencialistas e da *New Public Management* (DENHARDT E DENHARDT, 2000), ou seja, teve um foco específico nos resultados e pouco na democratização desse processo. Já o outro caminho foi o do maior envolvimento dos atores sociais nesse processo, pensado na coprodução, no desenvolvimento local e endógeno, e menos na perspectiva economicista. (PAULA, 2005; BEVIR, 2010)

Abrindo o guarda-chuva de conceitos de governança, tem-se alguns autores como Dias e Cário (2014) e Secci (2009) que falam sobre a governança pública, ou seja, que a coordenação desse processo cooperativo é eminentemente estatal, e esse elemento se insere na administração pública como fenômeno sucessor da tecnocracia weberiana.

Muito embora esse entendimento possa sugerir uma perda de força por parte do Estado, o olhar se volta para o potencial que a governança pública teria para efetivar reais transformações nas relações com a sociedade e no real



compartilhamento do poder decisório sobre as políticas públicas. Dessa forma, entende-se que para haver a governança pública, precede-se o desenvolvimento de redes políticas, ou seja implica-se na necessidade de se ter condições para a formação de redes (interações) entre sociedade civil, Estado e forças do mercado enquanto instituições fortes e estruturas de espaços para que aconteça a governança (DIAS E CÁRIO, 2014).

Assim, entende-se que a governança pública não nega a burocracia nem a necessidade de mecanismos gerencialistas, mas sim enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes em um processo complementar. Para isso, adota a participação de outros atores através de mecanismos de democracia (representativa e direta) para abarcar a pluralidade de atores sociais, mas na lógica da racionalidade também substantiva. Além de manter funções de controle e planejamento, mas, em consonância ao contexto específico de cada região, em uma abordagem territorial (DIAS E CÁRIO, 2014).

Em uma perspectiva diferente, Frey (2004) traz a problemática de que a governança pode ter lados ambíguos. Pode representar uma necessidade de modernização da administração pública como também pode revelar traços de possíveis emancipações de setores da elite da sociedade em busca de alguma forma de redistribuição de poder.

Frey (2004) debate sobre os entendimentos diversos de governança, como o da “Boa” Governança, definida pelo Fundo Monetário Internacional, que diz mais respeito às questões das boas práticas de mercado e de condições que facilitem que as leis de mercado sejam efetivadas, enfatizando as noções de eficiência e eficácia. E ainda, a chamada governança participativa ou social negociada, que desenvolve mais a noção de uma nova forma de democracia a partir de processos participativos por meios de instâncias como conselhos, fóruns etc.

No entanto a contribuição do trabalho de Frey (2004) é com o conceito de governança interativa, que busca a noção de governar essas interações, visto que na prática essa rede de articulações interinstitucionais não funciona como em tese, havendo bastantes vícios e características históricas nessas relações. Destarte, a governança interativa se apresenta como uma forma de gestão compartilhada e interinstitucional, envolvendo os três principais setores da sociedade (FREY, 2004).

Governança nesse sentido significa capacidade de governar em um sentido amplo, criando mecanismos para que se acomode da melhor maneira possível o jogo de interesses que existem entre esses diversos setores e instituições, através da participação, para possibilitar a capacidade de se implementar as políticas públicas. (FREY, 2004).

Alinhado com a compreensão de Frey (2004), Carneiro (2000) entende que a governança como um processo democrático, no qual é importante o diálogo com as formas institucionalizadas de poder e de representatividade para não haver conflitos de legitimidade. Assim, um redesenho do Estado para uma abertura maior as novas demandas participativas é imprescindível, com o intuito de fortalecer as capacidades institucionais (SAGI, 2009).

Carneiro (2000) ressalta também a importância de considerar os problemas socioeconômicos que restringem a participação social para a governança, que se cristaliza no que ela chama de desafio à “privatização da sociabilidade”. Diz respeito ao fato de apenas os mais fortes e poderosos economicamente atuarem nos arranjos de governança em benefício próprio. À governança pressupõe, assim, uma capacidade de operação dos aparatos estatais em uma perspectiva de democracia entre estado e sociedade (CARNEIRO, 2000).

Trazendo esses entendimentos de governança para o campo do planejamento da atividade turística, podemos citar autores como Hall (2011) e González (2014) como referências nesse quesito. González (2014) entende que

A governança do turismo ou a governança do turismo seria, portanto, a busca de novas formas de tomada de decisão coletiva, sobre questões que envolvam a gestão de conflitos de interesse e que busquem promover processos de inovação social, o fortalecimento dos atores mais fracos do sistema e a mudança da dinâmica do turismo geram impactos negativos (GONZÁLEZ, 2014, p.19).

Para chegar a essa conclusão, González (2014) se baseia nos tipos de coordenação social trazidos por Hall (2011), outro autor bastante basilar no entendimento da governança no turismo. Nesta linha, Hall reflete sobre quatro

modelos básicos de coordenação social, que seriam tipos ou estilos de desenvolver a governança no planejamento do turismo e suas lógicas (HALL, 2011).

O primeiro modelo, da hierarquia, dialoga com o conceito de governança pública de Dias e Cário (2014). As principais características partem do ideal de governança democrática e administração pública, nos quais se diferencia claramente o espaço político público do privado, sendo assim, a coordenação social foca nos bens públicos ou comuns e baseia-se no princípio *top-down*, hierarquizando diferentes níveis de coordenação do Estado (federal, estadual, regional, municipal).

O segundo modelo, também bastante visualizado no turismo, é o modelo de governança comunitária. Parte da ideia de pequenas comunidades com capacidades de se autogovernar, muito comum na Europa e nos EUA. Este tipo de governança é construído na base do consenso comunitário, do espírito coletivo e cívico, pressupondo bastante capital social (PUTNAM, 1993). Dessa forma, a interferência do Estado seria mínima.

O terceiro modelo baseia-se na ideia de redes. Nesse sentido, dialoga-se com a governança interativa de Frey (2004) no sentido de que a governança facilita a coordenação dos interesses públicos e privados e a alocação de recursos na implementação de políticas específicas. Apesar das redes serem consideradas de um ponto de vista flexível, fica estabelecida uma interdependência entre a rede e o governo.

Finalmente, Hall (2011) pressupõe também a governança corporativa no campo do turismo como um quarto modelo de governança turística, esta definida pelo mercado enquanto mecanismo básico de coordenação social. Neste caso, parte-se da crença no mercado como o mecanismo mais eficiente e justo na distribuição de recursos. Nesse sentido, o sucesso da governança estaria nos frutos a partir da geração de empregos e renda ocasionados pelo crescimento do turismo naquela determinada localidade.

Destarte, dentre diversas abordagens de governança apresentadas, o que percebe-se de comum entre elas é a necessidade de se integrar as diversas forças atuantes na sociedade. Entretanto, em um campo de análise tão diverso como o turismo, para avançar em um conceito de governança precisa-se levar em

consideração as fortes influências do mercado no entendimento do fenômeno do turismo, para ir além de um viés puramente economicista.

## 1.2 O IMPERATIVO DA PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA

Indo ao encontro desse debate sobre governança participativa e sua importância na formulação e implementação de políticas, a constituição de 1988 sinalizou o imperativo da participação social nos rumos do país. Destarte, emergiram conselhos gestores em diversos tipos de políticas públicas, apresentando-se como espaços institucionalizados que servem como uma forma de controle público das ações governamentais, partilhando direitos e deveres quanto à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (DRAIBE, 1998).

Apesar das diversas formas como são criados, nas mais variadas especificações e setores, o fato dos conselhos serem formatos tradicionais – outrora considerados quase exclusivamente como consultivos, uma espécie de “conselhos de notáveis” (BUVINICH, 2014, p. 64), ganhando força pós constituição de 88 – deu a estes mais legitimidade e importância entre os principais tipos de espaços públicos (TEIXEIRA, 2000; BUVINICH, 2014).

Deste contexto, coloca-se o debate sobre as maiores forças de influência e decisão no interior desses conselhos. Em muitos casos, são as forças de mercado e a interferência do poder estatal que sempre aparecem mais fortes, resultando em conflitos de representatividade e da natureza das relações entre os atores sociais mais destacados. Isto posto, entende-se a importância de um terceiro setor, bem estruturado, fazendo frente aos interesses dos mercados e do Estado, que nem sempre são direcionados ao bem público (CARNEIRO, 2006).

Cabe aqui especificar que, como terceiro setor, entende-se ser entidades que não são nem público-estatais nem privadas. Um ente intermediário entre o poder público e o poder privado. Como exemplos pode-se citar organizações não-governamentais, fundações de direito privado, entidades de assistência social e de benemerência, entidades e associações culturais e ambientais, entre outros (SILVA, 2004; SILVA, 2010, ENDRES, 2012; SALAMON; TOEPLER, 2015).

Associa-se a essa discussão que, em muitos casos, os conselhos acabam ratificando decisões partidárias de governos e grupos econômicos. Fatores como a desarticulação social, o oportunismo governamental e de mercado operam para esse fato o que acaba, quase que por consequência, afastando possíveis movimentos sociais e instituições do terceiro setor interessados no debate, por se sentirem à margem do processo decisório (FONTES FILHO, OLIVEIRA, LEITÃO, 2009).

No contexto da formulação de políticas públicas, é nesses espaços que se dão o intercâmbio e socialização de saberes técnicos e locais, interagindo atores estatais e não estatais. Essa participação desenhada deveria gerar agências mais transparentes e responsáveis, suscetíveis ao controle, definição de prioridades na alocação dos recursos e efeito educativo sobre os próprios atores participantes (DAGNINO, 2002).

Experiências participativas dessa natureza são contextualizadas pelo fortalecimento de desenhos institucionais de baixo para cima de partilha de poder (caráter deliberativo), consultivo e de ratificação (AVRITZER, 2008). No entanto, ressalta-se que a efetividade dos processos participativos não está necessariamente relacionada aos seus desenhos institucionais, e sim à maneira como se articulam esses formatos - sendo imprescindível um desenho participativo interativo para um melhor aproveitamento desses espaços (AVRITZER, 2008).

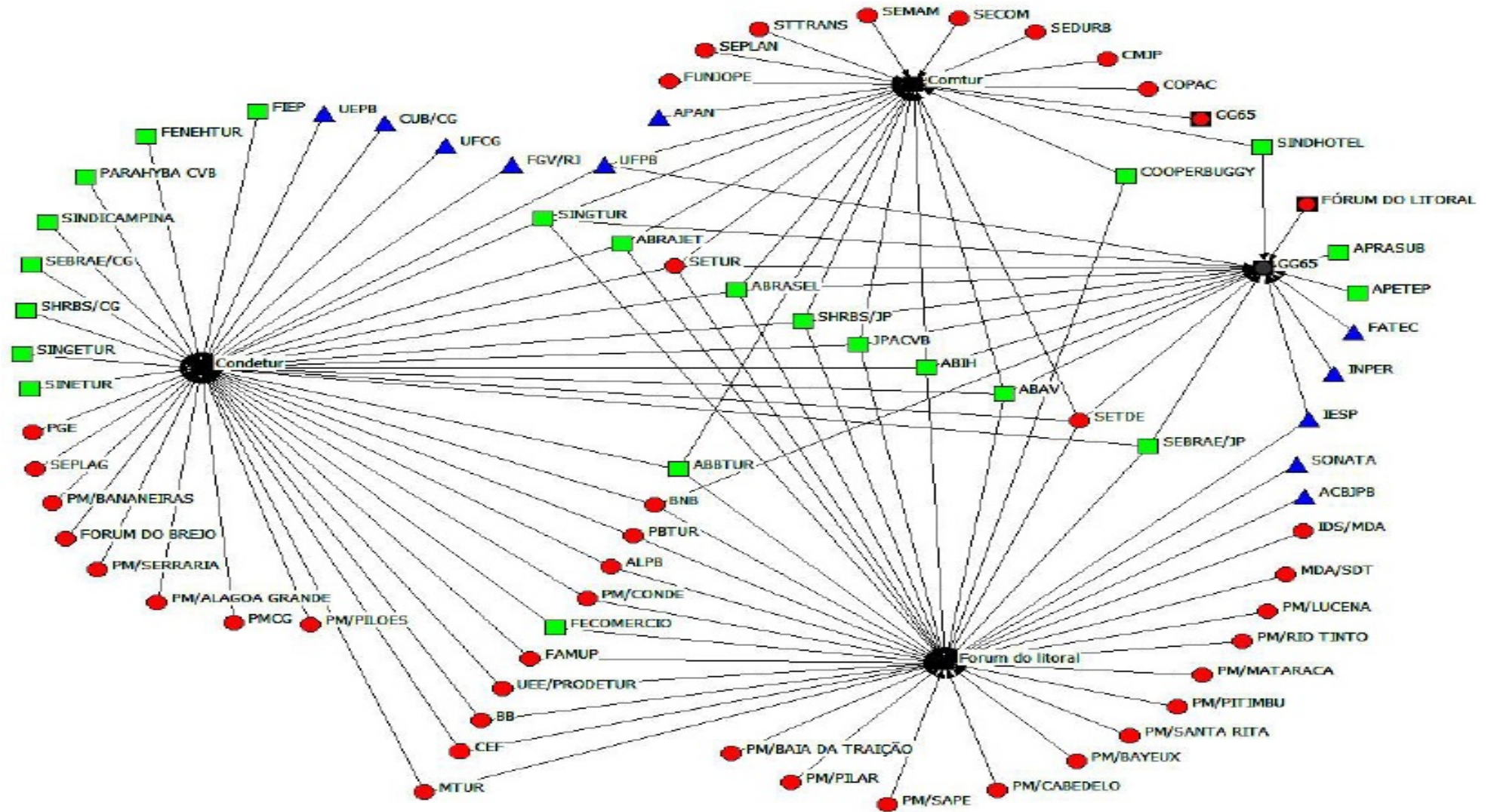
Além disso, questões como pluralidade e a heterogeneidade na sociedade civil se colocam como desafios de mecanismos de participação social. Além disso, o não reconhecimento do outro como legitimado a se incluir no processo decisório é uma limitação que acomete ambos os lados, poder público e sociedade (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012).

Entende-se que processos decisórios participativos possuem grande potencial para constituir-se enquanto espaços legítimos e efetivos de demandas sociais diversas, segundo as exigências públicas da justiça e dos direitos (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012). No entanto, coloca-se a necessidade proeminente de adaptar as ferramentas e metodologias participativas às rotinas de atuações dos participantes, estimulando e proporcionando a conexão destes com outros setores de encarregados do debate e formulação de políticas públicas.

No campo do turismo, tendo em vista alguns estudos prévios já analisados como o de Endres (2012) e Brandão, Baldi e Alban (2014), percebe-se que esta é uma questão bastante presente nas arenas turísticas: articulam-se como espaços onde estão representados mais os interesses privados que os públicos. A proliferação de variados tipos de arranjos institucionais a cada nova política pública e/ou programa governamental possivelmente não cristalizou mudanças consideráveis no padrão de comportamentos entre esses atores sociais (ENDRES, 2012).

A figura 1 abaixo, extraída do trabalho empírico de Endres (2012), mostra o número de espaços de participação em turismo no estado da Paraíba existentes até o ano de sua pesquisa e as instituições vinculadas a cada espaço. Os nodos quadrados/pretos representam os espaços de participação; os nodos quadrados/verdes as entidades do setor privado; os redondos/vermelhos o setor público e os triângulos/azuis as organizações do terceiro setor.

Figura 1: Sociograma da rede de políticas de turismo na Paraíba em 2012, a partir das atas dos espaços de participação.



Fonte: ENDRES (2012, p. 248).

Entende-se ter havido uma certa “banalização” quantitativa de arenas de participação, pois percebe-se os mesmos atores discutindo quase sempre as mesmas problemáticas. Este fato foi de alguma forma negativo pelo fato de se perpetuar uma morosidade, insensibilidade e descrença sobre o processo como um todo, além de que os espaços de participação podem induzir os atores a apenas parecerem participativos e reforcem apenas relações de corporativismo que possivelmente possam ter permitido a formação dos arranjos, demonstrando uma participação de aparência (ENDRES, 2012).

Além dessa fonte, o trabalho de Silva (2015) com os fóruns turísticos do litoral e do agreste da Paraíba<sup>3</sup> traz uma realidade preocupante em torno das arenas participativas para o planejamento do turismo no estado. Houve uma fase de bastante mobilização que foi perdendo sensibilidade à medida que os atores não diferenciavam as políticas e os propósitos de cada arena participativa.

No que concerne aos conselhos de turismo, salienta-se que a formação destes foi incentivada ainda nos anos 90 dentro do Programa de Municipalização do Turismo. Nesse período, houve uma proliferação de conselhos municipais de turismo por todo o país. Esse momento esteve em consonância com o que acontecia no campo das políticas sociais no qual a abertura de muitos conselhos foi obrigatória.

Ainda que no turismo não houvesse essa obrigatoriedade, o incentivo aos conselhos de turismo nessa época dialoga com o que coloca Albuquerque Carvalho (1998) sobre o fenômeno da “prefeiturização” que foi observado no país, quando o governo federal, ideologicamente alinhado com a onda neoliberal dos anos 90, repassou diversas responsabilidades de gestão para os municípios, sem a devida reestruturação fiscal, e assim passou a gestão de muitos serviços públicos para organizações sociais e para os municípios. Essa foi a resposta neoliberal às pressões da sociedade por mais participação e compartilhamento de agendas nas políticas públicas.

---

<sup>3</sup> Esses fóruns turísticos são as chamadas Instâncias de Governança Regionais, arranjos institucionais forjados a partir da política de regionalização do Ministério do Turismo. Mais adiante o trabalho entrará com mais detalhes sobre estes espaços.



Nesse sentido, alguns conselhos de turismo foram criados mas efetivamente não passaram de “conselhos de papel”, ou seja, foram criados oficialmente por força de lei apenas para constarem no sistema nacional de municípios turísticos mas os espaços efetivamente nunca foram utilizados.

Resgatando mais uma vez o trabalho pioneiro de Endres (2012), constata-se que na Paraíba apenas com a criação do Ministério do Turismo em 2003 que o governo do estado, em consonância com a orientação federal, criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico da Paraíba – CONDETUR, que continua ativo e de alguma forma atuante, protagonizando reuniões esporádicas, assim como o Conselho Municipal de Turismo de João Pessoa que havia sido criado em 1994 e foi reativado a partir de 2009, também em consonância com a época de maior efervescência participativa na área de planejamento turístico no estado (ENDRES, 2012; SILVA, 2015).

Voltando a atenção para a figura 1 acima, nota-se que há uma predominância do setor privado e do setor público nos fóruns e conselhos, assim, observa-se que

A predominância de representação das organizações cujos interesses são privados nos canais organizacionais de participação, a exemplo dos conselhos, acabou por amplificar as possibilidades de influência destes grupos nas decisões políticas (...) o acanhamento do chamado terceiro setor, e das demandas gerais trazidas por ele, e a predominância dos representantes do mercado na prática dos arranjos institucionais estudados caracterizam os canais de participação política mais como sendo corporativos. Pode-se dizer então que sua função define sua relação com o Estado, pois são os interesses corporativistas que prevalecem nestes arranjos (ENDRES, 2012, p. 118 e 119).

Tendo analisado esses estudos preliminares desta pesquisa com as experiências no estado da Paraíba, pode-se já introduzir uma perspectiva corporativista a ser investigada nesses espaços, que podem ajudar no melhor entendimento por esse viés, tirando um pouco o foco da teoria e dos estudos de caso relacionados à participação de movimentos sociais organizados e da sociedade civil político-estatal (CORTÊS 2005; 2010; BOSCHI, 2010, DINIZ 2008; ALMEIDA, 2013; BUVINICH, 2014; SIPIONE E ZORZAL E SILVA, 2013; BRANDÃO, BALDI E ALBAN, 2014).

Portanto, tendo em vista estas breves considerações, acredita-se pois que através de estudos comparados e revisão da literatura desenvolvida até o momento sobre as experiências de gestão com o PRT, seja possível estabelecer quais as principais categorias analíticas trabalhadas que tem explicado o fenômeno da participação no turismo, fazendo uma correlação direta com a prática da gestão e da governança.

## CAPÍTULO 2: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE HISTÓRICA

### 2.1 AS PRIMEIRAS INICIATIVAS ESTATAIS NO SETOR TURISMO

Ao longo da história, o turismo surgiu de maneira relevante com a Revolução Industrial, que transformou a forma como nos transportamos, comunicamos e expandiu exponencialmente as técnicas mercadológicas. Com o avançar dos direitos trabalhistas ao redor do mundo, conquistou-se o gozo de um tempo livre cada vez maior, contribuindo para o desenvolvimento da atividade turística.

No Brasil, foi na década de 30 que ocorreu a primeira sinalização no setor público para a importância do turismo. O governo Vargas criou a Divisão de Turismo, setor do Departamento de Imprensa e Propaganda, vinculado à Presidência da República. No entanto, sua principal atribuição era resumida à fiscalização das agências de viagens, por meio do Decreto-lei 406, de 4 de maio de 1938, art. 59, que discutia sobre a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres (DIAS, 2003; CRUZ, 2000).

Na segunda metade do século XX, o turismo teve um *boom* com o advento do pós segunda guerra mundial e a explosão do consumismo ancorado na recuperação econômica dos países devastados pela guerra e no advento do Estado de Bem-Estar Social na Europa e nos EUA. Aqui no Brasil, os chamados “anos dourados” ficaram cristalizados no governo de Juscelino Kubitschek, que inaugurava o desenvolvimentismo nacionalista, com impulso à industrialização do país.

A modernização que representou essa época no país e no mundo impulsionou a atividade turística, visto que os novos direitos trabalhistas, aliados ao desenvolvimento das cidades, estimulava fluxos de pessoas nunca antes vistos, curiosos em conhecer os novos centros urbanos e suas novas tendências, dando início ao processo de massificação do turismo (HENZ, 2008).

Foi nesse período que o governo JK criou a Comissão Brasileira de Turismo – Combratur, em 1958, com o objetivo de coordenar, planejar e supervisionar a

execução da política nacional de turismo (CRUZ, 2000). Era a primeira vez na história do turismo nacional que falava-se em uma política de turismo. Ainda, aumentava-se o leque de atribuições do Estado na condução da atividade turística.

Ainda que limitadas, as atribuições da Combratur passavam a contemplar: a coordenação de atividades turísticas, estudos relacionados a movimentação de turistas no país, promoção e estímulo de um parque hoteleiro no país e a realização de inventários da oferta turística nacional (CRUZ, 2000).

Entretanto, cabe considerar que este período da história, compreendido entre a década de 30 e 60, as iniciativas eram efêmeras e a cada governo que entrava ou saía, muitas dessas iniciativas eram simplesmente abandonadas e a atividade turística passava por hiatos institucionais sem receber apoio substancial do setor público. Em muitos casos, como na iniciativa Combratur por exemplo, não foram estabelecidas metas e objetivos efetivos que incentivassem a regulamentação de uma política pública; as iniciativas ficavam apenas restritas aos decretos e leis.

Nesse sentido, o planejamento no Brasil, de maneira geral, começa a ser pensado de fato a partir dos anos 60, no contexto dos governos militares, influenciado pela teoria dos sistemas, quando planejar virou palavra de ordem, termo tratado de maneira incontestável. Esse planejamento era eminentemente centralizado, burocratizado e insulado, comandado por tecnocratas de carreira que tinham como meta principal a racionalidade e a eficiência (ENDRES, 2002; ENDRES, 2002b).

Foi a partir desse momento histórico que surgiram as primeiras iniciativas efetivas do Estado no campo do turismo, por meio de fomentos internos como o Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR e o Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR e atração de investimentos externos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e do Banco Interamericano do Desenvolvimento – BID, que alicerçaram diversos planos de desenvolvimento (DIAS, 2003; CRUZ, 2000).

O FUNGETUR, criado sob o Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, foi um grande marco para a gestão pública do turismo, buscando incentivos fiscais para a atividade turística. Esse fundo, sob controle da recém criada Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR (hoje autarquia federal), foi direcionado principalmente para o incentivo do setor hoteleiro (CRUZ, 2000).

Ainda, as ações da Embratur na época foram específicas a identificar os principais destinos domésticos que despontavam na oferta turística tais como: Foz do Iguaçu (Região Sul); Cidades Históricas (Região Sudeste); Pousada do Rio Quente (Região Centro-Oeste); Bahia (Região Nordeste) e Manaus (Região Norte) (CRUZ, 2000).

A região Nordeste foi uma das que mais recebeu esses incentivos, pois, considerando o pensamento ideológico vigente, os investimentos seriam necessários para que a região pudesse se “integrar” ao resto do país (DIAS, 2003). Além disso, no contexto de crise econômica que se segue ao início dos anos 80, reforçava-se pela classe política e econômica o fomento à atividade turística enquanto uma alternativa econômica à depressão vivida pelo país e uma alternativa à integração nacional do norte e nordeste brasileiros (BURSZTYN, 2003).

Esse foi o auge do pensamento acerca do fenômeno do turismo enquanto uma “indústria sem chaminés”, sendo o Nordeste escolhido como região onde haveria a “tecnologia” necessária e abundante para que essa “indústria” pudesse prosperar, tendo como modelo o que acontecia na região caribenha, dentro de uma política de abertura aos capitais internacionais e o turismo internacional dos *megaresorts* (BENEVIDES, 1998).

Data-se deste período, ou seja, finais dos anos 70 e durante toda a década de 80, os incentivos estatais aos megaprojetos turísticos em alguns estados do Nordeste como Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Alagoas e Bahia. Esses megaprojetos, segundo Cruz (2000), foram caracterizados pela

Priorização da infraestrutura hoteleira ante outros equipamentos infraestruturais turísticos; a ocupação de extensos trechos da costa, muitas vezes privatizados; o discurso preservacionista; a captação de demanda internacional; e atende a um modelo europeu de urbanização turística, geralmente, estranho aos padrões urbanísticos do local (CRUZ, 2000, p. 79).

Nesse contexto, tendo em vista a falta de infraestrutura básica e turística, a tentativa de transformar o nordeste brasileiro no “novo caribe” definitivamente fracassou. É unânime entre diversos autores (CRUZ, 2000; DIAS, 2003; BENI, 2006,

ENDRES, 2012) considerar que até o fim dos anos 80, o esforço do Estado para enfatizar o turismo foi equivocado ao priorizar a indústria hoteleira e nunca esteve realmente entre as prioridades das políticas federais de desenvolvimento, tendo em vista a falta de consistência das leis e decretos elaborados e os diversos entendimentos que perpassaram pelos legisladores e burocratas quanto a essência do fenômeno do turismo, tudo isso tendo sido traduzido também na inconstância das instituições oficiais encarregadas da gestão da atividade.

## 2.2 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE TURISMO

O início dos anos 90 marca uma nova fase nas políticas de turismo nacionais. No governo Collor, a lei número 8181 regulada pelo decreto 448 de 1992 reestabelece nova tentativa de criação de uma política nacional de turismo. Contudo, continua falhando por não explicitar qualquer meio para alcançar os objetivos, os quais, no entanto, acenavam pela primeira vez a uma preocupação maior com a sustentabilidade da atividade e a preservação de atrativos tanto naturais como também histórico e culturais (CRUZ, 2000).

A década de 90 foi paradigmática pois, no bojo do impulso dado pela redemocratização brasileira e os novos paradigmas participativos, as políticas públicas de turismo passam a incorporar diretrizes que, especificamente, abrem a possibilidade do diálogo incentivando a criação de vários espaços de participação para a sociedade demandar seus objetivos com os rumos do país (BURSZTYN, 2003; ENDRES, 2002b).

