



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO
MESTRADO EM TURISMO

DARLYNE FONTES VIRGINIO

**GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO:
UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DA POLÍTICA MACRO DE
REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA NO PERÍODO 2004-2011 NO
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL**

NATAL/RN

2011

DARLYNE FONTES VIRGINIO

**GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO:
UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DA POLÍTICA MACRO DE
REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA NO PERÍODO 2004-2011 NO
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção do título de Mestre em Turismo, vinculado à área de Turismo e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Dra. Lissa Valéria Fernandes Ferreira.

NATAL/RN

2011

Darlyne Fontes Virginio

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política macro de regionalização turística no período 2004-2011 no estado do Rio Grande do Norte, Brasil, dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para a obtenção do título de Mestre em Turismo.

Natal, 01 de agosto de 2011.

Banca Examinadora:

Profa. Lissa Valéria Fernandes Ferreira, D. Sc.
Orientadora - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Francisco Fransualdo de Azevedo, D. Sc.
Examinador - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Profa. Juliana Vieira de Almeida, D. Sc.
Examinadora – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

É importante aprender a não se aborrecer com opiniões diferentes das suas, mas dispor-se a trabalhar para entender como elas surgiram. Se depois de entendê-las ainda lhe parecerem falsas, então poderá combatê-las com mais eficiência do que se você tivesse se mantido simplesmente chocado.

Bertrand Russell

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que torceram, contribuíram e se esforçaram para que este trabalho fosse realizado.

A Deus, sempre!

Aos familiares, mãe e irmãos.

Aos amigos do mestrado que não me deixaram desanimar durante esta trajetória: Anna Karenina, Josemery e Michel.

A Daniela Tinoco, Carmen Vera, Vera Barreto, Eliane Praça e Gustavo Porpino, que acreditaram em meu potencial desde o início de minha vida profissional.

A Rafael, noivo e companheiro nessa jornada.

Aos professores Mauro Alexandre, Juliana Vieira, Rosana Mazaro, Sérgio Marques, Lissa Valéria e Francisco Fransualdo, pelos ensinamentos adquiridos.

Renda-se, como eu me rendi. Mergulhe no que você não conhece como eu mergulhei. Não se preocupe em entender, viver ultrapassa qualquer entendimento.

Clarice Lispector

RESUMO

O turismo impulsiona e incrementa relações nas diversas atividades socioeconômicas com que interage, o que pode induzir certo desenvolvimento em localidades com potencial para sua realização. Muitas transformações sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais são processadas em sua decorrência. É nesse contexto que surge a necessidade de um planejamento turístico. Com isso, evidencia-se a necessidade de envolver diretamente nesse processo entidades públicas, órgãos privados e a sociedade civil organizada, para tanto, a existência de políticas específicas para o setor do turismo se fazem imprescindíveis para seu desenvolvimento. Dentro desse contexto, o Ministério do Turismo adotou um modelo de gestão voltado para a disseminação do turismo nos demais municípios e regiões do Brasil e, sendo o turismo no Rio Grande do Norte uma das atividades mais promissoras, integra como parte de suas políticas públicas o Macroprograma de Regionalização do Turismo com vistas a interiorizar essa atividade. Com base nisso, o atual trabalho propôs avaliar se o MacroPRT é uma importante política de desenvolvimento para o estado. Tem como método de abordagem a dialética, e um método de procedimento funcional com viés crítico. Para tanto, foi utilizada uma metodologia do tipo descritivo-exploratória de natureza qualitativa, além de entrevistas estruturadas com gestores estaduais, regionais e municipais de turismo. Utilizou-se um índice que visa identificar a implementação da regionalização do turismo no estado, construído a partir dos módulos operacionais que constituem e disseminam as etapas dessa política. Dentre as conclusões possíveis neste estudo, vale destacar que importantes avanços como a criação das 05 regiões turísticas e de seus Conselhos de Turismo proporcionam um ambiente que se mostra articulado, porém ainda não está sensibilizado e/ou mobilizado em grande parte dos municípios que estão inseridos nessas regiões. De modo geral, não se pode dizer que a implementação da regionalização ocorra de forma plena no estado, isso está longe de acontecer. A formulação da política é boa, mas a ineficiência na gestão por diversos fatores prejudica sua implementação. Diante desse cenário, torna-se desafiador pensar num turismo com bases na regionalização, que venha a mudar a paisagem rumo a um desenvolvimento social, econômico, político e ambiental nos moldes da sustentabilidade como o próprio MTur difunde.

Palavras-chave: Política Pública de Turismo. Desenvolvimento Regional. Índice de Regionalização Turística.

ABSTRACT

Tourism boosts and enhances relationships in different socio-economic activities with which it interacts, it may induce some development in locations with potential for realization. Many social, political, economic, environmental and cultural resources are processed in its occurrence. In this context appears a need for tourism planning. Thus, it is clear the importance to directly involve in this process the government, enterprises and civil society organizations to this end, the existence of specific policies in tourism sector to become essential its development. Within this context, the Ministry of Tourism has adopted a management model focused on the dissemination of tourism in other cities and regions of Brazil and, tourism in Rio Grande do Norte is one of the most promising integrated as part of their public policies, Macroprogram of Regionalization of Tourism in order to internalize this activity. On this basis, the current study proposed to assess whether MacroPRT is an important policy of development for the state. Its approach to the dialectic method, a method of procedure and working with critical bias. To this end, was used a methodology of descriptive and exploratory qualitative as well as structured interviews with managers of the state, regions and local tourism. Was used an index that aims to identify the implementation of the regionalization of tourism in the state, built since the operational modules of this policy. Among the possible conclusions in this study, it is noteworthy that significant progress as the creation of the 05 tourist regions and their forum of Tourism provide an environment that shows articulation, but has not been touched and / or mobilized a number of municipalities that are inserted these regions. In general, we cannot say that the implementation of regionalization occurs in a full state, it is far from happening. The formulation of the policy is good, but the inefficiency in the management of several factors affect its implementation. Given this scenario, it becomes challenging to think a tourism base in regionalization, which will change the landscape towards a social, economic, political and environmental sustainability along the lines of Ministry of Tourism as its propose.

Keywords: Public Policy for Tourism. Regional Development. Index of Regionalization of Tourism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 01: Competitividade turística do Brasil.	16
Tabela 02: Estudo sobre os indicadores do Brasil	26
Tabela 03: Recursos para o Prodetur Nacional / RN	75
Tabela 04: Repasse do MTur para o PRT	133
Figura 01: Funcionamento de uma política pública	49
Figura 02: Processo de Análise Integrado de Política	51
Figura 03: Núcleo estratégico do Turismo.....	59
Figura 04: Polarização e desenvolvimento no Brasil.....	64
Figura 05: Macroprogramas do Ministério do Turismo.	67
Figura 06: Módulos Operacionais do PRT	68
Figura 07: Polos Turísticos do RN.....	70
Figura 08: Macroprograma de Regionalização do turismo.....	71
Organograma 01: Estrutura da política de regionalização implementada no Rio Grande do Norte.	100
Quadro 01: Compreensão sobre o desenvolvimento do turismo.....	31
Quadro 02: Problemas que afetam o planejamento integral do turismo.....	38
Quadro 03: Modelo de análise de políticas públicas	52
Quadro 04: Instâncias de governança Regional do RN	75
Quadro 05: Ideias centrais da NGP.....	79
Quadro 06: Princípios do PNMT e PRT.	82
Quadro 07: Cronologia das Políticas de Interiorização do Turismo no Brasil.....	83
Quadro 08: Sistema de indicadores	88
Quadro 09: Amostra das entidades e representantes da pesquisa.....	91
Quadro 10: Municípios da pesquisa	92
Quadro 11: Análise de conteúdo	94
Quadro 12: Síntese dos procedimentos metodológicos	96
Quadro 13: Considerações sobre a regionalização no RN	99
Quadro 14: Dimensões e variáveis do estudo de competitividade dos 65 destinos indutores	104

Quadro 15: Impactos causados pelo turismo	127
Quadro 16: Quadro conclusivo.....	144
Quadro 17: Definição das dimensões do estudo e das áreas-chave	175
Quadro 18: Cálculo do peso das áreas chave de acordo com cada dimensão do Macroprograma de Regionalização do Turismo.....	178
Quadro 19: Medição do índice de regionalização	182

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Sexo dos gestores	109
Gráfico 02: Faixa etária dos gestores.....	109
Gráfico 03: Estado civil.....	110
Gráfico 04: Nível educacional.....	110
Gráfico 05: Conhecimento ou formação teórica em turismo	110
Gráfico 06: Tempo de atuação na área do turismo	111
Gráfico 07: Conhecimento sobre o MacroPRT	112
Gráfico 08: Importância do MacroPRT para as localidades	113
Gráfico 09: Aplicação das ações do MacroPRT nas localidades	115
Gráfico 10: Percepção dos impactos do MacroPRT.....	117
Gráfico 11: Importância da atividade turística para os polos do Rio Grande do Norte	119
Gráfico 12: Motivações para participar da regionalização do turismo	126
Gráfico 13: Resultado das dimensões do Índice de Regionalização nos 05 municípios	136
Gráfico 14: Índice de Regionalização	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APEC** – Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CMMAD** – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CNTur** – Conselho Nacional de Turismo
- CONETUR** – Conselho Estadual de Turismo
- EMBRATUR** – Empresa Brasileira de Turismo
- GMD** – Gasto médio diário do turista
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- IES** – Instituição de Ensino Superior
- IPH** – Índice de pobreza humana
- IR** – Índice de regionalização
- MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul
- MTur** – Ministério do Turismo
- NAFTA** – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
- OMT** – Organização Mundial de Turismo
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PD/VC** – Megaprojeto Parque das Dunas/Via Costeira
- PDITS** – Plano de Desenvolvimento Interado do Turismo Sustentável
- PNMT** – Programa Nacional de Municipalização do Turismo
- PNT** – Plano Nacional de Turismo
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PRODETUR/NE** – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
- PRT** – Programa de Regionalização do Turismo
- SETUR** – Secretaria de Estado do Turismo
- UEE** – Unidade Executora do Estado

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	16
1.1 Problemática	16
1.2 Justificativa	21
1.3 Objetivos	24
1.3.1 Objetivo Geral	24
1.3.2 Objetivos Específicos	24
2- DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO	25
2.1 Desenvolvimento e economia em turismo	25
2.2 Turismo, globalização e sustentabilidade	29
2.3 Planejamento e integração no turismo.....	34
2.4 O Desenvolvimento e suas interfaces.....	39
2.5 Desenvolvimento Regional	42
3- ANALISANDO O CONTEXTO REGIONAL BRASILEIRO.....	46
3.1 O Poder, as Políticas Públicas e a Agenda	46
3.2 Políticas Públicas de turismo	52
3.3 O papel dos órgãos gestores do turismo do Brasil	55
4- A REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA E SUAS VERTENTES	62
4.1 Regionalização: algumas considerações.....	62
4.2 Regionalização do Turismo: de Programa a Macroprograma.....	65
4.3: Rio Grande do Norte: Polos de Turismo	69
4.3.1 Polo Costa das Dunas e PRODETUR.....	72
4.3.2 Programa Planejamento e gestão da regionalização: Polos e Instâncias de Governança.....	75
5- GESTÃO PÚBLICA E INDICADORES TURÍSTICOS	77
5.1 Gestão Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade	77
5.2 Gestão Pública em turismo: abordagens do PNMT ao PRT.....	81
5.3 Indicadores no estudo do turismo: Ferramenta relevante?.....	86
5.4 Índice de Regionalização do Turismo	89

6- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	90
6.1 Tipo do Estudo.....	90
6.2 Universo e Amostra	91
6.3 Coleta de dados.....	92
6.4 Análise dos dados.....	94
6.5 Limitações do estudo	97
 7- UM NOVO OLHAR PARA A GESTÃO PÚBLICA: RESULTADOS DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA NO RIO GRANDE DO NORTE	
.....	97
7.1 Perfil dos gestores que participam da implementação do processo de regionalização turística no estado	109
7.2 Percepção dos atores quanto à implementação do MacroPRT	116
7.3 Resultados alcançados com o MacroPRT: a política de regionali- zação como vetor de desenvolvimento.....	127
7.4 O índice de regionalização em municípios turísticos do Rio Grande do Norte	135
 8- CONCLUSÕES.....	141
 9- SUGESTÕES	145
 REFERÊNCIAS.....	147
 APÊNDICES	154
Apêndice A – Modelo de questionário para aplicação aos gestores municipais, sobre o Índice de Regionalização.....	155
Apêndice B – Descrição das dimensões e áreas-chave do estudo para auxílio nas respostas do questionário	159
Apêndice C – Roteiros de Entrevista estruturados.....	161
Apêndice D – Explicando o IR.....	172
Apêndice E – Dados das entrevistas realizadas	183

ANEXOS	184
Anexo A – Classificações relativas ao Índice de Pobreza Humana	185
Anexo B – Municípios que compõem as Regiões turísticas do RN.....	186

INTRODUÇÃO

1.1 Problemática

O turismo ganha evidência, sobretudo, por movimentar a economia e possibilitar a geração de emprego e renda, o que permite crescimento em algumas localidades onde acontece. Transformações sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais surgem nesse contexto juntamente com a necessidade de um planejamento turístico, de maneira tal que, se conduzido e monitorado por uma gestão com respaldo nos princípios da eficiência, os benefícios gerados pelo turismo podem ser otimizados, estimulando, assim, o desenvolvimento socioeconômico do destino e das pessoas que lidam diretamente com essa atividade.

Esse entendimento permite afirmar que o turismo, à medida em que cresce, traz boas expectativas ao mercado atual em diversos países do mundo, conforme dados do Fórum Econômico Mundial (2011). É importante ressaltar que atualmente o Brasil se encontra em posição de destaque pelos recursos naturais e culturais que possui (ver Tabela 01), no entanto, aspectos como falta de infraestrutura e segurança ainda prejudicam o seu desenvolvimento nesse setor; nesse sentido, a elaboração de políticas específicas é fundamental para sua consolidação.

BRASIL	
PILARES	NOTAS
Políticas e regulamentações	114
Sustentabilidade ambiental	29
Proteção e segurança	75
Saúde e higiene	73
Priorização de viagens e turismo	108
Infraestrutura do transporte aéreo	42
Infraestrutura do transporte terrestre	116
Infraestrutura turística	76
Infraestrutura de TIC	56
Competitividade dos preços na indústria do turismo e viagens	114
Capital humano	70
Afinidade por viagens e turismo	97
Recursos naturais	01
Recursos culturais	23

Tabela 01 – Competitividade turística do Brasil¹

Fonte: Adaptado de T&T Competitiveness Report, 2011

Observa-se a abrangência do turismo por se tratar de uma atividade caracterizada, entre outras coisas, como interdisciplinar. Sob essa ótica, sua realização e apropriação com base nas relações humanas processadas em seu decorrer, caminham lado a lado. O comportamento humano e os aspectos sociais, quer sejam de uma pequena localidade onde o turismo se desenvolve, quer sejam de um grande destino receptivo, tornam essa atividade um grande palco de ações, situações, emoções, vivências.

Sachs (2004) explica que o termo desenvolvimento é distinto de crescimento econômico, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta do bem-estar social.

Diante disso, o desenvolvimento turístico deve considerar diversos fatores, dentre eles o planejamento, a sustentabilidade, a integração e a atuação dos agentes que fazem parte de sua formação, importantes quando se trata de disseminar benefícios para inúmeras pessoas, o que na atividade do turismo podem ser entendidas por população local, empresários e turistas. A partir de então, evidencia-se a necessidade de envolver diretamente nesse processo, além das entidades privadas, do terceiro setor e da sociedade civil organizada, as instituições públicas que lidam diretamente com essa pasta, tida, muitas vezes, como prioridade em municípios que buscam alternativas de crescimento econômico.

Com isso, órgãos públicos têm enxergado nessa atividade uma oportunidade quando se trata de gerar fontes econômicas, fato esse que pode ser identificado em diversos estudos da área. A maioria dos municípios com interesse em desenvolver o turismo depara com a realidade de uma atividade lucrativa, porém complexa.

Dessa forma, só recentemente é que o turismo passa a ser visto sob aspectos intrínsecos à sua constituição, que há pouco vêm sendo disseminados, como a preservação ambiental e a intervenção de políticas públicas específicas para a gestão de espaços já turistificados.

¹ O índice está mais bem detalhado na Tabela 2, que explica cada pilar e os elementos que as compõe.

Além de planejamento e investimentos, o direcionamento de esforços da iniciativa pública é algo essencialmente importante para o alcance do tão esperado desenvolvimento. Para tanto, a criação do Ministério do Turismo no ano de 2003 buscou, entre outras coisas, direcionar de forma estratégica as políticas públicas de turismo no Brasil através de instrumentos como o Plano Nacional do Turismo.

Dentro desse contexto, o Ministério do Turismo adotou um modelo de gestão voltado para a disseminação do turismo nos demais municípios e regiões do Brasil, uma vez que as capitais abrangiam a maior parte do fluxo turístico nacional e internacional. Para que o turismo se tornasse uma atividade de inclusão social e proporcionasse o crescimento das demais cidades, era preciso implantar uma gestão capaz de promover esse desenvolvimento em todos os municípios que tivessem capacidade e potencial para o turismo (MTUR, 2004).

Dessa forma, vale ressaltar o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que foi criado no ano de 1994 e durou até 2002, tendo sido difundido para todo o território nacional com o objetivo de interiorizar o turismo, tencionando instituir e munir os municípios de equipamentos e serviços, qualificação e capacitação da mão de obra local, entre outros. No entanto, há muitos indícios de falhas nessa política, e sua descontinuidade ou mudança de foco em anos posteriores trouxe outra realidade, a tentativa de interiorização do turismo no país.

No ano de 2004, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) foi desenvolvido de forma a contemplar em seus documentos a defesa de uma inclusão e de um direcionamento em regiões de interesse turístico para o país, uma vez que o PNMT tinha foco na gestão do município, o que se tornou ineficiente ao longo do tempo, já que desenvolver toda uma região (PRT) dava mais oportunidade aos municípios menores e que não tinham potencial suficiente para atrair demanda e consolidar-se como destino turístico ao concorrer com os demais.

O Rio Grande do Norte é um estado que possui inúmeras peculiaridades como, por exemplo, sua estratégica posição geográfica, além de ter ainda do ponto de vista físico, características inerentes a qualquer outro, como possuir mais de 400 km de praias, segundo dados do IDEMA/RN (2001). Ainda de acordo com o IDEMA, o Rio Grande do Norte vem se consolidando como um polo de desenvolvimento baseado em diversas vertentes: na agricultura; na pesca; na pecuária; na extração mineral; no setor têxtil; e finalmente no turismo, a atividade que mais tem divulgado o Estado no país e no exterior, além de gerar empregos e renda (SETUR, 2006).

Diante do exposto, nota-se que o turismo no Rio Grande do Norte reúne grandes possibilidades na geração de oportunidades socioeconômicas, mas que também pode gerar inúmeros agravantes nas localidades que se turistificam, caso não ocorra de forma planejada.

De acordo com essa realidade, e sabendo da relevância que o Macroprograma² de Regionalização do Turismo representa para os estados, já que é uma das principais políticas do Governo Federal, o Rio Grande do Norte o integra como parte de suas políticas públicas de turismo, visando interiorizar o turismo no estado com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões (MTUR, 2004).

A receita turística para o interior do Estado apresentou, em 2006, um crescimento de 59% com relação ao ano de 2004. Com base nesse índice, a Secretaria de Estado do Turismo (SETUR/RN, 2006) estimou de forma conservadora uma taxa de crescimento em torno de 30%, até o ano de 2011. No discurso político e na realidade vivenciada pelos atores da atividade turística, o termo desenvolvimento e a geração de emprego e renda são constantes, mas na prática é importante saber se, de fato, tais afirmações correspondem à realidade.

Com a criação dos 05 polos de turismo no Estado e a implantação de suas instâncias de governança, respectivamente, a regionalização do turismo tem sido instituída no Rio Grande do Norte. Porém, é um desafio tratar do possível desenvolvimento regional que essa política pública tenciona realizar nos estados da federação. Portanto, a atividade turística requer cuidados para que seu desenvolvimento ocorra nos lugares, assim questiona-se: **O Macroprograma de Regionalização do Turismo é uma importante política de desenvolvimento para o Rio Grande do Norte?**

Em consonância com as temáticas abordadas e conceituadas para a construção dos problemas deste estudo, pode-se delimitá-lo no espaço do Rio Grande do Norte enquanto divisão regional de turismo. Trata-se de um estudo transversal, *cross sectional*, uma vez que será estudado num espaço de tempo que compreende a implementação da política pública, em estudo, desde o ano de 2004

² O Ministério do Turismo entende a regionalização como elo entre as demais ações que desenvolve, tendo passado da categoria de programa para macroprograma no ano de 2007, por seu caráter estruturante e articulador com as demais políticas trabalhadas por esse Ministério.

até o ano de 2010, conforme a criação do Programa de Regionalização do Turismo e por 2004 ser o mesmo ano em que as ações começaram a acontecer no estado.

Quanto à profundidade do trabalho, os assuntos a serem abordados, especialmente sobre desenvolvimento regional, serão tratados até certo ponto, mas não considerando aspectos relacionados à geografia quando do conceito de região³ e ao esgotamento das tantas vertentes, as quais o termo desenvolvimento engloba, podendo ser tratados e aprofundados em estudos posteriores. Além disso, o turismo será tratado enquanto atividade econômica, não desmerecendo seu caráter social nem mesmo sua relevância enquanto área do conhecimento.

Tendo um caráter descritivo em sua abordagem, e método de procedimento funcional com viés crítico, o presente estudo tem fortes laços com os aspectos político-econômicos e suas influências no campo do turismo, na medida em que não foge à realidade socioambiental dos atores que formam a rede de relações na construção de um possível desenvolvimento regional, a partir das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Norte.

Para tanto, foi utilizada uma metodologia do tipo descritivo-exploratória de natureza qualitativa. Utilizou-se, também, o Índice de Regionalização – IR⁴ na busca dos dados essenciais aos critérios de regionalização do turismo adotados pelos órgãos públicos de turismo municipais. O índice de regionalização foi aplicado a alguns municípios de interesse turístico do Estado, com a finalidade de medir o grau de implementação da política de regionalização do turismo, e também para atingir objetivos específicos do presente trabalho.

É relevante, ainda, esclarecer que o termo desenvolvimento regional é amplo, complexo e envolve diversos setores, tais como social, ambiental, político e econômico num determinado espaço geográfico. Portanto, falar sobre desenvolvimento em regiões implica conceitos, ações e acima de tudo, responsabilidades e controvérsias. Por essa razão, no presente estudo far-se-ão

³ A região terá abordagem, neste estudo, com um enfoque na síntese de características ou de processos.

⁴ O Índice de Regionalização foi criado pela Secretaria de Estado do Turismo do Paraná e, para fins deste estudo, será adaptado à realidade do Rio Grande do Norte, de modo que seu objetivo maior é medir a implementação da política pública Macroprograma de Regionalização do Turismo pelos gestores municipais, a partir de seus módulos operacionais, sendo estes os norteadores de todo o processo de regionalização definido pelo Ministério do Turismo. Contudo, não esquecendo que é fundamental utilizá-los como critérios de abordagem para a construção desse índice e envolvendo os diversos aspectos que são intrínsecos à atividade do turismo e que contribuem para um possível desenvolvimento regional e consolidação dessa atividade nos destinos.

algumas considerações sobre pontos de vista de estudiosos na área a fim de facilitar o entendimento e o direcionamento que se pretende abordar neste trabalho quanto ao desenvolvimento regional.

Além da temática sobre desenvolvimento regional, política e gestão públicas, bem como planejamento estão intimamente ligados neste estudo, sob um recorte estadual, de forma que indicadores e regionalização se complementaram e contribuíram para uma discussão aprofundada.

1.2 Justificativa

O turismo é hoje, segundo a Organização Mundial de Turismo (OMT), um dos setores que mais cresce e gera empregos no mundo, além de apresentar uma forte tendência a ser um dos indutores e disseminadores de ações socioambientais. Sabendo que o turismo causa tantos efeitos, vale ressaltar a importância da participação dos órgãos governamentais a partir da elaboração de políticas públicas que tragam posturas desenvolvimentistas e se adequem ao modelo de planejamento e sustentabilidade que tanto se busca.