A partir de 1995, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência, a política de turismo foi englobada no conjunto de programas e projetos prioritários do governo federal denominado “Brasil em Ação”, passando a orientar o desenvolvimento do turismo no país. No seio desse plano nacional, com o objetivo melhorar a infraestrutura turística e a qualidade dos serviços prestados, a fim de fomentar o crescimento da atividade turística no país, foram elaborados distintas políticas públicas, como por exemplo o Programa de Apoio ao Ecoturismo; o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e o Programa de Desenvolvimento

do Turismo (PRODETUR); este último tendo sido trabalhado em escala regional de acordo com as especificidades locais.

Trentin e Fratucci (2011), ao trabalhar com o PNMT e com o PRODETUR, afirmam que o PNMT tratava-se da primeira política pública do país voltada ao planejamento territorial do turismo; já o PRODETUR possibilitava o desenvolvimento do turismo no Brasil através da implantação de infraestrutura básica e turística nos destinos.

De fato, estes programas foram elaborados com a intenção de reorientar os investimentos no setor. O PRODETUR no nordeste foi onde a política teve mais resultados, desenvolvida através da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE em parcerias com os estados contemplados pelos megaprojetos turísticos, para impulsionar a atividade turística (BURSZTYN, 2003).

Assim, os investimentos vindos com o primeiro PRODETUR-NE foram focados na infraestrutura básica para a sustentação do turismo (rodovias, energia elétrica, abastecimento de água e saneamento), mirando os investimentos dos grandes grupos transnacionais interessados nos privilegiados territórios nordestinos (BURSZTYN, 2003).

Na primeira fase do Programa, compreendida entre 1995 e 1999, ocorreram intervenções como melhoria e modernização de aeroportos, obras de saneamento básico, construção, ampliação e melhoria do sistema viário, recuperação/preservação do patrimônio histórico-cultural, a partir da revitalização de centros históricos, medidas de proteção ambiental, entre outros (DELGADO, 2009; MOURA e GARCIA, 2009; LIMA, SOUSA e SANSON, 2008). O programa existe ainda hoje, atualmente operacionalizado a nível estadual.

Já o PNMT foi baseado na iniciativa do governo anterior com o decreto 448, apresentando a primeira política de turismo específica estruturada em diploma legal para ser implementada de maneira descentralizada, englobando os atores envolvidos no turismo, como os setores público, privado, e outros seguimentos da sociedade civil como ONGs e comunidades locais. O PNMT tinha como objetivo principal

Dotar os municípios brasileiros com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística e, principalmente, descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas de planejamento turístico, de forma a elaborarem seus próprios planos de desenvolvimento. (BRASIL, 1994. p.20 apud ENDRES 2002, p.74).

Os municípios primeiramente eram selecionados como prioritários para o desenvolvimento do turismo, através de um processo burocrático coordenado pela EMBRATUR chamado de RINTUR (Relatório de Informações Turísticas). O RINTUR era preenchido pelos municípios que tinham interesse em fazer parte do programa federal e como consequência, caso selecionados como prioritários, receberiam um selo de município turístico (MT) ou de município com potencial turístico (MPT) (DIAS, 2006).

Além do RINTUR, os municípios tinham que estabelecer um conselho municipal de turismo e envolver os atores locais em fases de sensibilização e posteriormente de capacitação. O papel dos governos estaduais era de criar os comitês estaduais de turismo que recebiam a designação de intermediar essas informações aos municípios, e junto com eles desenvolver seus planos municipais de turismo (DIAS, 2006).

O PNMT foi implantado com relativo sucesso em alguns municípios onde a participação e a conscientização turística já eram fortes, principalmente em estados da região sul e sudeste do país, como também em um ou outro município onde a vontade política de determinado prefeito foi mais evidente, como é o caso do município de Cabaceiras na Paraíba onde o prefeito à época conseguiu dar destaque turístico ao local por meio da economia criativa aliada ao turismo.

Pontua-se sobremaneira que as primeiras políticas públicas concretas para a área de turismo estiveram imersas no debate sobre a globalização contemporânea, caracterizado pela crescente concentração de renda e exclusão social, em meio ao viés puramente econômico e gerencialista dos Estados Nacionais (BURSZTYN, 2003; DINIZ, 2008).

A hegemonia do que era “moderno” até então era calcado na política neoliberal, ou seja, subordinado as dinâmicas da atividade econômica, em um ciclo que se encerra em si mesmo. Em consequência, o teor das políticas era explicitamente



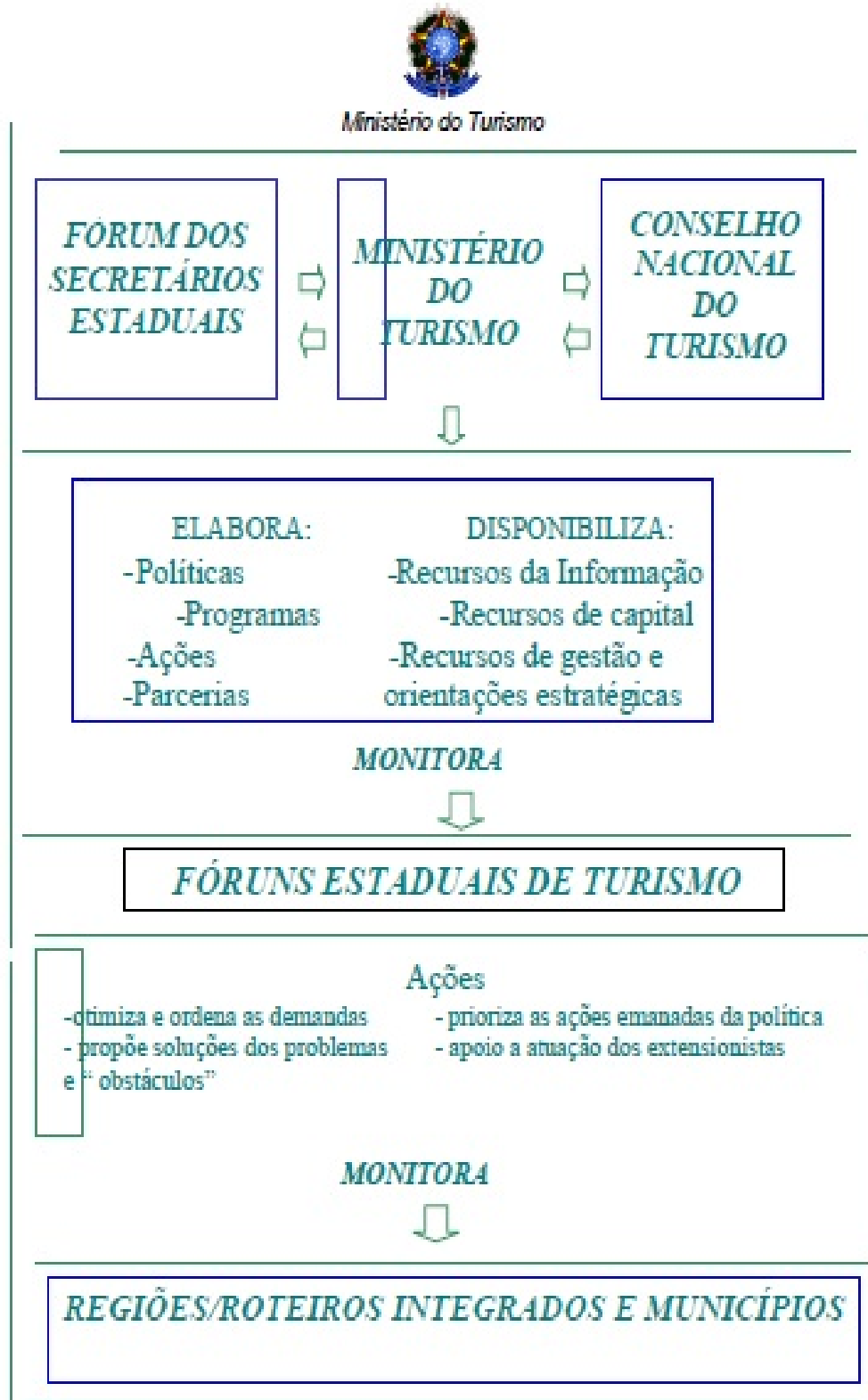
economicista, unidimensional e principalmente determinista, ou seja, o turismo era interpretado como a panaceia de todos os problemas econômicos de uma localidade (BURSZTYN, 2003; DINIZ, 2008).

Após o governo FHC, a presidência de Luís Inácio Lula da Silva deu continuidade às políticas descentralizadoras e inovou criando o Ministério do Turismo – MTUR e com ele o Plano Nacional de Turismo (PNT – 2003/2007) que tinha como meta firmar o órgão recém-criado como articulador do processo de planejamento turístico, ficando a cargo do Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR – que até então acumulava todas as atribuições federais de planejamento e divulgação do turismo – focar-se na promoção e marketing internacional e institucional do Brasil (BRASIL, 2004).

O Ministério do Turismo consolidou com o Plano Nacional do Turismo 2003/2007 e seus macroprogramas uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, buscou a desconcentração de renda por meio da regionalização, da interiorização do desenvolvimento e da segmentação da atividade turística.

Com as iniciativas também em torno do reforço do chamado Sistema Nacional de Turismo com a reformulação do Conselho Nacional do Turismo, a instalação dos Fóruns Estaduais e a proposição da institucionalização da gestão regional, o PNT 2003/2007 implantou no País um novo modelo de gestão descentralizada, tendo em vista as necessidades das regiões, roteiros e destinos turísticos. Essa nova institucionalidade (Figura 2) foi de grande importância para a inovação na forma e no conteúdo das relações e interações de toda a cadeia produtiva.

Figura 2: Institucionalidade Proposta com a criação do MTUR.



Na mensagem ao Congresso Nacional quando da criação do MTUR, o governo já sinalizava grandes mudanças com relação ao setor de turismo e qual seria a importância do novo ministério. Nas linhas de atuação do MTUR, constava-se metas estatísticas de números de turistas e de geração de divisas e principalmente uma nova estruturação para o setor, enfatizando a descentralização do planejamento da atividade, integrando outros ministérios e as macro estratégias do governo, a construção coletiva da política nacional de turismo e a reativação do Conselho Nacional de Turismo como espaço prioritário para essas discussões (BRASIL, 2004; DIAS, 2003).

É importante ressaltar que a criação do MTUR no primeiro governo Lula foi considerado por unanimidade entre acadêmicos e representantes do *trade* turístico como um marco importantíssimo no setor, medida que demonstrou a valorização da atividade pelo novo governo, considerando que a pasta de turismo sempre foi tratada uma “subpasta”, vinculada a setores diversos, ora diretamente a Presidência da República (governo Collor) ora ao Ministério de Indústria e Comércio Exterior (governo FHC I) e posteriormente ao Ministério dos Esportes (governo FHC II) (DIAS, 2003).

O primeiro PNT manteve a estrutura de poderes compartilhados entre união, estados e municípios, e consolidou a gestão descentralizada, reforçando o fomento a criação de conselhos municipais de turismo, contudo trazendo novas diretrizes especificamente voltadas à governança participativa, à importância da sensibilização e da mobilização social para o planejamento da atividade turística e a regionalização e interiorização do turismo por meio de macro programas específicos (BRASIL, 2004).

Assim, a principal inovação trazida com o primeiro PNT (2003/2007) foi retirar o foco do planejamento do turismo dos municípios, lançando a proposta de regionalização do turismo. A novidade principal era em função do entendimento de território como uma forma mais ampla de pensar o planejamento, diferente da ideia de municipalização que supervaloriza a municipalidade e a localidade de maneira independente uma da outra (BRASIL, 2004).

Experiências de regionalização do turismo já vinham sendo aplicadas com êxito nos anos 90 em alguns estados do Brasil como em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul; este último administrado por gestões petistas (MACHADO, TOMAZZONI, 2011; EMMENDOERFER, 2008; FONTES FILHO, OLIVEIRA, LEITÃO, 2009). Estas

experiências exitosas, em especial as gestões de turismo integrado no Rio Grande do Sul, deram as bases teóricas e práticas para a elaboração dos documentos oficiais da nova política nacional de turismo.

No segundo governo do ex-presidente Lula, o Plano Nacional de Turismo é relançado para a gestão 2007/2010 com um subtítulo “Uma Viagem de Inclusão”, demonstrando alinhamento com as questões sociais, enfatizando-se o turismo enquanto fator de inclusão social nas suas novas diretrizes e ações para o setor. Nesse sentido, são recolocados os objetivos tendo em vista um diagnóstico dos problemas enfrentados pelo setor de turismo até então (MTUR, 2007).

O PNT 2007/2010 reforça os compromissos com o desenvolvimento do produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais, promovendo o turismo como um fator de inclusão social, fomentando a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País. Nesse sentido, há uma continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada (KANITZ et al 2010).

Dentre essas metas e objetivos do novo PNT, se destaca o de “estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional” (BRASIL, 2007, p. 52). Esta foi a meta que sobressaiu em termos de implementação, reforçando a preocupação com o caráter mercadológico e competitivo desses destinos, não se tratando exatamente de competição entre destinos internos mas mirando a excelência para o mercado internacional.

Para medir essa competitividade, o MTUR patrocinou em parceria com o SEBRAE e a Fundação Getúlio Vargas, estudos sobre os Índices de Competitividade do Turismo Nacional. Nessa metodologia, haviam treze itens a serem contemplados por esses 65 destinos brasileiros para que pudesse ser medido os seus níveis de desenvolvimento. Eram eles: infraestrutura geral, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, monitoramento, cooperação regional, políticas públicas, marketing e promoção do destino, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, ambientais e culturais.

Assim, os 65 municípios foram priorizados pelo Ministério do Turismo para serem indutores do desenvolvimento turístico em suas respectivas regiões. A escolha desses 65 destinos indutores foi determinada *a priori* pelo próprio MTUR. Todas as

capitais estavam incluídas entre os destinos e mais alguns municípios interioranos com maior fluxo turístico. O foco nesse projeto se deu também como consequência dos eventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016) que, àquela época, acabavam de ser confirmados para realização na década seguinte, por isso o foco na estruturação de nível internacional para as localidades mais proeminentes.

Desse período histórico (2008) data outro avanço em termos de política de turismo no país: a Lei número 11.771/2008 que foi sancionada pelo ex-presidente Lula e ficou conhecida como a Lei Geral do Turismo. Nesse dispositivo, fica consolidada a Política Nacional de Turismo e as diretrizes gerais em torno da regionalização da atividade.

As principais mudanças também giravam em torno da regulamentação das principais atividades relacionadas ao turismo como a atividade do guia de turismo, e demais prestadores de serviços turísticos como parque temáticos, agências e meios de hospedagem, que a partir desta nova Lei precisariam estar regulamentados no sistema CADASTUR<sup>4</sup>.

A Lei do Turismo preencheu uma lacuna como marco legal do turismo no país, definindo como um dos objetivos da Política Nacional de Turismo promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando estados, Distrito Federal e municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica.

A mesma lei ainda definiu como um dos objetivos do Sistema Nacional de Turismo desenvolver as atividades turísticas em coordenação e integração entre o setor público e o setor produtivo, de modo a promover a regionalização do turismo, mediante o incentivo à criação de organismos autônomos e de leis facilitadoras do desenvolvimento do setor, descentralizando a sua gestão.

A partir de 2011, já no primeiro governo Dilma Rousseff e tomando como base o documento de avaliação da regionalização do turismo lançado no mesmo ano, dá-

---

<sup>4</sup> O CADASTUR é o Sistema De Cadastro De Prestadores De Serviços Turísticos. É obrigatório para: Acampamento Turístico, Agência de Turismo, Guia de Turismo Pessoa Física, Parque Temático, Organizadora de Eventos, Meio de Hospedagem, Transportadora Turística e Guia de Turismo – Micro Empreendedor Individual.

se início um novo processo de atualização do Plano Nacional de Turismo (PNT) através de reuniões com interlocuções estaduais, reuniões do Conselho Nacional de Turismo e da Câmara Temática de Regionalização do ministério, consultas públicas, e reuniões de planejamento entre diversas outras instituições.

Esses debates ocorreram durante os anos de 2011, 2012 e 2013 e tiveram como resultado o Plano Nacional de Turismo 2013/2016. O novo plano, intitulado “O turismo fazendo muito pelo Brasil”, foi elaborado com os seguintes objetivos: a) incentivar o brasileiro a viajar pelo país; b) incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; c) melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e, d) preparar o turismo brasileiro para os megaeventos (BRASIL, 2011).

O Plano Nacional de Turismo 2013/2016 estava alinhado ao Plano Plurianual 2012-2015 proposto pelo governo Dilma, que trouxe referências sobre questões que envolvem desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza. Tinha ainda como insumo básico o Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011-2014 lançado em 2010 (BRASIL, 2013b).

O que se percebe a partir da análise desses documentos é que perdeu-se em termos de estratégia de planejamento e no direcionamento da política pública norteadora – a regionalização do turismo. O novo PNT apresentado resume-se a uma apresentação de dados estatísticos de resultados dos planos anteriores e metas numéricas a serem alcançadas, sempre com o objetivo maior em torno dos megaeventos esportivos que no momento estavam prestes a acontecer no país<sup>5</sup>.

Apesar da perceptível decadência que se abateu sobre o MTUR no período pós-Lula, o grande diferencial das gestões petistas, que dialoga com uma nova abordagem de administração pública societal (PAULA, 2005), foram os conceitos de Instâncias de Governança Regionais e posteriormente de Grupos Gestores<sup>6</sup>. Esses espaços de participação teriam o papel de unir o *trade* das regiões turísticas em torno da coordenação dos programas federais e trabalhar a gestão dos destinos tendo como base a noção de governança e participação (BRASIL, 2004).

---

<sup>5</sup> No capítulo 3 esta problemática é aprofundada.

<sup>6</sup> No capítulo 3 volta-se a esses conceitos com mais profundidade.

Entre 2016 e 2018, em meio à crise política e institucional que o país entrou e no qual ainda se encontra, há um hiato no planejamento do turismo nacional. Esse é o momento no qual há o processo de impedimento da ex-presidenta Dilma e ascensão do presidente Temer, quando houve inclusive questionamentos no meio turístico sobre a manutenção do próprio MTUR e a atual política nacional.

Contudo, o Ministério do Turismo foi mantido e em meio a um cenário de crise econômica generalizada e índices de crescimento negativos, foi lançado em 2017 um pacote de medidas denominado “Brasil + Turismo”, com intuito de aproveitar-se da atividade turística enquanto vetor de geração de empregos, valendo-se de um entendimento que a atividade não necessitaria de grandes investimentos públicos para gerar divisas para o país. Assim, teve-se o objetivo de fortalecer o turismo enquanto um importante vetor de desenvolvimento econômico, por meio da apresentação de soluções técnicas emergenciais (BRASIL, 2018).

Para tanto, foram priorizadas algumas mudanças consideradas essenciais para o deslanche da atividade turística no país e que eram pleitos constantes do *trade* turístico nacional. Pode-se dar o exemplo da chamada modernização da Lei Geral do Turismo, no intuito de facilitar as parcerias com o mercado privado, inclusão de novos meios de hospedagem reconhecidos como *hostels* e uma desburocratização geral do setor (BRASIL, 2018).

O “Brasil + Turismo” estabeleceu também uma chamada “reorientação estratégica” do então instituto EMBRATUR para garantir que a gestão da promoção do país no exterior alcance patamares inéditos. Nesse sentido, foram propostas pelo Congresso Nacional mudança na natureza jurídica de autarquia para Serviço Social Autônomo e do nome da instituição, alterado para Embratur – Agência Brasileira de Promoção do Turismo. Em tese, as atribuições da EMBRATUR não mudam pois continua focada na divulgação do país interna e externamente (BRASIL, 2018).

Além dessas medidas mais proeminentes, o “Brasil + Turismo” também procurou incentivar uma maior facilidade da obtenção de visto por estrangeiros, um esforço de qualificação do setor com injeção de recursos nas regiões turísticas brasileiras por meio do Programa de Regionalização, ordenação do Mapa das Regiões Turísticas Brasileiras, atualizado bianualmente por meio de contrapartidas

estaduais e municipais, além de termos de cooperação técnica com outros órgãos federais e isenção de impostos para parques temáticos (BRASIL, 2018).

No bojo dessas medidas consideradas emergenciais para a geração de empregos a partir do setor turístico, recentemente foi lançado o Plano Nacional de Turismo 2018/2022 que atualiza as diretrizes e estratégias para a implementação da Política Nacional de Turismo. O objetivo principal desse documento é ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo (BRASIL, 2018).

Percebe-se, desde a leitura do subtítulo “Mais emprego e renda para o Brasil” que o atual PNT foi elaborado visando consolidar o turismo como um eixo de desenvolvimento econômico do país. Assim, este PNT propõe

Modernizar e desburocratizar o setor; ampliar investimentos e o acesso ao crédito; estimular a competitividade e inovação; investir na promoção do destino Brasil interna e internacionalmente e na qualificação profissional e dos serviços; e fortalecer a gestão descentralizada e a regionalização do turismo (BRASIL, 2018, p. 16).

Acrescenta-se que as novas roupagens das políticas em turismo ao longo do tempo foram apresentando um discurso alinhado, além do reforço à gestão participativa, à “novos” segmentos turísticos – alternativo, rural, comunitário, ecoturístico, de experiência etc. – que colocaram em debate da importância do desenvolvimento endógeno, ou seja, aquele que parte do local e é voltado para o local e não para o mercado externo, além da questão da sustentabilidade que as acompanha desde os anos 70 (RAMOS, 2010).

Contudo, é flagrante que as políticas descentralizadoras, e as diretrizes dos recentes Planos Nacionais de Turismo que seguiram sendo atualizados (2003/2007 – 2007/2010 – 2013/2016 – 2018/2022) continuam a focar o turismo de maneira bastante ufanista, sempre pregando a atividade turística como uma forma de redenção econômica, social, ambiental e etc. por ser uma atividade iminentemente geradora de renda, com efeito multiplicador na economia, apresentando-a como umas das atividades que mais gera empregos no mundo, e vetor incontestável de crescimento e desenvolvimento econômico, indo de encontro ao que foi verificado historicamente (KANITZ et. al., 2010).



## CAPÍTULO 3: O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT)

### 3.1 AS BASES DO PRT: DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNANÇA

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT) foi lançado em abril de 2004 constituindo-se enquanto uma política pública, em âmbito territorial, a partir do primeiro Plano Nacional do Turismo 2003/2007, que determinou como macro programa estruturante a “Estruturação e Diversificação da Oferta Turística”. Nesse sentido, o PRT teria a incumbência de gerar novos roteiros turísticos brasileiros (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

O Programa, conforme coloca Beni (2006) é

Um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada cujos princípios são a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação interssetorial e interinstitucional e sinergia de decisões [...] compreendendo-se como regionalização a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística (BENI, 2006, p. 30).

Cabe ressaltar nesse ponto as comparações, inevitáveis, entre a política anterior de municipalização, e a nova política de regionalização. Entretanto, a diferenças, como mostra a tabela 1 abaixo, são sutis; altera-se a abordagem territorial e de governança, alguns princípios são reformulados e há uma carga mais técnica nas oficinas de aplicação do PRT.

**Tabela 1: Principais Diferenças entre o PNMT e o PRT**

<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>PNMT</b>	<b>PRT</b>
Abrangência Territorial	Município	Região
Princípios	Sustentabilidade, Capacitação, Descentralização, Parceria, Mobilização	Descentralização, Integração, Participação, Sustentabilidade
Governança	Municipal	Regional
Agentes Sociais	Poder Público, Privado, ONGs e Comunidade	Poder Público, Privado, ONGs e Comunidade
Metodologia	METAPLAN E ZOOP – Participativo	Participativo
Gestão	Descentralizada	Descentralizada

Oficinas	Sensibilização, Capacitação e Planejamento	Sensibilização, Mobilização, Institucionalização de Governança, Elaboração/Implementação de Plano de Desenvolvimento Turístico Regional, Informações Turísticas, Roteirização, Apoio à Comercialização, Sistema de Monitoramento e Avaliação
----------	--	--

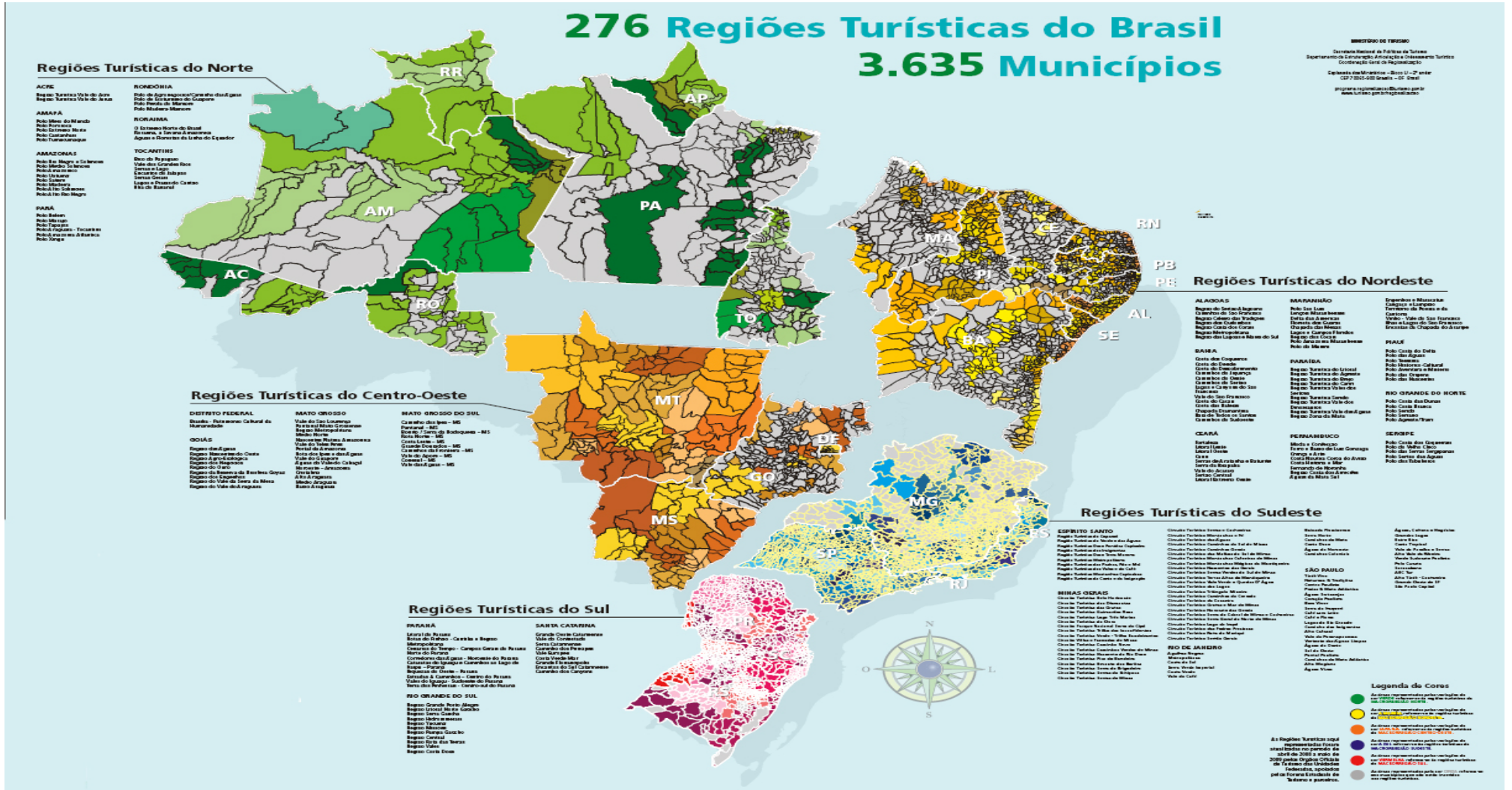
**Fonte: TRENTIN (2010 apud TRENTIN E FRATUCCI, 2011, p.847).**

Entende-se, portando, que o PRT foi concebido como estratégia para a consecução da Política Nacional de Turismo, tendo como meta de execução os resultados socioeconômicos do território, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

Antes do lançamento do Programa em 2004, todo o *trade* turístico nacional, entre representantes dos órgãos e colegiados de turismo municipais e estaduais, além de representantes da iniciativa privada, das instituições de ensino e do terceiro setor, foram chamados a participar do debate em torno da compreensão dos conceitos propostos pelo PRT (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

Esse processo gerou primeiro mapa da regionalização do turismo (Figura 3), que se constituía enquanto uma ferramenta com o objetivo nortear ações de programas e processos no âmbito do Ministério do Turismo. Os principais desafios, que ainda se colocam, eram produzir orientações e ferramentas que pudessem enraizar o conhecimento técnico como também as experiências de gestão regionalizada de outros estados e regiões, para a devida implementação da política pública (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

Figura 3: Primeiro Mapa das Regiões Turísticas Brasileiras.



Fonte: Brasil, 2007.

Nessa perspectiva, foi lançado à época o Salão do Turismo Nacional. Um evento anual que acontecia na capital do estado de São Paulo e fomentava a divulgação desses novos roteiros criados e de roteiros já existentes que se encaixassem nas premissas da regionalização, como em alguns estados brasileiros já era desenvolvida (Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná etc).

O intuito principal desse evento era ser uma vitrine nacional e internacional da diversificação da oferta turística nacional, aumentando assim o número de produtos turísticos de qualidade colocados para comercialização, contemplando nossa pluralidade cultural e diferença regional, diminuindo as desigualdade regionais, estruturando produtos em todos os estados brasileiros e Distrito Federal e fazendo um papel de intercâmbio de experiências de sucesso com novas experiências.

Nesse contexto, cabe ressaltar que a base das diretrizes para o novo modelo de regionalização era a participação, que se constituiu na principal estratégia de implementação do PRT. Contava-se, assim, com o compartilhamento de experiências e informações, aliada à prerrogativa da descentralização (SILVA, 2015).

O resultado estratégico foi a institucionalização de algumas Instâncias De Governança Regionais através da formação de redes de atores ligados à atividade turística. Entende-se as instâncias de governança regional como “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” (BRASIL, 2009, p. 16).

Logo, a instância de governança se constituiu em um arranjo participativo no intuito de ajudar no processo de desenvolvimento turístico para que as regiões pudessem se organizar de maneira adequada, com vistas ao desenvolvimento da atividade nos lugares. Portanto, em tese as instâncias de governança contribuiriam para a região onde fossem institucionalizadas, colaborando para a difusão do turismo no espaço.

A instância de governança do turismo pode ser entendida então, como uma instituição de cunho social que abarca a cooperação da sociedade civil organizada, poder público e entidades empresariais relacionadas com o turismo, sendo assim, um espaço que interfere articulações para análise e monitoramento das políticas, planos e projetos do setor (BRASIL, 2009).

Para Nascimento et al (2013, p.390) “as instâncias de governança são fundamentais para que os atores sociais como o poder público e privado, as ONG’s e a comunidade em geral possam tomar decisões em conjunto, além de planejar o turismo de maneira articulada”. Além disso, por meio das instâncias de governança é possível obter mediações que possam constituir-se num processo de planejamento transparente, bem como, no concernente as transformações que podem ocorrer em uma localidade em detrimento do turismo.

Assim, estas chamadas instâncias foram um novo conceito em matéria de institucionalidade trazido pelo Programa, com o objetivo de criar ou fortalecer grupos de representantes da atividade turística (público, privado e sociedade civil organizada) nas regiões mapeadas, a partir do compartilhamento de conceitos, princípios e valores participativos, como forma de garantir a governabilidade a partir das realidades regionais e intermunicipais (ENDRES, 2012; BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

No que tange as Instâncias de Governança Regional, de acordo com o PRT, estas podem assumir estrutura e caráter jurídico diferenciados, sob forma de fóruns, conselhos, associações, comitês, consórcio ou outro tipo de colegiado tendo como atores os representantes de empresas, associações, agências locais e regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento etc.

Para a formação e mobilização das redes em torno das Instâncias, além do nível regional da governança, havia necessidade de diálogo com interlocutores estaduais do Programa, que em tese deveriam ser técnicos, no âmbito dos órgãos oficiais de turismo em cada estado, que promoveriam a coordenação estadual de todas as instâncias regionais, fazendo as articulações necessárias com o nível federal.

Na figura 4 abaixo, apresenta-se a primeira estrutura de coordenação proposta pelo PRT. Nela, percebe-se a mesma compartimentação entre os 3 níveis federativos que já eram trabalhados na Municipalização (PNMT) do governo anterior, programa este considerado a base da regionalização pelos próprios documentos do PRT, contudo evidencia-se a concentração da operacionalidade no nível regional, tirando o foco dos municípios especificamente e levando o entendimento em torno da territorialização e da governança em conjunto com os vários municípios turísticos de determinada região.

Figura 4: Coordenação do PRT em 2004.



Fonte: BRASIL, 2004.

Nesse sentido, Gorni et. al. (2009) entende que

Os setores público, privado e terceiro setor exercem, portanto, papel fundamental no desenvolvimento do turismo. Acredita-se que o modelo de gestão da atividade turística deve se desenvolver com base em um modelo de cooperação entre tais setores (Gorni et al., 2009, p.265).

Porquanto, a governança surge como um mecanismo de ordenamento, de gestão e, principalmente, de articulação para que a participação seja efetivada. Contudo, foi só a partir do segundo PNT 2007/2010, muito como resultado do intercâmbio nacional de experiências de regionalização promovido pelos Salões de Turismo, que o Ministério do Turismo elaborou documentos técnico-orientadores com o passo a passo para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo.

Dessa forma, cada região pode identificar o seu estágio de desenvolvimento e começar a implementar as diretrizes da regionalização do turismo. Os documentos técnico-orientadores foram adaptados para uma linguagem mais didática, apresentados como Cadernos de Turismo, de forma a facilitar a compreensão de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade turística regionalizada.

Composto por treze documentos, esses Cadernos de Turismo se caracterizavam como verdadeiros módulos operacionais do Programa, a saber: Sensibilização; Mobilização; Institucionalização da Instância de Governança Regional; Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Implementação do Plano Estratégico de 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, além de quatro cadernos relativos a assuntos que subsidiam a implementação desses módulos, com uma carga mais teórica, a saber: Introdução à Regionalização do Turismo; Ação Municipal para a Regionalização do Turismo; Formação de Redes e Turismo e Sustentabilidade.

Os cadernos de implementação operacional do Programa apresentavam os passos para que os municípios das regiões turísticas brasileiras se organizem com base nos princípios da sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional e destaca os benefícios que a regionalização e a consolidação de roteiros turísticos oferecem ao turismo brasileiro.

Assim, essas diretrizes e módulos foram fundamentais para a disseminação do conceito do PRT pois constituíam-se em etapas operacionais para as muitas localidades que estavam tendo o primeiro contato com o conceito de regionalização do turismo, servindo de princípios e conteúdos norteadores e estratégias de gestão (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

Em tese, as diretrizes serviram para qualificar os profissionais e comunidades, unificando a linguagem em torno do turismo e da regionalização, a percepção do caráter intersetorial do desenvolvimento turístico e, ainda, os estágios e tempos da atividade, potencialidades, diversidades e disponibilidades dos recursos nos estados, nas regiões e no conjunto dos municípios (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

Destaca-se, ainda, a partir da primeira atualização do Plano Nacional de Turismo no segundo governo Lula (2007/2010), a estratégia de definição de 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. Este projeto, desenvolvido de forma paralela, estava entre os objetivos do PRT no primeiro Plano Nacional (2003/2007), sendo composto por três etapas, executadas de forma complementar ao que já vinha sendo realizado pelas instâncias de governança (ENDRES, 2012).

Para a definição desses 65 destinos indutores, o Ministério do Turismo realizou parceria com a Fundação Getúlio Vargas – FGV e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE para a o estabelecimento do Índice de Competitividade Nacional, pesquisa com a função de fornecer um retrato detalhado do setor, possibilitando uma intervenção planejada nos municípios estudados.

O projeto dos 65 destinos indutores regionais também previa uma ferramenta participativa: os Grupos Gestores. Na prática, tinha a mesma função das Instâncias De Governança, contudo, o foco era os destinos e possíveis ações voltadas a elaboração e execução de planos estratégicos para o setor de turismo, priorizando políticas que focavam a competitividade no mercado. Os grupos gestores tinham o objetivo geral de gerir as ações entre o Ministério do Turismo e os Destinos Indutores (SILVA, ENDRES E FREITAS, 2017).

Ou seja, na prática, a recomendação era que os espaços chamados Grupos Gestores do 65 Destinos Indutores se integrassem ao trabalho realizado pelas Instâncias de Governança Regionais quando estas existissem e fossem atuantes; quando não, os Grupos Gestores teriam a incumbência de fazer as vezes de instância



de governança, disseminando a ideia da participação e da governança, agora mais atrelada ao conceito de competitividade de mercado.

### 3.2 AS MUDANÇAS DE GOVERNO E OS NOVOS RUMOS DO PRT

Em 2011, a partir da mudança no governo central assumindo a presidenta Dilma Rousseff, o Programa de Regionalização entra em uma nova fase. Nesse momento, há uma atualização das diretrizes do Programa, entretanto, na sua concepção original, não houve mudanças consideráveis. Os ajustes foram específicos no sentido de qualificar a concepção estratégica, as ferramentas de gestão e incorporar mecanismos de fomento capazes de provocar e promover inovações ao enfrentamento das fragilidades diagnosticadas. Deste modo, o propósito foi continuar focado na regionalização com ênfase na estruturação dos destinos turísticos (BRASIL, 2013b).

No contexto macro do programa, uma das principais mudanças ocorridas foi na estrutura de coordenação geral. O documento de avaliação do PRT lançado em 2011 já trazia algumas recomendações sobre a necessidade de reforçar as redes entre os interlocutores do Ministério com os estados, e essas recomendações foram estabelecidas como mostra a figura 5, na qual podemos visualizar a nova “engenharia” institucional, apresentada na cartilha de atualização das diretrizes do PRT realizada em 2013.

**Figura 5: Gestão Compartilhada do PRT**

Âmbito	Instituição	Colegiado	Executivo
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho / Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho / Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

**Fonte: BRASIL, 2013.**

Neste processo de atualização, resgata-se a representação do executivo do município e da região em si criando-se a interlocução municipal e regional como agentes de desenvolvimento, considerando serem estes os detentores das realidades e demandas locais. Entendendo-se como forma de fortalecer e estender a rede de mobilização, esses interlocutores figurariam como as pessoas responsáveis por repassar as informações necessárias ao território e aos municípios, reforçando as redes entre todas as entidades e as deliberações tomadas (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007; SILVA, 2015).

Outra mudança estratégica, também sinalizada no documento avaliativo do PRT, foi a necessidade de reforçar as Instâncias de Governança Regionais e o

reconhecimento das Instâncias locais. Na prática, esse reforço se daria ao estabelecer que processos de alocação de recursos do governo federal para as regiões e municípios sejam possibilitados apenas sob a condição do município participar de uma instância de governança ativa.

No tocante ao programa, sinaliza-se que a assistência financeira aos municípios e regiões turísticas passa a se dar por meio de chamadas públicas de projetos, orientadas nos Eixos de Atuação do PRT e em critérios específicos considerando a categorização definida no Sistema de Informações Gerenciais do PRT. Desse modo, os municípios e regiões precisariam aderir de fato ao programa para terem acesso a verbas federais na área de turismo o que, de certa forma, poderia constranger ou induzir a adoção de uma “cultura participativa” (BRASIL, 2013b; ENDRES, 2012).

Do ponto de vista técnico é percebida a orientação para a identificação dos níveis de desenvolvimento turístico das regiões e municípios, oferecendo, dessa forma, subsídios para a tomada de decisões estratégicas. A metodologia teria como foco os Eixos de Atuação do Programa de Regionalização, e o objetivo seria identificar o estágio de desenvolvimento turístico das regiões e municípios.

De acordo com a atualização das diretrizes do PRT, os eixos de atuação são: gestão descentralizada; planejamento e posicionamento de mercado; qualificação profissional dos serviços e da produção associada; empreendedorismo, captação e promoção do investimento; infraestrutura turística; informações ao turista; apoio à comercialização; e monitoramento (BRASIL, 2013c).

Cabe mencionar nesse ponto que a metodologia foi desenvolvida nos gabinetes do ministério sem a participação mais efetiva dos municípios e regiões turísticas (Instâncias de Governança). O propósito desse estudo era apresentar um conjunto de informações que definiria indicadores capazes de categorizar as regiões e os municípios turísticos brasileiros.

A atuação do MTUR, portanto, passa a variar de acordo com a situação encontrada em cada região conforme mostra a figura 6. Os níveis 1, 2, 3 e 4 correspondem respectivamente a Mobilizar, Desenvolver, Qualificar e Promover. Tais informações iriam compor a base de dados constitutiva do Sistema de Informações

Gerenciais do Programa de Regionalização do Turismo, ferramenta de gestão estratégica e de monitoramento do Programa (BRASIL, 2013c).

**Figura 6: Categorização dos Municípios e Regiões Turísticas e a atuação do MTUR.**

ATUAÇÃO	CATEGORIZAÇÃO			
	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4
Fortalecimento Institucional	×			
Planejamento e Posicionam. Mercado	×	×		
Informação ao Turista		×	×	
Qualificação Serviços e Produção Associada		×	×	×
Empreendedorismo e Atração Investimentos		×	×	×
Infraestrutura		×	×	×
Promoção e Apoio à Comercialização			×	×
Monitoramento	×	×	×	×

Fonte: BRASIL, 2013c, p.15.

Para os municípios, os critérios avaliam o nível de atratividade, gestão e de organização do setor como meio de aferir o desenvolvimento turístico. Para as regiões, os indicadores seriam baseados a partir da ponderação verificada nos municípios que a compõem, somado ao fator de cooperação regional entre estes.

Essa avaliação nitidamente sinaliza a urgência de uma maior relação interinstitucional entre as áreas do MTUR, e deste com os estados, municípios, instâncias de governança e atores locais, além da necessidade de maior descentralização de recursos financeiros e técnicos.

A governança local entra nessa nova fase como fator de interlocução dos municípios com a sua respectiva instância de governança turística regional. Estes interlocutores municipais seriam assim os mais adequados para o reconhecimento das identidades locais e para a formulação de propostas que atendam aos anseios das organizações turísticas. As redes entre as políticas públicas e os respectivos

atores representantes, formações que já eram estimuladas na vigência anterior do PRT, são fortalecidas dentro das novas estratégias de descentralização.

As redes e os novos arranjos institucionais são fundamentais em processos descentralizadores e participativos. São as relações entre os atores estatais, privados e do terceiro setor e as implicações dessas relações na dinâmica do planejamento turístico que serão responsáveis pelo avanço ou pela inércia com que se observa o desenrolar do turismo em determinada localidade (ENDRES, 2014).

Na constatação da necessidade de novos estudos de dinâmicas e processos, principalmente no que tange a proliferação de métodos e técnicas de pesquisa padronizada, para se atingirem resultados mais fidedignos em relação às situações vivenciadas pelas instâncias, o PNT 2013/2016 e as novas diretrizes da regionalização indicam a necessidade de incentivos específicos, relacionando os principais órgãos federais de fomento à pesquisa (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes) (BRASIL, 2013a).

Assim, a pesquisa em turismo começa a encontrar maior reconhecimento e importância, comparada com setores transversais como agricultura, saúde, construção civil, no intuito de trazer estudos de caso e perspectivas metodológicas mais fundamentadas sobre o fenômeno do turismo e as políticas públicas voltadas para a atividade (BRASIL, 2013a).

Outro ponto não menos importante é o destaque a valorização da capacidade institucional. No documento de avaliação do PRT, um dos *feedbacks* apresentados é a necessidade dos atores em possuírem habilidades no desenrolar das políticas, tanto em termos de assimilar as diretrizes tecnicamente quanto politicamente e com o foco no fortalecimento das redes de políticas públicas. Nas novas diretrizes apresentadas em 2013, o destaque à capacidade institucional aparece no tópico que reforça a gestão descentralizada, apoiando deliberadamente os novos arranjos institucionais baseados na cooperação e na habilidade interinstitucional (BRASIL, 2011; SILVA, 2015).

Destarte, apesar de terem sido mudanças aparentemente positivas, não se perde aqui o foco relevante sobre o contexto político e institucional no qual permearam essas mudanças nas políticas de turismo. Nesse ponto, uma questão que se coloca é

a forma como o MTUR foi administrado no primeiro governo Dilma, determinando a pouca relevância que essas novas diretrizes e metodologias impactaram o setor.

Nesse período, diversos políticos sem nenhuma vinculação com o *trade* turístico nacional assumiram o MTUR, o que acabou fazendo o ministério perder o foco pragmático em torno do PNT 2013/2016, além do envolvimento de ministros e funcionários internos em desvios de verbas e malversação de recursos públicos<sup>7</sup>.

Inclusive, o próprio Plano Nacional de Turismo 2013/2016 demorou consideravelmente a ser formulado. Quando constata-se que o primeiro governo Dilma iniciou em 2011 e apenas em meados de 2013 houve lançamento da atualização do plano, pode-se ter uma ideia da falta de prioridade que esta pasta ministerial tinha no governo Dilma – diferentemente dos governos Lula nos quais houve os lançamentos dos PNT's nos primeiros anos dos respectivos governos.

Diversas portarias ministeriais se sucederam – uma anulando ou acrescentando informações conflitantes sobre a outra – de modo que a forma como as novas diretrizes do PRT foram sendo implementadas impedia que os interlocutores estaduais, regionais e municipais tivessem mais consciência de que estágio se encontrava a política pública.

O resultado prático desse período do primeiro governo Dilma foi a apresentação de uma atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, lançado junto com o documentos com as novas diretrizes do PRT em 2013. O Mapa do Turismo Brasileiro ganha o status de instrumento orientador da atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas.

É o mapa que define a área – o recorte territorial – que deve ser trabalhada prioritariamente pelo MTUR e pelo Sistema Nacional de Turismo, passando a ser atualizado bianualmente. A indicação dos municípios que o compõem são feitas pelos

---

<sup>7</sup> Para maiores detalhes sobre a instabilidade no Ministério do Turismo ao longo do governo Dilma, disponível em <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,deputado-que-sera-ministro-do-turismo-pagou-motel-com-dinheiro-da-camara-imp-,656847>> <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/apos-serie-de-denuncias-ministro-do-turismo-pedro-novais-pede-demissao.html>> <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/09/14/dilma-aceita-demissao-do-ministro-do-turismo-e-o-quinto-a-deixar-o-governo.htm>> <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/dilma-escolhe-deputado-gastao-vieira-para-o-ministerio-do-turismo.html>> <<http://www.brasil.gov.br/turismo/2014/03/novo-ministro-do-turismo-e-empossado>>.

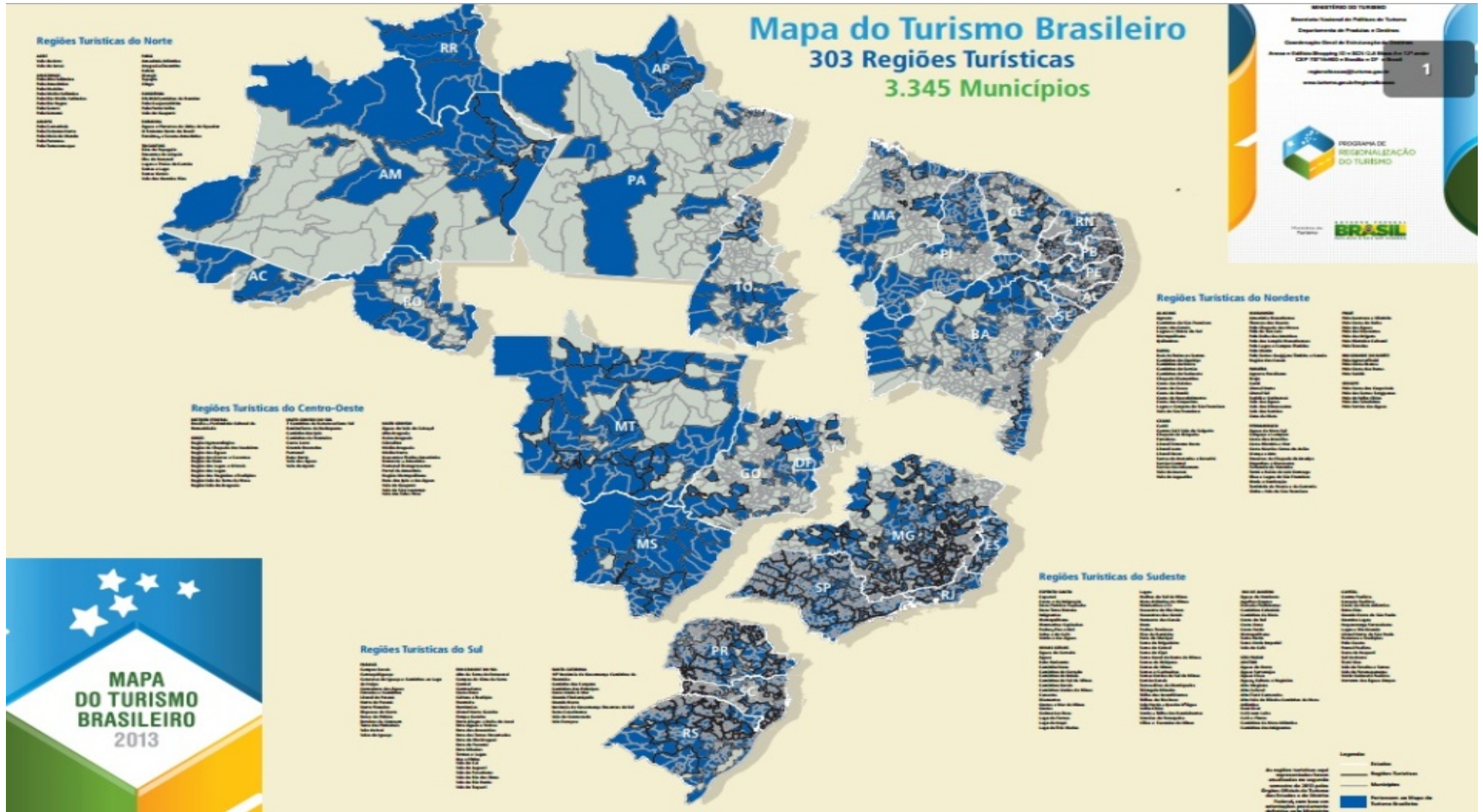
órgãos estaduais de turismo em conjunto com as instâncias de governança regionais, a partir de critérios construídos em conjunto com Ministério do Turismo<sup>8</sup>.

Como mostra a figura 7 abaixo, nesse novo mapa, é perceptível que houve um aumento bastante significativo de regiões e de municípios turísticos, em comparação com o mapa anterior (figura 3) evidenciando que os critérios não foram de fato estabelecidos para implementação neste momento.

---

<sup>8</sup> Critérios serão especificados ao longo deste capítulo.

Figura 7: Mapa da Regionalização do Turismo Brasileiro.



Fonte: BRASIL, 2014.



Assim, somente a partir do segundo governo Dilma que tem início em 2015 é que se percebe as primeiras movimentações em torno da implementação do novo PNT 2013/2016 e das novas diretrizes do PRT. O lançamento de duas portarias lançadas pelo ministério – Portaria Nº 144, de 27/08/2015 e Portaria Nº 205, de 09/12/2015 – oficializaram a metodologia de categorização dos municípios e regiões turísticas e os novos critérios para a consideração das regiões turísticas para fins de novos mapeamentos.

Considera-se “categorização” um instrumento para identificação do desempenho da economia do turismo dos municípios inseridos nas regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro (PORTARIA MTUR Nº 144, 2015). A nova metodologia para categorização utilizada pelo MTUR adotou quatro variáveis de desempenho econômico: número de empregos, número de estabelecimentos formais no setor de hospedagem e estimativas de fluxo de turistas domésticos e internacionais.

A escolha das variáveis se deu pela relação direta com a atividade turística; pela disponibilidade dos dados acessíveis ao MTUR, sem quaisquer custos; a possibilidade da comparabilidade objetiva entre os municípios; a abrangência, já que todos os dados são disponíveis para todo o universo de estudo e as facilidades de atualização periódica dos dados.

Além de estabelecer a categorização enquanto instrumento metodológico, outra portaria ministerial, a nº 205, oficializou algumas definições importantes para operacionalizar esta questão: a portaria 205 dispõe sobre o conceito de região turística e quais as condições obrigatórias para que os municípios, agora mais protagonistas na implementação do PRT, possam participar desse novo momento da regionalização turística brasileira. As tabelas 2 e 3 abaixo resumem o conteúdo dessas portarias para regiões e municípios.

Tabela 2 – Exigências, compromissos e recomendações para as REGIÕES.

EXIGÊNCIAS MÍNIMAS <sup>9</sup>	COMPROMISSOS <sup>10</sup>	RECOMENDAÇÕES
<p>1) Municípios devem possuir características similares e/ou complementares e aspectos que os identifiquem enquanto região, ou seja, que tenham uma identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica em comum.</p> <p>2) Municípios devem ser limítrofes e/ou distribuídos de forma contígua.</p> <p>3) A região deve ter sua composição aprovada pelo Fórum ou Conselho Estadual de Turismo.</p>	<p>1) Indicar, no sistema, um representante <u>regional</u> responsável pela interlocução do Programa de Regionalização do Turismo, nos casos em que a região turística disponha de uma Instância de Governança ativa.</p> <p>2) Institucionalizar a Instância de Governança Regional, caso ainda não exista ou esteja inativa.</p> <p>3) Elaborar um Planejamento Estratégico Regional de Turismo, caso ainda não o possua.</p>	<p>1) A região deve conter uma quantidade de municípios administrável. Quanto mais municípios, maior é a dificuldade de articulação.</p> <p>2) O Órgão Oficial de Turismo Estadual deverá alimentar o sistema disponibilizado pelo Ministério do Turismo com as regiões identificadas, no prazo a ser acordado.</p> <p>3) A região turística deverá possuir um nome que transmita e valorize sua identidade.</p> <p>4) Caso exista Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, a partir de 2009, sugere-se que a região turística contemple o Polo (municípios) já trabalhado pelo Prodetur.</p>

Fonte: Proposta para Atualização do Mapa do Turismo Brasileiro (2016). Documento cedido pela SETDE (2015).

<sup>9</sup> As exigências 1) e 2) foram definidas pela Portaria MTur nº 313/2013.

<sup>10</sup> Os compromissos foram previstos na Portaria MTur nº 313/2013.