Contudo, Barreto (2005, p. 88) alerta que o planejamento por si só não é capaz de garantir melhorias ou ações que na prática tragam resultados sustentáveis aos destinos, uma vez que “o desenvolvimento do turismo, por sua vez, é bastante imprevisível. Nunca se sabe para onde o movimento turístico vai se expandir nunca se sabe quando vai ressurgir”.

Em se tratando de turismo, o Governo brasileiro só atentou para suas necessidades em meados de 1966, quando por meio do decreto lei nº 55, de 18/11, teve início a Política Nacional de Turismo, posteriormente regulamentada, com a criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e da EMBRATUR, antiga Empresa Brasileira de Turismo. A partir de então, foi estabelecido um sistema de incentivos fiscais a serem canalizados para o setor. Dessa forma, essa Política sustentava-se em cinco macroestratégias, as quais contemplavam a implantação de infraestrutura básica e turística, a capacitação de recursos humanos para o setor, a modernização da legislação, a descentralização da gestão do turismo e, finalmente, a promoção do turismo no Brasil e no exterior.

Desde que o turismo começou a ser pautado em cadeia nacional e incluído na agenda governamental, o discurso sobre descentralizar a gestão e

implantar infraestrutura é tido como prioridade. Além disso, o desenvolvimento regional e a geração de emprego e renda estão fadados aos discursos políticos que envolvem a atividade, o que fica claro é a necessidade de mudar esse estereótipo, já que aprofundando os conhecimentos teóricos nesse campo, muitos estudiosos têm denunciado as falsas e exageradas promessas que surgem desde a formulação das políticas públicas até sua implementação nos diversos estados do país.

Dentre os tantos fatores que possibilitam justificar o interesse em analisar o desenvolvimento e a eficiência das políticas públicas de turismo, a partir do Macroprograma de Regionalização do Turismo, no estado do Rio Grande do Norte, pode-se citar, além da existência de um grande potencial turístico no estado, a necessidade de geração de receitas para os municípios que possibilite, entre outras coisas, um crescimento econômico e um desenvolvimento regional, formando dessa maneira uma visão crítica a respeito desse programa, que é prioridade nas discussões em cadeia nacional.

De acordo com as diretrizes operacionais do Programa de Regionalização do Turismo (MTUR, 2004), entende-se que este é um fomentador do turismo regional, oportunizando aos demais municípios do Estado um desenvolvimento, principalmente através da geração de benefícios socioeconômicos à população local. Assim sendo, pode-se inferir que, de acordo com documentos oficiais sobre o Programa de Regionalização do Turismo no Rio Grande do Norte, quando implementado, monitorado e avaliado, este poderá induzir um crescimento econômico e contribuir para a redução das desigualdades existentes no território estadual, dentro das vertentes a que se habilita a atividade turística.

Com base no exposto acima, depreende-se claramente a importância que tem essa política pública de turismo para o Governo do Estado e, mais ainda, de estudar sua implementação e como todo esse processo vem sendo percebido pelos gestores e atores que operam nela.

Analisar os módulos de operação do Macroprograma de Regionalização do Turismo (MacroPRT), bem como teorias que fundamentaram os modelos teóricos existentes e a metodologia dos polos, assim como as políticas de turismo vigentes que remontam participação e inclusão nas decisões da atividade, tornam-se essenciais no processo de gestão e desenvolvimento regional do turismo.

O que motivou a escolha deste estudo em nível de *Stricto sensu* foi a vivência nessa área em determinados períodos, uma vez que atuar na Secretaria de

Estado do Turismo (SETUR/RN) e poder acompanhar a implementação de algumas ações referentes à regionalização do turismo no Estado, permitiu a percepção das incongruências e dificuldades em lidar com a participação dos atores sociais no planejamento da atividade turística local, bem como identificar o crescimento econômico, muitas vezes, enaltecido nas localidades que despontavam para a atividade turística, sobretudo por entender que apenas os fatores econômicos não traduzem o modelo de desenvolvimento que se busca e se difunde nas atuais políticas públicas de turismo.

Outro aspecto importante se refere a estudos e questionamentos teórico-conceituais nessa área, onde autores não abordam com clareza a definição do termo desenvolvimento regional, bem como não trabalham as políticas públicas de regionalização e sua implementação num contexto participativo, sob o enfoque de suas pesquisas de campo.

Dessa forma, evidencia-se a necessidade de se estudar de forma mais profunda a temática em questão e analisar se, o Macroprograma de Regionalização do Turismo é uma política pública capaz de trazer benefícios aos atores do turismo local, considerando um possível desenvolvimento em nível regional ou não.

Quanto a estudos anteriores sob o tema abordado, pode-se afirmar que alguns pesquisadores vêm trabalhando a regionalização com foco em suas regiões, porém, com abordagens limitadas quanto ao tema do desenvolvimento. Além do mais, a sustentabilidade é um fator predominante nos estudos de diversos autores envolvendo a regionalização do turismo, as políticas públicas e o desenvolvimento local ou regional, assim pode-se mencionar alguns autores que se destacam nessa temática, tais como: Stefani (2006); Salini (2008); Borges (2008); Endres (2008); Henz (2009).

Quanto ao estudo sobre indicadores turísticos, no Brasil não há muitas referências sobre o uso de tais ferramentas em políticas públicas de regionalização do turismo, além do índice de competitividade do turismo nacional que recentemente foi adotado através do projeto “65 destinos indutores do desenvolvimento turístico”. Porém, grandes contribuições nesse campo são de países como Argentina, Venezuela, Cuba, Espanha e França. No entanto, a grande maioria dos autores desses países tratam de indicadores turísticos na área ambiental voltada, especialmente, ao desenvolvimento sustentável, a exemplo de Salinas et al. (2008); Barbosa (2008); Comision Europea (2001); Manteiga (2000); Bravo et al. (2007);

Menéndez et al. (2004); Márquez Y Cuétera (2006), entre outros. Apontando para a ausência de metodologias sobre indicadores, especialmente regionais, que pudessem ser aplicadas ao modelo territorial de gestão pública.

Torna-se relevante, então, a sugestão de que o presente trabalho possa dar contribuições quanto à medição da implementação de uma política pública que promete trazer a realidade da sustentabilidade, da integração, da descentralização e da participação, para citar alguns, quando trabalhada no âmbito regional. No contexto atual do desenvolvimento da atividade turística no Rio Grande do Norte, torna-se relevante analisar as contribuições trazidas ou não pela implementação dessa política, o Macroprograma de Regionalização do Turismo.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar se o Macroprograma de Regionalização do Turismo é uma eficiente política de desenvolvimento para o estado do Rio Grande do Norte no período de 2004 a 2011.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar o perfil dos gestores que participam da implementação do processo de regionalização turística no Estado;
- b) Identificar como esses gestores percebem a implementação do MacroPRT no atendimento das diretrizes a que se propõe nos polos turísticos do Estado;
- c) Descrever os resultados alcançados com o MacroPRT na visão desses gestores, bem como se a Política de Regionalização do Turismo pode ser tida como vetor de desenvolvimento;
- d) Aplicar o Índice de Regionalização em municípios dos 05 polos de turismo do Estado.

2 DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

2.1 Desenvolvimento e economia em turismo

Em reflexões acerca do turismo mundial e a economia brasileira, Rabahy (2003) informa que o desempenho do setor turístico está intimamente relacionado ao comportamento da renda e sua distribuição, bem como da disponibilidade de tempo livre e outras facilidades propiciadas pelo progresso tecnológico, até mesmo dos meios de transporte, encurtando as distâncias. Acontecimentos sociais, políticos e econômicos afetam o desempenho das atividades econômicas, assim como as turísticas.

De acordo com o Fórum Econômico Mundial (The Travel & Tourism Competitiveness Index, 2011, p.15), o Brasil ocupa o 7º lugar entre os países das Américas e o 52º no ranking geral, caindo sete posições desde a última avaliação (2009), mas com um resultado estável.

O país está classificado em 1º lugar entre todos os países por causa de seus recursos naturais e em 23º pelos seus recursos culturais, possuindo muitos lugares pertencentes ao Patrimônio Mundial, uma grande proporção de área de terra protegida, e as faunas mais ricas do mundo. Isto é reforçado por um foco na sustentabilidade ambiental (29º lugar), uma área que tem melhorado nos últimos anos. Itens como segurança e proteção também melhoraram desde a última de avaliação. Por outro lado, o transporte terrestre continua subdesenvolvido (116º), com a qualidade das estradas, portos e ferrovias necessitando de melhorias. O país também continua a sofrer de uma falta de competitividade de preços (114º), atribuída, em parte, aos elevados impostos e taxas aeroportuárias do país, bem como os preços elevados e alta tributação em geral. Além disso, o quadro global da política não é particularmente propício ao desenvolvimento do setor (114º), com regras de desincentivo, muito tempo para iniciar um negócio, e um pouco restritivo a compromissos com a abertura dos serviços de turismo (The Travel & Tourism Competitiveness Index, 2011, p.15).

Por outro lado, inúmeros outros elementos foram analisados e apontam para um atraso em áreas como educação, infraestrutura e segurança, conforme Tabela 02 do referido trabalho. Além disso, a ausência de políticas públicas, a insegurança jurídica e a ausência de todo o estado de bem-estar tornam a situação do Brasil nesse estudo de competitividade ainda mais deficiente. Se comparado com os principais receptores de turistas, a situação do país é muito ruim para o desenvolvimento do setor turístico.

Dessa forma, há que se contestar o enfático desenvolvimento gerado em lugares turistificados, pois as vertentes do desenvolvimento são muitas, e atestar que a atividade turística pode ser influenciada é um fato, mas afirmar que ela o influencia nem sempre é verdade e não é recomendável.

Indicador	Rank/139	Indicador	Rank/139
1º pilar: Regras de políticas e regulamentações		8º Pilar: infraestrutura Turística	
1,01 Prevalência de propriedade estrangeira	76	8,01 Quartos de hotel	91
1,02 Direitos de propriedade	72	8,02 Presença de empresas de aluguel de automóveis	64
1,03 Impacto nos negócios das regras relativas aos IED	81	8,03 Aceita os cartões Visa ATM	62
1,04 Visa requisitos	74		
1,05 Abertura de acordos bilaterais de serviços aéreos	38	9º Pilar: infraestrutura TIC	
1,06 Transparência da política governamental	87	9,01 Extensão da internet para usuários a negócios	25
1,07 Tempo necessário para iniciar um negócio	135	9,02 Usuários da Internet	59
1,08 Custo para iniciar um negócio	59	9,03 Linhas telefônicas	61
		9,04 Internet banda larga	61
2º pilar: Sustentabilidade Ambiental		9,05 Telefone móvel	77
2,01 Rigor do ambiente regulatório	29		
2,02 Execução de regulação ambiental	61	10º Pilar: A competitividade dos preços na indústria de T & T	
2,03 Sustentabilidade do T&T	94	10,01 Ticket impostos e taxas de aeroporto	97
2,04 Emissões de dióxido de carbono	55	10,02 Paridade de poder de compra	104
2,05 Concentração Partículas	40	10,03 Extensão e efeitos da tributação	139
2,06 Espécies ameaçadas	104	10,04 Níveis de preços de combustível	89
2,07 Ratificação do Tratado Ambiental	16	10,05 Índice de preços de hotéis	34
3º pilar: Segurança e Proteção		11º Pilar: Recursos humanos	
3,01 Custos de negócios do terrorismo	15	11,01 Inscrição na educação primária	66
3,02 Confiabilidade da polícia serviços	74	11,02 Matrículas no ensino secundário	24
3,03 Custos de negócios do crime e da violência	123	11,03 Qualidade do sistema de ensino	103
3,04 Acidentes de Aviação	79	11,04 Disponibilidade de local de pesquisa e treinamento em serviços	36
		11,05 Extensão de formação de pessoal	53
4º pilar: Saúde e higiene		11,06 As práticas de contratação e demissão	131
4,01 Densidade Médico	65	11,07 Facilidade de contratação de mão de obra estrangeira	109
4,02 Acesso a saneamento melhorado	81	11,08 Prevalência do HIV	93
4,03 Acesso à água potável	57	11,09 Impacto do HIV / SIDA nos negócios	68
4,04 Leitos Hospital	74	11,10 Expectativa de vida	64
5º Pilar: Priorização de viagens e turismo		12º Pilar: Afinidade por viagens e turismo	
5,01 Priorização Governo da T & T indústria	104	12,01 Abertura ao Turismo	131
5,02 T & T despesas públicas	83	12,02 Atitude da população para com visitantes estrangeiros	25
5,03 Eficácia de marketing e branding	95	12,03 Extensão de viagens de negócios recomendado	69
5,04 T & T participação em feiras	119		
6º Pilar: Infraestrutura de transporte aéreo		13º pilar: Recursos Naturais	
6,01 Qualidade da infraestrutura do transporte aéreo	93	13,01 Número de sítios do Patrimônio Mundial natural	06
6,02 Disponibilidade de assentos domésticos km	04	13,02 Áreas Protegidas	11
6,03 Disponibilidade de assentos internacionais km	18	13,03 Qualidade do ambiente natural	44
6,04 Partidas por 1.000 população	60	13,04 Total de espécies conhecidas	01
6,05 Ddensidade Aeroporto	82		
6,06 Número de companhias aéreas que operam	31	14º Pilar: Recursos Culturais	
6,07 Rede de transportes aéreo internacional	65	14,01 Número de Patrimônio Mundial cultural	19
		14,02 Estádios para esportes	58
7º Pilar: infraestrutura de transporte terrestre		14,03 Número de feiras e exposições internacionais	08
7,01 Qualidade das estradas	105	14,04 Indústrias criativas de exportação	36
7,02 Qualidade de infraestrutura ferroviária	87		
7,03 Qualidade de infraestrutura portuária	123		
7,04 Qualidade da rede de transportes terrestres	74		
7,05 Densidade estradas	84		

Tabela 02 – Estudo sobre os indicadores do Brasil

Fonte: World Economic Forum. The travel & tourism competitiveness index, 2011

Rabahy (2003) observa que acontecimentos de ordem histórica, econômica ou ligados a guerras, desigualdades, política, cultura, entre outros, afetam sobremaneira as atividades turísticas quanto aos resultados gerados por ela no país e no mundo. Dessa forma, “os métodos que se propõem a investigar essa área de atividade não podem prescindir do conhecimento de um conjunto de matérias, tornando o turismo um campo de estudos interdisciplinar, sendo aqui enfatizada, além do turismo, a economia, a história, as ciências políticas, a estatística e a teorometria”.

No estudo da economia do turismo, conceitos como renda, receita, fluxo, demanda e oferta são largamente difundidos. Apesar das opiniões divergentes, é fato auferir que todos esses elementos influem direta ou indiretamente no estudo da atividade turística, em especial, quando se aborda as consequências desses valores, números e estatísticas no contexto de um possível crescimento, de um desenvolvimento e até mesmo das variáveis que tangem ao complexo conceito de sustentabilidade, como o estudo de capacidades de carga e de um planejamento, seja este integrado, estratégico, participativo.

Sobre renda, ainda no concernente ao estudo econômico do turismo e seus efeitos, o efeito multiplicador a que é atribuído esse conceito deve ser cautelosamente verificado quando do seu uso em pesquisas, publicações e produções sobre o setor.

Devemos lembrar ainda a interdependência estrutural da atividade turística com todos os setores econômicos produtivos. Embora o turismo apresente-se como uma atividade pertencente ao setor econômico terciário, ele tem uma correlação muito estreita com os setores primário e secundário da economia de um país. Além disso, sendo uma atividade que comercializa o patrimônio cultural e natural de uma região, reúne não só aspectos econômicos, mas também políticos, sociais, ambientais, culturais e outros [...] (LAGE; MILONE, 2009, p. 123).

Destarte, a renda, outro importante assunto diretamente relacionado ao desenvolvimento do turismo, refere-se às receitas das viagens, estas por sua vez, são mais sensíveis às mudanças econômicas do que ao número de chegadas ou receptivo.

No que se refere ao turismo emissivo, Rabahy (2003) enfatiza que ele é composto por alguns poucos países, basicamente por países com alto nível de renda. Segundo Dias (2003), mais de 50% do turismo emissivo internacional,

medido pelo número de chegadas, e 55%, em valor dos gastos, é formado por apenas 10 países. A concentração das atividades turísticas em alguns poucos países, a exemplo do que ocorre em atividades de outra natureza, está associada a suas condições socioeconômicas, basicamente ao nível e distribuição de renda, ao tamanho da população e às condições de acesso e proximidade do mercado.

Ao estabelecer-se uma relação direta entre desenvolvimento e economia, fica claro porque muitos autores defendem que aquele é consequência desta. Se o crescimento econômico trouxesse, de fato, o desenvolvimento em municípios turísticos, como se justificaria municípios ricos com um dos menores índices de desenvolvimento humano? No estado do Rio Grande do Norte, essa relação ocorre com frequência, a exemplo de municípios como Guamaré, em que a receita gerada pelo município, por causa dos *royalties* do petróleo que produz, é superior à de muitos outros, ao mesmo tempo em que, seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵ é um dos menores do Estado.

Ao transferir essa discussão para os interesses que envolvem a atividade turística, é correto informar que, por sua vez:

O turismo não representa, em si, uma solução para o crescimento econômico dos países que não apresentam as pré-condições necessárias. Dispondo dessas condições, considera então que o turismo deva integrar-se em uma estratégia global de crescimento regional e nacional. Por não disporem de muitas outras alternativas, alguns países do Terceiro Mundo buscam no turismo a saída para o crescimento econômico, sem as devidas avaliações dos custos dessa decisão. Do que foi analisado, verifica-se que o desenvolvimento, por um lado, favorece o turismo, não sendo, de outro, tão evidente que o turismo promova, por si, o desenvolvimento (RABAHY, 2003).

Estando a prática do turismo ligada aos efeitos ou impactos (positivos e negativos) que é capaz de gerar nos lugares onde ocorre, torna-se mister fazer uma reflexão quanto ao grau de importância dado a essa atividade e, até onde ela pode gerar benefícios para a população receptora dessa demanda turística.

A má distribuição da renda, na sociedade como um todo e nas distintas regiões do país, interage com a alocação dos investimentos públicos e privados. Segundo critérios do Banco Mundial, o Brasil é tido como país de renda média, mais precisamente país em desenvolvimento de renda média alta.

⁵ Índice que mede o grau, em média, de três dimensões básicas de desenvolvimento humano, nomeadamente: uma vida longa e saudável; o nível de conhecimentos adquiridos; e um nível de vida digno (PNUD, 2009, p. 15).

No entanto, os efeitos do turismo não se restringem às questões associadas ao balanço de pagamentos, bem como em outros campos de atividade, principalmente no social, no político, no ambiental e no cultural. O turismo, assim como qualquer outra atividade econômica, resulta de um complexo de fatores que interagem com ele.

Souza (2002, p.19) define desenvolvimento socioespacial como:

Um processo de superação de problemas e conquista de condições (culturais, técnico-tecnológicas, político-institucionais, espaço-territoriais) propiciadoras de maior felicidade individual e coletiva, o desenvolvimento exige a consideração simultânea das diversas dimensões constituintes das relações sociais (cultura, economia, política) e, também, do espaço natural e social.

É evidente que a atividade do turismo pode trazer, assim como o crescimento econômico, os aspectos inerentes ao desenvolvimento de uma localidade ou região predeterminada, uma vez que tende a reunir possibilidades e ferramentas essenciais à instituição de ações para essa consolidação. Portanto, é relevante que o governo assuma seu papel enquanto gestor das políticas públicas que direcionam os rumos que tal setor pode induzir num âmbito regional ou até mesmo internacional, como é o caso do turismo.

2.2 Turismo, globalização e sustentabilidade

Para tratar do turismo no âmbito do desenvolvimento regional, torna-se essencial elencar a globalização como estruturante nesse processo, uma vez que,

A globalização tem sido um conceito especialmente atraente para os geógrafos, pois enfatiza o modo como as relações econômicas, sociais, culturais e ambientais, têm sido estendidas e entrelaçados em todo o globo. Isto não é sugerir, no entanto, que a globalização seja um fenômeno novo. Processos de interligação têm ocorrido durante centenas de anos como parte de uma transição em curso no desenvolvimento do capitalismo global. A diferença qualitativa hoje é o ritmo em que o processo de globalização está acontecendo, com a atual fase extraordinariamente intensificada de transformação global e da mudança (MOWFORTH; MUNT, 2003, p. 11).

Gallero (1996) define globalização como uma fase de relações de produção e intercâmbio baseada em uma imensa concentração de capital no meio da sociedade informacional. Ele comenta que a preservação é importante para a continuidade da atividade turística, bem como incentivar o turismo de base local, se

destaca a importância de um profissional formado em turismo para atuar nesses lugares, o que contribuiria de forma significativa para a prevenção e a realização de estudos acerca de eventuais impactos nesses destinos.

Esse estudioso faz uma alusão à atividade turística tratando de questões diversas, como por exemplo a homogeneização dos espaços, onde há uma estreita relação entre o poder econômico e o avanço tecnológico nos dias atuais. Para ele, o turismo se sustenta na diversidade dos lugares, assim como na diversidade cultural ou das expressões do comportamento humano.

O autor avalia o turismo como fenômeno social e não como solucionador de problemas econômicos nos destinos, bem como trata da identidade cultural dos povos que deve ser resguardada, principalmente, nos países de terceiro mundo onde o processo de globalização causa maiores impactos por ser alvo de empresas multinacionais capitalista. Esses países não estariam preparados para tal realidade, uma vez que a imposição de um modelo de exploração da mão de obra barata acaba por induzir a criação de um círculo vicioso de produção de subempregos e informalidade.

É precisamente no exercício da atividade turística onde se chocam as visões econômicas neoliberais e globais com as perspectivas locais e comunitárias. Pelo que toda forma de análise do turismo requer de uma visão integrada, interdisciplinar e multicultural (BARBOSA, 2008, p. 134).

Gallero (1996) faz uma interessante observação quanto ao tempo livre, que deveria ser o maior exemplo de liberdade e que, em função da nova economia global, vem se transformando no maior exemplo de dependência cultural. Lugares onde há conservação de sua cultura autêntica estão praticamente desaparecendo. Ele acrescenta que a globalização, acompanhada do discurso neoliberal e modernizador, impede o desenvolvimento autônomo, atacando, entre outras coisas, os valores ambientais do núcleo receptor, o que faz com que os atrativos do lugar sejam depredados ou mesmo desapareçam.

Por muitos anos, o fluxo dos benefícios do turismo foi tido como certeza em muitos destinos. Isto “tido como certeza” do turismo, e particularmente os enormes retornos econômicos que prevê escapado à atenção em tempos de crescimento econômico global e as condições de bem-estar geral das nações desenvolvidas do mundo. No entanto, uma vez que este bem-estar socioeconômico veio sob a ameaça de reestruturação global, muitos desses mesmos destinos passaram a apreciar melhor as contribuições econômica e

social trazidas pelo setor de turismo em suas economias (RITCHIE & CROUCH, 1999, p. 150).

Conforme Dann (2002), o turismo é tido como alternativa para movimentar a economia em alguns lugares e, por essa razão, governos e comunidades não podem ter como fontes confiáveis essas abordagens. E menciona, no seu estudo, três posições adotáveis e orientadas para o futuro do desenvolvimento do turismo: a Abordagem de Toffler ou de Especulação (grande ênfase na predição de situações que provavelmente ocorrerão a curto, médio e longo prazo); a Perspectiva Simmeliana (abordagem sociológica com foco numa combinação de paradigmas e disciplinas); e o Trabalho Aberto (examina as pesquisas publicadas e enfoca o início e a conclusão de suas contas existentes).