**Tabela 3 – Exigências, compromissos e recomendações para os MUNICÍPIOS.**

EXIGÊNCIAS MÍNIMAS	COMPROMISSOS	RECOMENDAÇÕES
<p>1) Possuir órgão responsável pela pasta de turismo (Secretaria, Fundação, Coordenadoria, Departamento, Diretoria, Setor, dentre outros)<sup>11</sup>.</p> <p>2) Destinar dotação para o turismo na lei orçamentária anual (ano referência 2015)<sup>12</sup>.</p> <p>3) Município, prefeito ou dirigente municipal de turismo, deve assinar um Termo de Compromisso, conforme modelo disponibilizado pelo MTur e UF, se comprometendo em realizar as ações necessárias, aderindo, com isso, de forma espontânea e formal ao Programa de Regionalização do Turismo e à região turística.</p>	<p>1) Indicar um representante <u>municipal</u> responsável pela interlocução do Programa de Regionalização do Turismo e por participar ativamente da instância de governança regional.<sup>13</sup></p> <p>2) Destinar, anualmente, recursos orçamentários para o turismo.</p> <p>3) Constituir ou reativar o colegiado/conselho de turismo do município, caso ainda não exista ou esteja inativo.</p> <p>4) Apoiar o desenvolvimento do turismo regional, de forma cooperada.</p> <p>5) Elaborar um Planejamento Estratégico Integrado à Região, caso ainda não o possua.</p>	<p>1) Se um município está vinculado à uma região por sua importância turística, pelo fornecimento de produção associada ou de serviços de apoio ao turismo, sugere-se mantê-lo no mapa. Se integram a região apenas por serem limítrofes, sem caracterizar qualquer atividade vinculada ao desenvolvimento do turismo na região, sugere-se que sejam excluídos do mapa.</p>

**Fonte: Proposta para Atualização do Mapa do Turismo Brasileiro (2016). Documento cedido pela SETDE (2015).**

Além dessas exigências e compromissos, o ministério ainda elenca alguns critérios adicionais que podem ser ou não exigidos em um ou outra chamada pública em especial. Os critérios opcionais são os seguintes:

- Existência de Lei Municipal de Turismo Vigente
- Existência de Colegiado Municipal de Turismo (Fórum ou Conselho ativo)/Instância de Governança Regional
- Existência de Fundo Municipal para o Turismo

<sup>11</sup> A comprovação é realizada por meio da apresentação da norma que estabelece a competência do respectivo órgão (Estrutura do Órgão).

<sup>12</sup> A comprovação é realizada por meio da apresentação da cópia da Lei Orçamentária Anual (em vigência) e do QDD (Quadro de Despesa Detalhada) grifado onde está alocada dotação orçamentária específica para o turismo. A LOA 2015 se refere ao orçamento municipal para o ano de 2016.

<sup>13</sup> Compromisso definido pela Portaria MTur nº 313/2013.

- Participação ativa de representante municipal na Instância de Governança Regional
- Existência de diagnóstico da oferta turística
- Existência de estudo de demanda turística
- Existência de estratégia de segmentação e posicionamento de mercado
- Existência de Plano Municipal de Turismo
- Existência de projeto/ação do Plano Municipal executado ou em execução
- Existência de Diretrizes de Turismo no Plano Diretor Municipal
- Existência de Plano de Marketing e/ou de Posicionamento de Mercado
- Percentual de prestadores de serviços cadastrados [Cadastur X RAIS]
- Número de guias de turismo cadastrados no Cadastur
- Participação do município em programas e ações do governo Estadual/Federal
- Existência de plano ou programa para o desenvolvimento da produção associada ao turismo no município
- Existência de produto(s) associado(s) à atividade turística
- Existência de programas/ações de fomento ao empreendedorismo turístico local
- Existência de associação/cooperativa do setor de turismo no município
- Existência de mecanismos de incentivos fiscais ou tributários para o setor de turismo no município
- Existência de um banco de imagens com fotos e/ou vídeos atualizados dos principais atrativos do município
- Existência de site atualizado com informações turísticas do município
- Existência de material promocional do município
- Comercialização do município por agências/operadoras
- Existência de série histórica do fluxo de turistas no município
- Existência de monitoramento da ocupação hoteleira do município
- Existência de sistema de monitoramento das ações de desenvolvimento turístico do município
- Existência de sistema de monitoramento e avaliação de resultados e impactos do turismo no município
- Existência de monitoramento da evolução da arrecadação de impostos do setor de turismo no município

- Existência de monitoramento do perfil e da satisfação dos turistas que visitaram o município
- Existência de monitoramento e projeções das tendências da demanda turística para o município
- Existência de monitoramento da evolução do número de empregos do setor de turismo no município

Além da oficialização da categorização e de facilitar o remapeamento turístico, considerado prioridade bianual de cada estado da federação, entende-se pela análise dos documentos que a intenção com as novas regras também são no sentido de dar maior liberdade às regiões turísticas de se organizarem conforme suas necessidades e conveniências.

As mudanças permitiram, por exemplo, que os estados pudessem estabelecer novas instâncias de governança mesmo a partir da separação de municípios que façam parte da mesma região turística ou entre municípios de regiões diferentes, teoricamente em consonância com as partes envolvidas, e, ainda, induziu que municípios tivessem ao menos um departamento de turismo em seu organograma administrativo e destinassem um mínimo possível de verba municipal para o turismo.

Assim, foram categorizados nesse primeiro momento 3.345 municípios em todo o Brasil, redefinindo o mapa do turismo brasileiro, no qual os municípios foram agrupados em cinco categorias, de A até E<sup>14</sup>, como é mostrado na figura 8 abaixo.

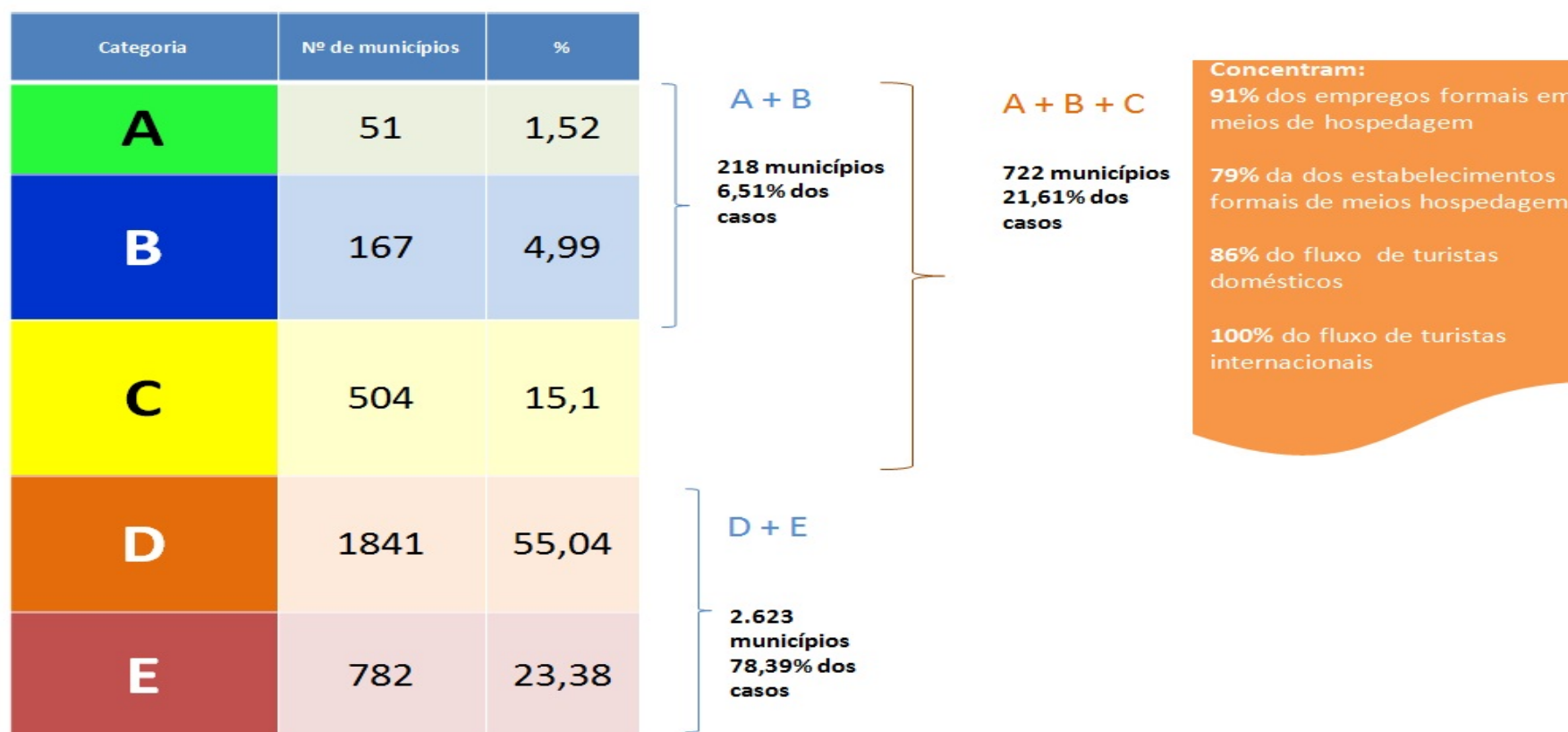
---

<sup>14</sup> Essa metodologia é chamada análise de cluster (agrupamento) de Mingoti (2005). Essas variáveis estão considerando a relação direta e evidente com a economia do turismo.

Figura 8 – Resultados da categorização dos municípios e regiões turísticas brasileiras.

# Resultados

**3.345 municípios do Mapa do Turismo Brasileiro**



Fonte: Oficina de Atualização do Mapa do Turismo Brasileiro. Documento cedido pela SETDE (2015).

A categoria A está representando os municípios com maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem. O grupo responde por 47% da estimativa de fluxo turístico doméstico do Brasil e 82% do internacional. O grupo B tem 167 municípios, o equivalente a 5% das cidades categorizadas pelo Ministério do Turismo. Juntos os grupos A e B, representados por 218 municípios, respondem por 68% do fluxo doméstico brasileiro e 97% do internacional. Já o grupo C, com 504 municípios, representa 15% do total avaliado. O maior número de cidades do Mapa do Turismo, 2.623, ou 78% do conjunto avaliado concentram-se nos grupos D e E, que reúne municípios de menor fluxo de turistas e empregos formais no setor.

Essas variáveis utilizadas na definição das categorias utilizam os seguintes critérios: o número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem e o número de empregos formais no setor de hospedagem – ambas estimativas feitas a partir da Relação Anual de Informações Sociais RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego –; ainda leva-se em conta a estimativa de turistas a partir do Estudo de Demanda Doméstica obtido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE/Ministério do Turismo; e também se considera a estimativa de turistas a partir do Estudo de Demanda Internacional.

O que se percebe pela categorização é uma concentração de fluxo turístico e infraestruturas básicas e turísticas em uma minoria de localidades, e um vasto território pouco visitado e sem infraestrutura específica. A ideia em tese é que, a partir das características de cada grupo de municípios, torna-se mais objetivo direcionar os investimentos adequados a cada um deles.

A intenção da metodologia continua a mesma; melhorar os critérios para definir políticas públicas para o setor e criar um instrumento capaz de subsidiar, de forma objetiva, a tomada de decisões de acordo com o desempenho da economia do turismo de cada localidade. O objetivo não é hierarquizar os municípios, mas agrupar-se de forma que se reconheçam diferentes necessidades.

Desde então, esta é a metodologia prioritária que passou a subsidiar regras e critérios do Ministério do Turismo para aplicação de recursos para apoio a programas, projetos e ações de desenvolvimento do turismo, com o objetivo de uma maior eficiência na alocação desses recursos públicos.

Desse modo, a regionalização do turismo, adotada desde a criação do Ministério do Turismo em 2003, está contemplada em todos os planos nacionais de turismo. Com o passar dos anos, o processo de desenvolvimento regional, instalado a partir do PRT, foi ganhando força e status nas políticas desenvolvidas pelo setor, até se tornar a diretriz central para o processo de desenvolvimento turístico brasileiro.

Diante disso, é importante frisar que a implementação o PRT atualmente continua dando foco às regiões turísticas estabelecidas a partir do Mapa do Turismo Brasileiro, com destinos categorizados por meio do desempenho de suas economias do turismo. O atual Plano Nacional de Turismo 2018/2022 vem ratificando em suas diretrizes o fortalecimento da regionalização do turismo.

Percebe-se, destarte, que o Programa de Regionalização do Turismo, foco deste trabalho, apesar de seus altos e baixos, tem sido atualizado nos sucessivos Planos Nacionais de Turismo, portanto, configurando-se no principal macro programa de orientação para a política de turismo na qual o atual governo federal se apoia. O programa tem reiterado sistematicamente os conceitos tanto em termos de fortalecimento institucional quanto em termos da importância para a formação de redes e da governança associada (BRASIL, 2013).

O atual Plano Nacional de Turismo (2018/2022) considera que, mesmo tendo sido institucionalizadas algumas redes de cooperação representadas pelas Instâncias de Governança Regionais, é necessário avançar no apoio às ações que promovam a organização e a integração motivando a participação e a ampliação da representatividade dos agentes produtivos nas diferentes instâncias de governança que integram o modelo de gestão (BRASIL, 2018).

Assim, teoricamente o incentivo à governança se aperfeiçoa, bem como a interlocução e a qualificação institucional a partir das unidades federadas com as regiões e os municípios que compõem o Mapa da Regionalização no intuito de avançar na prática da gestão compartilhada de forma consensual e coletiva (BRASIL, 2018).



## **CAPÍTULO 4: RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRT NO RIO GRANDE DO NORTE**

Para concretização da principal diretriz do PRT – a governança turística – foi enfatizado a questão da institucionalização da participação como um dos pressupostos para o sucesso do programa. Aliás, esta questão da gestão participativa através de grandes conferências nacionais, conselhos e fóruns consultivos e deliberativos foi uma das principais marcas na gestão pública implementados pelo governo Lula em todo o planejamento estatal (AVRITZER, 2009).

As Instâncias de Governança Regionais enquanto arranjos institucionais cristalizavam a gestão descentralizada e compartilhada proposta pelo PRT, elemento chave para a efetividade do Programa. Ou seja, não bastava ter um plano específico para o turismo, mas sim prever as articulações eficientes entre todos os níveis dessa estrutura, bem como os atores que compõe cada representação entre si. O que vem ao encontro da noção de que o processo de desenvolvimento do turismo, ou por meio dele, exige a articulação e o comprometimento de muitos atores.

No Rio Grande do Norte o PRT se materializou por meio da criação de polos de turismo. Nesses polos, atores públicos, privados e da sociedade civil teriam nas instituições colegiadas (as Instâncias de Governança) o discernimento de discutir e acordar as ações regionais de turismo, além de priorizar instrumentos estratégicos para cada realidade regional.

Entretanto, fato que também se observou na análise do PRT na Paraíba, houve discricionariedade na formação dos polos potiguares pelo órgão Estadual, sem estudos ou critérios para unir municípios. Desse modo, o pensamento crítico sobre a implementação da política pública ficou prejudicado, qual seja impulsionar os valores do trabalho cooperado. O que se percebeu foi uma exaltação aos resultados numéricos e estatísticos.

Desse modo, a inserção dos municípios nos polos foi feito de maneira que não levou em consideração a vocação turística ou antecedentes na atividade, tendo sido muitos simplesmente adicionados aos mapas turísticos por possuírem apoio de

políticos influentes, que acabam integrando as regiões, mas não tem participação efetiva nas deliberações dos conselhos, muito menos desenvolvem ações ou projetos. O único objetivo é o acesso a verba, muitas vezes associadas, como também no caso da Paraíba, a eventos de massa.

Como salienta-se no trabalho de Silva (2015b), no Rio Grande do Norte, existem alguns municípios na região do Seridó como Equador, Ouro Branco e Santana dos Matos que são indiferentes ao andamento do PRT na região, e efetivamente não participam com representação em reuniões do conselho gestor do polo turístico.

As instâncias de governança regional, chamadas no RN de conselho dos polos de turismo, exercem dupla função de instituição e colegiado. Assim, os conselhos regionais de turismo discutem e também deliberam sobre a melhor maneira de implementar o turismo através dos próprios instrumentos normativos ou estratégicos.

Como consequência da atualização do PRT em 2013, foi inserido um novo elemento aos interlocutores, o municipal, para tentar viabilizar a articulação entre as instâncias de governabilidade que compõe a rede colaborativa. No entanto há deficiências perceptíveis na parte executiva do programa, necessitando ser aprimorada, devido à falta de cooperação observada nos colegiados regionais (SILVA, 2012).

Os polos turísticos no RN nascem em 2005 com a institucionalização de três regiões: o Polo Costa das Dunas pelo Decreto Nº 18.186, de 14 de Abril de 2005, o Polo Costa Branca pelo Decreto Nº 18.187, de 14 de Abril de 2005 e Polo Seridó pelo Decreto Nº, 18.429, de 15 de Agosto de 2005. Nos anos de 2008 e 2009, surgem o Polo Serrano pelo Decreto Nº, 20. 624, de 17 de Julho de 2008 e o Polo Agreste/Trairi pelo decreto Nº, 21.390, de 11 de Novembro de 2009.

Os polos do RN possuem quase a rigor o mesmo tipo de Regimento Interno, seguindo as mesmas orientações, ou seja, são documentos que trazem em sua estrutura as orientações e deliberações pertinentes para o funcionamento e direcionamento das reuniões dos conselhos.

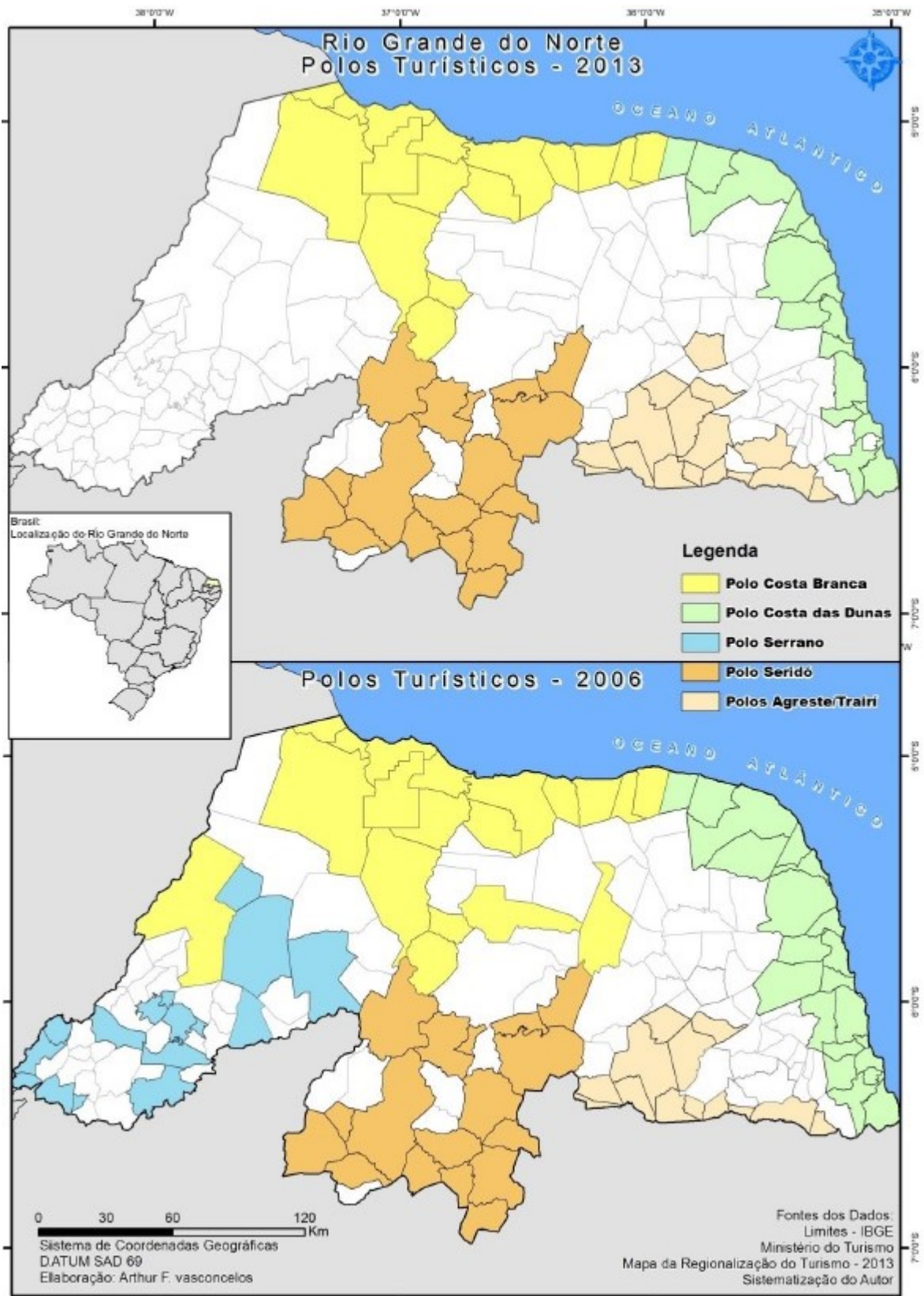
Estes conselhos são considerados espaços de atuação teoricamente independentes no processo de suas atividades, tendo como norte a política de regionalização e o conceito de governança regional proposto pelo Ministério do

Turismo. Estas características os colocam como legítimos espaços democráticos para seus representantes e para toda a cadeia produtiva do turismo debater os anseios de setores pretensamente envolvidos no turismo, desde as Instituições de Ensino Superior (IES) à Instituições privadas e/ou financeiras.

Nesse primeiro momento, o que unia estas regiões eram eminentemente suas similaridades no que se refere a atrativos e aspectos geográficos. Além disso, se utilizou a participação no programa do governo anterior, o PNMT, para delinear os polos. Entretanto, em alguns casos municípios foram alocados em regiões com as quais não tinham ligação, devido ao intuito do governo criar inicialmente 5 polos apenas.

Dessa forma, a construção desses polos não acompanhou critérios estabelecidos, além de muitos municípios que se integraram a regiões por pressões políticas. Esse caso também é semelhante à realidade paraibana. Além disso, no caso do RN, há uma desconexão espacial perceptível, caso do Polo Serrano, visualizado pela a cor azul no mapa da figura 9 abaixo.

Figura 9: Mapa dos Polos de Turismo do RN.



Fonte: Silva, 2015b.

Na análise do mapa do Rio Grande do Norte percebe-se que, dos cinco polos de turismo existentes no ano de 2006, primeiro mapeamento realizado pelo ministério/governo do estado, excluiu-se o Polo Serrano no mapeamento realizado em 2013. Além da exclusão total de um dos polos de turismo, é perceptível que os demais perderam municípios, fenômeno que também foi verificado no mapa da Paraíba, resultado da falta de critérios que até então determinava a criação destes mapas.

Essa desconexão ou descontinuidade se verifica como uma contradição, tendo em vista que entre as premissas do PRT está o debate de problemas compartilhados que ultrapassam os limites administrativos dos municípios, entendendo o turismo como uma cadeia produtiva abrangente. As lacunas entre os municípios torna o trabalho cooperado difícil, assim como a participação nas Instâncias de Governança, problema também verificado na Paraíba.

Outra informação pertinente a ser considerada é que a formação dos conselhos gestores de turismo de cada polo sofreu diversas reformulações no período de 2008 – 2014. Estas mudanças são previstas a cada dois anos nos conselhos, em suas estruturas de representatividade, revisões em seus estatutos, e nas regras de governança.

Desse modo, cada conselho gestor regional tem critérios diferentes para estabelecerem seus membros e compartilham de alguns membros provenientes do setor público, como o governo estadual que deve estar presente com assento em todos os espaços. Assim, ainda que o fator participação seja comum, a formação destes conselhos é independente, apresentando equipes diferenciadas em todas as regiões. Cada estatuto regula a formação e a paridade das diferentes esferas governamentais, da sociedade civil, bem como iniciativa privada.

#### 4.1.1 Conselho do Polo Seridó: Caracterização

Com a criação do MTUR e, posteriormente com a implementação do PRT, tem início tanto no meio acadêmico quanto no mercado, discussões sobre a importância da interiorização do turismo nos municípios com potencial para o desenvolvimento da atividade. A região geográfica do Seridó é uma típica paisagem interiorana, destacada

pela cultura, hospitalidade do povo sertanejo, além da vasta gastronomia disposta aos turistas/visitantes. O interior seridoense é constituído pelo personagem do vaqueiro, pelas vilas, os eventos religiosos e, sobretudo, pela geomorfologia que permite a contemplação de belas vistas, dando ao Polo Seridó características pitorescas e caras ao turismo.

Desde então, o turismo no Polo Seridó Potiguar vem sendo discutido; isto é perceptível pelas pesquisas já existentes, que colocam as potencialidades turísticas como foco em busca da resolução de problemáticas em torno do desenvolvimento local e social da região. Nesse sentido, o estabelecimento do Conselho do Polo de Turismo do Seridó representou um avanço nessa discussão.

O Polo Seridó se caracteriza por um número elevado de municípios, assim como a região Brejo na Paraíba. São um total de 17 municípios agregados, sendo Currais Novos e Caicó os dois maiores em termos populacionais e de importância no que diz respeito a comércio e serviços.

Ao longo dos anos, o Polo Seridó apresentou algumas mudanças consideráveis na composição do seu conselho gestor, levando em conformidade mudanças no estatuto do conselho. Sua formação inicial dá-se em virtude do lançamento do “Roteiro Seridó”, primeiro projeto vinculado ao Programa de Regionalização, realizado em 2005, pelo SEBRAE e SETUR-RN.

O Roteiro Seridó apresentou-se à época como a primeira ferramenta de desenvolvimento turístico regional. Participaram do roteiro os municípios de Caicó, Currais Novos, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Acari, Parelhas e Lagoa Nova.

Neste projeto pioneiro, alguns objetivos foram alcançados, como por exemplo: o número de empreendimentos turísticos aumentou relativamente; aspectos de infraestrutura básica como a reparação de estradas e o incentivo à produção alimentícia (agricultura e pecuária tradicionais), o que contribuiu para o sentimento de pertencimento à terra e a territorialidade, valores pregados pelo PRT.

No entanto, resultado principal do projeto Roteiro Seridó foi a germinação da ideia em torno do estabelecimento de parcerias entre gestão pública, iniciativa privada e atores da comunidade local como forma de promover o desenvolvimento do turismo regional.

Assim, a partir daí, sob a tutela da coordenação do SEBRAE, dá-se a criação do conselho do polo Seridó, entidade de caráter consultivo e deliberativo. De acordo com o regulamento estabelecido, o Conselho de Turismo tinha por objetivo potencializar o desenvolvimento das localidades abrangidas na região do Seridó, buscando a integração das ações federais, alinhadas as políticas estaduais e municipais e sociedade em geral, a partir do gerenciamento regional das receitas geradas pelo turismo.

Apesar do número grande de municípios determinados pelos decretos de criação dos Polos (o primeiro mapa do turismo contava com 17 municípios no Polo Seridó) nem todos foram incorporados ao conselho. Os representantes municipais foram escolhidos inicialmente por terem participado deste momento, assim como o SEBRAE que permaneceu frente à secretaria executiva do conselho do Polo de 2008 a 2012. Outras entidades presentes foram incluídas de acordo com os seus interesses e atividades relacionadas ao turismo, porém a maior representação era do poder público, em virtude de sua ampla participação.

Na tabela 4 abaixo, lista-se as entidades que participavam do conselho do Polo Seridó na época de sua fundação.

**Tabela 4 - Composição do conselho do Polo Seridó 2008 - 2010.**

<b>MUNICIPIOS</b>	<b>TERCEIRO SETOR</b>	<b>PÚBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>
Acari	AMSO – Associação dos Municípios do Seridó Oriental	Banco do Nordeste do Brasil	SEBRAE
Caicó	Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (ADESE)	Instituto de Desenvolvimento Sustentável e meio Ambiente (IDEMA)	ABRASEL - RN
Carnaúba dos Dantas	CRACAS – Associação Regional do Artesanato do Seridó	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas
Cerro Corá	Faculdade do Seridó	Secretaria de Estado de Trabalho, Habitação e Ação Social (SETHAS) / PROART	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)
Currais Novos	Amigos do Seridó	SETUR – Secretaria de Turismo do Estado	CERSEL – Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Seridó

Lagoa Nova	CREDISERIDÓ Cooperativa de Crédito Rural do Seridó	Banco do Brasil	
Parelhas	Faculdade Católica Santa Terezinha		
Jardim do Seridó	UFRN		

Fonte: SILVA (2015b)

No começo da década de 2010, conselho do polo Seridó passou por nova reformulação e se fortaleceu com novos membros que foram agregados, como o município de Florânia, o IPHAN, o Sindicato de Bares e Restaurantes e a Fundação Seridó (Tabela 5). Essa agregação de atores pode ser explicada pela efervescência participativa em torno do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS), documento relacionado ao PRODETUR-NE II, que foi demandado pelos governos estaduais<sup>15</sup>.

Tabela 5 - Composição do conselho do Polo Seridó 2010 - 2012.

MUNICIPIOS	TERCEIRO SETOR	PÚBLICO	PRIVADO
Acari	Sindicato dos Guias de Turismo	Banco do Nordeste do Brasil	SEBRAE
Caicó	ADESE	Instituto de Desenvolvimento Sustentável e meio Ambiente (IDEMA)	Sindicato de Bares e Restaurantes
Carnaúba dos Dantas	CRACAS – Associação Regional do Artesanato do Seridó	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas
Cerro Corá	Faculdade do Seridó	IPHAN	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)
Currais Novos	Fundação Seridó	SETUR – Secretaria de Turismo do Estado	CERSEL Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Seridó
Lagoa Nova	CREDISERIDÓ Cooperativa de Crédito Rural do Seridó	Banco do Brasil	
Parelhas	Faculdade Católica Santa Terezinha	EMPROTUR – Empresa Potiguar de	

<sup>15</sup> Na Paraíba, foi elaborado nos idos de 2005 o PDITS para a região Litoral, contudo foi instituído pelo governo do estado um conselho especial para sua elaboração, desconectado da política de regionalização. A criação de conselhos gestores era exigência das próprias agências financiadoras (BID e Banco Mundial) (DELGADO, 2009; MOURA e GARCIA, 2009; LIMA, SOUSA e SANSON, 2008).



		Promoção Turística do RN	
Jardim do Seridó	UFRN		
Florânia			

Fonte: SILVA (2015b)

A terceira atualização da composição do conselho (Tabela 6), percebe-se algumas perdas de representatividade. Instituições como o IBAMA e o IDEMA deixaram de fazer parte e não foram substituídas. Porém, houve inserções também de novos membros como a Associação de Artesãos de Currais Novos, da Associação dos Culinaristas do Seridó e do representante da ABETA.

Tabela 6 - Composição do conselho do Polo Seridó 2012 - 2014.

MUNICÍPIOS	TERCEIRO SETOR	PÚBLICO	PRIVADO
Acari	Sindicato dos Guias de Turismo	Banco do Nordeste do Brasil	SEBRAE
Caicó	ADESE	IPHAN	ABETA – RN Associação de empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura
Carnaúba dos Dantas	CRACAS – Associação Regional do Artesanato do Seridó	SETUR – Secretaria de Turismo do Estado	CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas
Cerro Corá	Faculdade do Seridó	Banco do Brasil	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)
Currais Novos	Fundação Seridó	EMPROTUR – Empresa Potiguar de Promoção Turística do RN	
Lagoa Nova	Associação de Artesãos de Currais Novos		
Parelhas	Faculdade Católica Santa Terezinha		
Jardim do Seridó	UFRN		
Florânia	Associação de Artesãos e Culinaristas do Seridó		

Fonte: SILVA (2015b)

Atualmente o conselho está constituído pelas instituições apresentadas na tabela 7 abaixo. Vale ressaltar, contudo, que as mudanças ocorrem de forma democrática por votação, respeitando os princípios do regulamento interno que estipulam a saída de membros que não se fazem presentes e a entrada de novos membros interessados.

**Tabela 7 – Composição atualizada do conselho do Polo Seridó.**

<b>MUNICIPIOS</b>	<b>TERCEIRO SETOR</b>	<b>PÚBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>
Acari	AMSO – Associação dos Municípios do Seridó Oriental	Banco do Nordeste do Brasil	SEBRAE
Caicó	ADESE	Caixa Econômica Federal	ABAV
Carnaúba dos Dantas	CRACAS – Associação Regional do Artesanato do Seridó	IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	CDL – Câmara dos Dirigentes Lojista
Cerro Corá	Faculdade do Seridó	SETHAS / PROART	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)
Currais Novos	IFRN	SETUR – Secretaria de Turismo do Estado	SINGTUR
Lagoa Nova	Associação das Mulheres Produtoras Rurais da Comunidade Quandu	EMPROTUR – Empresa Potiguar de Promoção Turística do RN	
Parelhas	Faculdade Católica Santa Terezinha		
Florânia	UFRN		
Santana do Matos			

**Fonte: MOURA (2016)**

Nota-se, portanto, que assim como ocorreu no Brejo paraibano, a participação de entidades e associações de cunho local e regional aumentou ao longo das mudanças, muito embora observe-se também o abandono de algumas instituições estaduais que detém prerrogativa para impulsionar o desenvolvimento do turismo.

Outra observação importante, fato que também se verifica na região paraibana, é que nem todos os municípios que, por decreto, estão na região ou polo turístico de fato fazem parte do conselho. O que se pode depreender que a participação é de fato optativa para cada município, sendo importante que exista uma sensibilidade local

para o turismo. No polo Seridó, por exemplo, o município de Jardim do Seridó perdeu seu assento uma vez que não participavam das reuniões, e ainda foi inserido os municípios de Florânia e Santana do Matos.

Recentemente, a partir das exigências do Ministério do Turismo para que pudessem compor o mapa turístico brasileiro, houve um impulso ao fortalecimento dos conselhos a nível municipal. As cidades que não possuíam tiveram que instalar ou reativar seus conselhos. Esse fato gerou discussões e colaborou para que municípios e gestores atentassem mais ao planejamento participativo.

No que diz respeito ao processo eletivo dos integrantes do conselho do Polo Seridó, vale ressaltar algumas diferenças fundamentais em relação a experiência paraibana. Uma delas é relacionada a cadeira de presidente do conselho. Esta tem como representação intransponível o Secretário de Estado do Turismo, com o apoio ainda da coordenadora operacional da Secretaria de Estado do Turismo (SETUR) e coordenadora do PRT além de outros profissionais que atuam no órgão.

Os representantes do polo são eleitos a cada 2 (dois) anos, sendo necessário haver uma votação na reunião com a participação de pelo menos 50% dos integrantes. O primeiro critério a ser avaliado é a presença da entidade nas reuniões, seguido pela representatividade do município na região. Ou seja, isso dá a entender que municípios grandes como Caicó e Currais Novos necessariamente terão assento no conselho, mesmo que não sejam participativos, devido sua importância na região.

Em termos de equilíbrio representatividade no conselho, ou seja, paridade entre as entidades públicas, privadas e da sociedade civil, percebe-se que não há. Pelas tabelas acima que mostram as composições do conselho ao longo dos anos, percebe-se a maior parte dos membros do poder público, e uma menor parte do poder privado.

Ainda, pode-se afirmar que não existem mecanismos estabelecidos de desempenho da instância de governança. O que há periodicamente são as oficinas de atualização do mapa turístico, nas quais não se realiza exatamente uma avaliação, mas considera-se um momento no qual as lideranças locais e regionais podem opinar acerca dos assuntos e das deliberações do MTUR para os Polos.

Outra realidade que agrava a questão da falta de processos avaliativos no conselho é que, muitas vezes, as discussões anteriores sequer são retomadas,

continuando no papel com pouca ou nenhuma efetividade. Nesse contexto, a reclamação é geral de que os assuntos em pauta acabam tornando-se repetitivos e prolixos, o que acaba refletindo no trabalho improdutivo da instância.

A média de reuniões gira em torno de 4 (quatro) por ano. A periodicidade das reuniões acontecem trimestralmente, de acordo com a conveniência do secretário estadual e dos secretários municipais. Ou seja, percebe-se uma total dependência do poder público, o que não se percebe no Fórum do Brejo.

Essa situação de dependência pode ser atestada pelo fato de que no ano de 2014 o espaço permaneceu praticamente inativo. O ano de eleições estaduais mexeu com a dinâmica dos polos de turismo devido à mudança de secretário estadual. As discussões giraram em torno dos representantes dos municípios, de das suas realizações próprias, ou seja, o polo ficou “esquecido” neste período.

#### 4.1.2 Conselho do Polo Seridó: O Arranjo de Governança

Na análise dos arranjos de governança, se faz necessário entender as conjunturas de cooperação e articulação entre os Polos e os poderes estaduais e federais. Assim, é necessário analisar como a política de turismo se desenvolve na esfera estadual (que no caso do RN se concentra na SETUR), bem como na esfera do MTUR para com os municípios, ou seja, como são direcionados investimentos.

Assim como a SETDE na Paraíba, a SETUR do RN é vista como uma instituição apática e sem inovação, não apresentando projetos específicos para a área de turismo. A presença do ente estadual no conselho não acrescenta às discussões, pois não se tem autonomia para a tomada de decisões.

A “política” da SETUR objetivamente se concentra no esforço de ser um “meio” de chegada dos investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aos Polos turísticos mais “organizados”. Entende-se, assim, que o papel da SETUR tem sido eminentemente burocrático, na forma de atender as condições das instituições de fomento.

Como o órgão estadual não tem uma posição de destaque, a liderança dos conselhos acaba ficando por conta dos poderes municipais, que são bastante rotativos o que torna a operacionalidade e a efetividade dos conselhos ainda mais crítica.

No entanto, como já foi colocado, por questões de regulamento, as reuniões dos conselhos devem ser coordenadas pela SETUR, que acaba mandando algum representante (quando dispõe de algum pessoal para viajar até as localidades) e os trabalhos nos conselhos acabam ocorrendo de acordo com a disponibilidade de trabalho do ente estadual, sendo assim, delimitado pela atuação desse órgão. Nesse sentido, todas as distorções no funcionamento da SETUR afetam diretamente a implementação do PRT no estado.

Isso explica porque as reuniões dos conselhos são tão escassas e por vezes intermitentes, conseqüentemente implicando no avançar das discussões. Ainda coloca-se, assim como no caso da Paraíba, que a instabilidade do cargo de secretário de estado prejudica sobremaneira qualquer tentativa de levar adiante as discussões sobre o Programa, cristalizando-se na falta de ações práticas advindas da SETUR.

Uma das únicas ações protagonizadas pelo órgão estadual no Polo Seridó foi a elaboração do PDITS, trabalhado pela SETUR e consultoria contratada. Entretanto, é importante ressaltar que não havia articulação direta desse trabalho, que foi uma ação do PRODETUR nos polos de turismo, com o PRT e as demais atividades da instância de governança.

Nesses termos, é perceptível que se o conselho enquanto a instância do PRT no Seridó caminhou com alguma iniciativa por um determinado momento, isso foi consequência direta desse trabalho impulsionado pelos recursos do PRODETUR. O foco da atuação estava ligado diretamente ao plano PDITS que estava sendo elaborado, enquanto que outras possibilidades de trabalho dentro do conselho ficavam em segundo plano.

Nesse sentido, entende-se que possíveis mecanismos de cooperação entre as outras instituições que tiveram assento no conselho como o IBAMA, IDEMA, Banco do Nordeste, IPHAN e as demais secretarias estaduais, acabaram não sendo trabalhados. Estas se mostraram apenas presentes, como se estivessem no aguardo de definições pós PDITS, contudo sem iniciativas próprias no desenvolvimento do turismo regional.

No nível federal, o MTUR tem participação de forma indireta, via interlocutor do programa nos estados. A forma de atuação e relação MTUR-Municípios se dá por meio de editais públicos, contudo, muito burocráticos e técnicos, esses procedimentos mais dificultam do que ajudam os municípios, carentes de pessoal qualificado, na busca por recursos.

O gráfico 1 abaixo confirma que, no exemplo do Polo Seridó, são realizados pelo MTUR repasses de verbas para os municípios pertencentes ao polo turístico, inclusive durante a vigência do PRT, mesmo que esses repasses não tenham relação direta com a implementação do programa.

**Gráfico 1: Repasse do MTUR para municípios do Seridó/RN (2008 – 2013)**

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL/MUN (R\$)
Acari	0	268.125	0	287.625	0	477.750	1.033.500
Caicó	0	0	97.500	0	243.750	0	341.250
Carnaúba dos Dantas	117.000	97.500	0	0	0	0	214.500
Cerro Corá	195.000	97.700	497.250	0,00	302.250	243.750	1.335.950
Currais Novos	321.750	195.000	136.500	175.500	0	2.000.000	2.828.750
Equador	97.500	0	0	0	0	0	97.500
Florânia	0,00	292.500	312.000	0	0	243.750	848.250
Jardim do Seridó	117.000	126.750	97.500	0	0	0	341.250
Jucurutu	390.000	0	536.250	1.170.000	0	1.487.500	3.583.750
Lagoa Nova	0	97.500	0	0	0	0	97.500
Ouro Branco	117.000	126.750	97.500	0	0	0	341.250
Parelhas	195.000	146.250	624.000	282.750	0	0	1.248.000
Santana do Seridó	243.750	195.000	234.000	0	0	0	672.750
São J. do Sabugi	0	0	0	146.250	487.500	292.500	926.250
Serra Negra do Norte	117.000	0	0	0	0	0	117.000
Tenente L. Cruz	0	0	136.500	0	0	0	136.500
Timbaúba dos Batistas	0	97.500	0	1.159.000	0	0	1.256.500
<b>Total anual</b>	<b>1.911.000</b>	<b>1.740.575</b>	<b>2.765.000</b>	<b>3.221.125</b>	<b>1.033.500</b>	<b>4.745.250</b>	<b>15.420.450</b>

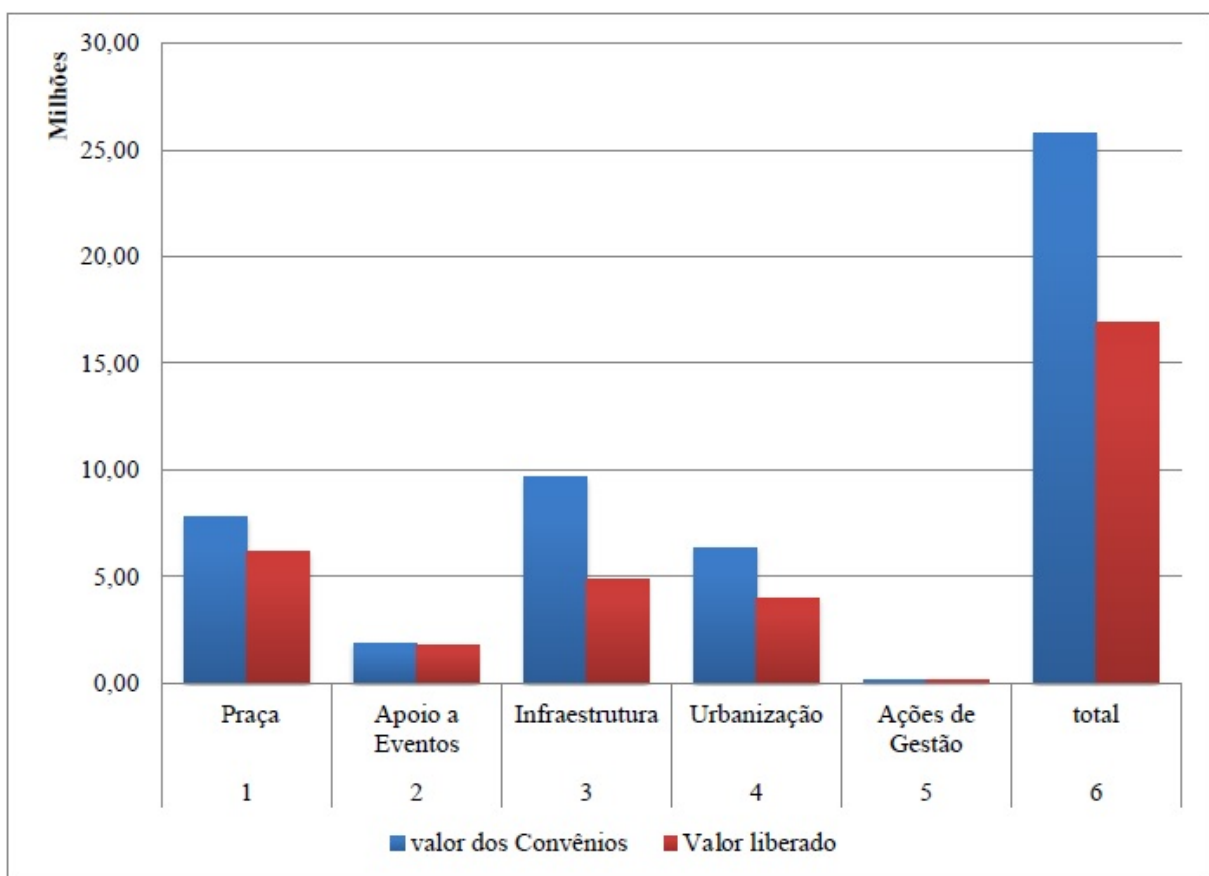
**Fonte: SILVA (2015b).**

Entretanto, diante da reclamação geral de todos os municípios sobre a falta de recursos, depreende-se que esses repasses não tenham relação com a pasta de turismo local, e sim sejam resultado do jogo político das emendas parlamentares entre municípios e o ente federal.

O fato dessas verbas do MTUR não passarem pelo crivo da pasta de turismo local implica a inocuidade das principais secretarias municipais de turismo, e coloca em pauta a transparência local desses investimentos que, ao que indica, foram buscados não em nome do planejamento do turismo, mas apenas de conhecimento de prefeitos e técnicos especializados em projetos.

Como pode ser visto no gráfico 2 abaixo, no Polo Seridó, as verbas para Praças Públicas são as mais vultosas, seguidas por obras nomeadas como “Urbanização” (urbanização de vias, construção de pórticos, canteiros de ruas) e em seguida verbas para Eventos. Ações de gestão, que são verbas para apoio a projetos de desenvolvimento do turismo e mecanismos de gestão, são as que menos recebem recursos. Nesse sentido, pode-se concluir que a maioria dos investimentos do MTUR nos municípios do Seridó são destinados a obras e ações totalmente desconectadas de atrativos turísticos ou diretamente ligadas ao turismo.

**Gráfico 2: Distribuição por categoria de aplicação (uso) Região do Seridó, 2003 – 2014.**



**Fonte: MTUR, Portal da Transparência pública, 2003 – 2014 (SILVA, 2015b).**

Nessa relação direta em busca de recursos com o MTUR, fica explícito que a política e suas diretrizes são deixadas a margem. O interesse dos prefeitos e secretários nestas verbas muitas vezes sequer tem o turismo como destinação. Muito embora vislumbrando os recursos da pasta do turismo, esta área quase sempre não é setor prioritário, então estes recursos por vezes são utilizados em ações de cunho eleitoral, que deem visibilidade ao mandato e a uma possível reeleição.

Neste contexto vicioso, o reconhecimento sobre a flagrante fragilidade dos recursos humanos e tecnológicos dos municípios brasileiros acaba por ratificar no senso comum que o poder municipal efetivamente não é capaz de elaborar projetos para o setor, o que faz com que se recorra a empresas de consultoria, muitas vezes alheias a realidade local.

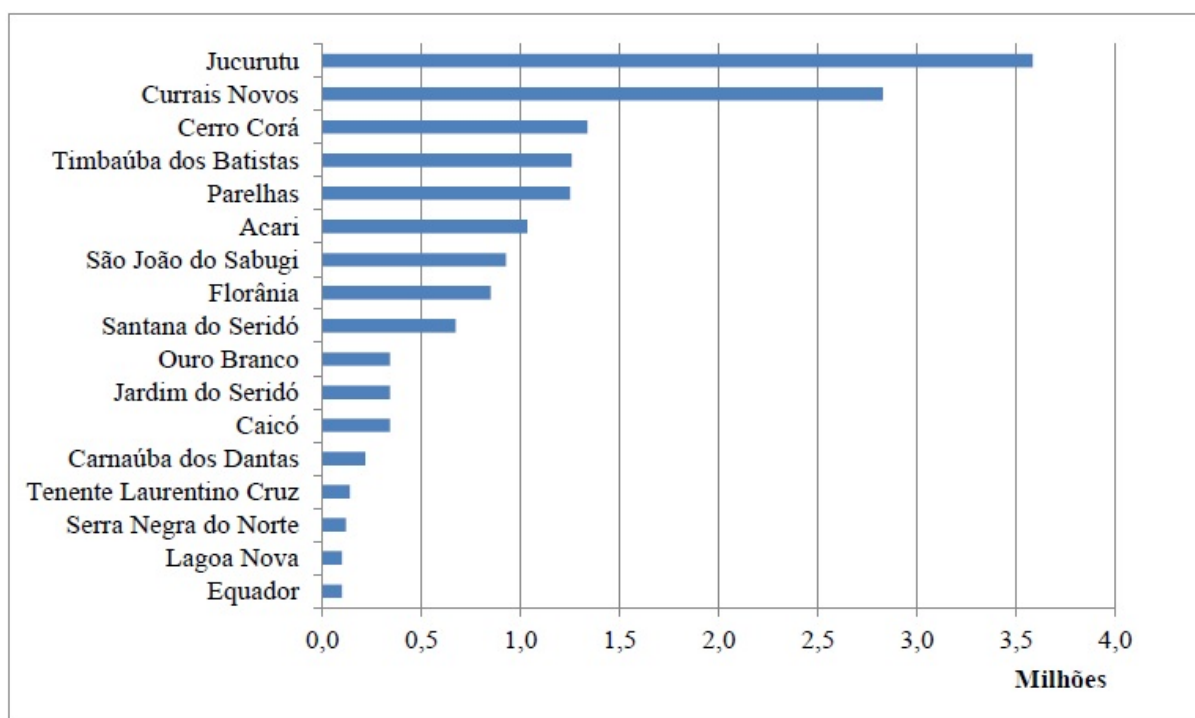
A atuação ministerial no Polo ainda que existente do ponto de vista financeiro, é incipiente enquanto consolidadora de uma política nacional de turismo. Ainda, vale colocar a problemática de que esse tipo de mecanismo de repasse de verba por convênios entre municípios e união via emendas parlamentares, acirra ainda mais a condição de competidores dentro dos polos de turismo.

No mais, a relação entre os entes federativos continua a mesma. Diante da não cooperação nos conselhos regionais via PRT, os municípios que queiram ser ouvidos nos ministérios precisam ter poder de negociação política e de representação, normalmente vinculados à casa civil federal, legislativo estadual, ou federal. Nesse contexto, predomina o velho sentimento de “cada um por si”, deixando aqueles municípios menores em condição desfavorecida para pleitear algum projeto para si ou mesmo buscar por assessoria técnica.

Não há uma governança em torno de projetos ou ações regionais, e sim, a perpetuação de influências políticas e força econômica, que objetivamente decide para onde vão os recursos. Essa afirmação é corroborada pelo gráfico 3 no qual se observa que as localidades onde foram aportados menos recursos são justamente os municípios menores, conseqüentemente de economia pouco relevante dentro da região, e de influência política menor.



**Gráfico 3: Investimentos do MTUR, por município da Região Seridó (2008 - 2014).**



**Fonte: MTUR, Portal da Transparência, 2014 (SILVA, 2015b).**

Com essas afirmações e interpretações, o que se pretende questionar é a atuação do MTUR e a utilização de suas verbas, nem tão vultosas. Ainda que seja o órgão que tenha sido responsável pela inovadora política nacional para o setor através dos PNT's lançados, não conseguiu avançar em termos de distribuição dos recursos, que efetivamente continuam sendo feitos por vínculos políticos e partidários.

Outro aspecto importante a se destacar é o fato da maioria das secretarias de turismo municipais, principalmente nos municípios menores, se limitarem a execução dos eventos da cidade. Em muitas localidades onde não há verbas municipais destinadas a pasta, os repasses do MTUR para eventos são os únicos que os secretários administram, limitando suas competências.

Nesse sentido, as secretarias são bem organizadas, alguns dispendo inclusive de calendários fixos de eventos. Essa situação se assemelha a encontrada da região turística do Brejo na Paraíba na qual a maior parte dos debates realizados no fórum turístico regional são em torno de eventos, mais especificamente o Caminhos do Frio.

Vale reafirmar outra característica comum aos dois estados que é a pouca relevância dada ao turismo, quase sempre relegado a subpasta dentro de outras como

cultura, meio ambiente, agricultura, lazer, esporte e desenvolvimento econômico e, até mesmo, educação.

Muito embora o próprio PRT tenha induzido, em suas novas diretrizes, uma atenção renovada em torno da importância dos municípios para a regionalização, criando a figura do interlocutor municipal e da governança local, não se conseguiu de fato levar para a prática das discussões nos conselhos e fóruns maior atenção no âmbito municipal. A principal atuação das secretarias municipais continua sendo a de executar eventos. Imaginar, na atual conjuntura, que estes municípios sejam capazes de atuar com monitoramento, legislação e gestão de atrativos, por exemplo, são funções sequer citadas pelos atores envolvidos.

Na contramão desse panorama negativo, atores como SEBRAE e as universidades são os únicos membros do conselho que realizaram trabalhos nos quais pode-se constatar indícios de cooperação e governança. O inventários, planos e roteiros turísticos, bem como o apoio a eventos são exemplos destas iniciativas, basilares no processo de implementação da regionalização. Entretanto, com a falta de outras iniciativas e de projetos integradores, esses trabalhos em grande medida ficaram obsoletos e não passam das gavetas das secretarias e órgãos públicos.

Outra característica do conselho são as relações meramente funcionais. As discussões se perdem em determinar de quem é a responsabilidade de executar tal tarefa, não se tendo assim uma liderança, muito menos a responsabilidade compartilhada.

Ainda que os conselhos tenham sido criados para promover a autonomia na governança regional, a realidade de extrema dependência do interlocutor estadual no caso do Polo Seridó agrava esta falta de posicionamento. E em grande medida, isso se deve a diretrizes muitas vezes impostas de cima para baixo sem se ter uma plena consciência da real situação das prefeituras municipais brasileiras, que são administradas sem verbas e sem pessoal capacitado.

Uma característica importante é a não efetivação de parcerias entre os municípios e instituições, tendo em vista que embora haja roteiros turísticos definidos para a região Seridó, estes foram elaborados nos gabinetes estaduais e não surgiram como consequência da participação no conselho.

Entretanto, é comum os discursos de que parcerias entre municípios e parceria público privadas são desejáveis, significando que há um interesse por parte dos envolvidos, contudo não há soluções para os impasses. Um critério preponderante no quesito parceria é a falta de proximidade entre os municípios, neste caso fragmentados geograficamente.

Outro aspecto a ser destacado é o trabalho em grupo, sem o qual não se pode estabelecer elos de uma governança integrada. Como na Paraíba, as articulações de parcerias ocorrem muitas vezes por iniciativa de instituições como o SEBRAE e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Esses atores, tendo em vista sua autonomia financeira e o corpo técnico com que contam, se colocam como parceiros apoiando a divulgação de eventos, e fomentando o empreendedorismo nas localidades.

Percebe-se certa característica funcional das reuniões realizadas no polo de turismo, espaços estes utilizados quase sempre com algum intuito específico, como no caso da elaboração do PDITS do Polo Seridó quando as reuniões aconteciam e avançavam a medida que o plano era elaborado, tendo a consultoria externa papel preponderante.

Nesse caso, dois pontos influenciam: a falta de recursos financeiros e a falta de autonomia das secretarias de turismo locais. Essa questão impede a iniciativa dos membros dos conselhos em criar mecanismos de cooperação, como por exemplo consórcios públicos entre municípios ou outros meios de buscar recursos para a região como um todo.

Além disso, percebe-se que a competitividade, estimulada pelo PRT, é confundida entre os diferentes municípios com competição por recursos dentro do Polo, dificultando a cooperação.