A partir do enfoque sobre o trabalho aberto, Dann cita as seguintes estratégias, como estímulo para o avanço de nossa compreensão do fenômeno sobre o desenvolvimento do turismo, são elas:

ESTRATÉGIAS	COMPREENSÃO
Ruas sem saída	Promove o caminho escolhido, pela rejeição dos atalhos falsos.
Auto-propriedade	Interesse antropológico no papel de observador dos estudos.
Inversão da sabedoria convencional	Uma subversão daquele conhecimento que é dito como padrão, como paradigma, que é amplamente aceito.
Extrapolação conceitual	Extrapola a estrutura teórica de um contexto para extrapolar sua viabilidade em outro.
Ampliação do escopo	Ir além das ideias e das variáveis operacionalizadas para ampliar o escopo global de um projeto de pesquisa, num estágio posterior.
Desobstrução do caso	É a compreensão que transcende o ideográfico, sendo facilitada pela confrontação da motivação.
Resolvendo paradoxos	Antes de estudar os desvios patológicos, deveríamos tentar chegar a entender o que é normal.
Estabelecendo novos vínculos	Procurar conexões mediante tratamento multidisciplinar.

Quadro 01 – Compreensão sobre o desenvolvimento do turismo

Fonte: Adaptado a partir de Dann, 2002

Assim, para Dann todos esses itens possuem componentes teóricos, mas muito poucos parecem ter sido explorados conforme as linhas desejáveis.

Em outra abordagem, Castells (1999) mostra o papel fundamental desempenhado pela tecnologia na economia com foco na produtividade, onde se vale de informações baseadas em dados, estatísticas e na própria história para esse processo. O autor cita alguns países e os utiliza como base para sua fundamentação teórica e chama de economia informacional global aquela baseada em conhecimentos que são difundidos em redes a partir da “Revolução da tecnologia da informação”.

Para Castells (1999), a evolução da tecnologia contribuiu, em grande parte, para a capacidade produtiva da sociedade e seus padrões de vida na atualidade. E, acrescenta, ainda, que um modelo informacional de desenvolvimento caracterizará as futuras décadas. Pode-se deduzir que os fatores sociais, econômicos e informacionais, são utilizados pelo autor de forma interligada e complexa, porque através desse parâmetro, ele tenta explicar o crescimento e a produtividade baseados na tecnologia e no conhecimento ao longo dos anos, a fim de chegar a um fator determinante e concreto para a evolução da economia informacional global e seu impacto na sociedade pós-industrial.

Sabendo do paralelo existente entre globalização e regionalização, esse mesmo autor fala de como cada um dos blocos de comércio existentes se constituiu, a exemplo do NAFTA (North American Free Trade Agreement), MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). Além de todo um processo econômico histórico pelo qual o mundo passou até se tornar globalizado e haver uma integração ao capitalismo por parte dos países do mundo. O poder da globalização sobre nossas vidas é evidenciado quando Castells infere que qualquer indivíduo que se afaste da economia global acarreta custos elevadíssimos de desenvolvimento, e coloca a internet como ferramenta crucial ao desenvolvimento global.

A economia global, constituída politicamente (em parceria com a reestruturação das empresas e as novas tecnologias da informação), é considerada uma economia capitalista pelo autor e a globalização é característica indispensável nesse processo. Contudo, essa nova economia não deixa de ter falhas e riscos, uma vez que sua expansão é muito desigual em todo o planeta.

Além da globalização, outro tema bastante difundido mundialmente tem sido o do desenvolvimento sustentável, ou melhor, a sustentabilidade, que segundo a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da

Organização das Nações Unidas (ONU, 1991, p. 46), é vista como aquela que “atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”.

No entanto, conforme alerta Rodrigues (2000, p.172), “não se pode deslocar a análise da atividade turística atribuindo-lhe potencial de sustentabilidade sem levar em conta o fato de que se trata de uma atividade econômica que produz e consome”.

Nesse ponto, torna-se essencial difundir a ideia de que, para fins deste estudo, a sustentabilidade em relação com o desenvolvimento são questões que não serão abordadas em consonância, pois se entende que não pode haver desenvolvimento de forma sustentável nos lugares e sim, um direcionamento para amenizar impactos negativos, uma vez que desenvolvimento é sinônimo de alterações no meio, não podendo haver sustentabilidade nesse cenário.

Além disso, não se pode negar que mesmo trazendo resultados para os destinos, esse é um quesito passível de muitos questionamentos, mesmo que existam muitos estudos que tentam comprovar cientificamente essas afirmações, principalmente através da construção de indicadores, apenas alguns poucos resultados concretos têm sido observados.

A conciliação do desenvolvimento turístico e a conservação ambiental requerem um planejamento integrado, demandado desde os anos setenta, que participa da essência do conceito de desenvolvimento sustentável, mas que é difícil reconhecer na prática. O paradigma da sustentabilidade não supõe, portanto, uma nova entrada no campo do planejamento turístico, provavelmente tampouco em nenhum outro campo. Agora bem, seus princípios têm sido coesivos dentro de um conceito integrador que tem rascunho nas instituições, agentes sociais e opinião pública, em um contexto no qual as políticas de desenvolvimento e a avaliação do mercado turístico obrigam a um equilíbrio irrenunciável entre o crescimento econômico, a preservação ambiental e a igualdade social (Instituto Universitário de Geografia, Universidad de Alicante, 2001, p. 8).

Por outro lado, há que se levar em consideração a importância da difusão de práticas sustentáveis entre os povos e os lugares do planeta, porém não implica que de fato esta contribua para melhorias, já que todo desenvolvimento implica mudanças, ajustes, direcionamentos, ações e que em áreas naturais, culturais ou em ambientes frágeis o desenvolvimento sustentável não passe de uma ideia com bons propósitos e respeitáveis intenções para todos.

Falar de desenvolvimento implica acionar, entre outras coisas, distribuição de renda, direito à educação, saúde, transporte, enfim, tudo aquilo que deveria ser assegurado aos indivíduos. Diante da complexidade do tema, para fins do estudo aqui proposto, direcionou-se o tema desenvolvimento enquanto fator socioeconômico como focos principais, especialmente por ser esta a abrangência dada pelo Macroprograma de Regionalização do Turismo.

2.3 Planejamento e integração no turismo

Planejamento é um dos temas mais discutidos em turismo, não só pela importância que representa em todo o processo de consecução da atividade, mas principalmente por se tratar de um elemento-chave que desencadeia e determina o futuro das ações e influencia diretamente nos resultados que elas trazem aos destinos. Planejar pode ser entendido sob diversos enfoques, um deles seria o político.

As exigências do planejamento turístico e de intervenção do governo no processo de desenvolvimento são respostas típicas aos efeitos indesejados do desenvolvimento no setor, especialmente em âmbito local. O rápido ritmo do crescimento e desenvolvimento turístico, a natureza do turismo em si e a correspondente ausência de um único órgão responsável pelo desenvolvimento no setor muitas vezes geraram respostas específicas do setor público aos impactos do turismo exercido em determinados destinos, e não estratégias predeterminadas visando a objetivos de desenvolvimento. Tal abordagem é a antítese do planejamento (HALL, 2004, p. 29).

Incluir o planejamento por parte dos órgãos públicos nas questões referentes ao desenvolvimento do turismo não é algo complementar, é mesmo um quesito essencial que engloba diferentes etapas, conceitos, processos e situações. Portanto, pensar, discutir, ordenar, idealizar, constitui um conjunto de procedimentos que fazem parte do planejamento em turismo.

Embora o planejamento não seja uma panaceia para todos os males, quando totalmente voltado para processos ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo no longo prazo (HALL, 2004, p. 29).

Dentre as principais características do planejamento turístico, vale destacar que a integração entre os atores que compõem sua formatação constituem,

em suma, as peças fundamentais para o sucesso de planos, programas ou projetos que venham a ser desenvolvidos.

A integração no turismo pode ser compreendida como um processo de participação em que todos os atores, os quais fazem parte da cadeia produtiva do turismo ou estão envolvidos com essa atividade de forma direta ou não, discutem, planejam, definem, agem em prol do desenvolvimento de uma região que trabalha a dinâmica do turismo como fonte de rendimentos econômicos, por exemplo.

Para Oliveira e Lima (2003), pensar em desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento.

Um assunto que merece destaque quando da integração da atividade turística e considerada polêmica, é o trato dado por parte dos gestores públicos quando se fala em estudos e pesquisas da área, uma vez que estes costumam mostrar falta de interesse no que se refere à produção de conhecimento, além de não facilitarem o acesso à informação quando as possuem. Muitas vezes, mas não generalizando, gestores públicos não mostram disponibilidade ou acessibilidade em contribuir para a coleta de dados por parte de estudiosos e pesquisadores que buscam construir bases concretas sobre a área e seus percalços.

Destarte, Pearce (2002) faz uma abordagem sobre a integração no turismo e sua relevância como ferramenta crucial ao desenvolvimento de lugares. Para esse autor, os estudos acerca do desenvolvimento do turismo são abordados apenas na teoria. Ele cita exemplos de lugares como Samoa e Gana, em que estudos de caso observaram importantes fatores acerca do desenvolvimento que, algumas vezes, podem ser tomados como referência para outros destinos, mas nunca na totalidade, já que cada espaço tem suas próprias características e necessidades.

Através de números e dados, o autor mostra que o desenvolvimento do turismo nas últimas décadas, e a crescente importância que tem adquirido essa atividade, são importantes para incrementar os estudos na área, porém chama a atenção para a qualidade desses trabalhos, uma vez que, de forma geral, o autor aponta a carência de abrangências mais empíricas, bem como a falta de uma delimitação dessas abordagens. Tal assunto explicita a urgência em se estudar o

turismo nos lugares onde este ainda está se desenvolvendo e procurar moldar com certo teor de empirismo o enfoque dado a essas pesquisas.

Não obstante, Pearce (2002) aborda a importância do desenvolvimento do turismo não somente no aspecto econômico, ao qual muitos gestores atribuem, mas também para as vertentes social e ambiental. Ele afirma que é indispensável a realização de pesquisas profundas para contribuir com a implementação de políticas públicas efetivas.

Nesse sentido, Butler (2002) aborda problemas e temas da integração do desenvolvimento do turismo de modo que o planejamento é tido como fundamental nessa discussão. O autor afirma que embora haja uma grande discussão positiva acerca da integração do turismo e, particularmente, acerca do planejamento integrado do turismo, na realidade, a verdadeira integração do turismo não é comum, e essa falta de integração apropriada representa a principal razão da existência de tanta insatisfação com o turismo emergente ao longo do tempo em muitos destinos.

Ele aponta três princípios para a integração no contexto do turismo e de seu desenvolvimento, quais sejam: a aceitação, a eficiência e a harmonia. Porém, Butler explica que tanto planejadores quanto desenvolvedores do turismo num lugar precisam combinar esses três princípios para que haja uma real integração entre os atores no processo de desenvolvimento em que a participação da comunidade local, o planejamento e a sinergia são a principal ferramenta para tal.

Butler (2002) enumerou os principais elementos inerentes aos temas políticos criados a partir da integração, que seriam: temas políticos, prática e problemas, dando ênfase ao desenvolvimento sustentável do turismo para que esse processo ocorra de forma a garantir que a atividade não elimine opções futuras às gerações que ainda virão.

Ele entende o turismo como fator que agrega em si outras atividades e ramos que o complementam, e somente com a integração desses setores e o envolvimento da comunidade local, o desenvolvimento turístico será alcançado. É interessante destacar a relevância dada pelo autor quando do envolvimento e da participação efetiva da população do destino nas atividades que almejam assegurar um desenvolvimento para todos, o que em turismo é um ponto consideravelmente difícil, porém necessário ao progresso que a atividade se propõe a alcançar.

O turismo, como qualquer outro setor, apresenta problemas resultantes de fracassos e imperfeições do mercado e das subsequentes respostas dos governos. [...] de difícil definição dadas as características especiais de serviços e estrutura, o turismo é, conseqüentemente, cercado por problemas de análise, monitorização, coordenação e elaboração de políticas (HALL, 2004, p. 41).

Na maioria das vezes, o discurso do governo permeia conceitos de desenvolvimento e igualdade para os povos, mas na prática se tem observado que estas premissas não são seguidas à risca. Dessa forma, Moore (1972, p.182) diz que em política, é frequente, senão permanente, a divergência tocante aos fins, quando não aos meios, o conflito sobre o que deveria ser uma sociedade decente. O desenvolvimento regional precisa ser o foco dessas ações na prática, sem esquecer que é preciso partir de um planejamento.

Nesse contexto, municípios e lugares com potencial turístico devem aliar ao planejamento local ferramentas que possam ampliar o ciclo de vida de seus equipamentos e/ou atrativos. Ciclo de vida do destino, segundo Butler (1980) pode ser entendido como um processo composto de fases de desenvolvimento pelo qual o turismo passa, desde a exploração de um destino até o declínio ou sua renovação enquanto atrativo de interesse para o setor.

Partindo de um planejamento que envolva o governo, o setor privado, e principalmente a sociedade civil organizada, o turismo poderá viabilizar um desenvolvimento, que certamente ampliará o ciclo de vida das destinações, como também a preservação e conservação de alguns recursos turísticos como a paisagem, a cultura e tudo o que esteja relacionado a isso. Portanto, o planejamento turístico é de extrema importância para todos os envolvidos nessa atividade.

A política nacional do turismo no Brasil insere-se tardiamente dentro da história do planejamento no país e ainda não tem contornos muito delineados. O que foi planejado e realizado abordou o turismo apenas como um fenômeno econômico gerador de divisas. Porém, o turismo é mais do que uma mercadoria para equilibrar a balança de pagamentos; uma política Nacional de turismo deve abranger o aspecto social e psicológico do mesmo, a fim de que seja visto como uma atividade humana que deve como o lazer, ser parte essencial da vida (BARRETO, 1991, p. 99).

Vê-se que o turismo é uma atividade como outra qualquer, possui suas vantagens e também desvantagens. Contudo, devido à abrangência deste estudo, buscou-se enfatizar os impactos negativos do ponto de vista econômico,

sociocultural e ambiental, visto que são esses os que causam maior preocupação quanto ao desenvolvimento dessa atividade.

De acordo com Pires (2004, p. 4):

O turismo pode gerar custos sociais em geral difíceis de estimar, mas que nem por isso são menos importantes. Um exemplo é a ameaça aos hábitos tradicionais de cada país e, muitas vezes, de regiões específicas. Entretanto, o turismo pode se tornar o elemento que irá garantir a manutenção de certas tradições originais que atraem os turistas.

Dentre os impactos econômicos, ambientais e socioculturais, estes últimos são mais complexos para serem controlados ou mesmo monitorados, impossibilitando a melhoria na qualidade daquilo que se oferece ao turista e à população local. Daí surge a necessidade de, mais uma vez, os atores do turismo se engajarem nesse processo, procurando aliar os benefícios do desenvolvimento a uma redução dos impactos negativos causados pela má utilização dos espaços turísticos, promovendo melhorias para todas as partes.

Em contrapartida, a inclusão social no turismo deve ser tida como prioridade para agentes desse setor, já que a má distribuição da renda é um dos principais fatores que geram desigualdade no mundo e, principalmente, pelo fato de o turismo causar impactos negativos, ele deve ser planejado e tido como um aliado no combate às mazelas existentes tanto do ponto de vista social como do ambiental.

Como aponta Boullón (2005), é importante considerar os diversos problemas enfrentados pelos gestores para o planejamento integral do turismo.

Problemas de fundo	Problemas técnicos
Subdesenvolvimento	Informação
Crise de origem	Dotação orçamentária
Atitude dos políticos	Realidade
Atitude dos técnicos	Ações pontuais e rigidez

Quadro 02 – Problemas que afetam o planejamento integral do turismo

Fonte: Boullón (2005, p. 15)

Considerando que o turismo é um elemento relevante do setor de serviços, não se pode deixar de verificar que, além de alavancar o comércio, a atividade gera empregos diretos e indiretos, podendo trazer desenvolvimento e investimentos para as cidades. No entanto, é preciso atentar para os impactos causados pelo turismo, pois conforme Portuguese (1999, p. 27), é importante considerar o desenvolvimento como processo integrado, cuja ideia se põe acima das

fragmentações a ela impostas, mas que na prática se perde quando delimitada no tempo, no espaço e nas práticas sociais que as engendram.

2.4 O Desenvolvimento e suas interfaces

Sobre uma definição acerca de desenvolvimento, Singer (2003) acredita que este se caracteriza pela ausência de uma conceituação universalmente aceita e o simplifica em duas correntes: as que identificam desenvolvimento como crescimento econômico e as que distinguem desenvolvimento de crescimento. Porém, a dinâmica econômica é invariavelmente a mesma em seus fundamentos.

Assim, passo a passo, o crescimento econômico é um processo contínuo de progresso científico e sua aplicação é baseada em técnicas de produção, mediante acumulação de capital. A existência de sistemas econômicos diferentes não é casual nem desvinculada da problemática do desenvolvimento e, cada sistema permite determinado grau de crescimento econômico, explica o autor.

Num mundo em que existem diferentes sistemas econômicos, alguns se mostraram mais suscetíveis que outros para adotar novas técnicas de produção. No entanto, para Singer, desenvolvimento se traduz usando a temática dos diferentes sistemas econômicos existentes. Ele explica que o subdesenvolvimento é o resultado da ausência de crescimento ou do desnível entre índices de crescimento de países diferentes. “O mero crescimento econômico não se identifica com o desenvolvimento”.

Singer (2003) exemplifica tal afirmação dizendo que a renda *per capita* não é suficiente para que haja desenvolvimento e sim crescimento. Pode-se dizer que desenvolvimento e crescimento econômico são sinônimos em sua essência, mas quando não ocorre o crescimento, não há desenvolvimento, e sim subdesenvolvimento.

Por outro lado, Sachs (2004) trata sobre essa conceituação fazendo inferência aos países do terceiro mundo. Para ele, o desenvolvimento deve ser abordado:

Como processo histórico, o que pode, no estado atual, esclarecer as normas de ação, não para fornecer fórmulas feitas, mas para introduzir um determinado modo de pensar, ajudando a levantar questões pertinentes que não são nada evidentes e que não seriam sem dúvida levantadas sem a contribuição da teoria.

Ele aborda ainda a operacionalização do desenvolvimento e comenta que uma tecnologia do desenvolvimento aplicável deve ser inventada para cada ocasião, levando em conta a realidade histórica do processo social global. A teoria do desenvolvimento deseja que todos os seus protagonistas a reinventem constantemente, e que a confrontem intensamente com a prática, de maneira a enriquecê-la.

O autor aponta que o mais importante é liberar-se da influência de um paradigma mecanicista emprestado das ciências físicas e que se traduz principalmente por uma excessiva concentração da atenção sobre o volume da poupança e do investimento. Mas importa também saber qual será a eficácia social do investimento. De um modo geral, Sachs (2004) mostra o desenvolvimento sob uma ótica um tanto social, bem como política, em que há interferência de bancos e do governo num país, por exemplo.

Os efeitos do crescimento econômico segundo padrões cumulativos, a crescente consciência ambiental e a ineficácia das políticas tradicionais de desenvolvimento, visto os pobres resultados nos países menos desenvolvidos e sua incapacidade para fazer frente a ciclos econômicos recessivos sofridos pelos países desenvolvidos, facilita a aparição de políticas superadoras da concepção quantitativa do desenvolvimento que incorporam variáveis qualitativas irrenunciáveis a vista dos efeitos sociais (desemprego estrutural, marginalização social, pobreza...), ecológicos (ameaças a conservação do meio ambiente), e territoriais (incremento dos desequilíbrios territoriais), dos padrões de desenvolvimento baseados na acumulação, modelos de desenvolvimento que, ademais, não oferecem uma solução clara para as crises que tem contribuído a engendrar (Instituto Universitario de Geografia, Universidad de Alicante, 2001, p.14).

Sob a ótica do desenvolvimento, Sen (2000) trouxe contribuições que perpassam a dinâmica econômica, onde os fins e os meios dessa temática afloram o lado social, humano. O autor acredita que a existência de redes de segurança social para proteger os muito pobres, o fornecimento de serviços sociais para a população, entre outros, são uma consequência do desenvolvimento a partir do ganho econômico, sendo este o ponto de partida à abertura de outros fatores sociais que beneficiam a maioria, ou seja, o desenvolvimento é tido como um processo de expansão das liberdades reais (papel constitutivo e papel instrumental) que as pessoas desfrutam.

Assim sendo, o autor defende que “o processo de desenvolvimento, quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir a eliminação da

privação dessa pessoa”. A eficácia dessa liberdade como meio e não apenas como fim concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento.

Direitos, oportunidades e intitamentos instrumentais de liberdade são destacados pelo autor através de cinco componentes que se inter-relacionam, são eles: facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, sendo o processo de desenvolvimento extremamente influenciado por elas. É importante apreender essas interligações ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento.

A ênfase aos aspectos qualitativos da inclusão social de caráter psicológico, sociológico, político e cultural relaciona-se ao nível de satisfação e felicidade das pessoas e à possibilidade de expressão e realização de direitos de participação nos processos democráticos de mudanças. O poder e autonomia das comunidades é requisito do desenvolvimento regional. Esse processo inicia-se pela consolidação das instituições, cujo conceito transcende a formalização das estruturas, abrangendo os valores culturais da população. Por outro lado, as instituições devem ser paradigmas da ética, desfrutando de idoneidade e credibilidade. Na abordagem sociológica da educação, identificada com a cultura popular, reitera-se o elemento do desenvolvimento humano como premissa do desenvolvimento econômico (TOMAZZONI, 2007, p. 33).

Conforme Sen (2000), desenvolvimentos econômicos foram imensamente favorecidos pelo desenvolvimento dos recursos humanos relacionado com as oportunidades sociais que foram geradas. O autor cita, inclusive, a diminuição da mortalidade em alguns países como fator de desenvolvimento que, associado às liberdades do indivíduo, trouxeram benefícios humanos consideráveis para a população aliado a uma ótica econômica. Nesse processo, outra característica da obra de Sen é destacar a necessidade de envolvimento das pessoas no processo de desenvolvimento, articulando-se com o Estado não só passivamente ao usufruírem dessas liberdades, mas principalmente na construção dessa estrutura, sendo um meio e um fim para o desenvolvimento.

No que se refere ao Estado como detentor de poderes e construtor de políticas públicas que visam ao auxílio na execução de ações em prol da melhoria de vida das pessoas em todos os âmbitos a que lhe confere, pode-se destacar que o desenvolvimento requer integração e atuação eficazes do setor público no trato com as dinâmicas socioeconômicas existentes nas localidades. Especialmente em

turismo, visto como atividade econômica para uns e como fenômeno social para outros, salienta-se que não pode haver turismo sem a existência dessas duas vertentes (social e econômica), o que mostra a importante e imprescindível inter-relação entre os temas abordados.

2.5 Desenvolvimento Regional

A importância do turismo no desenvolvimento regional se mostra na análise do planejamento econômico do setor, que tem como objetivo a obtenção de uma distribuição espacial eficiente dos recursos e atividades econômicas (STEFANI, 2006, p. 92). Sobre processos migratórios o relatório do PNUD (2009) faz uma relação destes e suas consequências para o desenvolvimento:

A distribuição de oportunidades no mundo é muito desigual. Esta desigualdade é um fator determinante do desenvolvimento humano e, por isso, implica que as deslocamentos tenham um enorme potencial no sentido de melhorar o desenvolvimento humano. Contudo, as deslocamentos não são uma mera expressão de escolha muitas vezes, as pessoas são coagidas a deslocarem-se em situações que podem ser de enorme gravidade e os benefícios que recolhem por se mudarem são distribuídos de forma extremamente desigual. A nossa ideia de desenvolvimento como algo que promove a liberdade das pessoas levarem as vidas que escolherem para si mesmas reconhece a mobilidade como uma componente essencial dessa mesma liberdade. Todavia, as deslocamentos envolvem dilemas tanto para os migrantes como para aqueles que permanecem nos seus locais de residência. Compreender e analisar esses dilemas é crucial para a formulação de políticas adequadas (PNUD, 2009, p. 9).

Por outro lado, no que tange aos deslocamentos turísticos, deve-se ressaltar, porém, que a cada ano vem se reduzindo o grau de concentração do receptivo e, essa tendência aumenta as perspectivas de crescimento das novas destinações turísticas. A partir da constatação do relevante significado do turismo para economias de localidades menos desenvolvidas, surge a tentação de se considerar essa atividade como um importante instrumento de redistribuição de renda (RABAHY, 2003).

Entende-se a desigualdade social como um fenômeno que acontece quando a renda é má distribuída e a maior parte dessa renda se concentra nas mãos de poucas pessoas que já têm condições financeiras consideráveis para suprir suas necessidades de saúde, educação, alimentação, lazer etc. Para os demais, no

caso, a maioria da população, especialmente no Brasil que é um país ainda subdesenvolvido e cuja desigualdade social é uma das maiores do mundo, de acordo com o relatório do PNUD (2009), há muito o que se melhorar.

O Brasil apresenta um índice de desenvolvimento humano elevado, segundo dados do PNUD (2009), apesar de ocupar hoje, a 75ª posição num *ranking* de 182 países, ficando atrás de países como Chile, Argentina, Uruguai e Venezuela. Em relação ao Índice de Pobreza Humana (IPH), o Brasil é o 43º numa lista com 135 países (conforme Anexo A).

Esses dados revelam como o país ainda sofre com disparidades econômico-sociais mesmo estando em vias de desenvolvimento e tendo alcançado índices melhores ao longo dos últimos anos. Isso prova que a desigualdade social é fruto da má distribuição da renda, uma vez que um país rico como o Brasil se coloca em atraso perante muitos outros que sequer conseguem manter a paz interna, como Israel (27ª posição), que possui um IDH muito elevado, segundo dados do mesmo Relatório.

O Relatório aponta que o índice de Gini⁶, parâmetro internacionalmente usado para medir a concentração de renda, no Brasil caiu de 0,593 em 2003 para 0,550 em 2007, sobre o IDH em 182 países. Ainda de acordo com o mesmo documento, em 2007 no Brasil 43% da renda nacional concentrava-se nas mãos dos 10% mais ricos. Enquanto que os 10% mais pobres ficavam com apenas 1,1% da renda.

O Rio Grande do Norte é um estado cujos aspectos econômicos vêm se consolidando como polos de desenvolvimento baseado em diversas vertentes, tais como a agricultura, a pesca, a pecuária, a extração mineral, o setor têxtil e finalmente o turismo. Este tem sido desenvolvido no Estado a partir da década de 1980, com a construção do megaprojeto Parque das Dunas/Via Costeira (PD/VC), quando o turismo passa a ser considerado como uma das atividades que poderia minimizar as disparidades regionais e promover o desenvolvimento regional (FONSECA, 2005, p. 74).

⁶ Mede a disparidade de distribuição (ou consumo) de rendimentos entre os diversos indivíduos ou agregados familiares num determinado país. A curva de Lorenz marca a percentagem total de acumulação de rendimentos distribuídos relativamente ao número de beneficiários, começando pelos indivíduos ou agregados familiares mais pobres. O índice de GINI mede a área entre a curva de Lorenz e a hipotética linha de igualdade absoluta, representada como percentagem da área máxima abaixo da linha. O valor 0 representa absoluta igualdade, ao passo que o valor 100 representa absoluta desigualdade.

Todavia, cabe analisar determinadas regiões a partir do grau de desenvolvimento socioeconômico que apresentam, pressupondo que deva ir além da geração de emprego e renda, estabelecendo principalmente uma relação com a distribuição dessa riqueza gerada pelas atividades econômicas, para que dessa forma seja possível diminuir impactos negativos que o turismo possa causar nos destinos.

Porém, a desigualdade social e a má distribuição da renda levam ao aumento na proporção de pobres em qualquer lugar do mundo e, a atividade turística por si só não deve ser vista como solução para esse fato e sim como um segmento que traz contribuições de um modo geral. Restam aos órgãos governamentais e a sociedade, até mesmo os empresários da área, entender esse processo tal como sugerido.

Contudo, para Telfer (2007) “Inovação, polos de crescimento, aglomeração das economias e clusters estão conectados com o desenvolvimento”. Mesmo que o desenvolvimento regional envolva tais dimensões e venha requerer análises mais profundas sobre sua concepção, há que se considerar a evolução de tais teorias que justifiquem sua formação, merecendo destaque a teoria dos polos de crescimento de Perroux (1947), quando se trata de turismo⁷.

O Macroprograma de Regionalização do Turismo, coordenado pelo Ministério do Turismo e implantado pelos órgãos oficiais de turismo dos estados da federação, assume certa responsabilidade sob essa vertente desenvolvimentista no âmbito do discurso do poder público.

Dentre as diretrizes do governo que tratam da atividade turística como fomentadora de um desenvolvimento econômico-sustentável e ferramenta para a inclusão social, pode-se dizer que os efeitos da desigualdade social existentes na maioria das cidades brasileiras, são resultantes de problemas que envolvem inúmeras questões como: educação, violência e concentração de renda, que vão além do alcance socioeconômico ao qual o turismo se propõe em seus programas de desenvolvimento regional.

No entanto, Rodrigues (2002, p. 16) ainda observa que:

⁷ O Governo brasileiro no setor turístico, desde que iniciou estudos na formatação de uma metodologia que tencionava disseminar o turismo para as demais regiões do país que não fossem nas capitais, tem incorporado em suas ações uma fundamentação teórica no campo dos polos de crescimento de Perroux. Com isso evidenciou em suas publicações conceitos adaptados para a atividade turística, mas que remetiam à lógica de trabalho do referido autor.

[...] a gradativa isenção das responsabilidades sociais do Estado, desviando-se significativo montante da arrecadação de recursos tributários a fim de preparar os territórios na montagem das infraestruturas necessárias para a implantação dos grandes projetos das firmas transnacionais. Assim o Estado se endivida, tanto interna, como externamente, causando um elevado ônus à sociedade. É só examinar um sem-número de projetos do BID e do BIRD para constatar que a tônica do desenvolvimento local aparece em quase todos os documentos, justificando a aplicação dos recursos.

A atividade turística por si só não deve ser vista como solução para os gargalos sociais existentes nos lugares, mas sim como um contribuinte para uma possível diminuição de tais efeitos. Sugere-se que os órgãos governamentais e a sociedade, até mesmo os empresários da área, promovam-na de forma integrada, a fim de obter melhores resultados em sua conjuntura. O desenvolvimento integrado do turismo requer necessariamente a participação coletiva dos atores envolvidos direta ou indiretamente na construção da atividade.

Cabe ao Estado não somente pautar ações relativas à infraestrutura dos lugares, mas também preocupar-se com os impactos que o turismo gera nas comunidades locais, pois mesmo sendo importante para o turismo, essa condicionante se constitui num dos vértices do sistema integrado da política e planejamento turístico. No que se refere às políticas regionais, Gutierrez (2001, p. 52) aponta que:

As políticas regionais estão cada vez mais orientadas ao crescimento e mudança estrutural dos lugares e regiões que têm que reestruturar seus sistemas produtivos. A redistribuição espacial da atividade produtiva se vê forçada porque os processos de descentralização produtiva e funcional e a industrialização endógena propiciam que os sistemas industriais sejam, cada vez, menos polarizados e mais difusos, o que tende a reduzir os níveis de concentração produtiva. É possível assim utilizar melhor os recursos locais que permaneciam inutilizados no território e fazer frente à construção do tecido produtivo das economias regionais e locais. Desta forma, a redução das diferenças espaciais de renda e emprego se assumem de forma operativa (e não programática).

Uma vez que, para trazer desenvolvimento regional é preciso criar condições econômicas e sociais à população residente, ou mesmo dotar os destinos turísticos de infraestrutura e de ferramentas de gestão, é fundamental discutir as políticas regionais e locais para que haja um esforço no direcionamento de ações que visem à redução das desigualdades existentes tanto na economia como nas condições de vida dos munícipes.

No turismo não é diferente, pelo contrário, é mais complexo quando se remete ao ponto de vista do planejamento integrado e da participação das pessoas em toda a sua estruturação, ou seja, o desenvolvimento regional e a atividade turística estão intimamente ligados quando no âmbito das políticas públicas e no envolvimento da comunidade, tecemos consideráveis ajustes nos campos social, ambiental, econômico, político-institucional e cultural.

Conforme discutido por Salini (2008, p. 74), o desenvolvimento regional depende não só do incremento dos agregados econômicos relevantes, mas de fatores como a cultura e os valores, o ambiente psicosociológico em que decorre a interação dos atores sociais e as motivações intrínsecas dos agentes econômicos locais.

3 ANALISANDO O CONTEXTO REGIONAL BRASILEIRO

3.1 O Poder, as Políticas Públicas e a Agenda

Afinal, o que é uma política pública?

As definições são muito numerosas: Jean-Claude Thoenig afirma ter reunido mais de quarenta! Charles O Jones insiste sobre a polissemia do termo que é utilizado em contextos muito diferentes; a política americana no extremo oriente, a política de transporte de uma grande cidade, a política de uma empresa etc. Por esta razão os autores propõem sempre uma definição mínima de uma política pública que permita ter contato com o tema sem fixar os contornos antecipadamente. É o caso da definição que deu Jean-Claude Thoenig [...] **“Uma política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação próprio a uma ou várias autoridades públicas ou governamentais.”** Esta abordagem se combina com a abordagem pragmática que é sempre a dos analistas das políticas. Vários autores identificam em maior ou menor grau políticas públicas a programas de ação governamental. [...] Se tentará apreender uma política pública como um **“processo de mediação social na medida em que o objeto de cada política pública é de se encarregar das distorções que podem intervir entre um setor e outros setores, ou ainda entre um setor e a sociedade global”**. Se dirá que o objeto de uma política pública é a gestão da relação global/setorial (MULLER, 1990).

De fato, muitos autores tentam conceituar de políticas públicas. Em poucas palavras, Dye (1984) conceitua como sendo tudo aquilo que o governo decide ou não fazer. Nesse caso, um importante indicador a ser considerado é o de que planejamento e política pública são vetores de indução do crescimento e do desenvolvimento em regiões distintas do planeta, sob função do poder

governamental de cada localidade, ao menos, essa é a ideia com abrangência geral que se tem acerca do papel dos órgãos públicos quando da formulação de políticas públicas específicas para determinados setores de interesse da sociedade. Exceto quando não há sinergia⁸ nas decisões, participação e pensamento coletivo, fundamentais na formulação de qualquer ação a ser direcionada pelo poder público em busca do alcance socioeconômico para os indivíduos na medida em que se propõem a tais resultados.

Para Furtado (1998, p. 23), vivemos numa época em que se valoriza o fator político, ou seja, a esfera mais nobre das atividades criativas humanas. Nesse sentido, é importante considerar a relevância desse tema para o desenvolvimento do país nos diversos setores, sejam eles socioculturais, econômicos ou ambientais, em alguns casos relacionados à atividade turística.

As decisões políticas muitas vezes são rodeadas de interesses e relações de poder que são determinantes em grande parte das ações públicas. Na opinião de Foucault, o poder não é um mal por natureza, no entanto, por seus mecanismos, é interminável, “para limitá-lo, as regras jamais são suficientemente rigorosas; para desapropriá-lo de todas as ocasiões de que ele se apodera, jamais os princípios universais serão suficientemente severos” (FOUCAULT, 2004, p. 80).

Ao tratar especificamente da temática do poder, Foucault observa que a constituição deste não se encontra primordialmente em nenhuma instituição estatal, em sua visão o Estado não constitui um elemento tão importante de poder como comumente se acredita.

Sabemos que fascínio exerce hoje o amor pelo estado ou o horror do estado; como se está fixado no nascimento do estado, em sua história, seus avanços, seu poder e seus abusos, etc. Esta supervalorização do problema do estado tem uma forma imediata, efetiva e trágica: o lirismo do monstro frio frente aos indivíduos; a outra forma é a análise que consiste em reduzir o estado a um determinado número de funções, como por exemplo, ao desenvolvimento das forças produtivas, à reprodução das relações de produção, concepção do estado que o torna absolutamente essencial como alvo de ataque e como posição privilegiada a ser ocupada. Mas o estado – hoje provavelmente não mais do que o discurso de sua história – não teve esta unidade, esta individualidade, esta funcionalidade rigorosa e direi até esta importância. Afinal de contas, **o estado não é mais do que uma realidade compósita e uma abstração mistificada, cuja importância é muito menor do que se acredita** (FOUCAULT, 2007, p. 292, grifo nosso).

⁸ A força dos relacionamentos face à compreensão da visão sistêmica cria muitas oportunidades de sinergia. Propicia também o desenvolvimento de ações compartilhadas com melhores resultados e menores custos (PETROCCHI, 2001, p. 49).

Na realidade, Foucault percebe que surgem formas diferenciadas de exercício do poder que não se encontram exclusivamente no estado, estes “poderes periféricos” por vezes se encontram articulados/ relacionados ao Estado, “o poder em suas extremidades pode se encontrar articulado de maneiras variadas [ao estado] e são indispensáveis inclusive a sua sustentação e atuação eficaz” (FOUCAULT, 2007, p.12).

O importante é que as análises indicaram claramente que os poderes periféricos e moleculares não foram confiscados ou absorvidos pelo aparelho do estado. Não são necessariamente criados pelo estado, nem, se nasceram fora dele, foram inevitavelmente reduzidos a uma forma ou manifestação do aparelho central. **Os poderes se exercem em níveis variados e em pontos diferentes da rede social e neste complexo os micropoderes existem integrados ou não ao estado** (grifo nosso).

O campo de atuação do poder é bastante amplo, sendo seu objeto expandido inclusive para nossa vida. Segundo Fonseca (2008, p. 244), a ideia da vida como um objeto de governo (de disciplina) tem origem na doutrina cristã.

[...] constitutiva das práticas da pastoral cristã, de que cada indivíduo deveria ser governado e deixar-se governar, deixar-se dirigir, com vistas à salvação, por alguém a quem estaria ligado por um vínculo – ao mesmo tempo geral e meticuloso – de obediência.

A vida como um objeto de governo não ocorre exclusivamente através da repressão ou do “poder” coercitivo das leis jurídicas “impostas” pelo Estado, mas também por meio do adestramento de nossas próprias ações. Esse adestramento é feito com base no que se considera o padrão de “normalidade” para a sociedade, assim, a própria sociedade estabelece padrões “repressivos” para si.

Nesse contexto em que as relações de poder se formam e aparecem como peças-chave na constituição e direcionamento dados pelo governo, é imprescindível destacar que, do ponto de vista da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas elencadas com o objetivo maior de sanar os problemas da sociedade, torna-se necessário iniciar uma discussão que conceitue ou mesmo caracterize as políticas públicas. Entendê-las não parece ser algo fácil, porém, necessário para esclarecer como o processamento e as inter-relações entre o poder, o governo e essas políticas acontecem.

Conforme Subirats (1994, p. 42), a política pública é definida subjetivamente pelo observador,

Compreendendo normalmente um conjunto de decisões relacionadas com uma variedade de circunstâncias, pessoas, grupos e organizações. O processo de formulação e colocação em prática dessa política se desenvolve em certo período de tempo e pode comportar a existência de diversos subprocessos.

Segundo Muller (1990), política pública é um programa de ação próprio a uma ou várias autoridades governamentais, sendo dessa forma um processo de mediação social, amenizando as distorções que podem intervir entre um setor e outros setores, ou ainda entre um setor e a sociedade global.

De acordo com Muller (1990, p. 26):

Toda política se decompõe em 3 processos fundamentais: Uma tentativa de gerir o lugar, o papel e a função do setor tratado em relação à sociedade global ou em relação a outros setores; A relação global/setorial se dá em função de uma imagem que seus atores fazem. É a representação do RGS que se chama **referencial de uma política pública** que designa o conjunto de normas ou imagem de referência a partir da qual são definidos os critérios de intervenção do estado bem como os objetivos da política pública; Determinar qual o ator ou grupo de atores que se encarrega desta operação de construção ou de transformação do referencial de uma política pública. Este ator é chamado de **mediador** e ocupará uma posição estratégica no conjunto do sistema de decisão examinado. É possível examinar as três características através do esquema seguinte.

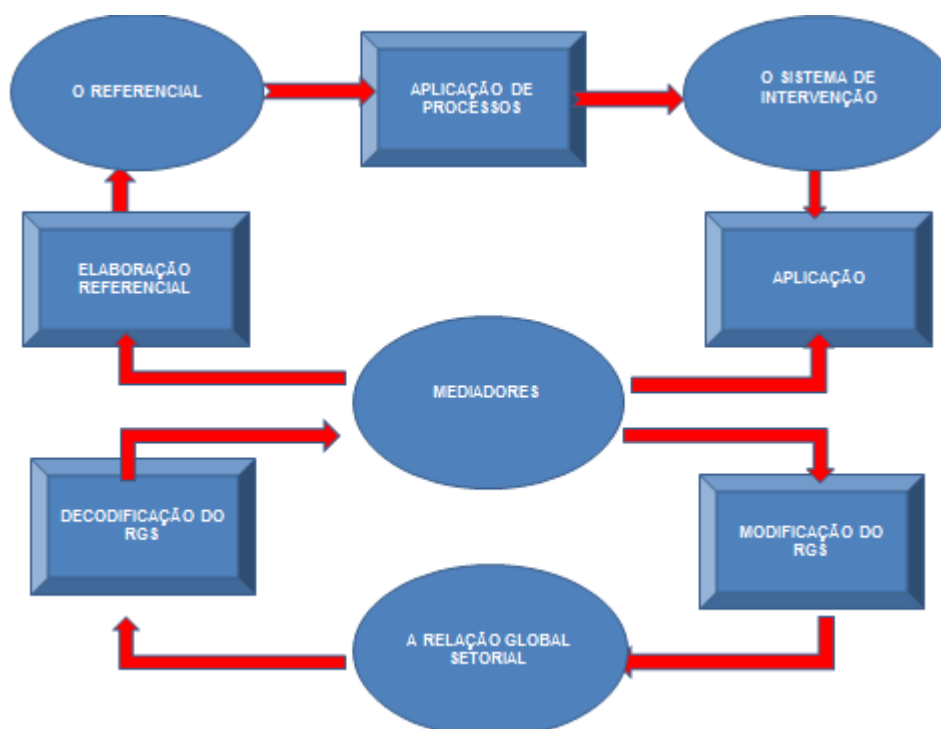


Figura 01 – Funcionamento de uma política pública

Fonte: Muller (1990)

As políticas públicas são constituídas por etapas distintas que, juntas dão origem à política propriamente dita. De acordo com Mény et Thoenig (1992), a análise sequencial é composta pelas seguintes etapas: Identificação do problema; Formulação de soluções; Tomada de decisão; Implementação da ação; Avaliação dos resultados.

Tendo em vista as fases citadas, as políticas passam inicialmente pelo processo de reconhecimento do problema (decidindo se farão parte ou não da agenda governamental), para assim serem elaboradas as soluções cabíveis, culminando então na formulação das políticas. Posteriormente, o planejamento passa a ser executado e logo após seu término, é realizada a etapa de avaliação da política, verificando se foram atendidos os objetivos propostos.

Problema seria uma proposta de política pública e receptividade na esfera política. Um problema que necessita de intervenção pública é gerado quando há a definição do problema e de uma estratégia de resposta face às demandas. Outras considerações importantes que devem ser mencionadas são: O acesso de um problema à agenda não é livre ou neutro; Os que controlam a agenda tentam reduzir a pressão ou negociar demandas; Quando há uma defasagem quanto à situação real e a situação ideal, se tem um problema.

A agenda seria uma espécie de programação do Governo, ou seja, estabelece questões que devem ser debatidas com o objetivo de pensar em soluções para saná-las. Muitas questões pertinentes a determinados grupos sociais acabam sendo esquecidas devido ao jogo de interesses e relações de poder.

Em suma, uma agenda governamental é uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento. A agenda é formada quando há uma emergência na solução dos problemas públicos, esses problemas são constituídos como tais de acordo com prioridades determinadas para o atendimento das necessidades sociais. Nesse ínterim, é sabido que vários fatores devem ser avaliados, como por exemplo, identificar como se constituem os problemas sociais para então, haver o aparecimento de uma política pública. As necessidades condicionam a oferta e as autoridades estão à escuta das demandas, ou mesmo, a oferta condiciona as necessidades. Para tanto, as políticas públicas

vão surgindo quando se observa o sistema político e a opinião pública, bem como ao considerar situações, atores e hierarquia de problemas.

O modelo de análise sequencial de políticas públicas (MÉNY; THOENING (1992) traz contribuições e compreensão de ordem social, econômica, político-institucional e ambiental, uma vez que permite a análise de forma mais consistente e baseada em metodologias que fornecem subsídios teóricos e empíricos à consecução das ações propriamente ditas.

Essas contribuições se refletem nos resultados alcançados por programas específicos na busca pela resolução de um problema identificado. Além de diminuir margens de erro na formulação do problema, pois consideram tanto fatos passados quanto possíveis falhas futuras, o que possibilita uma aproximação da realidade vigente ante aos acontecimentos socioambientais num contexto geral.

Dunn (2003, p. 3) apresenta um modelo de análise de políticas públicas através de seus objetivos que compreende um sistema de monitoramento constante.

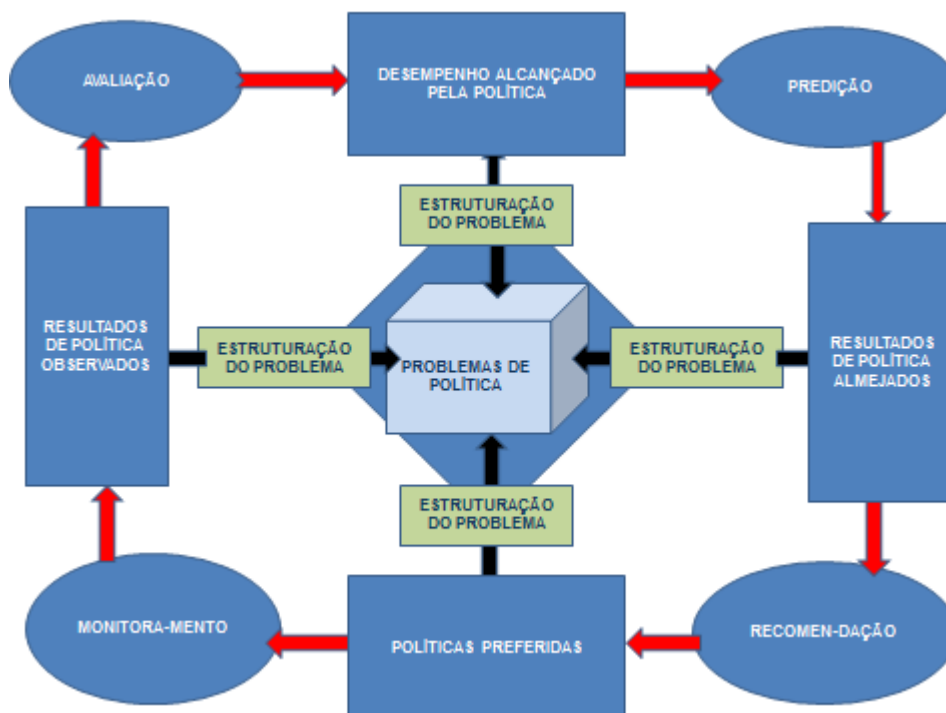


Figura 02 – Processo de Análise Integrado de Política

Fonte: Adaptado de Dunn (2003, p. 3)

Com base na inserção do problema na agenda governamental, são propostas soluções e essas são implementadas, na medida em que os resultados

ocorrem, parte-se para uma avaliação do desempenho da política, realizando uma predição de quais seriam os resultados almejados. É feita uma recomendação que resulta na criação ou reestruturação da política pública e esta sofre constantemente monitoramento até que o desempenho alcançado coincida com os resultados da política esperada.

Por sua vez, quanto à análise dessas políticas, Dye (2005) apresenta os seguintes modelos para analisar políticas públicas:

MODELO	CONCEITO
Modelo institucional	Estreita relação entre política pública e instituições do governo.
Modelo de processo	Aborda a política a partir de um conjunto de fases.
Modelo racional	Política racional é a que proporciona o máximo de ganho para a sociedade.
Modelo incremental	As políticas dão continuidade às ações desempenhadas no passado.
Teoria dos grupos	A política pública é resultante da luta de grupos de interesse em prol de um equilíbrio de poder e de influência.
Teoria da elite	Vê nas políticas públicas preferências e valores da elite governante, supõe que a elite molda a opinião das massas.
Teoria da escolha pública	Assume que todos os atores procuram maximizar seus benefícios pessoais em política como fazem no mercado.
Teoria dos jogos	No processo de tomada de decisão dois ou mais participantes fazem escolhas racionais, mas a melhor alternativa depende da escolha dos outros participantes ou da expectativas/alternativas por eles escolhidas.