Ou seja, espera-se do conselho de turismo a construção coletiva de um instrumento técnico como um plano de desenvolvimento para distribuir os recursos e operacionalizar os investimentos, entretanto esses mesmos instrumentos estimulam as disputas por recursos, que se enraízam nas discussões e travam a cooperação e o desenvolvimento da noção coletiva da atividade turística. Há uma dificuldade generalizada de entender o que é necessário para se estabelecer enquanto região no mercado turístico.

A comunicação entre os membros do conselho não são suficientes, tendo em vista que o espaço de encontro de gestores e demais atores são apenas nas reuniões do conselho, comprovadas por atas em média de três e três meses, ficando restrito somente a esse ambiente. Ou seja, fica evidente a falta de uma maior comunicação entre as secretarias municipais de turismo do Polo e destas com os demais atores envolvidos.

Ainda que o espaço de participação deva facilitar essa comunicação, ela é insuficiente ficando explícito nas contradições no que se materializa efetivamente, não havendo compromisso, tampouco incentivo.

De modo geral, o polo de turismo do Seridó está aquém em suas funções no sentido de planejar e executar ações. No entanto, algumas ações políticas de planejamento e administrativas foram possíveis por meio da organização em torno do conselho, como a realização do PDITS do PRODETUR II, o que permitiu que as regiões pudessem caminhar em torno da implementação destes recursos.

Isso denota que houve indícios de governança, contudo, uma redução da abrangência das funções e da instituição do conselho do polo de turismo, mostrando desconhecimento das diretrizes operacionais e funcionais da política de turismo. Ainda, foca-se bastante o sentido em si da política de turismo ao financiamento dos municípios, contudo sem o elemento da gestão cooperada que deveria ser imperativo.

Um fenômeno parecido ao ocorrido nas regiões turísticas paraibanas é que grande parte das ações foram direcionadas ao fomento de eventos. Quando parte-se para o planejamento do setor de maneira mais abrangente, há uma passividade em relação ao o que fazer e como fazer, e a tendência a culpar os níveis superiores da estrutura de coordenação do PRT.

No Seridó, a ação de maior impacto (a elaboração do PDITS) contou com a participação dos municípios apenas no repasse de informações turísticas para a consultoria contratada pelo estado do RN, ajudando na coleta dos dados. A participação em oficinas, assim como aconteceu no Conselho do Polo Costa das Piscinas na Paraíba, tinha a função apenas de ratificar as ações estabelecidas pela consultoria e pelo estado.

Além desse trabalho de planejamento, um inventário da oferta turística foi realizado em 2011, sendo outra ação importante realizada com a deliberação do conselho do Polo Seridó em parceria com as universidades locais e o SEBRAE. Houve a cooperação dos municípios da região com apoio logístico para as equipes das universidades.

Contudo, no mais, as ações generalizadas que foram articuladas dentro do conselho do Seridó estiveram proeminentemente relacionadas a eventos, apoiados pelo SEBRAE. Iniciativas como “Roteiro Seridó” foram executadas antes da constituição do conselho, tendo sido essa ação especificamente a que deu impulso a criação do próprio Polo Seridó em 2005. Assim, nesse caso, houve apenas uma parceria bilateral entre estado e SEBRAE que possibilitou o desenvolvimento do projeto Roteiro Seridó, que foi criado especificamente para ser levado ao Salão do Turismo em São Paulo.

Apesar do marketing apresentar frequência nas discussões, o órgão governamental específico nesse processo de implementação da regionalização apresenta-se fora de lugar, pois em muitos casos sequer participa das reuniões e não propõe soluções. Já outras instituições governamentais, como o IDEMA e o IBAMA, estiveram desde o início participando do conselho do Seridó mas em contrapartida sem participação efetiva, tendo em vista que pouco são acionadas pelas iniciativas que insistem em girar em torno no marketing.

No Salão de Turismo também era solicitado aos municípios que participassem com material promocional local, tendo em vista que o conjunto da região não dispunha desse tipo de ação. Esse fato exemplifica a forma controversa que o PRT foi implementado em seus primeiros anos, mostrando a desarticulação do PRT com a EMPROTUR, SETUR e municípios.

No caso do Polo Seridó, durante a execução do PRT através do conselho, houve muitas promessas e avisos discutidos porém não levados a frente, sem efetividade. É o caso do PDITS, que foi realizado enquanto documento mas não foi desenvolvido na prática, do RN Sustentável, da Sinalização Turística, do Plano de Marketing; dentre outras.

Essa realidade no processo de consolidação do conselho enquanto instância de governança denota uma credibilidade desgastada ao longo do tempo, fenômeno

conhecido também nas experiências paraibanas. Os atores acabam desacreditando que esse modelo de gestão participativa possa de fato resultar em ações, principalmente quando essas ações estão quase sempre vinculadas a verbas de difícil acesso.

Ou seja, pode-se considerar que há uma falta de consistência das ações que foram desenvolvidas no Polo Seridó, e as que de alguma forma se concretizaram não conseguiram contemplar os pressupostos da participação, ou seja, o PDTIS, O Roteiro Seridó e os Eventos desenvolvidos não conseguiram construir bases participativas para esse modelo de gestão do turismo.

Há uma carência generalizada de capacitação permanente dos membros dos conselhos, tendo em vista que a demanda por essas ações surgem no mínimo a cada dois anos, tendo em vista as eleições nas esferas municipais e estadual.

Destarte, consolida-se uma postura competitiva entre municípios por recursos. Alia-se a este fenômeno o baixo profissionalismo das secretarias municipais e de seus representantes, bem como o conhecimento pífio sobre as diretrizes do PRT por parte dos agentes nestas instâncias de governança.

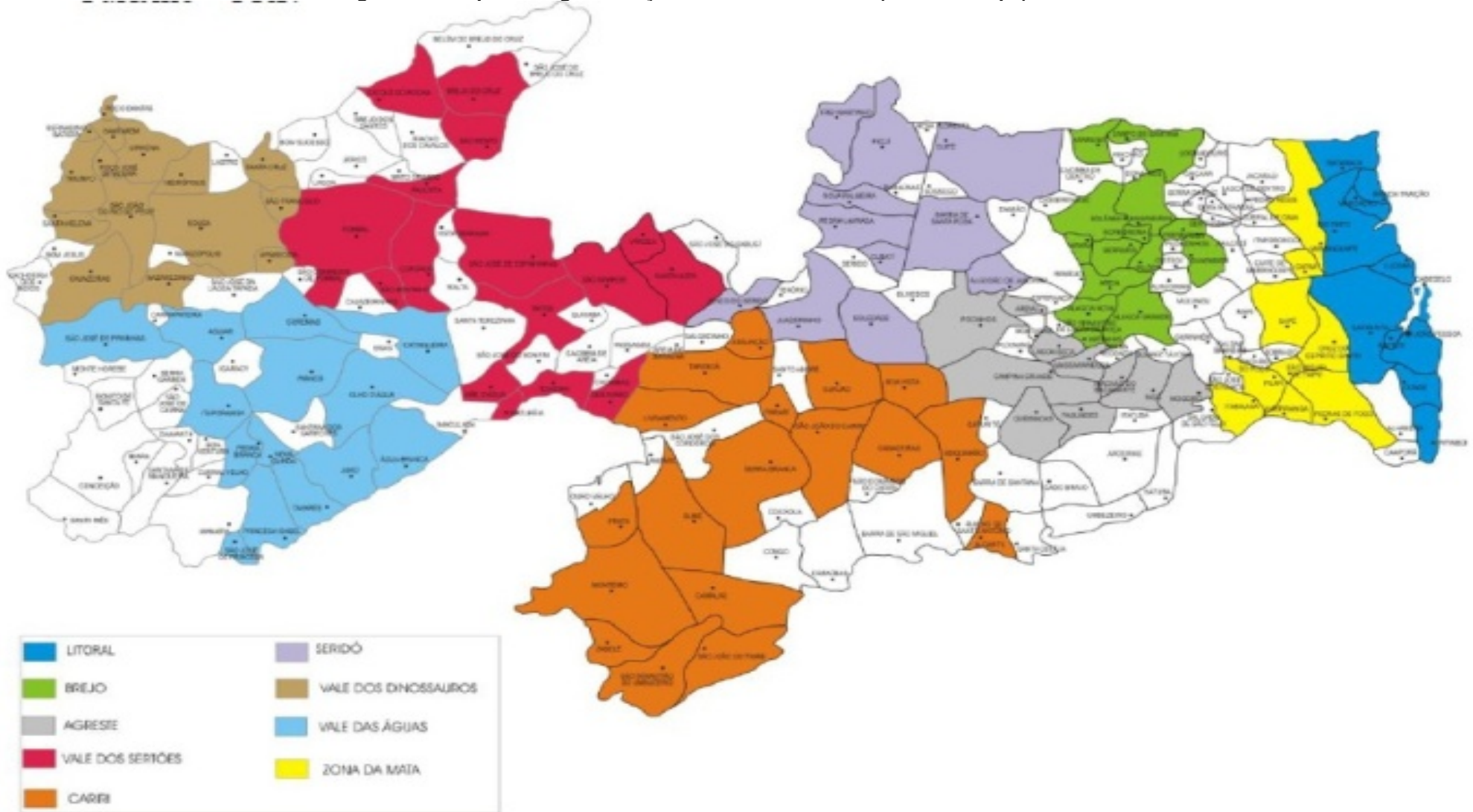
#### 4.2 PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRT NA PARAÍBA

Na primeira gestão do MTUR, até hoje lembrada como bastante produtiva pois lançou bases em todo o Brasil de um novo modelo de gestão pública, não houve tanta mobilização para a sua implementação no estado da Paraíba. O PRT e as instâncias de governança paraibanas começam a ser oficializadas a partir de 2004, contudo, definidas de maneira eminentemente política.

Problematiza-se que a falta de empenho na implementação do PRT por parte do órgão estadual tenha sido devido a outras prioridades do governo estadual como o PRODETUR II e o desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) paraibano através do conselho da Costa das Piscinas. Assevera-se ainda que o governo do estado à época era de um partido antagônico ao que entrava no poder nacionalmente em 2003 (o governador da Paraíba entre 2003-2006 foi Cássio Cunha Lima, do PSDB).

Nesse contexto, e tendo em vista que à época era orientação do Ministério do Turismo que cada estado da federação apresentasse pelo menos três roteiros turísticos para o Salão de Turismo que acontecia anualmente em São Paulo, foram formalizadas apenas três instâncias de governança: a da região Brejo, Cariri e Litoral. E ainda delimitadas nove regiões turísticas no estado, como pode ser visualizado no mapa da figura 10 abaixo.

Figura 10 – Mapa da Regionalização Turística da Paraíba (Primeiro Mapa).



Fonte: SETDE (2009).



A partir do segundo governo Lula, em meio a ações de fortalecimento do setor como a Lei Nacional do Turismo, e o lançamento do PNT 2007/2010, há o período histórico no qual se observam mais avanços e mobilização em torno da participação no planejamento do turismo na Paraíba.

Entretanto, a adesão à regionalização com a divisão das principais regiões turísticas do estado se deu, além de tardiamente, de maneira difusa. A região do Litoral paraibano, por exemplo, onde se encontram as principais infraestruturas gerais e turísticas do estado, além de grande parte do *trade* atuante em nível estadual e nacional, teve sua instância de governança regional criada oficialmente apenas nos idos de 2009.

Ressalta-se, nesse caso, a peculiaridade de que a instância de governança foi inclusive criada após a adesão da região ao projeto dos 65 indutores, que se deu no ano anterior (2008). Ou seja, foi a partir do Grupo Gestor do destino indutor João Pessoa que viu-se a necessidade de construir o Fórum de Turismo, constituindo-se em um processo inverso à lógica histórica do PRT, visto que a instância de governança é bastante anterior ao projeto dos 65 destinos indutores.

Denominada de “Fórum Turístico”, a instância de governança da região do litoral da Paraíba foi criada com o objetivo ser um espaço democrático, servindo de instrumento de comunicação, reflexão, debate, intercâmbio, articulação, exposição de ideias, opiniões e sugestões (Regimento Interno do Fórum do Litoral da Paraíba, 2009).

Nas primeiras reuniões para a sua criação, foi convidada a participar dos debates uma consultora do IADH – Instituto de Assessoria de Desenvolvimento Humano que era enviada pelo ministério. Essa consultora esteve presente em todas as primeiras reuniões e acabou provocando bastante interesse no *trade* à época, tanto que secretários de outros municípios que não eram do litoral também participaram dessas reuniões iniciais no intuito de querer ser agregadas ao Fórum do Litoral.

Por essa participação grande e diversificada no início – influenciada diretamente pela presença constante da consultoria – o Fórum do Litoral foi considerado modelo de excelência na implantação de instâncias de governança pelo ministério. Contudo, após a saída da consultora, o Fórum acabou se perdendo e

iniciou um ciclo de redução de reuniões, com pouca participação e nenhuma produtividade (ENDRES, 2012).

Levando-se em conta a análise da evolução do PRT feita no capítulo anterior, entende-se que após a mudança de governo na esfera federal em 2011, o PRT ficou em segundo plano e a abertura que existia no ministério para trazer consultorias e capacitação no âmbito do programa foi praticamente extinta, complicando os encaminhamentos locais.

Outros problemas comuns no desenrolar das reuniões do Fórum, posteriores as que tiveram a presença da consultoria do MTUR, foram relatados por Endres (2012) por meio de observação direta em uma das reuniões:

O principal problema (...) foi a falta de recursos financeiros (...) como a obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ e dos encargos advindos da situação de pessoa jurídica. (...) Assim a falta de apoio financeiro e logístico da SETDE e a participação pouco efetiva das prefeituras em realizar seus inventários contribuem para que o Fórum viva momentos difíceis (ENDRES, 2012, p.232).

Endres (2012) ainda identificou a pouca participação de entidades do meio privado como Associação Brasileira da Indústria de Hotéis, ABRASEL e Sindicatos tendo em vista a pouca representatividade que essas organizações têm fora da grande João Pessoa e a demora que existe de que quaisquer ações do Fórum possam repercutir diretamente no setor privado.

Em meio a esse contexto, foram impulsionadas junto com a região litoral, mais duas regiões no interior – as instâncias do Brejo e do Cariri paraibano. O modelo adotado no interior também foi o de Fórum Turístico, que tem como intuito ser um interlocutor para coletivizar ações voltadas ao desenvolvimento do turismo na região.

No interior, mais especificamente nas regiões Brejo, Cariri e Agreste, as iniciativas em prol da regionalização do turismo estiveram bastante influenciadas pelas oficinas de gestão de projetos do SEBRAE a partir dos idos de 2007. Este ator, após conclusão de seus processos de implementação, se retirou do cenário turístico, o que levou ao desestímulo e à descontinuidade da implementação do PRT nas regiões, visto que os demais atores estavam bastante dependentes das iniciativas do SEBRAE.

Neste ponto, se faz importante ressaltar que no interior não houve uma atuação direta do Ministério do Turismo (MTUR), a exemplo do que houve na região do litoral paraibano, desse modo, a prioridade acabou sendo a gestão estratégica do SEBRAE, que trazia consigo um modelo de projeto pronto e ainda por cima toda a credibilidade da instituição, recursos e políticas internas que guiavam as reuniões e as ações que poderiam ser efetivadas no território.

Atenta-se para o fato que, no termo de referência de atuação do SEBRAE para o turismo, é reforçada a importância do alinhamento dos projetos dessa instituição com as políticas nacionais, estaduais e locais. Ou seja a liderança do SEBRAE se impunha pelas verbas, das políticas internas e dos projetos específicos. Era através do SEBRAE, por exemplo, que as outras instituições participavam de Feiras e eventos em turismo como o Salão de Turismo entre outros.

Entende-se assim que esta instituição tem um papel como indutor do desenvolvimento regional, cabendo investir em regiões que contam somente com potencial e ainda baixa densidade empresarial, permitindo que novas oportunidades sejam criadas em determinadas comunidades. Mas, este processo de desenvolvimento regional é o resultado da articulação e interação entre os capitais humano, social, natural e empresarial de um determinado local, ou seja, não só ações unilaterais do SEBRAE e sim uma visão coletiva da comunidade, poderes públicos e outras instituições parceiras (SEBRAE, 2010).

Contudo, o SEBRAE é uma instituição que se agrega como parceira. Fica claro e objetivo que sua função é de atuação junto às micro e pequenas empresas que fazem parte do setor privado. Assim, justifica-se porque o SEBRAE retirou-se do cenário do planejamento turístico; a instituição entendeu que fez além de suas atribuições no que compete às ações do PRT no interior.

Posteriormente, a possibilidade de entrada da cidade de Campina Grande e região no projeto dos 65 destinos indutores fez o *trade* local se movimentar para receber os investimentos que o governo federal estava sinalizando. Assim, através da Fundação Getúlio Vargas (FGV), houve diversas pesquisas, estas mais voltadas para a região Agreste paraibano, com a intenção de criar o Grupo Gestor Campina Grande (GG Campina) e desenvolver parcerias com o poder privado para tornar a região um destino indutor de fato e conseqüentemente amadurecer a ideia da regionalização.

Esta iniciativa, ainda que tardia, foi bastante comemorada pelo *trade* local pois houve uma verdadeira celeuma nacional em torno da credibilidade na escolha destes 65 destinos indutores e os motivos pelos quais, por exemplo, Campina Grande, uma cidade de médio porte e com eventos nacionalmente conhecidos como O Maior São João do Mundo, não ter sido considerada até então como destino indutor.

No entanto, mesmo a partir da iniciativa do MTUR com o GG Campina, a possibilidade da regionalização vinculada a esse novo projeto não emplacou. Após a saída de alguns representantes, visto a morosidade do processo, como também a mudança no plano federal com a eleição da presidenta Dilma Rousseff, a interferência direta do MTUR através da FGV cessou, e as discussões em torno do espaço criado com o GG Campina também se esvaziaram.

Entretanto, não se pode negar que esse período do segundo governo Lula foi de bastante efervescência participativa na Paraíba. A ideia da regionalização, governança e pensamento territorializado foi bastante empolgante entre o *trade* turístico nas regiões onde começou a se falar no PRT.

A partir de 2011, no primeiro ano do governo Dilma Rousseff, lançou-se as bases para o que viria a ser a nova metodologia de implementação do PRT que atualmente está em voga e que foi oficializada somente a partir do segundo governo Dilma: a categorização dos municípios para a regionalização.

Na Paraíba, a principal consequência dessa nova fase do PRT foi a mudança em relação ao mapa da regionalização turística, que teve sua primeira atualização, como mostra a figura 11 abaixo.



A grande mudança em relação ao primeiro mapa da regionalização turística (Figura 10) e o segundo mapa lançado em 2013 (Figura 11) foi a divisão da Região Turística do Litoral em duas regiões distintas, Litoral Norte e Litoral Sul, aumentando para 10 (dez) o número de regiões turísticas no estado. Nesse mapa de 2013 também percebe-se que a inclusão exacerbada de novos municípios no desenho do novo mapa foi flagrante, ainda que sob a condição futura de poderem ser retirados conforme sua real mobilização turística dentro de suas respectivas regiões.

A partir de 2015 até a efetivação do processo de *impeachment* da presidenta Dilma em 2016, o que caracterizou a implementação do PRT na Paraíba foi o lançamento das duas portarias<sup>16</sup> lançadas pelo ministério oficializando a categorização dos municípios e regiões turísticas, além dos novos critérios para a consideração das regiões turísticas para fins de novos mapeamentos.

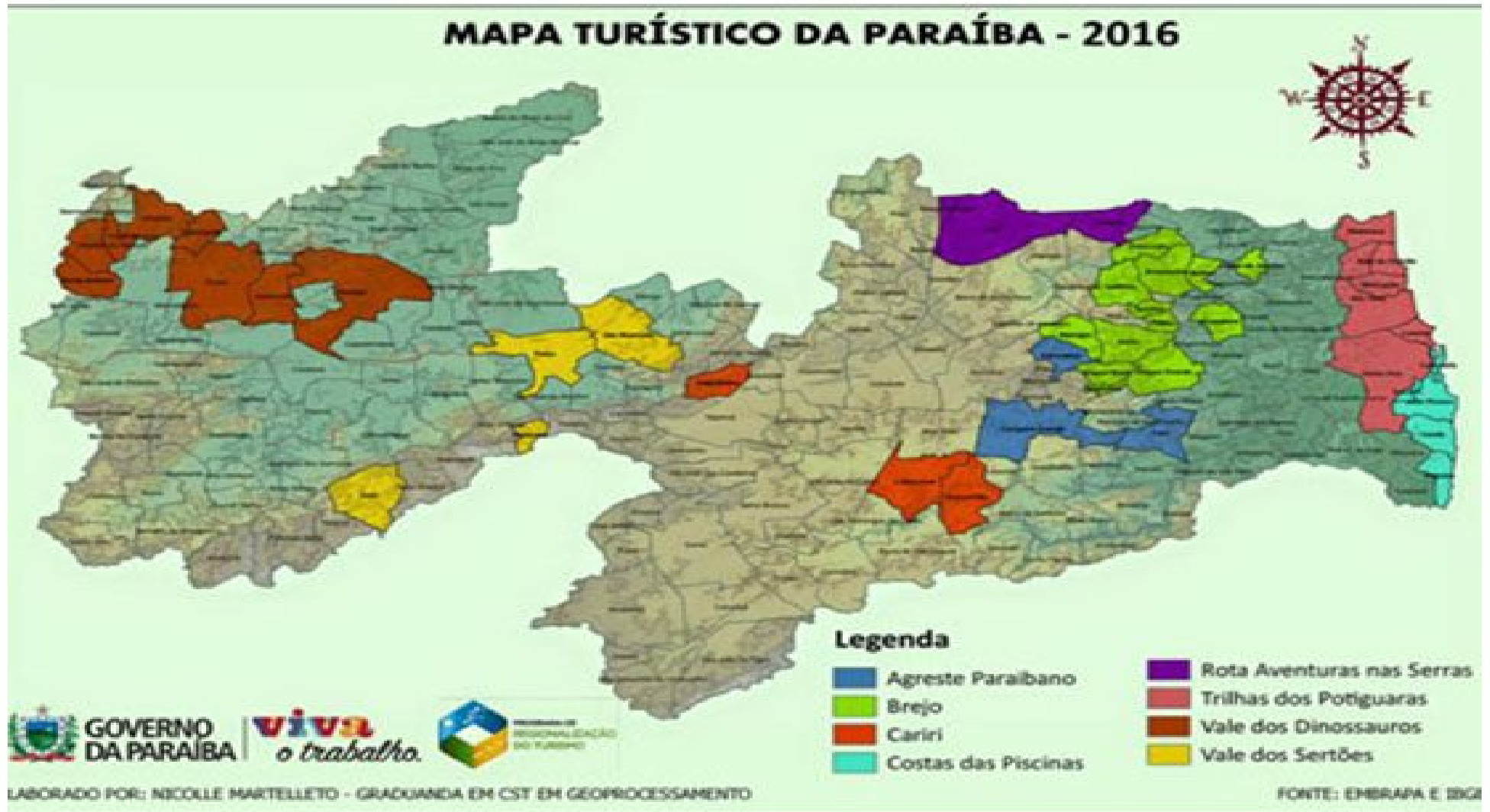
A finalidade, naquele momento, era através de um chamamento municipal, montar um novo mapa do turismo brasileiro; aliás, cabe ressaltar que uma das designações das portarias lançadas pelo MTUR nesse período foi a obrigatoriedade de atualização constante do mapa turístico brasileiro.

Lançado em 2016, o terceiro mapa turístico da Paraíba (figura 12) foi desenhado por meio de oficinas nas respectivas regiões turísticas, nas quais os órgãos estaduais disseminaram a nova metodologia de categorização e receberam as adesões dos municípios e regiões para se adequarem aos novos critérios.

---

<sup>16</sup> PORTARIA Nº 144, DE 27 DE AGOSTO DE 2015 e PORTARIA Nº 205, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2015.

Figura 12 - Mapa Turístico da Paraíba (Terceiro Mapa).



Fonte: SETDE, 2016.

O resultado nesse primeiro mapeamento após as exigências da nova metodologia do ministério foi sentido na diminuição drástica de municípios compondo as regiões turísticas no mapa de 2016, além da fragmentação de algumas regiões como a de Cariri e do Agreste. Ou seja, grande parte dos municípios e regiões não se adequaram a categorização. Esta diminuição de municípios do Mapa se deu principalmente por 3 motivos: o não cumprimento dos critérios estabelecidos na Portaria MTUR nº205/2015; o não envio dos documentos comprobatórios ao MTUR em tempo hábil; além da decisão de não participação do município por não entender suas potencialidades turísticas.

Entretanto, há de se considerar por exemplo os problemas políticos partidários entre municipalidades e os governos estaduais que em muitas situações montam barreiras nesse tipo de projeto que tem o compartilhamento de responsabilidades no cerne de suas deliberações.

Apesar disso, o fato de ter havido uma grande diminuição no número de municípios foi tida pelo órgão estadual como extremamente positiva, pois considerava-se que estes municípios apresentados no mapa de 2016, ou seja os que se adequaram as novas metodologias de categorização, seriam os que compreendem a atividade turística com seriedade e com objetividade.

Neste período, destaca-se a ascensão de uma nova região turística, antes chamada de “litoral norte” que neste mapa de 2016 renasce como “Trilhas dos Potiguaras”. Esta região começa a se organizar mais especificamente com a divisão da região “Litoral” em norte e sul a partir do mapa de 2013. A falta de unidade existente entre o litoral norte e o litoral sul sempre foi flagrante entre os interlocutores municipais historicamente.

A divisão teria ocorrido por iniciativa dos representantes do litoral norte, de onde partiam reclamações constantes a respeito da pouca visibilidade que detinham nas reuniões do antigo Fórum Turístico do Litoral e pouco entrosamento entre os interesses dos diferentes setores em ambos os territórios. Contudo, essa separação só foi viabilizada a partir de reuniões ocorridas com os novos secretários municipais empossados a partir de 2013.

Todavia, só a partir de 2015 com a reeleição do governador Ricardo Coutinho, houve mudanças consideradas significativas na SETDE do ponto de vista da sua



liderança<sup>17</sup>. Entraram em cena novos atores, tanto na secretaria geral como na executiva de turismo, que propiciaram impulso novo para o destaque percebido desta região.

Assim, nesse contexto foi lançado o roteiro “Trilha dos Potiguaras” que foi um projeto idealizado, financiado e lançado pelo governo do estado com o objetivo de trabalhar com as potencialidades locais, baseando-se nas novas possibilidades advindas das infraestruturas básicas que o governo estadual recentemente promoveu e tem promovido. Foi feito um trabalho de reconhecimento dos atrativos locais, filmagens e tiragem de novas fotos disponibilizados aos municípios e ao *trade* turístico para divulgação.

Ou seja, faz-se importante considerar que as eleições municipais e estaduais, a cada 2 anos, projetam um panorama político/administrativo diferente em diversos municípios, propiciando a emergência de novos atores, e potenciais mudanças nas relações entre eles diante dessa nova conjuntura.

A partir desse projeto de roteiro turístico, fomentou-se a organização em torno da instância de governança regional, tendo em vista as novas deliberações de verbas ministeriais. Ainda vale comentar que o processo de criação deste tímido espaço de governança foi levado a cabo pelo governo do estado, que procurava incentivar as regiões e municípios em busca de verbas através da inserção em chamadas públicas. A organização da instância de governança turística, assim, facilitaria esse processo, e também alinhando-se ao novo momento do ministério (categorização) como também o novo panorama interno na SETDE.

Analisa-se, todavia, que tratou-se de todo um processo “de gabinete” feito pela SETDE e apresentado como “produto” formatado aos atores locais. O que se questiona aqui é a forma como é feito o processo de “regionalização”; ela nasce com a criação de um único roteiro que pretensamente deva ser aceito pelos agentes locais e futuramente vendido, contudo, todo o planejamento é feito por um ente estadual, estranha à realidade local.