Quadro 03 – Modelos de análise de políticas públicas

Fonte: Adaptado de Dye (2005)

A ação pública é marcada pela legitimidade, critérios de justiça, equidade e eficácia. Dessa forma, implica dizer que é melhor ver as coisas (compreender a decisão) como um momento de oportunidades ou janela de oportunidades, uma vez que as soluções não são criadas para resolver problemas.

3.2 Políticas Públicas de turismo

Conforme Cruz (2002), a história das políticas públicas no Brasil envolve concepções errôneas do poder público e, ainda, intervenções acertadas. Pode-se ter como exemplo a existência de uma infraestrutura básica carente e precária de ações e recursos, entre outras. Dessa forma, percebe-se que o sistema de políticas

públicas existentes no Brasil é algo que vem de muito tempo atrás, tentar consertar e/ou direcioná-las de forma eficiente e eficaz, o que atualmente acaba se tornando uma tarefa árdua. No entanto, é importante considerar sua relevância para o desenvolvimento do país nos diversos setores, sejam eles socioculturais, econômicos ou ambientais, relacionados à atividade turística ou não.

Segundo Cruz (2002), uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território.

Dentro desse contexto, a atividade turística desponta em um cenário parecido, pois está dentro dessas políticas macro no Brasil e, assim sendo, urge a necessidade de citar os fatos mais importantes que ocorreram nessa atividade no país desde que o governo e as políticas públicas passaram a intervir ou focar no seu desenvolvimento. Apesar de ser uma das atividades que mais crescem em todo o mundo e que geram consideráveis benefícios, inclusive socioeconômicos às comunidades, o turismo depende das políticas urbanas e regionais implantadas no país.

No que se refere ao turismo, partindo das políticas de melhoria na infraestrutura, da malha rodoviária do Brasil e do Nordeste, iniciados na década de 1960, no Governo Juscelino Kubitschek, pode se identificar uma alavancagem no turismo de massa, dos turistas internos que somavam e ainda somam a maior parte do contingente de viajantes pelo Brasil. Entretanto, foi a partir desse ocorrido que as políticas de turismo realmente começaram a surgir no Brasil, uma vez que os demais setores de transportes: marítimo, aéreo e ferroviário, ficaram quase abandonados, mostrando também uma estrutura precária de transportes além da urbana, ambos essenciais ao desenvolvimento do turismo.

Dye (2005, p.1) informa que:

Governos fazem muitas coisas. Eles regulam conflitos no interior da sociedade, eles organizam a sociedade para enfrentar conflitos com outras sociedades; eles distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais para membros da sociedade, e eles extraem dinheiro da sociedade, mais frequentemente sob a forma de taxas. Então políticas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios, ou extrair taxas - ou todas essas coisas de uma só vez.

Nessa perspectiva, duas políticas públicas de fundamental importância na área do turismo foram instituídas no Brasil, a saber: o decreto-lei 55, de 18/11/66, que definiu a Política Nacional de Turismo e criou o Conselho Nacional de Turismo e; a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), instituída em 1966, decorrente da Lei 8.181/91 e do decreto 448/92. Antes dessas políticas públicas, o Brasil teve no âmbito do turismo, basicamente, políticas resultantes de diplomas legais desconexos e restritos a aspectos isolados da atividade, como por exemplo, a regulamentação de agências de viagens e turismo.

Apenas com a criação da Política Nacional de Turismo e da EMBRATUR, na década de 1960, o setor do turismo no país passou a ser mais contemplado, pois começou a ser identificado e reconhecido como atividade capaz de melhorar a qualidade de vida das pessoas atenuando os desníveis regionais marcantes na época, principalmente no que se refere aos benefícios econômicos gerados pela atividade.

Assim como descreve o Art. I do decreto-lei 55/66:

Compreende-se como política nacional de turismo a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país.

Observa-se a ideia equivocada de que o turismo é uma atividade essencialmente econômica, o que remete a uma conclusão errônea que vem sendo disseminada praticamente desde o início das políticas de turismo implantadas no país. O turismo é um fenômeno social, econômico e cultural que promove a interação entre as pessoas a partir do deslocamento e se dá através do contato que mantém nesse período fora de seu ambiente natural, isto é, o turismo não é e não deve ser visto meramente como uma atividade econômica.

De acordo com a Política Nacional de Turismo (1977, p. 3, 5):

Para ser nacional, uma política de turismo deve ser condicionada pelo amparo do Estado às expressões culturais, que traduzem a personalidade brasileira: rica, complexa e variada, produto da maturação de um longo processo histórico. Entende-se por Política Nacional de Turismo o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes ou políticas básicas que: expressam os caminhos para atingir os objetivos nacionais para o turismo; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do

estado; e facilitam o planejamento das empresas do setor, quanto aos empreendimentos e atividades mais suscetíveis de receberem apoio estatal.

Vê-se que a preocupação do Governo Federal com a atividade turística, no sentido de direcionar ações através de políticas públicas do setor, existe desde a década de 1970, e que um de seus objetivos principais nortearia o desenvolvimento do turismo interno apenas em nível nacional. Não havia uma visão de que os municípios menores, do interior dos Estados pudessem despontar para o turismo, fato que só começou a ser discutido posteriormente.

Já a EMBRATUR passou por profundas transformações, encontrou no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1996/1999) uma reestruturação empreendida pela lei 8.181, de 28 de março de 1991, que veio a calhar com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional de turismo.

Entretanto, no ano de 2003, o Ministério do Turismo foi criado, e definiu, assim, novos rumos para o setor turístico no país, a começar pela criação do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, que definia diretrizes, metas e programas para o turismo. O Plano Nacional de Turismo 2007-2010 teve como foco um turismo de inclusão, mostrando a preocupação do Governo Federal em socializar e fortalecer o crescimento de viagens para fins turísticos dentro do território Nacional. Nesse contexto, a EMBRATUR passou de executora da Política Nacional de Turismo à responsável pela promoção e comercialização do Brasil no exterior, dentro do Ministério do Turismo.

O atual Plano 2011-2014 prevê, entre outras coisas, ações de capacitação para a copa do mundo que será realizada no país, em 2014.

3.3 O papel dos órgãos gestores do turismo no Brasil

O setor turístico, desde quando começou a receber alguma atenção dos gestores públicos, vem contribuindo para a movimentação da economia das localidades que se utilizam desse, atraindo investimentos, demandando melhorias em infraestrutura de acessos, serviços básicos, arrecadação de impostos, divulgando que visa primordialmente o atendimento das necessidades dos

habitantes para que os visitantes possam ser atraídos a esses destinos equipados adequadamente para a atividade turística.

No entanto, para a EMBRATUR (2000, p. 17):

Em 1996, o Plano Plurianual Brasileiro em Ação (PPA 1996/1999) traçava os grandes rumos de desenvolvimento no país. Pela primeira vez, o Governo Federal definiu em seu Plano de Governo um projeto que apontava o turismo como forma de desenvolvimento e geração de emprego e renda.

Com esse exemplo, pode-se observar que a iniciativa do governo na área de políticas públicas para a atividade turística é recente e, não obstante, de suma importância quando aplicada na prática para o desenvolvimento de um plano turístico, diminuindo dessa forma possíveis impactos voltados para esse setor. Cabe ao poder público, de fato, maximizar os impactos socioeconômicos positivos incluindo decisões válidas que beneficiem a população local, tais quais, geração de empregos, aumento da arrecadação de impostos devido aos gastos turísticos, aumento de renda etc.

Nesse íterim, a difusão de assuntos envolvendo a sustentabilidade também ganhou seu respaldo nas discussões dos gestores do turismo, devendo ser difundida nesse setor e, estar presente nas decisões políticas que envolvem o turismo. No entanto, é importante salientar a sustentabilidade não deve ser a única ferramenta utilizada no planejamento e na gestão do turismo, já que ela representa para este estudo apenas um mecanismo, uma ideia, um direcionamento e não uma ação que pode ser concretizada, ou melhor, comprovada cientificamente como detentora de resultados aos propósitos a que normalmente realizaria.

Como informa a EMBRATUR (2000, p. 41):

Os programas de desenvolvimento regionais representam importante instrumento para consolidar parcerias com estados, municípios e setor privado, rumo ao objetivo maior que é o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Caracterizam-se por investir no desenvolvimento turístico, priorizando a infraestrutura.

Por essa razão, entende-se que a desigualdade social e a má distribuição da renda levam ao aumento na proporção de pobres em qualquer lugar do mundo e, a atividade turística por si só não deve ser vista como solução para esse fato e sim como um segmento que traz contribuições de um modo geral. Cabe aos órgãos

governamentais e à sociedade, até mesmo os empresários da área, entender esse processo tal como sugerido. Por essa razão, é preciso que os órgãos públicos tomem consciência da importância da atividade turística para o desenvolvimento do país através de estados e municípios com a concretização efetiva de ações de cunho político-institucional, socioambiental e econômico, visando melhorias além das obras de infraestrutura, como nos desafios existentes à sua gestão.

Nesse contexto, o Ministério do Turismo (2003) propõe em sua política, ou Plano Nacional de Turismo, abordagens com foco na gestão descentralizada da atividade turística.

Apesar de parecer claro que é no nível local, onde o turismo ocorre de fato, que se deve centrar esforços de planejamento, fomento, ordenamento e controle de seu desenvolvimento, as outras instâncias, federal e estadual, proporcionam as bases de planejamento, as diretrizes de gestão e o suporte técnico, financeiro e logístico para o desenvolvimento integrado do turismo. Além disso, é necessário observar que o papel de cada instância não é igual, mas, sobretudo complementar. Ou quando o são, atuam em âmbitos diferentes (WWF Brasil, 2004, p. 27).

O Plano Nacional de Turismo (2003/2007), que surgiu dessa definição logo no início do primeiro mandato do Governo Lula, é considerado um marco para o turismo nacional, tornando-se oficialmente para os gestores públicos e seus discursos uma atividade econômica de grande importância para o PIB e geradora de empregos nos mais diversos níveis profissionais. Sendo, para o Ministério do Turismo (2003) um instrumento que tem como finalidade explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do turismo. Tendo como visão:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A geração de emprego, ocupação e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais e o equilíbrio da balança de pagamentos sinalizam o horizonte a ser alçado pelas ações estratégicas indicadas (PNT, 2003, p. 21).

A partir de então, o PNT funciona como o elo entre os Governos federal, estadual, municipal, as entidades não governamentais, a iniciativa privada e a sociedade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados internacional e nacional. “Cumprindo um importante papel na balança comercial, com o ingresso

de novas divisas, por meio do aumento do fluxo dos turistas e da atração de investimentos para a construção de equipamentos turísticos, integrando políticas públicas e o setor privado”. Isso mostra o engrandecimento do governo para o turismo como gerador de desenvolvimento e economia.

Os impactos estão estreitamente relacionados com a capacidade de manejo da gestão turística. Neste caso, o estado é que tem uma responsabilidade e um papel importantíssimo, já que está a cargo de fomentar, planejar e regular as atividades turísticas no país. Uma boa gestão do setor público pode prevenir, minimizar e mitigar a maioria dos impactos negativos que tendem a gerar através da atividade turística. Sem dúvida, a responsabilidade pelo bom manejo do turismo é compartilhada com o setor privado, o qual, através de sua atitude e ação, é o que deve assegurar a prática real de uma gestão sustentável do desenvolvimento ao longo do tempo (SCHULTE, 2003, p. 34).

Na realidade, muitos obstáculos precisam ser transpostos, porém significativos crescimentos do setor podem ser observados desde a implantação do PNT. O objetivo de continuar avançando em busca das metas propostas pelo Governo Federal tenciona transformar o turismo em uma das principais atividades estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico do país. Atualmente, está em vigência o Plano Nacional de Turismo 2007-2010, que promete trazer outra realidade às necessidades do setor no país, com a temática: uma viagem de inclusão, mostrando grande preocupação do poder público em desenvolver o turismo interno.

Beni (2006, p. 174) afirma que:

A política se relaciona a uma ação calculada para alcançar objetivos específicos. E que a mesma ação é norteada por objetivos, que são as direções gerais de planejamento e gestão do turismo que se alicerçam em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. Além disso, políticas são orientações específicas para a gestão permanente do turismo, abrangendo os inúmeros aspectos operacionais da atividade.

Atualmente, o PNT visa um turismo de inclusão, mostrando o interesse do Governo Federal em direcionar para todo o país, por exemplo, ações de diversificação do produto turístico brasileiro e de sua segmentação, entre outros. Nesse contexto, Maksoud (1984, p.120) acredita que a política “é uma arte complexa que se torna mais intrincada pela multiplicidade de tipos humanos que nela atuam [...] Apesar dessas diferenças, parece que os homens todos querem um regime de liberdade que instintivamente qualificam hoje de democracia”.

A importância da política para a sociedade é ressaltada nesse conceito, observando que a inexistência de um direcionamento e embasamento, filosófico ou não, para esse sistema pode acarretar prejuízos às pessoas. Contudo, em turismo, no que se refere às questões políticas, desde que começou a receber a devida atenção dos gestores públicos, o setor vem contribuindo para a movimentação da economia das localidades que o utilizam, atraindo investimentos, demandando melhorias em infraestrutura, de acessos, serviços básicos, arrecadação de impostos.

Tendo em vista uma gestão descentralizada, o MTur (2008) tem seu núcleo estratégico organizado de acordo com a Figura 03.

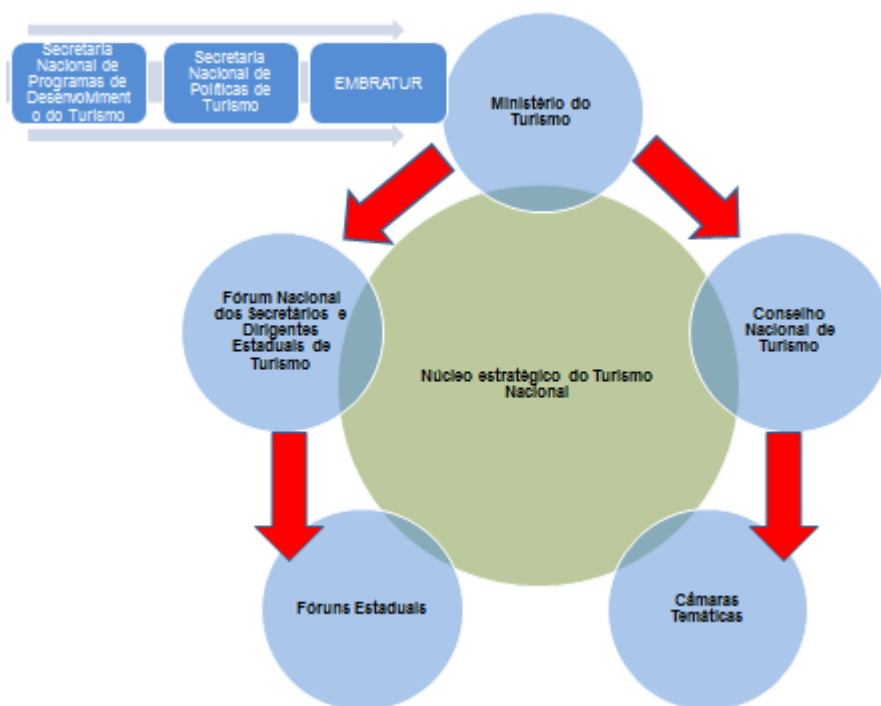


Figura 03 – Núcleo estratégico do Turismo

Fonte: Adaptado de Ministério do Turismo, 2008

As Secretarias do Ministério do Turismo têm a função de:

Secretaria Nacional de Políticas de Turismo: encarregada de executar a Política Nacional de Turismo – PNT; integrar as diversas esferas do governo e do setor privado; estruturar e diversificar a oferta turística; normatizar a qualidade na prestação dos serviços;

Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo: tem a finalidade de desenvolver a infraestrutura e a melhoria da qualidade dos serviços turísticos, através de ações de fomento, financiamento, qualificação profissional, implantação de infraestrutura e implantação de programas regionais;

Embratur: foi criada em 1966 para administrar o turismo, com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional do Turismo. Além disso, partindo-se do pressuposto de que o turismo é um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, tinha como missão promover o desenvolvimento sustentável nos municípios com potencial turístico e aumentar o fluxo de turistas nacionais e estrangeiros, de maneira a melhorar a qualidade de vida de populações que recebem o turista. Até o ano de 2002 a Embratur possuía autonomia administrativa e financeira, atuando praticamente sozinha e independentemente, já que os Ministérios anteriores dos quais fez parte deixavam a seu cargo a administração do turismo. Observa-se que a Embratur possuía as mesmas atribuições que hoje fazem parte do rol de responsabilidades do Ministério do Turismo, pois até então não existia outro órgão público federal encarregado inteiramente pelos assuntos de políticas e desenvolvimento turístico. Com a criação do novo Ministério, torna-se mais uma estrutura de apoio ao órgão central e é evidente e efetiva a mudança nas suas funções que, em linhas gerais, são: promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos brasileiros no exterior; e elaboração de estudos e pesquisas que orientem os processos de tomada de decisões e avaliem o impacto do turismo na economia nacional (WWF, 2004, p. 27).

No âmbito dos poderes em nível estadual, o órgão oficial de turismo é a maior entidade no contexto das políticas públicas e da incumbência em definir metas, objetivos e cenários. No Rio Grande do Norte, a Secretaria de Estado do Turismo (SETUR) é a gestora dessas políticas e responsável por dar continuidade, no âmbito local, à gestão descentralizada da atividade turística nos moldes do MTur (2003, p. 7).

O Plano Nacional foi concebido de forma coletiva, com uma ampla consulta às mais diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do turismo e constitui-se em um processo dinâmico de construção permanente. Traduz uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística.

Dessa forma, com o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), desenvolvido no ano de 2004, o país começa a direcionar, na área do turismo, políticas públicas que visam estabelecer um fluxo de visitantes para o interior do Brasil, tencionando incrementar a oferta turística brasileira e atrair, bem como manter o turista nacional e estrangeiro por mais tempo nos destinos, o que implica em maior geração de renda, pois quanto maior a permanência, maior o gasto médio diário do turista.

A oferta turística do Brasil, tem se configurado pela promoção de poucos destinos em áreas pontuais, gerando produtos de apelo repetitivo. Os produtos atualmente ofertados não contemplam a pluralidade cultural e a

diversidade regional brasileira. Existe um potencial a ser revelado e trabalhado no interior do país, e uma urgente necessidade de encontrar alternativas de desenvolvimento local e regional. Desejamos desenvolver o turismo com base no princípio da sustentabilidade, trabalhando de forma participativa, descentralizada e sistêmica, estimulando a integração e a consequente organização e ampliação da oferta. O efetivo envolvimento dos governos estaduais, dos parceiros estratégicos, do setor privado, dos municípios e da comunidade é fundamental neste processo. Dessa forma cria-se o ambiente para alcançar a qualidade, a diversidade e competitividade do produto turístico brasileiro (MTur, 2003, p. 31).

Na esfera municipal, os órgãos oficiais municipais constituem o principal elo de ligação entre as ações que se pretende implantar em todo o país, com a coordenação do MTur e, por conseguinte, das secretarias estaduais. A política da regionalização (PRT) surge com o diferencial de criar regiões ou polos de turismo em que, juntos, os municípios possuem maior capacidade de desenvolver e tornar turisticamente um determinado espaço em atrativo comercializável e capaz de competir com destinos já consolidados.

A partir da implementação do programa, o Ministério do Turismo apresenta uma estrutura institucional apta a planejar o espaço turístico nacional com diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo, porém, se recente ainda de respostas no que se refere à descentralização deste processo. Estados, municípios e regiões turísticas enfrentam grandes dificuldades e obstáculos para assimilar, aplicar, operacionalizar e dar continuidade, em seus limites político-territoriais, às diretrizes prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas. Os empecilhos apresentam-se em dois cenários: o primeiro, refletindo a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e interpretar a conceituação e metodologia adotada, no sentido de harmonizá-la e compatibilizá-la à realidade local, bem como aos instrumentos operacionais disponíveis. O segundo revela-se pela grande fragilidade e incapacidade institucional para a gestão e planejamento do turismo, em muitas das regiões do País (MTur, 2006, p. 49).

Como se pode ver, o modelo de gestão descentralizada do turismo ainda precisa de ajustes, se não de tempo; ideal mesmo seria a criação de estratégias outras de gestão, que busquem a eficiência quando forem canalizadas às entidades e órgãos de turismo do país, para que possam trabalhar, de fato, num ambiente descentralizado.

4 A REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA E SUAS VERTENTES

O paralelo entre turismo e regionalização apresentado nas próximas páginas traz discussões sobre a concepção de uma região turística⁹, do espaço turístico e da regionalização, buscando integrar o Macroprograma de Regionalização do Turismo e sua implementação no contexto local, ou seja, no Rio Grande do Norte.

Acredita-se que é essencialmente importante relatar algumas teorias e modelos que contribuíram para a formatação dessa política pública, tida como elo principal entre o Ministério do Turismo e as ações difundidas em todo o território Nacional quando interligada aos demais Macroprogramas, programas e projetos do Plano Nacional de Turismo vigente (2007-2010).

4.1 Regionalização: algumas considerações

Sobre região e desenvolvimento, Boullón (2002, p. 71) informa:

Como é impossível dividir, fisicamente, um país em áreas nas quais cada metro seja idêntico ao resto, a ideia de região que os economistas utilizam refere-se às porções do território cujos indicadores econômicos (a produção, o transporte, o comércio, etc.) e de desenvolvimento social (a alfabetização, a moradia, a saúde, os salários, etc.) são similares. Sendo os indicadores similares, as regiões adquirem uma determinada identidade, que leva a qualificar seu espaço como homogêneo e contínuo. Essas qualidades, válidas para a análise econômica, não podem ser transpostas para o espaço físico porque, na realidade, em maior ou menor grau, muitos elementos materiais de natureza diversa compartilham uma mesma unidade espacial. A diferença entre uma e outra concepção está em que, para a teoria do desenvolvimento regional, a homogeneidade refere-se a semelhanças de indicadores econômicos, embora a expressão física dos elementos medidos careça de continuidade espacial.

Entende-se que uma região turística abrange uma gama de atrativos com potencial para alavancar o turismo num determinado espaço. Porém, isso não é o suficiente quando alinha-se o desenvolvimento, seja ele econômico ou social. Muitas questões, discussões, teorias e pesquisas vêm sendo elaboradas com a finalidade

⁹ Região Turística: Espaço geográfico que apresenta as características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território delimitado para fins de planejamento e gestão (MTur, 2007).

de se entender melhor como a regionalização acontece na atividade turística e o que, de fato, ela afeta.

Boullón (2002) não acredita nas técnicas de regionalização para proceder à delimitação do espaço turístico, uma vez que esse é entrecortado, implicando na não existência de regiões turísticas. Para tanto, ele desenvolve a ideia de espaço turístico para substituir a ideia de região turística, como “consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos [...] mas o empreendimento e a infraestrutura turísticas, são suficientes para definir o espaço turístico de qualquer país”.

Por outro lado, Iglesias (2008) corrobora que no final dos anos 1990, a aposta regional parece surgir carente de ações estatais, assistenciais ou paliativas, das consequências negativas do próprio modelo neoliberal que foram expressivas para aprofundar a desigualdade na distribuição territorial e sócio-histórica. Iglesias (2008, p. 58) informa, ainda, que:

As regiões são visualizadas como construções espaciais, históricas e politicamente definidas dada a emaranhada geometria do poder e das lutas políticas e culturais através das quais as sociedades assumem sua forma regional.

No que concerne ao desenvolvimento econômico regional, autores trabalharam teorias e modelos amplamente utilizados e respeitados na formação e propagação desse conceito.

Sob o enfoque dado a este trabalho, Perroux (1947) é o autor que mais apresenta, na relação entre o desenvolvimento do turismo e a regionalização, uma teoria condizente com o presente estudo, que seria a teoria dos polos de crescimento. Quanto a essa abordagem, Telfer (2007, p. 118) faz as seguintes considerações:

Polos de desenvolvimento são identificados como locais que contêm empresas propulsoras que geram efeitos de propagação através de investimentos. Um Polo de crescimento consiste de um cluster de indústrias em expansão que estão concentradas geograficamente e desencadeiam uma reação em cadeia de expansões menores no interior circundante.

Em 1947, foi criada a teoria dos polos de crescimento. Em seu estudo Perroux (1967, p. 242) afirma que as indústrias motrizes trazem aumento de vendas para as indústrias movidas, criando um efeito multiplicador que reverbera por toda a

região, promovendo seu desenvolvimento, ou seja, determinadas indústrias têm o poder de dinamizar a economia e, portanto, a instalação dessas acaba gerando efeitos propulsores que transcendem os impactos diretos da mesma sobre a economia regional.

Myrdal (1972) observou a existência de círculos viciosos que tendem a agir no sentido de reforçar o subdesenvolvimento e acentuar o desenvolvimento de áreas já desenvolvidas, quando há uma força de desequilíbrio no sistema, as demais forças agem no sentido de enfatizar essa força original e não de contrabalanceá-la.

De acordo com Andrade (1987), e integrando o formato de polos turísticos à realidade do País, com a implementação da regionalização, observa-se um ciclo que começou com o desenvolvimento da cana-de-açúcar até a formação e inclusão do turismo nesse contexto.

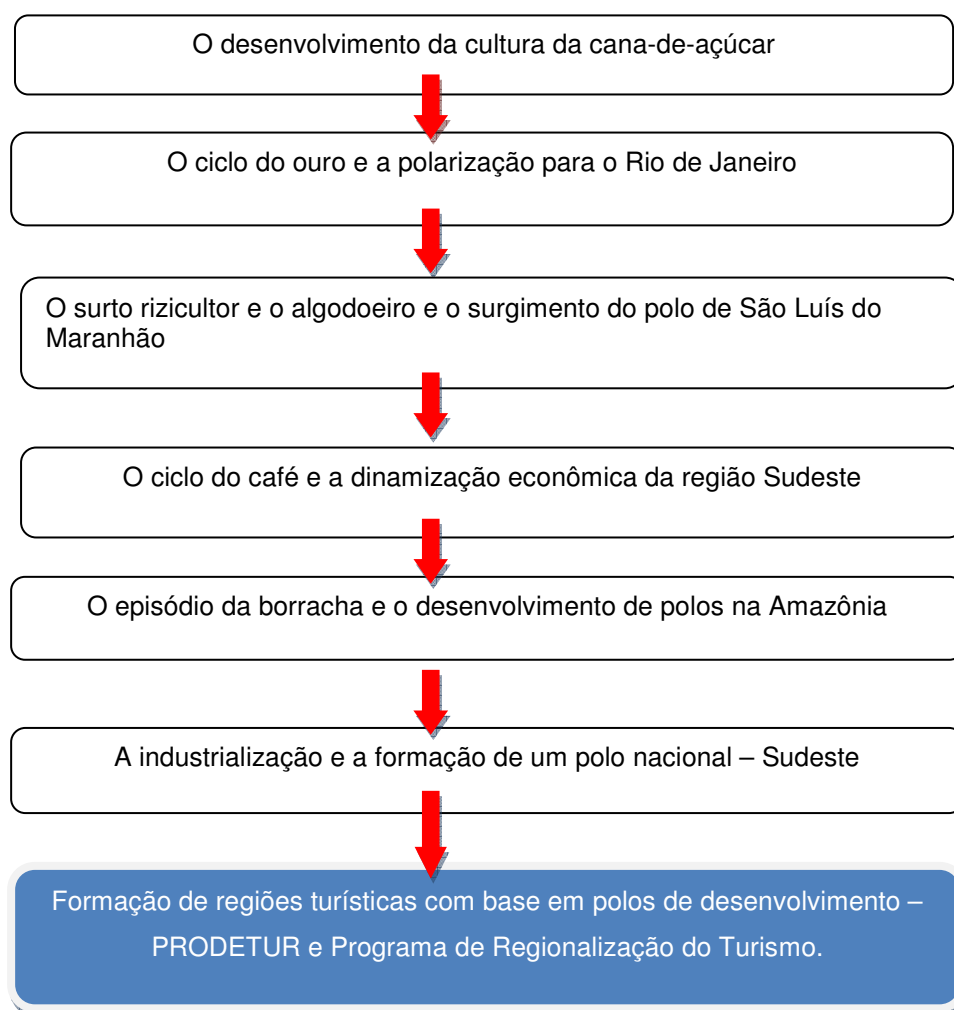


Figura 04 – Polarização e desenvolvimento no Brasil

Fonte: Elaboração própria, a partir de Andrade (1987)

No âmbito do turismo regional e do possível desenvolvimento que pode trazer aos destinos, Salini (2006, p. 83) faz as seguintes considerações:

De acordo com Araújo; Bramwell (2002), o turismo regional representa um grande desafio para qualquer sociedade, uma vez que afeta grupos múltiplos, como o governo, o setor privado, as organizações não governamentais e as comunidades locais. Mas, se o turismo regional é tão complexo, por que ele é útil? A sua utilidade está em reunir interesses locais, regionais e nacionais dentro de uma perspectiva de desenvolvimento regional. Através do seu desenvolvimento, os destinos e os grupos de organizações podem obter uma vantagem competitiva, pois, ao trabalharem juntos, obtêm mais benefícios do que agindo sozinhos. [...] Ele pode ser visto como, um meio importante para o desenvolvimento local e regional, porém, não pode ser visto como uma panacéia, pois nem todas as regiões possuem condições e potencial apropriados para atrair a visita de turistas. Desta maneira, os processos de desenvolvimento do turismo exigem a articulação e, principalmente, a integração para a conquista da participação da maioria das cidades que compõe o território, objetivando a regionalização do turismo (DREHER; ULLRICH, 2007).

Para o MTur (2004), regionalizar o turismo é transformar a ação centrada na escala municipal, para uma política pública mobilizadora de planejamento e coordenação para o desenvolvimento turístico local, regional, estadual e nacional, de forma articulada e compartilhada. É, também, um esforço coordenado entre municípios, estados e países para ações de negociação, consenso, planejamento e organização social.

Assim sendo, a regionalização do turismo é importante para compor a atratividade regional, pois uma região pode ofertar um número mais ampliado de atrativos do que um município sozinho. Isto serve para motivar a demanda turística, insaciável por novidades, a retornar para conhecer melhor a região e suas peculiaridades (SALINI, 2006).

4.2 Regionalização do Turismo: de Programa a Macroprograma¹⁰

A década de 1990 compreende a criação de três políticas públicas de turismo que obtiveram grande destaque, são elas: PNMT, PRODETUR/NE e Polos de Desenvolvimento do Ecoturismo.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) representa um marco nas políticas públicas de turismo por ser o primeiro instrumento a discorrer

¹⁰ O novo status dado à regionalização foi o mecanismo para assegurar a continuidade e o aprofundamento do próprio programa de regionalização (MTUR, 2009, p. 26).

sobre uma descentralização no planejamento turístico, enfatizando o papel dos municípios na gestão da atividade. Com base no PNMT foi criada a principal política pública de turismo da atualidade, o Macroprograma de Regionalização do Turismo.

O PRODETUR/NE surge como um mecanismo para subsidiar a política dos megaprojetos que nesse período não existia apenas no Rio Grande do Norte, pois já havia se expandido para estados como Paraíba, Bahia, Pernambuco e Alagoas.

Baseado na teoria dos polos de crescimento de Perroux, é construída a política dos Polos de Desenvolvimento do Ecoturismo, que não apresenta resultados expressivos em termos de sua implementação. No entanto, a ideia da criação dos polos é incorporada ao PRODETUR/NE. Esse cria polos nos nove Estados nordestinos mais o norte de Minas Gerais e o Espírito Santo.

Atualmente, sabe-se que o Ministério do Turismo contempla em sua política 08 Macroprogramas (ver Figura 05), que dão suporte a programas e projetos implementados em todo o país. Para descrever o que seria essa estrutura, o Plano Nacional do Turismo 2003-2007 elaborou a seguinte definição:

Os Macroprogramas são desdobramentos temáticos que foram escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nos OBJETIVOS e METAS para o turismo no período 2003 – 2007, bem como, resultado das contribuições de todas as entidades do setor ouvidas e manifestas. Os Macroprogramas são construídos por um conjunto de programas que visam por seu intermédio, resolver os problemas e obstáculos que impedem o crescimento do Turismo no Brasil, identificados por um processo de consulta ao setor. Esses Programas serão detalhados em conjunto com as Câmaras Temáticas cujos Projetos e Ações serão posteriormente executados, utilizando-se de um planejamento, da definição de prioridades, do orçamento e da avaliação de resultados (MTur, 2003, p. 32).

O Programa de Regionalização do Turismo, antigo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), foi reformulado no ano de 2003 e por ser mais atual e completo, o Programa de regionalização é também mais eficiente do ponto de vista institucional, uma vez que dentre seus objetivos se destacam: promover a cooperação e a parceria dos segmentos envolvidos, organizações da sociedade, instâncias de governos, empresários e trabalhadores, instituições de ensino e outros, visando dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística, estruturar os destinos turísticos e ampliar e qualificar o mercado de trabalho.

O processo de Regionalização fundamenta-se num modelo de gestão política descentralizada, coordenada e integrada, e para facilitar o desenvolvimento desse Programa, foram criados os polos de turismo, que são um conjunto de municípios que possuem atratividade turística e se localizam relativamente perto, formando um polo específico para o desenvolvimento do turismo naqueles municípios que o compõe.

Segundo as diretrizes políticas do Programa de Regionalização do Turismo (2004, p. 8, 11):

Trata-se de um modelo de desenvolvimento integral, na perspectiva da inclusão social, com ênfase na igualdade de oportunidades desejada pelas populações, em nome das quais se formula o Programa. Regionalizar é transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada.

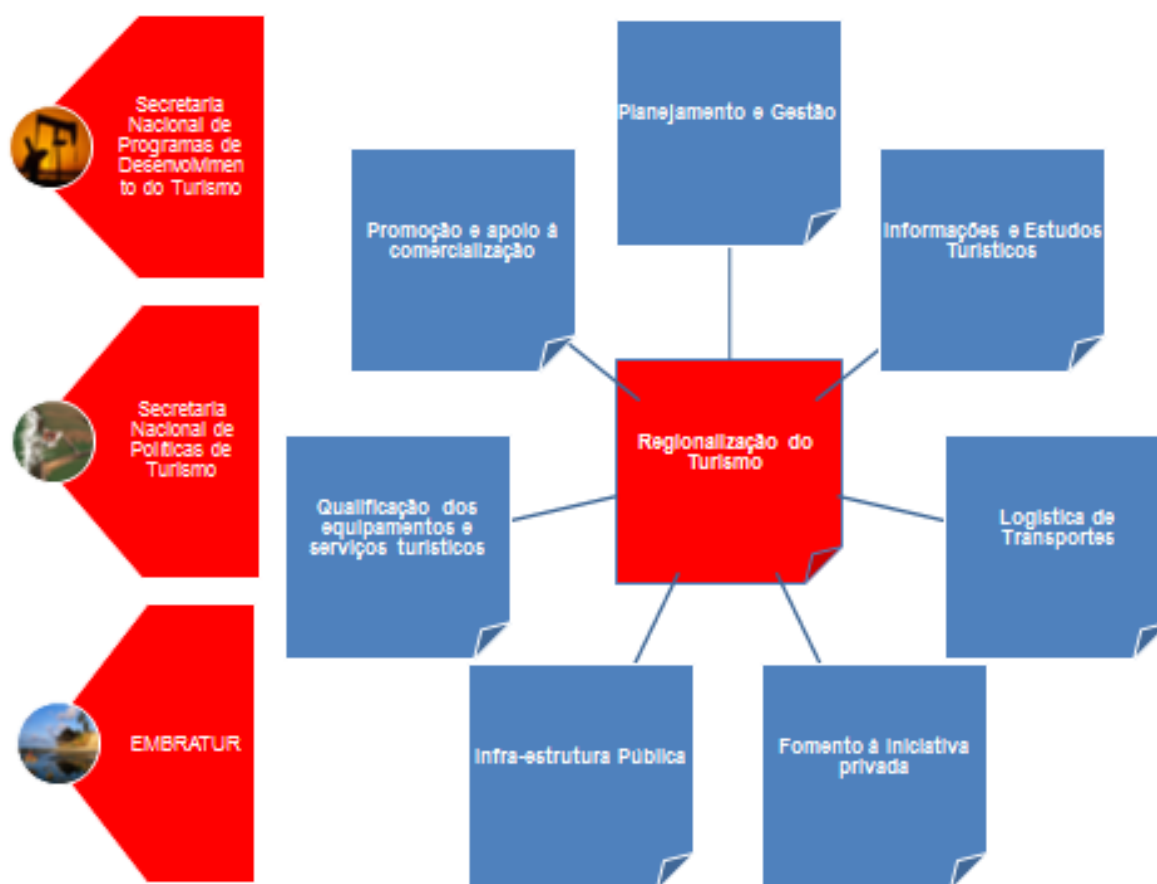


Figura 05 – Macroprogramas do Ministério do Turismo

Fonte: Adaptado de MTur, 2008

No ano de 2007, visto a importância que a regionalização assume perante as ações do MTur, esse programa adquire *status* de Macroprograma por ser estruturante aos demais.

O Macroprograma de regionalização atende a algumas etapas para se consolidar nos destinos ou nas regiões turísticas do país, ou melhor, como se dá o processo de regionalização a partir das orientações do Governo Federal? Os chamados módulos (diretrizes) operacionais do Programa de Regionalização do Turismo, continuam no MacroPRT como principais formadores e implementadores dessa política, conforme Figura 06.



Figura 06 – Módulos Operacionais do PRT

Fonte: Adaptado de MTur, 2004

Os programas do MacroPRT (ver Figura 08) atendem de forma mais específica a setores e segmentos da atividade turística, esse esquema direciona e facilita a gestão dos projetos em todo o território nacional. Dentre os programas e

projetos que serão abordados mais detalhadamente no próximo capítulo, e que se destacam no Rio Grande do Norte, inclui-se:

- Programas: Apoio ao desenvolvimento regional ou PRODETUR e; Planejamento e gestão da regionalização.
- Projetos: 65 Destinos Indutores e Inventário da Oferta Turística.

4.3 Rio Grande do Norte: Polos de Turismo

A Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte – SETUR/RN (2006, p. 10) discorre, de forma resumida, sobre a política pública de turismo para o desenvolvimento e a interiorização do turismo no Estado, a partir do:

Programa de Interiorização do Turismo que vem sendo trabalhado, desde 1995, em consonância com as diretrizes do Ministério do Turismo, que no período de 1995 a 2002 implementou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, que tinha como principal objetivo conscientizar os municípios para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida da população e preservação de seu patrimônio natural e cultural. Em 2003, com a criação, pelo Mtur, do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, a Interiorização do Turismo tomou um grande impulso no Estado, quando foi mapeado em 05 regiões turísticas, criando os Polos: Costa das Dunas, Costa Branca, Seridó, Serrano e Agreste-Trairi, num total de 86 municípios.

O turismo no Rio Grande do Norte vem sendo pensado a partir de cinco polos turísticos (ver Figura 07) que abrangem quase todo o Estado, são eles: Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Seridó, Polo Serrano e Polo Agreste-Trairi.



Todavia, sabe-se que nem todos possuem condições de inserção na política em todo o país. No Rio Grande do Norte essa situação é ainda mais agravante, já que poucos municípios possuem Conselho Municipal de Turismo, com exceção de Natal e Tibau do Sul. Além disso, quase nenhum possui plano municipal (SETUR, 2010).

© Darlyne Fontes Virginio

contribuindo para o desenvolvimento turístico e sustentável do Estado, sendo indispensável a participação e o apoio de diversos órgãos públicos e privados e, principalmente, da sociedade civil organizada. Esse Macroprograma é composto por 04 programas, conforme a Figura 08.



Figura 08 – Macroprograma de Regionalização do Turismo

Fonte: Adaptado de MTur, 2008

Dos quatro programas inclusos no MacroPRT, no Rio Grande do Norte, os que mais têm se destacado e contribuído para o desenvolvimento da atividade turística, são o Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional (PRODETUR).

No entanto, é importante esclarecer que os resultados alcançados com este estudo fundamentam até certo ponto a regionalização turística no Estado, o que permitiu maiores detalhes ou esclarecimentos com a utilização dos procedimentos de pesquisa indispensáveis à credibilidade que se pretendeu construir ao longo das pesquisas de campo e da realização de entrevistas com gestores públicos que lidam diretamente com essa política.

4.3.1 Polo Costa das Dunas e PRODETUR

O Polo Costa das Dunas (PCD) é o mais atuante, estruturado, sendo também mais antigo que os demais, uma vez que suas inúmeras ações, especialmente pela atuação do PRODETUR/NE, e dos investimentos ao longo de 15 anos, denotaram grande visibilidade e marcaram a história do turismo no Estado.

O Rio Grande do Norte possui um grande potencial turístico e a partir da década de 1980 começaram a ser pensadas as primeiras ações voltadas para o incremento dessa atividade no Estado. Conforme dados do Relatório do Banco do Nordeste, o PRODETUR I destinou cerca de US\$ 42 milhões de dólares para o Estado, que foram investidos, principalmente, em saneamento básico, recuperação ambiental (Plano de Manejo e Operações do Parque das Dunas), desenvolvimento institucional, acessos rodoviários e melhorias no aeroporto de Parnamirim.

Os investimentos advindos do PRODETUR/RN I possibilitaram maior estruturação da atividade turística nos municípios beneficiados, aumentando, dessa forma, as vantagens competitivas em relação a outros destinos. Cabe salientar que tais recursos contribuíram de forma positiva para o Estado, no entanto, não se pode considerar suficiente, tendo em vista que foram apenas passos primordiais para o desenvolvimento do turismo.

Em relação com as intervenções turísticas diretamente relacionadas pelo estado, tratando-se de inversões que implicam bens materiais e infraestrutura, estas são realizadas geralmente, por exemplo, pelo Ministério de Obras Públicas. **A instituição turística somente se dedica a complementar as melhorias globais**, tais como canalizações de águas potáveis, passeios marítimos, regeneração de praias, infraestrutura portuária e viária e telecomunicações, entre muitas outras; com o cuidado dos pequenos detalhes facilmente reconhecíveis e muito diretamente percebidos pelo turista, **tentando dotar de um conteúdo mais turístico as inversões em infraestruturas e a prestação de serviços gerais** (SCHULTE, 2003, p. 39, grifo nosso).

Durante a execução do PRODETUR/RN I apenas alguns municípios foram contemplados: Natal, Ceará-Mirim, Parnamirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul. Os investimentos do PRODETUR no estado do Rio Grande do Norte ocorreram em diversos campos. Em sua primeira fase, o programa contribuiu para ações de desenvolvimento institucional, saneamento na forma de abastecimento de água e esgotamento sanitário, projeto de transporte com a construção de rodovias e

aeroporto, proteção/ recuperação ambiental no Parque das Dunas, e elaboração de projetos/ estudos.

De acordo com o Relatório do Banco do Nordeste (2005), no que concerne ao item desenvolvimento institucional, pode-se enfatizar que poucos foram os recursos destinados a órgãos relacionados especificamente com o turismo, apenas a SETUR e a Unidade Executora do Estado (UEE) foram contemplados com verbas. Somando-se tudo que foi investido pelo BID na SETUR e na UEE, tem-se um valor que corresponde a apenas 12,32% do total investido pelo BID. A Companhia de Água e Esgotos do RN (CAERN) foi contemplada com quase duas vezes e meia mais de verba que os órgãos públicos de turismo do RN.

Pode-se perceber, ainda de acordo com o referido Relatório, que houve uma preocupação com a elaboração de planos diretores municipais, onde os municípios de Ceará Mirim, Nísia Floresta, Parnamirim e Tibau do Sul foram contemplados. O item de obras múltiplas em infraestrutura foi o que recebeu maior recurso do BID, foram investidos, em obras concretas, US\$ 22.332.999,99 ao total, sendo que desse montante foi aplicado em infraestrutura o equivalente a 93,2% do total. Dentre os subitens que mais receberam verba, os projetos de transporte ficaram em primeiro lugar, correspondendo a aproximadamente 33% do montante destinado à infraestrutura.

Neste item, as obras demonstram a ênfase dada à região de Ponta Negra e ao Litoral Sul do RN, área que compreende os municípios mais “turísticos” do Estado, englobando a Região Metropolitana de Natal e Goianinha/Tibau do Sul (onde está localizada a Praia da Pipa), apenas o município de Extremoz pertencente ao Litoral Norte foi contemplado com a construção de vias de acesso.

Nos subitens projetos de saneamento e proteção/ recuperação ambiental, mais uma vez são concentradas verbas em Ponta Negra e na Via Costeira – Parque das Dunas, na forma de redes coletoras de esgotos, 61 km construídos, além de investimentos em áreas urbanizadas no Bosque dos Namorados e capacitação de recursos humanos em educação ambiental no Parque das Dunas. O Aeroporto Internacional Augusto Severo também recebeu verba do BID, sendo, no entanto, a contrapartida local maior do que a verba destinada por aquele órgão.

Com relação ao último item do programa, elaboração de estudos e projetos, o PRODETUR/ RN I planejou apenas um estudo preparatório, denominado “Projeto auxiliar: estudos – RN” no valor de US\$ 776.790,23, a ser investido através

de contrapartida local, sem nenhum auxílio do BID, no Relatório do Banco do Nordeste. Porém, não é especificado em que consistia este estudo.

O Polo Costa das Dunas, no Rio Grande do Norte, foi criado inicialmente com 16 municípios e fazia parte da estrutura do PRODETUR, uma vez que na época ainda não existia o PRT. Isso explica porque o referido polo é o mais avançado no Estado e o que mais recebe recursos, já que desde a década de 1990 vem recebendo incentivos desse programa. Por sua vez, o PRODETUR/NE ganhou força nacional no ano de 2008, quando passa a incorporar as políticas de turismo no âmbito do Governo Federal (PRODETUR Nacional). Sendo incluído à regionalização (com o PRT que passou de programa para Macroprograma no 2º Plano Nacional de Turismo – 2007-2010) onde adquire *status* de Programa de apoio ao desenvolvimento regional ou PRODETUR, dentro do Macroprograma de Regionalização do Turismo.

Atualmente, com o PRODETUR Nacional, a UEE do RN tem aprovado projetos que se encontram em fase de contratação para a realização de ações em prol do desenvolvimento do turismo em três polos: Costa Branca, Costa das Dunas e Seridó. Os polos Serrano e Agreste-trairi só foram instituídos formalmente com suas instâncias de governança regional no período posterior às negociações com o BID, e por essa razão não serão contemplados com os recursos nos próximos anos.

De acordo com o secretário da UEE/RN (2008), os 03 polos contemplados foram escolhidos pelos seguintes motivos: Capacidade demonstrada para consolidar o turismo de sol e praia, através de critérios de sustentabilidade; Potenciais para diversificar e complementar a oferta de sol e praia, através de seus recursos naturais e culturais.

Dentre as ações que já estão em andamento nos polos contemplados, pode-se mencionar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), documento este de grande relevância para a região e base para realizar os investimentos e recursos advindos do programa que somam um montante de US\$ 75 milhões, conforme Tabela 03:

Fonte dos recursos	Valor (US\$ 1.000)
BID	45.000
Ministério do Turismo	27.000

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Estado do Rio Grande do Norte	3.000
TOTAL	75.000

Tabela 03 – Recursos para o PRODETUR Nacional/RN

Fonte: UEE/RN, 2008

4.3.2 Programa Planejamento e gestão da regionalização: Polos e Instâncias de Governança

Os 05 polos de turismo do Estado estão com suas regiões e instâncias de governança (IG) ou conselhos de turismo instalados, conforme decretos emitidos pelo Governo do Estado. Todos possuem um Regimento Interno que segue a mesma estrutura e orienta as deliberações, funcionamento e dinâmica das reuniões do conselho. Nas reuniões uma agenda de compromisso é gerada, as demandas são cobradas e apresentadas na reunião seguinte. Essa atitude acaba induzindo a concretização de ações que passam do discurso realizado pelos atores.