---

<sup>17</sup> Foi a partir da nova gestão iniciada em 2015, por iniciativa direta do novo secretário executivo da SETDE – que não coincidentemente é natural da região de Barra de Camaratuba, município de Mataraca, onde possui diversos empreendimentos hoteleiros – que houve todo um investimento na criação de uma rota turística para o litoral norte.

Apesar dessa situação, entende-se que regiões que padecem historicamente de investimentos, como são os casos de regiões interioranas, estejam saturada de tantas ideias que não saem do papel, no entanto, o fato de que o projeto foi feito unicamente nos gabinetes da SETDE, sem a devida compactuação prévia dos municípios e *trade* locais, torna tudo um tanto hierarquizado de cima para baixo; fatidicamente é uma forma de se perpetuarem os erros de iniciativas passadas, como em diversos projetos turísticos que se tentou implementar na Paraíba.<sup>18</sup>

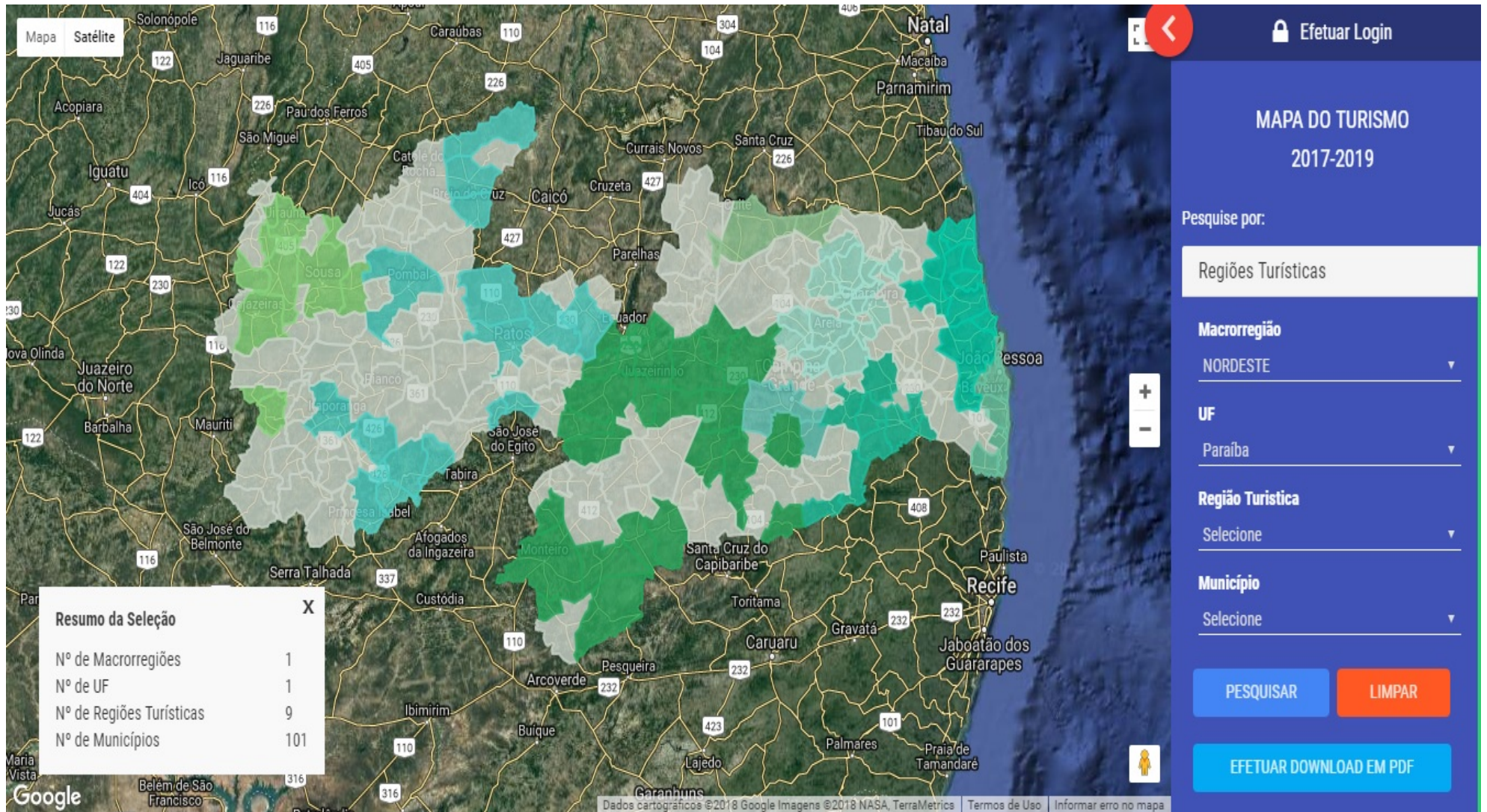
Já a partir de 2017, no governo Temer, a manutenção do MTUR enquanto ministério independente garantiu a continuação da implementação do PRT nas bases que vinha sendo conduzido. Isso se confirmou no lançamento do mais recente mapa que, como orientavam as portarias ministeriais anteriores, determinava que o MTUR atualizaria o mapa do turismo brasileiro a cada dois anos.

Assim, o atual mapa das regiões turísticas paraibanas foi novamente reformulado, como mostra a figura 13 abaixo.

---

<sup>18</sup> Para maiores detalhes sobre esses projetos turísticos ao longo da história do turismo na Paraíba, recomenda-se a leitura de Willys Leal (LEAL, W. O real e o virtual no turismo da Paraíba. João Pessoa: Arpoador Gráfica, 2001).

Figura 13 - Mapa Turístico da Paraíba 2017-2019.



Fonte: Site do MTUR (2018).

Como pode-se perceber, a vigência do mapa está definida até o ano de 2019, quando haverá novo mapeamento. Ainda percebe-se pela figura 13 uma mudança no que diz respeito a padronização do site através de um mecanismo de busca bastante interativo, no qual podemos visualizar o mapa escolhendo por região geográfica, unidade da federação, região turística e os municípios pertencentes. O Mapa nesta revisão passa ser eletrônico, dinâmico e georeferenciado, incluindo novos mecanismos em parceria com o aplicativo *Google Maps*, permitindo maior dinamismo e facilidade de acesso.

Outra mudança flagrante em comparação ao mapa anterior é o perceptível aumento no número de municípios nas regiões turísticas. Regiões como o Cariri, por exemplo, que havia sido desenhado no mapa anterior com apenas 3 municípios geograficamente espaçados, neste novo mapa volta a contemplar vários municípios (26 ao todo).

Saiu-se de oito regiões turísticas no mapa anterior para 9 no atual. Regiões mudaram de nome como o caso da região Seridó que se tornou Seridó – Curimataú. Já o Agreste fragmentou-se em duas regiões distintas: Agreste e Vale do Paraíba. O Agreste, que no mapa anterior já havia sido desfigurado com a perda de municípios, resumindo a região a apenas três cidades, continua fragmentada e desunida visto que ficou resumida a cidade de Campina Grande e Fagundes.

Já a nova região intitulada Vale do Paraíba, surge com nova motivação, se desvencilhando da liderança de Campina Grande e unindo as similaridades geográficas e turísticas em torno do vale do rio Paraíba, abarcando os municípios que faziam parte da antiga região Agreste dos primeiros mapas como Ingá, Mogeiro, Natuba, Itabaiana entre outras.

O que se denota destas mudanças periódicas é que, apesar de sinalizarem que a política continua sendo prioridade do MTUR, contudo o que continua não sendo questionado são os métodos (estilos e formatos destas oficinas, formas de sensibilização etc.) que o Ministério lança mão e aplica de maneira padronizada em todos as regiões e estados através de suas interlocuções estaduais, além de que também não se questiona a forma como são aplicados e por quem são aplicadas estas dinâmicas de oficina, visto que esta diminuição drástica no número de municípios no mapa e conseqüentemente vinculados ao programa não pode ser analisado apenas sobre esse *prima superficial*.

O entendimento entre os que são responsáveis pela interlocuções regionais e estaduais é de que ainda que as decisões venham de cima para baixo, sem as interações ideais do MTUR com os estados e regiões, esta é uma forma de não haver questionamentos político-partidários entre governo do estado e municípios; em outras palavras, é como se, tendo vindo do ministério, nenhum interlocutor municipal contestaria a iniciativa e as metodologias e, como o ministério é o órgão que de fato disponibiliza as verbas federais almejadas por tantos prefeitos e secretários, haveria gradativamente bastante movimentação e participação em torno da regionalização.

As determinações que foram cristalizadas nas Portarias do MTUR no governo Dilma foram acordadas em oficinas entre o ministério e as interlocuções estaduais de todo o país, desse modo as perspectivas são positivas no sentido de dar maior liberdade às regiões turísticas de se organizarem conforme suas necessidades e conveniências. Ainda, os órgãos no geral percebem como positivo e desejável as imposições aos municípios que queiram fazer parte do mapa do turismo terem ao menos um departamento de turismo em seu organograma e destine um mínimo possível de verba municipal para o turismo.

A falta de critérios de aplicação dos investimentos do MTUR era uma queixa constante entre os implementadores do programa nos estados. De modo que agora a metodologia da categorização padroniza o direcionamento das verbas do Ministério do Turismo para o desenvolvimento do turismo, o que pelo menos em tese evitaria que os recursos do turismo, já escassos, fossem aplicados em intervenções que muitas vezes não tinham nenhuma relação com turismo, como por exemplo, para reforma de calçadas ou para patrocinar festas etc.

Desta feita, o processo de regionalização em torno do PRT é conduzido de maneira controversa, pulando as fases onde se necessita investir em sensibilização e mobilização, arraigando-se ainda mais à perspectiva de governos e sociedade no sentido de continuar sempre esperando de “um poder superior” todas as iniciativas e conduções do processo.

Outro ponto de vista importante é o entendimento de que esse tipo de ação direta e unilateral do ente estadual, mesmo podendo ser no cerne uma iniciativa proativa, pode gerar conflitos políticos, tendo em vista que aqueles municípios que, conjuntamente, não estejam alinhados ao governo do estado, podem se sentir

inibidos de tentar participar posteriormente do processo ou mesmo ver essa atitude como uma imposição do governo estadual, além de outras críticas. Esta análise justifica a ausência de municípios importantes nas regiões mas que recorrentemente mantem-se de fora dos mapas turísticos.

Não se pode deixar de considerar também o fato da “roteirização” realizada estar se confundindo com “regionalização”, fica implícita certa ideia de que essa seria a contribuição do governo do estado enquanto viabilizador de políticas públicas de turismo, e a partir daí a responsabilidade sobre o futuro sucesso ou fracasso do roteiro e da regionalização não partiria mais desse ente.

#### 4.2.1 Fórum de Turismo do Brejo: Caracterização

A Região Turística do Brejo Paraibano é uma área privilegiada, principalmente, do ponto de vista geográfico. É uma terra serrana, de temperaturas mais amenas, e a vegetação de mata atlântica que predominam em boa parte do seu território. Isto lhe confere grande potencial turístico, contando ainda com importantes recursos históricos e culturais. O segmento turístico que predomina na Região Turística do Brejo é o cultural, mas há de se considerar grande potencial para o turismo de aventura, o ecoturismo, o turismo rural, o turismo religioso, ou turismo pedagógico.

O potencial turístico da região do Brejo suscita naturalmente a implementação de políticas de turismo, sendo o PRT a principal. A principal ação da regionalização neste território foi a institucionalização da sua instância de governança. O Fórum Regional de Turismo Sustentável do Brejo Paraibano – FRTSB-PB se caracteriza por uma organização da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado e de interesse público, sem fins lucrativos e econômicos.

No seu estatuto social, o objetivo principal é promover a integração entre os espaços rural e urbano, através da troca de experiências, ao possibilitar o convívio com os empreendedores de turismo e seus segmentos, promovendo o desenvolvimento sustentável das atividades turísticas e dos atrativos da região, em harmonia entre a comunidade e o meio ambiente (FÓRUM REGIONAL DE TURISMO SUSTENTÁVEL DO BREJO PARAIBANO, 2010).

O Fórum do Brejo nasce a partir de 2004, com um convênio firmado entre a SETDE e o MTUR. Porém, como viu-se na sessão anterior, esta instância nasce sob forte influência da politicagem local. A sua formalização ocorreu em 2006 em parceria com o SEBRAE-PB, quando são definidos os primeiros municípios participantes da instância de governança por meio de diagnóstico das potencialidades turísticas dos municípios que compunham a região Turística do Brejo à época. O Fórum era composto pelos municípios de Alagoa Grande, Alagoa Nova, Areia, Bananeiras, Borborema, Guarabira, Pilões, Pirpirituba, Serraria e Solânea.

Contudo, somente a partir de 2010 que é elaborado e aprovado o estatuto social do Fórum, tornando-se uma associação juridicamente reconhecida, com um cadastro de pessoa jurídica (CNPJ) próprio. Esse passo foi paradigmático para a construção da governança regional, pois permitiu à entidade realizar convênios, firmar parcerias, elaborar e submeter projetos, e captar recursos. Ou seja, foi esta atitude da governança regional que estimulou avanços em sua autonomia no planejamento turístico.

O Fórum assim caracteriza-se como uma organização da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado e de interesse público, figurando como uma organização sem fins lucrativos e econômicos, com autonomia administrativa e financeira, com prazo de duração indeterminado, tendo sua sede e foro no município de Alagoa Nova, PB.

Formalmente, os objetivos da organização estão firmados no desenvolvimento sustentável do turismo, promovendo a integração entre os espaços rural e urbano, através da troca de experiências, ao possibilitar a interação entre visitantes e empreendedores da região.

Segundo o estatuto do Fórum, são objetivos específicos:

- Manter intercâmbio constante com entidades de turismo municipais, estaduais, federais e internacionais, públicas e privadas;
- Formular as diretrizes básicas para a política regional de turismo sustentável e propor soluções e formas de captação de recursos para programas e projetos;
- Manter o cadastro amplo de informações turísticas e permanentes, serviços estatísticos do mercado turístico regional, para divulgação e suporte técnico de projetos;

- Auxiliar sobre o planejamento e a execução orçamentária dos municípios de sua atuação, mediante a apresentação de planos ou projetos turísticos;
- Contribuir para a implantação de uma política de incentivos ao turismo, no âmbito regional;
- Elaborar e divulgar, em conjunto com os participantes o calendário de eventos de interesse turístico;
- Favorecer a implantação de sistemas de controle de qualidade dos produtos e serviços turísticos oferecidos na região;
- Promover a profissionalização do turismo por meio de cursos, debates palestras entre outros, de interesse turístico regional;
- Participar ativamente em campanhas públicas de conscientização, orientação e educação junto as comunidades para o desenvolvimento turístico sustentável no aproveitamento do potencial local e regional;
- Zelar para que toda a atividade turística da região seja compatível com a preservação do meio ambiente e com a busca permanente da melhor qualidade de vida da população fixa e itinerante;
- Planejar, elaborar e executar um plano de marketing turístico da região;
- Incentivar a criação de estabelecimentos de indústria, comércio e serviços de alimentação, transporte de passageiros, viagem e turismo e qualquer tipo de eventos de acordo com os interesses do Fórum;
- Articular estágios e oportunidades à formação e qualificação de acadêmicos de turismo e áreas afins;
- Buscar junto aos órgãos públicos e/ou privados, ações e ou parcerias no sentido de desenvolver o turismo sustentável;
- Incentivar e apoiar a criação de áreas de preservação ambiental, RPPN, APA e similares, bem como a preservação e restauração de patrimônio histórico, artístico e cultural;
- Participar com representação efetiva no Conselho Estadual de Turismo – CONDETUR, entre outros.
- Desenvolver outras atividades afins que seja de interesse do Fórum. (Estatuto FRTSB, 2010)

Destarte, atualmente a instância de governança do Brejo Paraibano é composta por atores do poder público, setor privado e terceiro setor, conforme mostra a tabela 8 abaixo.



Tabela 8 – Entidades que fazem parte do Fórum de Turismo do Brejo (PB).

REPRESENTAÇÕES DO SETOR PÚBLICO	REPRESENTAÇÕES DO SETOR PRIVADO	REPRESENTAÇÕES DO TERCEIRO SETOR
• Pref. de Alagoa Grande	• “A Talha” Ateliê	• ADACAN
• Pref. de Alagoa Nova	• Anconcheg'Art Pousada	• AJAC
• Pref. de Areia	• ATURA	• AMAR
• Pref. de Bananeiras	• Banco do Nordeste	• ASNOVA
• Pref. de Borborema	• Brejotour	• Associação de Artesãos
• Pref. de Matinhas	• Cachaça Sabor da Terra	• Associação Mulheres de Pilões
• Pref. de Pilões	• Churrascaria e Cachaçaria Vila	• Casa do Turista
• Pref. de Remígio	• Real do Brejo de Areia	• COOBAN
• Pref. de Serraria	• Engenho Baixa Verde	• FASCINART
• Pref. de Solânea	• Engenho Carro	• Filhos de Serraria
• PBTUR	• Engenho Lagoa Verde	• Grêmio Morenense
• SECULT	• Engenho Martiniano	• Irmãos em Trilhas
• SETDE	• Engenho Olho D'Água	• 3º BBM-Guarabira (Corpo de
	• Engenho Serra Preta	• Bombeiros)
	• Engenho Triunfo	• IFPB
	• Engenho Vitória	• UFPB
	• Hotel Serra Golf	
	• Hotel Vale do Paraíso	
	• I9 Empresas	
	• Panificadora El-Shadday	
	• Pesque Pague	
	• Pousada da Estação	
	• Pousada Luis Soares	
	• Pousada Vila Real	
	• Rancho Nova Vida	
	• Restaurante Bianão	
	• SEBRAE-PB	
	• Trajjetus Turismo	

Fonte: FRAZÃO (2016).

A dinâmica de entrada e saída de membros não obedece nenhuma regra superior, a não ser a aprovação dos atuais membros em assembleias. Nesse sentido, a lista de membros vem a cada ano recebendo parceiros e novos atores, tendo a necessidade de atualizar constantemente, como consequência do crescimento de

municípios que fazem parte desta Instância e tecnicamente procuram participar dos projetos de sucesso implementados.

A partir desse panorama, vale destacar que ao longo dos anos, mais de 80 representantes, entre setor público, privado e terceiro setor, vem atuando dentro do Fórum, como pode ser mostrado no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Representações que já passaram pelo Fórum de Turismo do Brejo.

REPRESENTAÇÕES DO ESTADO   FINALIDADE PÚBLICA PRIMEIRO SETOR	REPRESENTAÇÕES DA SOCIEDADE FINALIDADE LUCRATIVA SEGUNDO SETOR	REPRESENTAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL FINALIDADE PÚBLICA TERCEIRO SETOR	REPRESENTAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL FINALIDADE PRIVADA TERCEIRO SETOR
PREF. DE ALAGOANOVA PREF. DE BANANEIRAS PREF. DE AREIA PREF. DE SOLANEA PREF. DE SERRARIA PREF. DE PILOES PREF. DE ALAGOAGRANDE PREF. DE BORBOREMA PREF. DE REMIGIO PREF. DE GUARABIRA PREF. DE MATINHAS IPHAEP PBTUR SETED SECULT FORUM BNB 3ºBBM- GUARABIRA (BOMBEIRO) SEC. COM. E EVENTOS DE REMIGIO SEC. ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PILOES DIRETOR DE TURISMO DE SOLANIA DIRETOR DE CULTURA DE REMIGIO CULTURA E PROGRAMAS SOCIAIS CONSELHO ESTADUAL DE CULTURA SEC. CUL. E TURISMO DE BANANEIRAS SE. DE AÇÃO SOCIAL DE SERRRIA SEC. DE TURISMO DE AREIA SEC. DE EDUC. CUL. ALAGOAGRANDE SEC. DE TURISMO ALAGOANOVA SEC. DE TURISMO DE PILOES SEC. DE TURISMO DE SERRARIA COORDENAÇÃO DE TURISMO DE ALAGOANOVA BOMBEIROS DE GUARABIRA 4 GBV ALAGOAGRANDE OFINEIRO DO MDF CASA DO TURISTA	RESTAURANTE BIANÃO ENGENHO VITORIA ENGENHO SERRA PRETA HOTEL VALE DO PARAISO SERRA GOLF ENGENHO TRIUNFO RESTAURANTE E CHURRASCARIA E CACHAÇARIA VILA REAL TRAJETUS TURISMO IG EMPRESAS ENGENHO BAIXA VERDE ENGENHO OLHO D'AGUA SEBRAE RESTAURANTE SAO JOAO RESTAURANTE O BARRETAO RESTAURANTE OPS PRODUÇÃO CULTURAL OPERADORA RAIZES CLUBE NET PROPAGANDA IRMÃO EM TRILHA BISTRO SABOR E VINIL CACHAÇA VOLUPIA CONDOMINIO AGUAS DA SERRA AGÊNCIA ROTA TURISMO	ASSOCIAÇÃO DE ARTESÃOS CIA DE TEATRO FASCINART FILHOS DE SERRARIA ASSOCIAÇÃO MULHERS DE PILOES UEPB GRUPO DE CAPOEIRA ACP ASSISTIC ALFAS AMAR AJAC ASSOCIAÇÃO ART. E COSTURA ALAGOANOVA	COOBAN ASNOVA ADACAN GREMIO MORENENSE ASSOCIAÇÃO MULHERES DO ENGENHO OLHO DAGUA ASSOCIAÇÃO IRRIGATEIRA COPERATIVA DE BORDADEIRA DE ALAGOANOVA COPERATIVA FLORICULTURA DE ALAGOANOVA COPERATIVA DE FLORES

Fonte: FREITAS et. al. (2018).

Já na figura 14 abaixo, mostra-se um sociograma da rede de relações entre estes entes listados acima ao longo dos anos de 2009 a 2015.



Na figura 14 os quadrados pretos representam as reuniões do Fórum, os círculos vermelhos as representações do Estado, os de cor azul as representações do segundo setor (privado). Já os círculos verdes as representações do terceiro setor com finalidade pública e os amarelos as representações do terceiro setor com finalidade privada, ou seja, de cunho corporativo.

Destacam-se nesse período a representação do setor público, em especial as prefeituras de Pilões e Serraria, do setor privado o SEBRAE e do terceiro setor a AJAC e Grêmio Morenense. O segundo maior número de atores no Fórum são os do setor privado, com a participação direta das empresas privadas como os donos de engenho, pousadas, hotéis, restaurantes, balneários e receptivos, fato este bastante curioso e que diferencia totalmente o Fórum do Conselho do Polo Seridó.

A ausência das representações das organizações de classe, como a Associação das Agências de Viagens – ABAV ou da Associação Brasileira da Indústria Hoteleira - ABIH, acontece porque a região situa-se no interior do estado, e não possuem membros associados, dificultando a participação destas entidades que acabam não representando o estado como um todo, apesar de levarem esta responsabilidade na teoria.

Através da rede é possível destacar a presença de representantes dos órgãos que atuam no fomento e articulação do turismo, como o SEBRAE, Banco do Nordeste, Paraíba Criativa. Já o setor público, órgãos e secretarias como SETDE-PB, PBTUR, SECULT, SECOM, além da participação ativa de algumas das prefeituras municipais, vem se mostrando atuantes e participativos. Entretanto há problemas identificados como a falta de priorização do setor de turismo por algumas gestões municipais, a troca excessiva de secretários de turismo nos municípios e a não participação nas reuniões, são um dos exemplos.

Com relação as principais ações do Fórum, destaca-se o “Caminhos do Frio” que é o principal roteiro planejado pelo Fórum. No entanto, são realizados outros roteiros como: Nos Caminhos do Padre Ibiapina, Caminhos dos Engenhos, Arraiá do Brejo, Sons e Sabores do Brejo, Rota Gastronômica do Brejo, Super Trilha, o Roteiro Nacional Civilização do Açúcar e mais recentemente lançado em junho de 2017 a Rota Cultural Raízes do Brejo, agregando novos municípios parceiros.

#### 4.2.2 Fórum de Turismo do Brejo: O Arranjo de Governança

Para a organização em torno do Fórum, outra novidade institucional surgida a partir do estatuto e do cadastro de pessoa jurídica é que o Fórum passou a arrecadar recursos dos seus participantes através de uma taxa de trimestralidade, destinados às despesas com manutenção da entidade.

Na prática, o que o Fórum do Brejo conseguiu através desta taxa paga pelos membros é que a instituição ganhasse força regionalmente em termos de articulação entre atores envolvidos, tendo em vista que não depende exclusivamente de recursos públicos. Para tanto, além disso, a instância se utiliza de sua formalização jurídica na busca parcerias e captação de recursos junto a entidades fomentadoras de turismo no estado.

Em termos de comunicação com outras esferas (estadual SETDE e federal MTUR) as informações são conflitantes. Percebe-se um sentimento de independência por parte dos membros do Fórum em relação a influência institucional (hierarquizada) que a SETDE deveria, em tese, possuir sobre a instância no sentido de participar mais ativamente de seu planejamento. Ainda que a secretaria estadual conste no quadro de membros da instância de governança, a participação desse ator não é reconhecida pela maioria de seus membros efetivos.

Tendo em vista a independência proporcionada pela institucionalização do Fórum enquanto entidade jurídica, isto permitiu ao longo dos anos subsequentes parcerias com outras esferas estaduais, como a Secretaria Estadual de Cultura – SECULT que injetava, até 2014, recursos para o principal evento organizado regionalmente: o Caminhos do Frio – Rota Cultural. Nesse sentido, percebe-se nitidamente que a SECULT possui mais prestígio e reconhecimento junto ao Fórum do que a secretaria que leva o nome de turismo, ainda que a SECULT já não contribua como antes devido a retenção de gastos públicos no nível estadual.

No que diz respeito à articulação entre o Fórum e a esfera federal, não há reconhecimento sobre a disponibilidade de recursos para o Fórum via MTUR, o que é uma reclamação constante dos parceiros regionais. Nesse sentido, a percepção é de que a região apropriou-se da política para disseminar os conceitos de governança

independente, focada na própria região, em uma gestão local na qual os atores se articulam para projetar e empreender ações onde todos se beneficiam.

Percebe-se, principalmente quando tem-se a realidade descrita no Polo Seridó como contraponto, que a região do Brejo consegue apropriar-se da política pública na condução de sua própria realidade local. Outros agentes como o SEBRAE-PB, o empresariado local, a SECULT, a UFPB e IFPB, tem parcerias firmadas entre recursos técnicos e financeiros. Parcerias deste tipo são percebidas também no caso do Polo Seridó, contudo no Brejo constata-se que a influência negativa dos problemas de ordem operacional não são tão determinantes, visto que há mobilização de atores locais significativos.

É bastante flagrante o entendimento de regionalização que a governança do Fórum do Brejo possui e pratica, há um comportamento generalizado quando a importância da participação e da mobilização entre os associados, tanto em busca da conscientização em torno de se trabalhar regionalmente quando na busca de novas parcerias financeiras e na busca de novos projetos.

Nesse caso da região do Brejo é importante a mobilização da iniciativa privada em torno do Fórum. Inclusive, esta é uma diferença fundamental em relação do conselho do Polo Seridó, pois se verifica que os próprios empreendedores, representando seus negócios próprios, participam com assento no Fórum.

Este fato poderia caracterizar um espaço de participação “privatizado”, contudo, a presença de associações de cunho tanto privado quando do terceiro setor, além das prefeituras e outros órgãos públicos, definitivamente colocam o Fórum em uma posição *sui generis* em termos de modelo de Instância de Governança do PRT, tendo como contraponto o exemplo do conselho do Polo Seridó; este, que nitidamente segue mais a teoria dos conselhos de políticas públicas.