Polo Turístico	Secretaria Executiva	Instalação do Conselho	Nº Reuniões Realizadas
Polo Costa das Dunas	Banco do Nordeste	Maio/1999 ¹¹	53
Polo Costa Branca	Prefeitura de Areia Branca*	2006	18
Polo Seridó	SEBRAE/RN	Julho/2008	14
Polo Serrano	Prefeitura de Portalegre	Maio/2009	06
Polo Agreste-Trairi	ADETURSAT	Dez/2009	02

*A Prefeitura de Areia Branca assumiu a Secretaria Executiva do Polo há menos de um ano.

Quadro 04 – Instâncias de Governança Regional do RN

Fonte: Dados do Estudo, 2011

As políticas públicas devem considerar que o fluxo turístico de uma localidade depende não somente das ações de seu governo, mas da integração entre o terceiro setor, iniciativa privada e demais atores que compõem a atividade do turismo, e que através de promoções e captação de investimentos podem tornar o

¹¹ O Conselho do Polo Costa das Dunas existe há mais tempo que os demais e é mais antigo que o próprio Programa de Regionalização do Turismo porque estava vinculado às ações do PRODETUR/NE desde o início da década de 1990. Quando o PRT foi criado, as reuniões continuaram a ocorrer e um decreto foi criado, informando que o Conselho fazia parte do referido programa.

município, e a região, um centro de atração turística. O governo nacional pode auxiliar, por meio de incentivos e criação de programas regionais, porém, os rumos do desenvolvimento devem ser definidos pela comunidade – a principal conhecedora das necessidades e limites do desenvolvimento local e regional do turismo (DIAS, 2003).

No que se refere à descentralização, os conselhos regionais são um espaço em que a hierarquia das políticas de turismo a nível nacional se apresenta de forma a torná-lo independente em sua atuação, isto é, no processo de suas atividades, não esquecendo a quem está vinculado e qual política deve seguir, no caso àquelas em consonância com as metas do Ministério do Turismo. Esse fator dá a oportunidade, além de outras coisas, do discurso para seus representantes e para toda a cadeia de ouvir os anseios daqueles setores envolvidos no turismo, desde as Instituições de Ensino Superior (IES) a Instituições privadas e/ou financeiras.

Para Foucault (1971, p.10):

Por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder. Nisto não há nada de espantoso, visto que o discurso – como a psicanálise nos mostrou – não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto do desejo; e visto que – isto a história não cessa de nos ensinar – o discurso não é simplesmente aquilo que traduz a luta ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar.

As demandas que chegam aos Conselhos normalmente devem partir das discussões geradas nas reuniões de suas comissões técnicas, grupos específicos que tratam de assuntos referentes a determinado tema. Existem comissões para diversos assuntos de interesse, tais como: Marketing e Eventos, Qualificação e Capacitação, Infraestrutura e Segurança.

A ideia da descentralização é uma forma de trazer meios para que as regiões possam desenvolver a atividade turística com ordenamento e autonomia através do auxílio das políticas públicas. Para tanto, o MTur tem se organizado a fim de trabalhar as regiões, os estados e todo o território nacional.

Mény et Thoenig (1992, p.130) asseguram que “múltiplos atores intervêm ao longo dos processos diluídos no tempo [...] dentro ou fora do município, entra em jogo outros indivíduos ou grupos cujos desejos e negativas deve ter em consideração o prefeito”.

De acordo com o MTur (2008, p. 112), Conselhos, Fóruns, são:

Instrumentos ou mecanismos de gestão que têm por objetivo promover a descentralização administrativa, a ampliação da participação dos diversos atores sociais envolvidos em uma determinada situação ou tema, o exercício da democracia e o desenvolvimento do sentido de comprometimento das pessoas com uma causa definida. Os conselhos podem ter função deliberativa ou consultiva.

No que se refere às instâncias de representação regionais, o Rio Grande do Norte está nos moldes da gestão adotada pelo Ministério do Turismo, com toda a sua estrutura descentralizada institucionalizada, mesmo que cada uma funcione de uma maneira característica e com maior ou menor grau de participação, força política e interesse dos próprios gestores. Porém, quanto às instâncias municipais, estas não estão, ainda, sistematicamente organizadas, de modo a constituir uma interlocução eficiente nas diferentes regiões, o que dificulta o processo de gestão para estruturação das cadeias produtivas do turismo. No entanto, o próprio Ministério reconhece que a representatividade é conquista de poucos ainda.

5 GESTÃO PÚBLICA E INDICADORES TURÍSTICOS

5.1 Gestão Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade

Vinte anos depois do fim do conflito entre capitalismo e comunismo como formas alternativas de organização social, parece evidenciado o esgotamento das posições ideológicas fundamentalistas e desmistificado o conceito de oposição entre Estado e mercado. Na contramão do debate ideológico do passado, verifica-se que a dinâmica econômica e a demanda social tornam imperativa a superação do antagonismo entre posições extremas maniqueístas. A complexidade crescente dos mercados e das questões sociais impõe soluções mais sofisticadas. Nesse contexto, reafirma-se a importância do tema gestão pública na agenda política dos governos e, sobretudo nos países emergentes, a centralidade da preocupação com a capacidade institucional do estado para prover políticas públicas e promover a inclusão social, em um ambiente de participação e diálogo democráticos, posto que há um papel indelegável do estado na formulação de políticas, na promoção da competitividade, na regulação do mercado e na provisão de bens públicos (MORAES, 2010, p. 203).

Os processos de gestão perpassam pelas diferentes áreas do saber humano. Se por um lado é certo que planejar, organizar, dirigir e controlar resumem essa complexa rede de atuação, por outro, sabe-se que nem sempre ter um gestor em determinada empresa ou setor significa melhorias, crescimento, produtividade,

excelência. A gestão precisa estar apoiada sob os princípios da eficiência, eficácia e efetividade, para que gere resultados e faça valer seu uso e importância mediante o mercado, o setor público e a sociedade.

O esforço para melhorar o desempenho dos governos, por sua vez, passa pela formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com as missões primordiais do Estado, especialmente com a prestação de serviços de qualidade à população e com a geração de estímulos ao desenvolvimento econômico do país (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 8).

Diante dessa realidade, é importante ressaltar que o desempenho dos governos deveria estar apoiado sob os pilares de políticas voltadas à descentralização, à minimização de custos, ao aumento na produção, competitividade e, sobretudo, na capacitação técnica e gerencial de seus atores. Tais ações tendem a reger a disseminação de uma gestão comprometida não somente com os resultados, mas com processos contínuos moldados pela qualidade e eficiência, seja na prestação de serviços, seja na fabricação de produtos.

No entanto, de acordo com Amaral (2010, p. 188):

Nossa administração tem características que dificultam a boa decisão. Nossa capacidade de governo não é alta. A capacidade de definir programas, desenhar os meios para sua implementação e assegurar a governabilidade das ações ainda é precária. A gestão das políticas públicas não se faz com o emprego dos melhores métodos. Mais grave do que isto, nossas políticas tendem a ser implementadas sem a adequada atenção à diversidade política, econômica, social, cultural e ambiental do país.

A gestão pública no Brasil é marcada por questões envolvendo burocracia, ineficiência, descaso. Estudos sobre esse tema englobam e discutem maneiras distintas de se trabalhar com foco em pessoas, processos e/ou resultados, sempre na tentativa de trazer à realidade as melhores práticas para as instituições.

É mister o fato de que fazer uso de um processo de gestão (eficiente, eficaz e efetivo) no setor público torna-se, ainda, um desafio para o estado brasileiro. Porém, vale comentar que a aplicação de métodos voltados para a constituição e reestruturação da administração pública, vêm sendo formados, a exemplo da nova gestão pública (NGP), que se configura como uma das mais acolhidas atualmente (ver Quadro 05).

A adoção de uma nova cultura orientada para uma visão empreendedora na administração pública, denominada de nova gestão pública – NGP começou

no final da década de 1970 no Reino Unido, com a eleição de Margaret Thatcher. O modelo de NGP está orientado ao cliente – cidadão; com foco em resultados; busca da flexibilização administrativa; busca do controle social; e valorização das pessoas (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 15).

Com isso, tipos de gestão pública foram pensados, mas Souza (2010) alerta para a necessidade urgente em dinamizar processos e adotar medidas baseadas em resultados, desde que a capacitação dos gestores seja algo presente em todas as etapas. Caso isso não ocorra, o alcance dos objetivos, de forma satisfatória e alinhada para o cidadão, o Estado e o mercado, ficará ameaçado.

Analisando as principais teorias de administração pública e as sucessivas reformas ocorridas na administração pública brasileira, percebe-se que os limites de nosso sistema político não possibilitaram avançar para uma gestão pública de qualidade. Constata-se que a corrupção e a burocracia são, de fato, os males que ainda degeneram a administração pública brasileira. Com efeito, o controle eficaz dos recursos públicos, com ampliação dos mecanismos de participação e controle social e a valorização das pessoas e do conhecimento buscando a inovação e a eficiência administrativa são componentes fundamentais para a construção de um novo modelo de gestão pública brasileira. Contudo, sabe-se que esta transformação do serviço público somente ocorrerá a partir de investimentos na educação formal básica e superior e na educação permanente dos gestores públicos (SOUZA, 2010, p. 167).

NOVA GESTÃO PÚBLICA

Estado administrado ao estilo da iniciativa privada
Contratos de gestão entre unidades
Avaliação de desempenho
Ênfase em resultados
Redução do poder da burocracia
Focalização na eficiência
Busca de mecanismos regulatórios
Introdução sistemática de conceitos de produtividade
Flexibilidade
Competitividade administrada
Participação dos agentes sociais e controle dos resultados
Fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia
Descentralização na formulação e execução de políticas
Maior autonomia às unidades executoras

Quadro 05 – Ideias centrais da NGP

Fonte: Adaptado de Araújo (2010, p.145)

Nesse contexto, surge a responsabilização (*accountability*) na gestão pública, que se configura como o ato de prestar contas a órgãos de controle ou aos cidadãos representados. Faz-se urgente repensar que pessoas representativas, para determinado segmento social ou empresarial, se posicionem com foco numa gestão que tenha como princípios o uso dessa relevante ferramenta de controle e

fiscalização que é a responsabilização.

Sob tal perspectiva, a responsabilização por controle por resultado:

Emergiu com força a ideia de responsabilização da administração pública, associada às preocupações com a eficiência da gestão, não mais restrita aos controles clássicos e parlamentares, mas incorporando as dimensões do controle por resultados, do controle por competição administrada e do controle social. A compreensão é de que a melhoria do desempenho governamental é uma tarefa fundamental da reconstrução do Estado e que depende dos mecanismos de responsabilização (ARAÚJO, 2010, p.146).

Evidencia-se, notoriamente, que o desempenho do poder público deve estar pautado nos 03 princípios inerentes à gestão adotada: eficiência, eficácia e efetividade. Em resumo, a eficiência trata diretamente da relação entre recursos alocados e resultados, isto é, cumpre as tarefas com foco no problema que deve ser resolvido; Já a eficácia simboliza o cumprimento de tarefas com superação de limites, criatividade, entre outros, tendo como foco os resultados, o alcance das metas e; A efetividade configura uma junção das duas citadas, anteriormente, ou seja, orienta ações e recursos em busca dos melhores resultados que além de alcançados, são percebidos.

Reforçando essa análise, Araújo (2010, p. 152) afirma:

Ressalta a importância de que o gestor se aproprie de um conjunto de conhecimentos capazes de subsidiar a sua prática de gestão que deve orientar-se para o alcance de resultados norteados pelos valores da eficiência, eficácia e efetividade. Assim, conhecimentos em liderança e gestão, ética, gestão de recursos humanos, avaliação de desempenho, contratos de gestão, direito, negociação, gestão por resultados, avaliação institucional, formulação de políticas, parcerias, novos arranjos organizacionais, entre outros, são fundamentais à preparação dos gestores públicos.

Sabe-se que a NGP, a responsabilização e o controle por resultado aliados a uma gestão eficiente, eficaz e efetiva congregam novos rumos ao processo de modernização nos processos e métodos adotados para uma administração pública cada vez melhor, mais transparente e ética.

Traçar objetivos que indiquem, claramente, onde se quer chegar; que metas pretendem alcançar, tendo foco em resultados e, por fim utilizando indicadores que apontem onde e como se encontram os processos, também, são tão importantes quanto quaisquer outras formas de administração em gestão pública.

5.2 Gestão Pública em turismo: abordagens do PNMT ao PRT

No universo das políticas públicas de turismo, tendo no PNMT o pioneirismo e no PRT a esperança, as categorias participação, colaboração, descentralização e inclusão são discursos e condutas que compõem a base para a implementação destas políticas de desenvolvimento (ENDRES, 2008, p.76).

O PNMT foi um programa que buscou a disseminação e o foco em turismo para municípios com potencial para o desenvolvimento nesse setor. O trabalho da EMBRATUR, na época, foi cadastrar tais municípios de acordo com o Roteiro de informações básicas para a identificação de municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo (RINTUR).

Por outro lado, Endres (2008) acredita que a relação turismo e desenvolvimento e seus desdobramentos na sociedade é que colocam o PRT em evidência. Tendo uma gestão com base em diretrizes operacionais e políticas, o Programa de Regionalização do Turismo surge com discurso diferente, na medida em que concentra esforços para o desenvolvimento de toda uma região e não mais de municípios isoladamente, como era o caso do PNMT.

O que se percebe também no discurso de exaltação da atividade turística nesta nova política de desenvolvimento é a forte inserção de questões esboçadas por alguns analistas sociais (NOGUEIRA, 2006) que ainda hoje entravam e inibem o desenvolvimento. Questões inquietantes sobre como minimizar as desigualdades sociais e o desinteresse social, estimular a capacidade política e de gestão a partir de novos arranjos institucionais, como valorizar o “capital humano” local e o capital social estão presentes em sua formulação para fortalecer sua aceitação política (ENDRES, 2008, p.76).

Vale salientar que os princípios desses programas são similares (ver Quadro 06), no entanto, a gestão descentralizada apresenta em seu conceito atual, com base na regionalização, um formato que não havia na municipalização, isto é, o trabalho com instâncias de governança regional.

Essa descentralização do turismo visa fortalecer a região para que, em conjunto com outras instituições atue de forma coordenada e cooperada, participando e definindo o cenário das políticas, programas e ações voltadas para o desenvolvimento turístico em nível local.

Princípios do PNMT	Princípios do PRT
Descentralização	Cooperação interinstitucional
Sustentabilidade	Cooperação intersetorial
Identificação de parcerias públicas e privadas	Articulação
Mobilização	Mobilização
Atuação da comunidade	Flexibilidade
Capacitação	Sinergia de decisões

Quadro 06 – Princípios do PNMT e PRT

Fonte: Elaboração própria, 2011

Porém, no que se refere à gestão do turismo, deve-se comentar que a atuação do PNMT gerou avanço para disseminar a atividade no país, uma vez que trouxe uma realidade antes não comentada no contexto do turismo, criando as bases para um discurso que dissemina informações sobre planejamento, governança e cooperação institucional.

No entanto, a grande crítica que se faz ao programa refere-se à sua incapacidade de transformar – ou avançar – essa grande mobilização para um patamar mais elevado no intuito de materializar resultados concretos para as comunidades locais. O PNMT perdeu-se em sua própria estrutura e grandiosidade, porém não se pode omitir que o seu legado de mobilização deixou as bases para o lançamento das políticas do próximo governo, fundamentada na regionalização do turismo (KANITZ et al., 2010, p. 104).

As ações do PNMT eram baseadas em: objetivos; estrutura de funcionamento; estratégia de atuação; enfoque participativo; oficinas e; recursos. Nota-se que o enfoque participativo destes dois programas (PNMT e PRT) buscava, cada um com seu foco de atuação, seja em municípios ou em regiões turísticas, trazer as discussões de forma descentralizada. A sustentabilidade se configura como um princípio norteador de todo o processo, uma vez que contribui para a disseminação dessas políticas com respaldo nos impactos que o turismo pode gerar.

Sendo o planejamento integrado, participativo e descentralizado, em ambos os casos, pode-se dizer que, desde o PNMT até os dias atuais com o PRT, o turismo está em destaque no cenário governamental brasileiro. Uma cronologia dos dois programas, ora em tela, permite melhor entendimento do alcance e contribuição que cada programa tem dado à interiorização do turismo no Brasil (ver Quadro 07).

Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2003)	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2004-Dias atuais)
Março 1994 Lançamento do PNMT em Vitória – ES	Abril 2004 Lançamento do PRT (teleconferência) e de suas Diretrizes Políticas
1995 O PNMT é reconhecido pela casa civil da Presidência da República como ação estratégica do Governo Federal	Outubro 2004 Apresentação das Diretrizes Operacionais do PRT compostas por 09 módulos
Abril 1995 Primeira reunião do Comitê Executivo Nacional em Brasília/DF	Fevereiro 2005 Lançamento da 1ª edição do Projeto “Rede de cooperação técnica para a Roteirização Turística” ¹²
Agosto 1995 Reformulação do RINTUR em Ouro Preto/MG	Março 2005 1º Encontro Nacional dos Interlocutores Estaduais do PRT
1996 Convidado para apresentar sua metodologia na Assembleia Mundial da OMT, em Havana, Cuba.	Junho 2005 Formalização da Rede Nacional de regionalização ¹³ do turismo
1996 Presidência da República concede Selo de Município Prioritário para o Desenvolvimento do Turismo para 1633 municípios.	Junho 2005 1º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil ¹⁴
1997 Os municípios engajados no PNMT foram incluídos em uma das metas mobilizadoras nacionais	Janeiro 2006 Lançamento Inventário da Oferta Turística – INVTUR
1998 Reconhecido pela OMT como o melhor case da América Latina em Municipalização do Turismo Sustentável aplicada nos municípios brasileiros	Junho 2006 Lançamento do CADASTUR, em substituição ao SAGET
Março 1998 Primeiro Plano estratégico estadual do PNMT em Mato Grosso	Outubro 2006 1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do turismo – Roteiros do Brasil
1999 A coordenação geral do PNMT é convidada pelo Governo da Bolívia, para aplicar sua	Agosto 2007 Lançamento dos Cadernos do Turismo ¹⁵

¹² Esse projeto visa, basicamente, desenvolver roteiros integrados entre regiões e estados distintos.

¹³ A Redereg, como é mais conhecida, foi criada para fortalecer e aproximar os atores que lidam com o PRT em todos os estados do país através de reuniões, encontros e de uma rede na internet que permite a troca de informações e a socialização entre os interlocutores, principalmente.

¹⁴ O Salão do Turismo é considerado o maior evento do turismo no país. Nesse evento, a apresentação dos produtos turísticos brasileiros e sua comercialização são os maiores focos. Todas as regiões turísticas do país participam com seus municípios, além da comercialização através de rodadas de negócios, existem espaços para apresentar a cultura com manifestações artísticas e mostras de artesanato e produtos diversos, bem como a gastronomia de cada região. Além disso, há o núcleo do conhecimento, um dos espaços para apresentação de cases de sucesso, debates e palestras. O evento está em sua sexta edição e atinge a um público de mais de cem mil pessoas em seus 05 dias de realização.

¹⁵ Os *Cadernos de Turismo* são uma publicação do MTur sobre o PRT, neles todos os módulos do programa são apresentados de forma a disseminar essa política para um grande número de pessoas. Essa ferramenta está disponível para *download* no site do Ministério.

metodologia na cidade de San Matias	
2000	Agosto 2007
OMT publica case do PNMT	Apresentação dos 65 Destinos Indutores do desenvolvimento turístico ¹⁶
2001	Dezembro 2007
Câmara da Gestão da Energia elétrica permite a redução das metas de consumo para 640 municípios turísticos	Apresentação do projeto Planejamento e gestão do turismo regional
2002	Abril 2008
Ultimo ano de funcionamento do PNMT	Lançamento do Programa de Qualificação a Distancia para o Desenvolvimento do turismo ¹⁷
	Julho 2009
	Apresentação do novo mapa da regionalização do turismo

Quadro 07 – Cronologia das Políticas de Interiorização do Turismo no Brasil**Fonte:** Adaptado a partir de EMBRATUR, 2002; MTUR, 2009

O PNMT deixou um legado considerável, apesar de ser uma política com falhas. Por outro lado, não se pode afirmar que o PRT seja melhor ou não. Cada programa deixou, e vem construindo ao longo dos anos, marcas na história do turismo no Brasil. Contudo, outra importante contribuição desses programas está na abertura dos diálogos com a comunidade acadêmica, já que importantes nomes do setor estão presentes na construção de documentos norteadores da política nacional, tais como: Beni; Ruschmann; Rejowski; Coriolano; Trigo e; Panosso Netto.

No entanto, fica claro que, independente do modelo de política adotado pelo país para descentralizar e organizar o setor turístico, é preciso aceitar que as limitações existem e que a descontinuidade, como ocorreu com o PNMT, constituem uma possibilidade que não pode ser afastada de todo o processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas.

Uma característica comum aos dois programas é que o objetivo não é o repasse de recursos e sim o repasse de informações, de orientações. Enquanto o PNMT tinha uma atuação através da realização de oficinas, o PRT abrange suas ações através das reuniões dos Conselhos Regionais de Turismo.

A quantidade de municípios trabalhados por cada uma dessas políticas é

¹⁶ Em 2007, o Programa de Regionalização propôs a avaliação dos destinos brasileiros para identificar aqueles capazes de induzir o desenvolvimento regional. Foram considerados destinos indutores aqueles que têm possibilidade e responsabilidade de propagar o desenvolvimento de roteiros e de regiões turísticas (CORIOLANO, 2009).

¹⁷ Esse programa ofereceu 03 cursos (Regionalização do turismo, Políticas públicas de turismo e Segmentação turística) de aproximadamente 80 horas cada um, através da UFSC/Ead para capacitação de gestores e pessoas ligadas ao desenvolvimento da atividade turística em todo o país.

outra importante distinção entre elas, uma vez que o PNMT tinha foco em pouco mais de 40 municípios no Rio Grande do Norte, por exemplo, o PRT possui 05 regiões turísticas num total de 86 municípios turísticos, ou seja, o dobro. Se o PRT consegue ou não atingir a todos de forma plena é uma inquietante questão, mas é fato que a atuação do PNMT era mais direcionada e os resultados eram mais alcançáveis em médio prazo, já que cada município recebia atendimento individualizado.

Dentre essas relações e distinções entre tais políticas, assim como informa Endres (2008), é preciso, acima de tudo, entender e conhecer a importância da atividade turística, para que se saiba como direcioná-la e extrair seus benefícios da melhor forma possível.

Afinal, o turismo é uma atividade econômica e, como tal, as possibilidades de geração de emprego e renda predominam em seu discurso. Além do mais, seus efeitos e repercussões ambientais e sociais, diferentemente de outras atividades econômicas, o colocam como uma atividade que possibilita uma maior atenção na conservação ambiental e principalmente como fator de inclusão social pela diversidade de sua cadeia produtiva (ENDRES, 2008, p. 76).

Ademais, é preciso haver cautela quanto ao discurso difundido por grande parte dos atores turísticos, que direcionam essa atividade para um palco repleto de explicações controversas, especialmente no que se refere aos alcances e resultados que pode trazer a pessoas e a lugares turistificados. Portanto, além de informar, cabe aos gestores um entendimento para alinhar a disseminação de assuntos que relacionam o turismo ao desenvolvimento econômico (geração de emprego e renda) e inclusão social, no intuito de esclarecer as verdadeiras faces que envolvem a complexidade e multidisciplinaridade dessas relações.

Apesar das inúmeras razões para a intervenção do Estado no turismo deve-se também ressaltar a existência de falhas na intervenção do setor público, em algumas ocasiões. Tendo em vista que todas as consequências de um programa público são fáceis de prever, deve ser levada em consideração uma série de fatores que condicionam a atuação pública – existência de interesses próprios dentro das administrações públicas e interesses particulares de grupos de pressão – fazendo com que a mesma tome uma direção ou outra (MASSUKADO, 2006, p. 7).