No que diz respeito aos problemas enfrentados pelo espaço de participação na governança turística, apesar de oficialmente ter atribuições diversas como; a participação no planejamento, apoio a gestão dos produtos turísticos, coordenação dos diversos atores de modo a considerar as peculiaridades de cada município, bem como integrar as ações inter-regionais e interinstitucionais na região, as ações efetivas do Fórum do Brejo resumem-se bastante ao planejamento de um evento específico: o já consolidado “Caminhos do Frio – Rota Cultural” – o que descaracteriza de certa



maneira a essência da proposta da regionalização que presume-se muito além dos resultados apresentados pelo fórum.

Destaca-se também limitações de ordem financeira, tendo em consideração que mesmo com o pagamento da taxa de trimestralidade pelos associados, a limitação de recursos financeiros para atividades operacionais é um fator limitante. Nesse sentido, a descontinuidade nas gestões municipais e estaduais também prejudica os trabalhos do Fórum, além da falta de capacitação técnica que existe para a elaboração de projetos que possam concorrer em chamadas públicas.

Nesse sentido, outra questão importante já discutida no caso do Rio Grande do Norte é a competição por recursos e por espaço entre os membros do Fórum. O sentimento de pertencimento àquela região muitas vezes é acompanhado de um certo egoísmo no sentido de dificultar a entrada de novos membros, principalmente quando estes objetivamente não contribuem significativamente com ideias, projetos e recursos.

Inclusive, esse fato pode ser atentado pela discrepância que existe entre os inúmeros municípios que hoje pertencem a região Brejo de acordo com o mapa turístico atual (20 municípios no total) e o número reduzido de municipalidades que detém assento no Fórum (10 municípios).

Outra questão é que a forma como as regiões turísticas da Paraíba foram definidas ao longo dos anos, ou seja; entre pressões político partidárias, falta de capacidade técnica da SETDE de acompanhar mais de perto todas as regiões turísticas, além do que já foi especificado na sessão anterior, isto determinou alguns problemas de interlocução entre região, estado e união, problemas estes que poderiam se mitigados com uma melhor relação institucional.

A secretaria estadual efetivamente não possui plano ou política de turismo, o que a faz ser extremamente dependente do que o MTUR designe os órgãos estaduais a fazer. Desse modo, as novas exigências que o MTUR impunha aos municípios e regiões criaram situações insustentáveis em termos da relação hierárquica que o PRT supõe.

A percepção que há entre os membros do Fórum do Brejo, tendo em vista sua notória união em torno da região, é que o Ministério perdeu a capacidade de liderança,

agravada pela percepção regional de que as novas metodologias são simplesmente colocadas e impostas sem pactuação com o Fórum, e em muitos casos, tendo a realidade da falta de capacidade institucional da maioria das estruturas municipais, não há como se adequar a tais orientações, o que mais atrapalha do que ajuda neste caso específico do Brejo.

Dentro desse panorama, a atuação da SETDE em relação à principal política pública de turismo em vigência no Brasil refere-se, especificamente, à definição e redefinição das regiões turísticas e dos mapas turísticos, aparecendo esporadicamente às reuniões do Fórum quando é acionada pelo MTUR para apresentar suas novas categorias e imposições hierárquicas.

Ainda assim, quando comparada a realidade nas outras regiões paraibanas por exemplo, inclusive a do litoral que possui maior infraestrutura turística, a instância de governança do Brejo Paraibano pode ser considerada um modelo na implementação do PRT. Sua independência, consciência e sentimento de pertencimento regional e ações de emancipação como a criação do CNPJ próprio são algumas características que fazem do Fórum do Brejo, desde seus primórdios, um arranjo participativo que conta com grande prestígio entre os atores políticos tanto locais quanto à nível estadual, continuando a figurar como o grande exemplo de sucesso na implementação do programa na Paraíba.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da pesquisa, pode-se considerar que os objetivos foram devidamente alcançados. Através da metodologia proposta, foi possível analisar os arranjos de governança participativa forjados pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e a partir das experiências de implementação nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, concluindo que são experiências únicas e que possuem conflitos e contradições flagrantes em suas formas de organização.

Ao caracterizar os arranjos de governança nos dois estados, identificou-se suas peculiaridades. Através dos panoramas históricos da implementação, percebeu-se que a realidade é bastante parecida entre os dois estados que padeceram da politicagem e da falta de critérios ao se estabelecerem as suas regiões e polos de turismo.

Na identificação dos atores sociais e das instituições que predominam no contexto participativo do planejamento turístico, percebe-se que o Fórum do Brejo se coloca a frente no contraponto feito com o Conselho do Polo Seridó, pois no Brejo entendeu-se os conceitos do Programa de maneira a abarcar principalmente o setor privado entre seus membros efetivos, o que tem permitido ao espaço de participação uma maior efetividade de ações.

Já ao identificar as ações práticas advindas da participação e da governança turística ao longo da implementação destas arenas públicas, percebeu-se que o conselho do Polo Seridó permanece historicamente dependente de instituições como o SEBRAE e a UFRN em termos de projetos e recursos. A única ação de planejamento estrutural foi a elaboração do PDITS, contudo sem ter saído do papel. No Fórum do Brejo, a entidade tornou-se uma pessoa jurídica diferenciada, com CNPJ próprio, e arrecadação de taxas e contribuições dos membros, de modo que, ainda que o SEBRAE e as universidades também tenham sido historicamente grandes parceiros do território, não se verifica uma dependência destes atores como determinante.

Por fim, foi possível apresentar um perfil comparativo entre os dois estados, sistematizando as concretudes entre os principais tipos de arranjos de governança identificados. Nesse ponto, constatou-se que o MTUR e sua política de regionalização na medida em que vislumbra a possibilidade de governança entre

municípios, forjando espaços como conselhos em reuniões periódicas, incentivando a criação de mecanismos de ações de desenvolvimento integrado (poder público, terceiro setor e iniciativa privada), não instrumentaliza os recursos financeiros para realização dessa governança.

Há alguns aspectos importantes que são observados tanto nas regiões paraibanas como nas regiões potiguares, a saber: a repetição de temas de discussão, certa prolixidade nos debates que parecem não encontrar um posicionamento compactuado, uma temática recorrente em torno do marketing e divulgação dos destinos, quando estes deveriam estar planejando suas infraestruturas básicas e turísticas etc.

Entende-se também que aglomerações de municípios distintos, inclusive geograficamente contribuiu para que se configurassem esses tipos de entraves na coordenação da governança proposta pelo PRT e conseqüentemente na cooperação para a efetivação de ações para além de limites administrativos das municipalidades. Nesse contexto, os órgãos estaduais de turismo demonstram incapacidade técnica em termos de quantidade e qualidade, pois efetivamente não há equipes suficientes na SETUR-RN nem na SETDE-PB para suprir demandas advindas do turismo no estado como um todo.

Percebe-se que o PRT conseguiu instituir as instâncias participativas, mas, mesmo em arranjos como o Fórum que pode ser considerado um caso de sucesso de implementação da política, falta comunicação entre as esferas de poder, indispensável à manutenção sustentável deste espaço. Dessa forma, o MTUR favorece a hierarquização das instâncias e ao mesmo tempo causa dependência pela falta de articulação. Ainda que cada estado tenha a liberdade de criar suas regiões ou polos, faltam mecanismos de aproximação e ao mesmo tempo de monitoramento desses conselhos e fóruns (PAIVA, 2010).

Como pode ser constatado na análise documental, a política de regionalização do turismo sempre esteve relacionada inevitavelmente a valores mercadológicos, ainda que tenha princípios participativos e comunitários em suas bases. A visão do mercado é o princípio fundamental que fomenta a atividade na formação de roteiros turísticos integrados, ficando a participação e governança muitas vezes presas aos discursos e pouco às práticas (NÓBREGA, 2012).

Nesses termos, confirma-se que o PRT enquanto política pública se configura de cima para baixo, ou seja, a preocupação em fomentar as bases democráticas, participativas, de governança, em realidade se mostram apenas como retórica na maioria dos casos (BOISER, 2000). Efetivamente, estes valores propalados pelos manuais e diretrizes não se materializam a contento na conjuntura atual.

Ainda que exemplos como o do Brejo na Paraíba possam suscitar uma real governança regional e uma gestão participativa, há uma realidade de ausência de conteúdo político democrático em suas bases, tendo em vista que a preocupação de seus membros se resumem bastante a busca incessante por recursos para ações pontuais, como o “Caminhos do Frio”, que ainda que seja divulgado como “Rota Cultural”, essencialmente é composto por eventos, não havendo um planejamento estratégico mais eficiente em torno dos entraves territoriais como infraestrutura básica e turística.

Portanto, a contradição fica explícita no que diz respeito ao que é planejado e no que é executado no contexto do PRT. Os conflitos, falta de cooperação, competição por recursos etc. muitas vezes convergem no abandono dos conselhos/fóruns regionais, por descrença de resultados positivos nessas instituições, gerando a sensação de estática e improdutividade, por isso os raros casos de sucesso constatados.

No RN, dos polos existente, apenas o Polo Costa das Dunas tem recursos vultosos advindos do PRODETUR, por exemplo. Nesses casos, constata-se que poucos municípios recebem recursos, pois há uma necessidade de retorno econômico que muitos municípios não podem garantir. Verifica-se, portanto, que alguns territórios e localidades foram priorizados por três questões primordiais: melhor resposta aos investimentos, locais turisticamente privilegiados fundamentais na proposta, detinham força política influenciadora, o que inevitavelmente gera desconfiança quando se parte para a organização em torno de um conselho regional (FONSECA, 2005; 2010).

No Seridó Potiguar é perceptível que a região possui subsídios e potenciais parceiros para o desenvolvimento da atividade turística, mas as ações não acontecem. Discordância dos membros e escassez de recursos financeiros estão entre os principais fatores pelos quais se considera que o polo não é trabalhado de modo adequado.

Nesses espaços de participação, repetem-se as problemáticas de falta de ações estruturantes uma tendência a repetir pautas de discussão, que inibem a participação efetiva dos representantes em geral. Assim, essas instâncias de governança possuem nítidos problemas na constituição de mecanismos que são dever estratégico das mesmas: elaborar planos ou instrumentos normativos para a atividade turística.

Diante dessa realidade é compreensível porque a qualificação profissional no setor pouco avançou nesses últimos anos, refletindo uma inserção mínima de profissionais com qualificação no turismo em instituições municipais. Nesse sentido, o entendimento sobre o fenômeno do turismo é prejudicado, refletindo na função atual da maioria das secretarias de turismo como meras organizadoras de eventos.

Ainda que o Programa haja disseminado em seus documentos valores como descentralização, cooperação e desenvolvimento cooperado, a conjuntura que impera é a do trabalho individual, pois ainda que se reúnam em conselhos ou fóruns e tenham a oportunidade de estabelecer parcerias, não se entendem como parceiros nem como região, muitas vezes dificultando a entrada de novos membros por puro egoísmo de que outros municípios, entendidos com rivais, possam se beneficiar daquela organização em torno do arranjo de governança.

Destarte, considerando que são vários os estudos que analisam a implementação do PRT e seus mecanismos de participação e governança, tanto em localidades ditas turisticamente mais avançadas quanto em outras atrasadas, entende-se que esta pesquisa é uma contribuição importante mas ainda se faz necessário um trabalho sistemático de mapeamento das experiências de planejamento participativo aliados a esta política

Pressupõe-se que os estágios de maturidade sejam os mais variados, porém os problemas invariavelmente repetem-se e quase sempre estão relacionados com a questão da falta de capacidade técnica e institucional, da participação política nesse processo e do jogo de interesses que se trava nessas arenas participativas.

Sendo assim, a tentativa de inferir as possíveis repercussões que a gestão participativa atrelada ao PRT pode ter para o desenvolvimento das regiões turísticas no país se mostra bastante pertinente para entender o que de concreto tem-se

conseguido através do paradigma participativo que o próprio Estado e suas instituições estabelecem.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado; sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 57, p. 325;357, 2014.

ALBUQUERQUE CARVALHO, M. C. Participação Social no Brasil Hoje. **Polis papers**, 1998.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo n. 109, p. 68;92, Mar. 2012.

ALMEIDA, D. R. de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 28, n. 82. p.45-66, 2013.

ARAÚJO, A. C. de. Fatores Que Influenciam A Efetivação De Ações Para O Desenvolvimento Do Turismo Municipal: Uma Análise No Contexto Do Programa De Regionalização Do Turismo No Rio Grande Do Norte No Ano De 2012. **Dissertação (Mestrado)** - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-Graduação em Turismo. Natal, RN, 2013.

AVRITZER, L. (org.) **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo, SP: Cortez, 2009.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública (Unicamp)**, v. 14, p. 43;64, 2008.

BENEVIDES, Ireleno Porto. **Turismo e PRODETUR: dimensões e olhares em parceria**. Fortaleza: UFC, 1998.

BENI, M. C.. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BEVIR, M. **Democratic Governance**. New Jersey: Princeton, 2010.



BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): de qué estas hablando? In:BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Desenvolvimento Local e Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2000.

BOSCHI, R. R. Corporativismo societal, a democratização do Estado e as bases socialdemocratas do capitalismo brasileiro. **Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, v. 48, p. 1-20, 2010.

BRANDÃO, P.; BALDI, M.; ALBAN, M. (Des)Centralização da gestão pública do turismo brasileiro: análise da participação dos atores privados no Conselho Nacional de Turismo. **Tourism & Management Studies**. Faro, v. 10. N. Especial. p. 193-199, 2014.

BRASIL Ministério do Turismo. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Diretrizes Políticas**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros dos Brasil**, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – Resumo Executivo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Mapa do Turismo Brasileiro 2013**. Brasília: Ministério do Turismo.

\_\_\_\_\_. **Regionalização do Turismo – Programa Nacional de Estruturação De Destinos Turísticos**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013c.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de controle. **Lua Nova** n<sup>o</sup> 45, 1998.

BURITY, J. A. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

BURSZTYN I. A influência do ideário neoliberal na formação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. V.3, n.3, p.7-12. 2003.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, 2014.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE. BR**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Políticas públicas; Coletânea**. / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

CARNEIRO, C. B. L. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias, 2000.

CÔRTEZ, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 13-32.

COUTINHO, A. C. A. Políticas Públicas, Desenvolvimento Local E Participação Social Nas Instâncias De Governança Associadas Ao Turismo No Rio Grande Do Norte. **Dissertação (Mestrado)** - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-Graduação em Turismo. Natal, RN, 2015.

CRUZ, Rita de Cássia. Políticas nacionais de turismo e outras políticas setoriais: uma abordagem centrada no território. In: **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, V. 17. N. 3. , 2014.

DINIZ, E. Depois do neoliberalismo: discutindo a articulação estado e desenvolvimento no novo milênio. **Ponto de vista**, nº 2, set, 2008.

DRAIBE, S. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, SP, NEPPUNICAMP, n. 35,. p.1-25, 1998.

EMMENDOERFER, L. A política pública de regionalização do turismo em Minas Gerais: os circuitos turísticos. **Turismo em Análise**. V.19, n.2, ago. 2008.

ENDRES, Ana Valéria. As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil. **Tese (doutorado)** - UFSC. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, SC, 2012.

\_\_\_\_\_. As mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo: uma análise do Programa Nacional de Municipalização do

Turismo. In: Maria José de Souza. (Org.). **Políticas Públicas e o Lugar do Turismo**. 1 ed. Brasília: UNB; MMA, 2002b., v. 1, p. 179-189.

\_\_\_\_\_. Planejamento Estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 13, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações. **Em tese- Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Florianópolis, v. 5 (1) agosto-dezembro, 2008.

FONSECA, M. A. P. Turismo e divisão territorial do trabalho no Polo Costa do Sol / RJ. **Mercator (UFC)**, v.21, p. 103-120, 2011.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

FONTES FILHO, J. R.; OLIVEIRA, S. B. de; LEITÃO, M. Instâncias regionais de governança em turismo: uma análise da experiência do destino Estrada Real. In: BARBOSA, L. G. M. (Org.) **Observatório de Inovação do Turismo**, Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2009.

**FÓRUM REGIONAL DE TURISMO SUSTENTÁVEL DO BREJO PARAIBANO**. Estatuto social. Alagoa Nova, 2010.

FRAZÃO, V. V. R. As Políticas Públicas De Turismo Além-Mar: Estudo sobre a interiorização do turismo na Paraíba/Brasil por meio da Região do Brejo. **Monografia**. CCTA/UFPB. João Pessoa, PB, 2016.

FREITAS, R. V. de. SILVA, G. V. da; ENDRES, A. V.; VIANNA NETO, C. M. A Trajetória do Programa de Regionalização do Turismo e sua implementação no estado da Paraíba. **Anais**. In: IX Fórum Internacional de Turismo do Iguassu. 28, 29 e 30 de Junho de 2017. – Foz do Iguaçu/PR, 2017.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 5, p. 117-136, 2004.

GONZÁLES, M. V. P. Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, s.9-s.22, nov. 2014.

GORNI, Patrícia M; DREHER, Marialva T; MACHADO, Denise d P. N. Parceria e cooperação intersetorial em uma organização do terceiro setor: o caso de Balneário Camboriu com Vida Convention & Visitors Bureau. **Turismo Visão e Ação**, vl 11, n. 2, p. 263-279, Maio-Agosto, 2009.

HALL, C. M. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. **Journal of sustainable tourism**, 19(4-5), 437-457. 2011.

HALL, M.. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2004.

HENZ, A. P. Políticas públicas de turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais. **Dissertação (Mestrado)** - Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria. Balneário Camboriú, SC, 2008.

KANITZ, H.G; MORAIS, J.D.F; MARTINS, L.A; ARAÚJO, M.A.D. Plano Nacional de turismo 2007/2010: análise e desafios de sua implementação. In: COSTA, J.H; SOUZA, M. (Orgs.). **Política de turismo e desenvolvimento: reflexões gerais e experiências locais**. Mossoró, RN: Fundação Vingt-Um Rosado, 2010.

MACHADO, A. L.; TOMAZZONI, E. L. A regionalização turística do Rio Grande de Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. V.5, n.2, p.226-247, ago. 2011.

MOURA, E. F. S. de. Políticas Públicas E Instâncias De Governança Turística: Um Estudo No Polo Seridó Potiguar No Período De 2003 A 2014. **Dissertação (Mestrado)**

- Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-Graduação em Turismo. Natal, RN, 2016.

Nascimento, A. M. V.do. Rocha, L. K. S. Azevedo, F. F. de. Moraes, I. R. D. (2013). Turismo e transformações socioespaciais: uma aproximação teórica e conceitual. **Revista Turismo e Sociedade**, v (6), nº 02, p. 388-407.

NÓBREGA, W. R. de M. Turismo E Políticas Públicas Na Amazônia Brasileira: Instâncias De Governança E Desenvolvimento Nos Municípios De Santarém E Belterra, Oeste Do Estado Do Pará. **Tese (doutorado)** - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. mar/abril, 2010.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

RAMOS, S. P. Turismo e participação da sociedade civil: discursos e práticas. **Anais**. V Seminário da ANPTUR. Belo Horizonte – 25 e 26 de agosto, 2008.

RAMOS, Silvana Pirillo; CERDAN, Luis Mundet i (orgs.). **Turismo, políticas e desenvolvimento humano**. Porto Alegre: Asterisco, 2010.

SANTOS, Hermílio. **Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas**. Civitas. Porto Alegre. V.5, n.1, 2005.

SCHADECK, C. A. Governança E Capital Social: Ingredientes imprescindíveis aos Fóruns de Turismo da Paraíba. **Monografia**. CCTA/UFPB. João Pessoa, PB, 2016.

SEBRAE. **Turismo no Brasil Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.sebrae.com.br>. Acesso em 21 abr. 2015.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SILVA E OLIVEIRA, V. C. da.; PEREIRA, J. R. Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras (MG). **Caderno De Gestão Pública E Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 64, 2014.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Rap** — Rio de Janeiro 44(6):1301-25, NOV./DEZ. 2010.

SILVA, G. V. da. Programa de Regionalização do Turismo nas Regiões Turísticas Agreste e Litoral da Paraíba: A Capacidade Institucional em Análise. **Monografia**. CCTA/UFPB. João Pessoa, PB, 2015.

SILVA, G. V. da; ENDRES, A. V. A capacidade institucional dos municípios incluídos na Região Turística do Litoral – Instância de Governança Regional do Programa de Regionalização do Turismo na Paraíba. **Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica PIBIC**. PRPG/UFPB. João Pessoa, PB, 2014.

SILVA, G. V. da; ENDRES, A. V. A capacidade institucional dos municípios incluídos na Região Turística do Agreste – Instância de Governança Regional do Programa de Regionalização do Turismo na Paraíba. **Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica PIBIC**. PRPG/UFPB. João Pessoa, PB, 2015.

SILVA, G. V. da; ENDRES, A. V.; FREITAS, R. V. de. A Trajetória do Programa de Regionalização do Turismo e sua implementação no estado da Paraíba. **Anais**. In: IX Fórum Internacional de Turismo do Iguassu. 28, 29 e 30 de Junho de 2017. – Foz do Iguaçu/PR, 2017.

SILVA, M. K. Entre a norma e o factual: questões para uma análise sociológica dos processos de participação social na gestão pública. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n.1, p. 185-200, 2004.

SILVA, R. S. da. Política De Regionalização De Turismo No Interior Potiguar: Articulação, Entraves E Efetividade. **Dissertação (Mestrado)** - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-Graduação em Turismo. Natal, RN, 2015b.

SILVESTRE, S. A governança regional e o processo de desenvolvimento turístico do Brejo Paraibano. **Dissertação**. Pós-graduação Em Desenvolvimento Regional. UEPB, Campina Grande, 2014.

SIPIONE, M. E.; ZORZAL E SILVA, M. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 46. p. 147-159, 2013.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos conselhos. *In*: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, p. 92-96, 2000.

TRENTIN, F.; FRATUCCI, A. C. Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Tourism & Management Studies**. Edição Especial, vol. 1 (2011) – Algarve, 2011.

VIRGINIO, D.F.; FERREIRA, L.V. Gestão pública do turismo: uma análise da política de regionalização no período 2004-2011 no Rio Grande do Norte, Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, 2013.



## APÊNDICES

### UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

#### ENTREVISTA SOBRE AS INSTITUIÇÕES, OS PROGRAMAS E OS ARRANJOS

O presente questionário visa coletar dados sobre as instituições e indivíduos que atuam no âmbito das políticas de turismo implantadas no RN, enfocando a questão da participação no Conselho de Turismo do Polo Seridó e dos vínculos existentes entre os atores no processo político. As informações obtidas através desta pesquisa serão empregadas na dissertação de mestrado Gutenbergue Silva, o qual se compromete a não utilizar os dados obtidos em outra finalidade que não seja acadêmica.

#### ROTEIRO

1) Dados pessoais:

Nome: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_ IE: \_\_\_\_\_

Está envolvido com turismo desde:

\_\_\_\_\_

Instituição em que atua:

a) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

Instituição em que já atuou:

a) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

1.1) Possui experiência em alguma associação ou colegiado fora do setor de turismo?

2) Fale sobre a estrutura da administração pública na qual atua no turismo.

3) Comente como a sra. percebe as relações atuais com e entre (a) o Ministério do Turismo, (b) o governo municipal, (c) o governo estadual, (d) o setor privado e o (e) terceiro setor na implementação do PRT.

5) Sobre o conselho do Polo Seridó:

(a) Quais são as atuais atribuições do conselho?

(b) Como a sra. percebe o processo de formação e definição dos conselheiros?

(c) O que e quem influencia na definição da pauta das reuniões?

(d) Existe algum sistema de controle sobre os procedimentos e ações definidas nas reuniões?

(f) Existe alguma organização que a senhora considere como modelo?

(g) O que entende por “participação”?

(h) Acredita que o conselho do Polo Seridó efetivamente estimula a cooperação entre instituições em prol do desenvolvimento do turismo na região? Exemplos...

(i) Como qualifica a participação dos membros no conselho:

Setor público:      ( ) forte                      ( ) razoável                      ( ) fraca

Por quê? \_\_\_\_\_

Setor privado:      ( ) forte                      ( ) razoável                      ( ) fraca

Por quê? \_\_\_\_\_

Terceiro setor:      ( ) forte                      ( ) razoável                      ( ) fraca

Por quê? \_\_\_\_\_

(j) Atualmente, quais as principais dificuldades encontradas na condução do conselho?

(k) Em sua opinião, existe alguma instituição que não está representada no conselho do Polo Seridó, mas que seria importante a sua participação?

6) Poderia elencar até cinco (05) instituições que, no seu entendimento, mais contribuíram para o fortalecimento/crescimento do turismo no Polo Seridó?

<b>INSTITUIÇÃO</b>

7) Se possível, mencione alguma outra ação (seja pública, privada ou terceiro setor) fora do âmbito das ações promovidas pelo PRT, desenvolvida em conjunto ou separadamente por alguma instituição, que mereça destaque?

Obrigado.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO**  
**INTERNACIONAL**

**ENTREVISTA SOBRE AS INSTITUIÇÕES, OS PROGRAMAS E OS ARRANJOS**

O presente questionário visa coletar dados sobre as instituições e indivíduos que atuam no âmbito das políticas de turismo implantadas na PB, enfocando a questão da participação no Fórum de Turismo do Brejo e dos vínculos existentes entre os atores no processo político. As informações obtidas através desta pesquisa serão empregadas na dissertação de mestrado de Gutenberg Silva, o qual se compromete a não utilizar os dados obtidos em outra finalidade que não seja acadêmica.

**ROTEIRO**

1) Dados pessoais:

Nome: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_ IE: \_\_\_\_\_

Está envolvido com turismo desde:

\_\_\_\_\_

Instituição em que atua:

a) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

Instituição em que já atuou:

a) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

1.1) Possui experiência em alguma associação ou colegiado fora do setor de turismo?

2) Fale sobre a estrutura da administração pública na qual atua no turismo.

3) Comente como a sr. percebe as relações atuais com e entre (a) o Ministério do Turismo, (b) o governo municipal, (c) o governo estadual, (d) o setor privado e o (e) terceiro setor na implementação do PRT.

4) Sobre o Fórum do Brejo:

- (a) Quais são as atuais atribuições do Fórum?
- (b) Como funciona o processo de formação e definição dos membros?
- (c) O que e quem influencia na definição da pauta das reuniões?
- (d) Existe algum sistema de controle sobre os procedimentos e ações definidas nas reuniões?
- (f) Existe alguma outra organização (fórum, conselho, colegiado etc) que o senhor considere como modelo?
- (g) O que entende por “participação”?
- (h) Acredita que o Fórum do Brejo efetivamente estimula a cooperação entre instituições em prol do desenvolvimento do turismo na região? Exemplos...
- (i) Como qualifica a participação dos membros no Fórum:
- Setor público:      ( ) forte                      ( ) razoável                      ( ) fraca  
Por quê? \_\_\_\_\_
- Setor privado:      ( ) forte                      ( ) razoável                      ( ) fraca  
Por quê? \_\_\_\_\_
- Terceiro setor:      ( ) forte                      ( ) razoável                      ( ) fraca  
Por quê? \_\_\_\_\_
- (j) Atualmente, quais as principais dificuldades encontradas na condução do Fórum?
- (k) Em sua opinião, existe alguma instituição que não está representada no Fórum do Brejo, mas que seria importante a sua participação?
- 6) Poderia elencar até cinco (05) instituições que, no seu entendimento, mais contribuíram para o fortalecimento/crescimento do turismo na região do Brejo?

<b>INSTITUIÇÃO</b>

7) Se possível, mencione alguma outra ação (seja pública, privada ou terceiro setor) fora do âmbito das ações promovidas pelo PRT, desenvolvida em conjunto ou separadamente por alguma instituição, que mereça destaque?

Obrigado.