Planejamento, organização, operacionalização, execução, controle e avaliação constituem uma boa gestão. Em turismo, alguns setores se destacam:

meio ambiente, inclusão social, política, sustentabilidade. Em meio a essa complexa rede produtiva que se forma, frente ao turismo, enquanto atividade econômica de significativo impacto, pode-se afirmar que o papel do gestor é desafiador.

5.3 Indicadores no estudo do turismo: ferramenta relevante?

A evolução do estudo de indicadores em todo o mundo vem ocorrendo há muitas décadas. Inicialmente, esses estudos tratavam apenas de assuntos econômicos, difundindo posteriormente a necessidade de agregar a estes o aspecto social inerente a qualquer crescimento ou desenvolvimento que pudesse acontecer. Nessa perspectiva, desde as últimas décadas do século passado, a questão ambiental passa a ser reconhecida como fundamental nesse tema sobre indicadores estatísticos, fazendo surgir então uma era que perdura até os dias atuais. Inúmeras tentativas em trazer a sustentabilidade para as discussões sobre indicadores têm levado a cabo um sistema de informações complexo e necessário à tomada de decisões, mesmo no âmbito do turismo.

Com isso, sabe-se que o fator econômico é algo de grande relevância na atividade do turismo, dado os inúmeros esforços para a construção de trabalhos que melhor revelassem ou medissem o impacto que aquele provoca nas economias locais e até global. Por outro lado, pode-se afirmar que o turismo alcançou um patamar de destaque pelo aspecto social, político, institucional e especialmente ambiental que possui, nas últimas décadas. Desde os anos 1970, quando o assunto do desenvolvimento sustentável começou a ser pauta em cadeias e reuniões num âmbito internacional, que a preocupação com o impacto causado nos ambientes pelo turismo ganhou força.

A preocupação científico-social pelo desenvolvimento equilibrado e sustentável da atividade turística não é nova, mas sofre das mesmas carências que o tratamento do turismo em sua dimensão mais global, isto é, a escassa atenção e preocupação desde o âmbito da investigação, até as datas relativamente recentes. A existência de grupos pioneiros que abordaram a necessidade de um crescimento qualitativo, desde os argumentos meio ambientais, foi dirigido a partir do auge do paradigma da sustentabilidade, ao longo dos últimos anos, assim como das enormes expectativas postas no turismo como fator de desenvolvimento regional e local, que obrigam a por com rigor os fundamentos de um planejamento e gestão acorde com os recursos naturais e culturais, como garantia de futuro do setor e de sua competitividade no cenário internacional (Instituto Universitario de Geografia, Universidad de Alicante, 2001, p. 5).

Pode se perceber que a preocupação em medir os impactos causados pelo turismo ao meio ambiente através de indicadores de sustentabilidade é algo presente na grande maioria das publicações científicas que tratam desse tema. A criação de um sistema de informações em turismo que possa quantificar os efeitos causados nos destinos em suas diversas vertentes parece uma necessidade que vem sendo constantemente buscada pelos estudiosos da área, porém, é certo que inúmeras variáveis devem também ser observadas para que a complexidade dessa atividade, que lida com inúmeros campos da vida em sociedade, não venha a ofuscar a construção de índices tão importantes para o setor público e privado na tomada de decisões sobre o que é melhor para a gestão do turismo nos destinos.

Nesse íterim, vale salientar o papel e a importância dos indicadores na atividade turística. Um conceito amplamente utilizado para os indicadores foi elaborado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que o define como:

Parâmetro, ou valor calculado a partir dos parâmetros, fornecendo indicações sobre ou descrevendo o estado de um fenômeno, do meio ambiente ou de uma zona geográfica, de uma amplitude superior às informações diretamente ligadas ao valor de um parâmetro (OCDE, 2002, p. 191).

De acordo com Barbosa (2008, p. 138), um indicador pode ser definido como uma ferramenta que permite conhecer as tendências, o cumprimento de objetivos e brindam a oportunidade de intervir oportunamente, permitindo uma tomada de decisões fundamentada. No turismo, a questão sociocultural tem juntamente com a sustentabilidade e o meio ambiente permitido o uso e a criação de indicadores de diversas naturezas. Uma metodologia bastante utilizada nesses estudos é o Sistema PSR (Presión-Estado-Respuesta), conforme exemplo abaixo:

O perfil setorial de uma região pode indicar a existência de uma densa rede de transportes rodoviários. Esta característica está relacionada com a fragmentação do hábitat, o que repercute sobre a perda da biodiversidade. Observando os indicadores sobre o déficit ambiental da região, se observa que existe uma tendência desfavorável enquanto a biodiversidade da região e que uns dos principais setores responsáveis é o transporte. Em consequência, se coloca limitações ambientais ao desenvolvimento de novas infraestruturas de transporte e se propõe como alternativa a adequação da rede existente. Limitações e potencialidades ambientais assim justificadas deveriam ser integradas na política de transportes, na

qual se deveria revisar o plano de infraestruturas na região, uma vez que por em marcha um programa de desenvolvimento de etapas para a fauna que contribua a reduzir a pressão setorial e com ela parte do déficit ambiental (MANTEIGA, 2000, p. 9).

Esse exemplo citado por Manteiga (2000) resume a perspectiva sob a qual o sistema PSR atua, isto é, sob uma cadeia de causalidades originadas por atividades humanas que exercem pressão sobre o meio ambiente, o qual é modificado ou alterado em decorrência disso e, por fim, uma resposta é dada para que os efeitos dessa pressão sejam minimizados ou mesmo corrigidos.

Diversos setores são conectados na formatação de um indicador, não adianta utilizar apenas o meio ambiente quando se quer medir a sustentabilidade de destinos, inúmeros outros setores como saúde, educação, moradia, são levados em conta para dar maior credibilidade ao alcance dos resultados esperados. Portanto, é importante que haja a elaboração de um perfil setorial para avaliar as potencialidades e limitações do desenvolvimento regional.

No estudo em questão, o Macroprograma de Regionalização do Turismo é um exemplo de que isso deve ser feito na construção de um indicador que possa apontar as reais necessidades e ações desenvolvidas com sua implementação para o sucesso de um destino turístico, tanto sob o ponto de vista econômico, quanto do social, do ambiental, do político etc. “Os indicadores de sustentabilidade se utilizam para quantificar as mudanças diacrônicas na estrutura territorial e nos seus elementos constituintes: demográficos, sociais, econômicos e ambientais” (BLÁZQUEZ; MAS; LLADÓ; 2002, p. 108).

É necessário que haja a criação de objetivos para tentar responder as seguintes questões, ora apresentadas, no Quadro 08.

Objetivo	
Questões a serem respondidas	Direcionamentos das questões
<i>Para que?</i>	Conhecer prioridades e medidas
<i>Para quem?</i>	Atores e responsáveis
<i>O que é déficit?</i>	Distância entre situação e objetivos
<i>Como se ordena?</i>	Temas e preocupações
<i>Quais são as metas?</i>	Análises de documentos
<i>Qual é o déficit?</i>	Uso de indicadores
Resultado: definição de uma política baseada em uma análise sistemática que avalia a seleção de ações e recursos.	

Quadro 08 – Sistema de indicadores

Fonte: Adaptado de Manteiga (2000, p. 07)

Esse sistema tem como base o modelo PSR e pode fornecer o embasamento teórico e metodológico necessário em todo o processo, desde a criação do indicador até sua aplicação e avaliação. A avaliação de um indicador também deve estar presente nesse campo, uma vez que num mundo em constante mutação, é importante reavaliar posturas, assimilar tendências, corrigir erros, melhorar processos.

Sua facilidade de instrumentação aos potenciais usuários (cômoda manipulação e funcionalidade), e a possibilidade de divulgação entre seus beneficiários (população anfitriã e demais) por parte dos políticos ajuda a que, uns e outros, sejam conscientes do que refletem e lhes sirvam a suas respectivas tarefas cotidianas (TORRENTS, 2003, p. 18).

5.4 Índice de Regionalização do turismo

O Índice de Regionalização do Turismo (ver Apêndice D) é um indicador criado para medir o grau em que se encontra o desenvolvimento da atividade turística e sua consolidação nos destinos, a partir do Macroprograma de Regionalização do Turismo, política pública que tem como objetivo interiorizar o turismo e, dentre outras coisas, oferecer às populações locais uma melhoria em sua qualidade de vida, gerando emprego e renda.

Um dos objetivos do índice de regionalização é orientar quanto à ordem de prioridade dada para as ações a serem implementadas pelos órgãos oficiais de turismo servindo como instrumento de gestão, bem como para atrair investimentos da iniciativa privada, formação de parcerias, discussão com os sindicatos, organizações e associações do *trade* local para que identifiquem as reais necessidades de seu destino, entre outras.

Como referência à tentativa de incluir uma metodologia capaz de medir a regionalização do turismo em consonância com as políticas públicas no âmbito do Governo Federal, o estado do Paraná, através da Secretaria de Estado do Turismo (2003), adotou uma metodologia que inclui tal índice de regionalização. Porém, esse apresenta inúmeros erros desde sua formatação até sua aplicação, de acordo com algumas considerações feitas por Stefani (2006).

Esse indicador utiliza uma metodologia com critérios ou fatores que, após definidos são valorados. Os critérios podem ser divididos em qualitativos,

quantitativos ou institucionais. Além disso, o referido indicador busca analisar tanto a região turística quanto o município.

Vale salientar que, para fins deste estudo, será considerada uma metodologia com base no índice de regionalização direcionada para gestores municipais sobre o MacroPRT, por isso, torna-se fundamental o conhecimento de tal ferramenta constante no Apêndice D deste trabalho.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

6.1 Tipo do Estudo

O presente estudo é de natureza qualitativa do tipo descritivo-exploratório, cujo principal objetivo é aprimorar ideias e buscar informações sobre o Macroprograma de Regionalização do Turismo desenvolvido no estado do Rio Grande do Norte pela Secretaria de Estado do Turismo (SETUR), norteado pelo PNT 2007-2010 do Ministério do Turismo, procurando assim como proposto por Rodrigues (2006), observar, registrar, analisar e interpretar os fenômenos por meio de técnicas padronizadas de coleta de dados, como o questionário e a observação assistemática, por exemplo.

No que se refere à delimitação do estudo, tem-se como proposta o estado do Rio Grande do Norte enquanto divisão regional de turismo. Trata-se de um estudo transversal, *cross sectional*, uma vez que foi estudado num espaço de tempo que compreende desde o ano de 2004 até o ano de 2010, conforme criação da referida política pública.

O método descritivo como abordagem explora os fenômenos da natureza encarados dentro do contexto que os circunda, dessa forma investiga a realidade e a enxerga como um processo em constante mudança.

O método de procedimento é funcional, isto é, uma interpretação da realidade, tendo um viés crítico na medida em que não foge à realidade socioambiental dos atores que serão entrevistados.

Lakatos e Marconi (2007, p. 94) sobre método funcionalista:

Utilizado por Malinowski. É, a rigor, mais um método de interpretação do que de investigação. Levando-se em consideração que a sociedade é formada por partes componentes, diferenciadas, inter-relacionadas e interdependentes, satisfazendo cada uma das funções essenciais da vida

social, e que as partes são mais bem entendidas compreendendo-se as funções que desempenham no todo, o método funcionalista estuda a sociedade do ponto de vista da função de suas unidades, isto é, como um sistema organizado de atividades.

Ademais, para viabilizar o alcance dos objetivos propostos neste estudo, utilizou-se, também, o Índice de Regionalização (IR) na busca dos dados essenciais aos critérios de regionalização do turismo adotados e implementados pelos órgãos públicos de turismo em alguns municípios do Estado.

6.2 Universo e Amostra

O universo e a amostra da pesquisa buscam identificar uma população capaz de atender aos objetivos a que se propõe o tema abordado, de modo que neste trabalho os gestores de turismo se configuram como o universo a ser estudado.

Quanto à amostra, segue detalhamento das 02 situações em que a pesquisa propõe:

- Amostra 01: Para traçar o perfil desses gestores (objetivo a) e para a realização de entrevistas estruturadas, em atendimento aos objetivos específicos c e d, estão representantes das seguintes instituições:

ENTIDADES E REPRESENTANTES	INSTÂNCIAS
SETUR – Carmen Vera Araújo de Lucena: Interlocutora Estadual do MacroPRT	Poder público estadual
EMPROTUR – Gustavo Henrique Pessoa Porpino: Diretor Presidente*	Poder público estadual
EMPROTUR – Eliane Maria Ferreira Praça: Interlocutora suplente do MacroPRT	Poder público estadual
PREFEITURAS MUNICIPAIS – Secretário ou gestor de turismo**	Poder público municipal
SEBRAE RN – Daniela Bezerra Tinôco: Gestora de Turismo	Sistema S
CONSELHOS REGIONAIS – Secretários executivos	Instâncias de governança regional

*O entrevistado foi exonerado do cargo no início do ano de 2011.

** Ver Quadro 10 com nomes dos entrevistados.

Quadro 09 – Amostra das entidades e representantes da pesquisa

Fonte: Elaboração própria, 2011

- Amostra 02: Para aplicar a metodologia do Índice de Regionalização do Turismo, teve-se uma amostra com os seguintes municípios:

POLO TURÍSTICO	MUNICÍPIOS	GESTORES
Polo Costa das Dunas	Natal	Sandro Pacheco*
Polo Costa Branca	Macau	Wagner Richaldson B. Leonez
Polo Seridó	Parelhas	Carlos Alberto Assis de Araújo
Polo Serrano	Pau dos Ferros	Ismaelson Rêgo Fernandes
Polo Agreste-Trairi	Santa Cruz	Marcela Pessoa de Souza

*O entrevistado foi exonerado do cargo em abril de 2011.

Quadro 10 – Municípios da pesquisa

Fonte: Elaboração Própria, 2011

A amostra dos gestores municipais determina em 05 (cinco) o número de municípios pesquisados para a coleta dos dados propostos, de modo que seja 01 município em cada Polo turístico do Estado, num recorte geográfico, conforme Quadro 10. Além disso, Natal foi escolhido por ser destino indutor do desenvolvimento turístico nacional, especialmente por estar inserido num projeto considerado prioritário para o desenvolvimento de ações em prol da competitividade frente ao mercado internacional.

Os critérios para escolha desses municípios é que fossem de interesse turístico para o Estado. Pretendeu-se aplicar o método não probabilístico por julgamento. De acordo com Mattar (1996, p.132), a amostragem não probabilística “é aquela em que a seleção dos elementos da população para compor a amostra depende ao menos em parte do julgamento do pesquisador”, ou seja, o pesquisador escolhe as amostras a serem pesquisadas.

6.3 Coleta de dados

Para caracterizar o perfil dos gestores que participam da implementação do Macroprograma de Regionalização do Turismo no Estado, foi utilizado como instrumento de coleta de dados um roteiro de entrevista estruturado que buscou traçar, entre outras coisas, informações de cunho sociodemográfico, porém de fundamental importância para o atendimento ao questionamento proposto (ver Apêndice C); Bem como para identificar a percepção desses atores quanto à

implementação do MacroPRT no atendimento às diretrizes a que se propõe nos polos turísticos do Estado, e ainda para analisar quais as mudanças efetivadas a partir dessa política na visão desses gestores e se a política de regionalização do turismo pode ser tida como vetor de desenvolvimento.

Realizar uma entrevista estruturada significa afirmar que o pesquisador segue um roteiro previamente estabelecido. As perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas (LAKATOS; MARCONI, 2007, p. 279). Para tanto, foi necessário formatar um roteiro com perguntas elaboradas com o intuito de reunir informações sobre as opiniões dos indivíduos a respeito das políticas públicas de turismo, especialmente do Macroprograma de Regionalização do Turismo.

Já para identificar o Índice de Regionalização em alguns municípios (Amostra 02), os gestores ou secretários de turismo municipais responderam a um questionário específico, a fim de coletar os valores atribuídos para as dimensões da política estudada. As notas atribuídas pelos gestores municipais de turismo foram valoradas a partir de uma escala que varia de 0 a 5 (ver Apêndice A).

Questionário é uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante. O questionário deve ser objetivo, limitado em extensão e estar acompanhado de instruções. As instruções devem esclarecer o propósito de sua aplicação, ressaltar a importância da colaboração do informante e facilitar o preenchimento (MENEZES & SILVA, 2001, p. 33).

Além da aplicação dos questionários foi realizada uma pesquisa documental, visando à coleta de material informativo em órgãos oficiais de turismo dos municípios pesquisados, observação *in loco* e a complementação de informação via internet.

Cabe ressaltar ainda que a pesquisadora participou ativamente e acompanhou o processo de implementação de algumas das ações desenvolvidas pela SETUR, no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo no Estado, nos anos de 2007 e 2008. Nos anos de 2009 e 2010 participou das reuniões dos Conselhos Regionais de Turismo no [Estado](#), assessorando a Empresa Potiguar de Promoção Turística, órgão público de promoção turística do RN que tem assento nos conselhos regionais implantados no Estado, fato que lhe permitiu realizar uma análise crítica no que se refere à observação não participativa realizada.

Ademais, foi feita uma pesquisa de gabinete em documentos e relatórios sobre indicadores relacionados aos temas do turismo e do desenvolvimento, tais como: PNUD, Banco Mundial, IBGE, MTur, SETUR e IDEMA.

6.4 Análise dos dados

Após a coleta de dados, disposta anteriormente, procurou-se analisar e interpretar os aspectos relevantes ao estudo de forma complexa e profunda.

As entrevistas foram analisadas por categorias de respostas e de acordo com o enquadramento do gestor nas esferas estadual, regional e municipal.

A partir da seleção, codificação e tabulação dos dados coletados através de entrevistas estruturadas, a análise foi direcionada com o intuito de diagnosticar qualitativamente e delimitar grupos, visando à identificação e detalhamento de dados inerentes ao alcance dos objetivos propostos por esta pesquisa.

Para analisar os dados coletados a partir das entrevistas, utilizou-se o mesmo procedimento para todos, isto é, a análise de conteúdo.

Para Bardin (1977), a análise de conteúdo está organizada da seguinte forma: Pré-análise: organização e sistematização das ideias; Exploração do material: análise e; Tratamento dos dados e interpretação.

Ajudando a melhor compreender tais procedimentos de organização da análise, Gomes (2004, p.76), lembra que na primeira fase organiza-se o material a ser analisado e que de acordo com os objetivos do estudo, serão definidas, “principalmente, unidade de registro, unidade de contexto, trechos significativos e categorias”. A segunda fase por ser a exploração do material, “é a fase mais longa”, havendo necessidade de se fazer várias leituras do mesmo. E na terceira fase, no caso de um procedimento de análise qualitativa (o que caracteriza esta pesquisa), “devemos tentar desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto” (FILHO; RODRIGUES; 2008, p. 36).

Com base no exposto, têm-se as seguintes categorias e unidades para a análise de conteúdo no atual estudo.

Categorias de Análise	Unidades de contexto	Unidades de Registro
Política e Gestão da	Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; Eficiência, eficácia e	Personagens: Gestores de turismo do estado, secretários executivos dos 05 polos de turismo do

regionalização do turismo	efetividade.	estado e, 05 gestores municipais representando as regiões ou polos turísticos.
	Rio Grande do Norte	Acontecimentos: Observação em reuniões ordinárias dos 05 conselhos de turismo do estado. E Realização de entrevistas estruturadas. Documentos: Publicações da SETUR e MTUR.
	Crescimento econômico; Melhorias sociais.	Personagens: Gestores de turismo do estado, secretários executivos dos 05 polos de turismo do estado e, 05 gestores municipais representando as regiões ou polos turísticos. Acontecimentos: Realização de entrevistas estruturadas. Documentos: PNUD, IBGE, IDEMA.
Desenvolvimento regional	Rio Grande do Norte	
Índice de regionalização	Módulos operacionais do PRT; Percepção da implementação na visão do gestor municipal.	Personagens: 05 gestores municipais representando as regiões ou polos turísticos. Acontecimentos: Aplicação de questionário do IR
	Rio Grande do Norte	Documentos: Publicações do MTur sobre regionalização turística.

Quadro 11 – Análise de conteúdo

Fonte: Elaboração própria, 2011

Utilizou a análise de conotação, a qual revelou os significados, apreendendo o conteúdo implícito e explícito.

Para analisar as entrevistas realizadas junto aos gestores de turismo do Rio Grande do Norte (ver Amostras), foram utilizadas, para preservar a identidade dos entrevistados, letras que os simboliza:

GESTORES ESTADUAIS: A1 – A2 – A3 – A4

GESTORES REGIONAIS: B1 – B2 – B3 – B4 – B5

GESTORES MUNICIPAIS: C1 – C2 – C3 – C4 – C5

Por fim, os dados foram tabulados, calculando-se medidas descritivas básicas o que possibilitou analisá-los em conformidade com os objetivos. Vale salientar que a aplicação e análise dos questionários para medição do IR (amostra 02) teve como procedimento de análise a aplicação de metodologia específica do IR (ver Apêndice D).

Pelo fato de o estado do Rio Grande do Norte possuir regiões específicas e segmentadas quanto ao desenvolvimento de políticas públicas em turismo, esse estudo aponta o índice de regionalização nos polos do Estado a partir de municípios que os compõe, de modo que seja viável uma posterior e profunda análise da realidade de cada região turística com os resultados obtidos através desses municípios.

TEORIA

Objetivo Geral Analisar, se o Macroprograma de Regionalização do Turismo é uma eficiente política de desenvolvimento para o estado do Rio Grande do Norte.	Objetivos Específicos	Categorias de Análise	Técnicas de coleta de dados	Análise de Dados
	a) Caracterizar o perfil dos gestores que participam da implementação do processo de regionalização turística no estado.	Caracterização pessoal; Tempo de participação no Conselho e envolvimento com o processo; Atuação nas reuniões.	- Roteiro de entrevista estruturado.	Dados qualitativos.
	b) Identificar como esses atores percebem a implementação do PRT no atendimento das diretrizes a que se propõe nas regiões/polos de interesse turístico no Estado.	Impactos Socioculturais; Impactos Ambientais; Impactos políticos e econômicos; Percepção de melhorias em função do turismo na região; Importância da regionalização; Conhecimento das diretrizes do PRT.	- Roteiro de entrevista estruturado e segmentado (gestor estadual; gestor regional e; gestor municipal).	Análise de conteúdo.
	c) Descrever os resultados alcançados com o MacroPRT na visão desses gestores, bem como se a política de regionalização do turismo pode ser tida como vetor de desenvolvimento;	Contribuições do processo de regionalização para consolidar o turismo numa região; A aplicação e gestão da política pública de regionalização do turismo no RN; Benefícios e ameaças trazidos pelo turismo para os destinos; A regionalização do turismo e o desenvolvimento local.	- Roteiro de entrevista estruturado. - Observação não participante nas reuniões dos Conselhos de Turismo do RN. - Pesquisa de gabinete: PNUD, IBGE, MTUR, SETUR, IDEMA.	Análise de conteúdo.

d) Aplicar o índice de regionalização em municípios dos 05 polos de turismo do Rio Grande do Norte.	Avaliação sobre a implementação, através dos módulos operacionais, da política pública MacroPRT.	- Questionários específicos em 01 município de cada um dos 05 polos de turismo do estado. - Pesquisa documental - Observação <i>in loco</i> .	Metodologia do Índice de Regionalização.
---	--	---	--

Quadro 12 – Síntese dos procedimentos metodológicos

Fonte: Elaboração própria, 2011

6.5 Limitações do estudo

Destarte a realização da pesquisa, fica registrada algumas limitações enfrentadas para a realização deste trabalho:

- Falta de disponibilidade da maioria dos gestores para conceder as entrevistas;
- Falta de interesse quanto aos assuntos abordados;
- Inconsistência nas respostas;
- Falta de conhecimento, teórico e/ou prático pela maioria dos entrevistados, sobre os temas abordados.

A Indiferença quanto aos fatores citados anteriormente reflete, acima de tudo, a falta de compromisso ou mesmo de conhecimento sobre os assuntos que retratam a área de atuação desses gestores. Isso se configura como uma realidade preocupante, especialmente em se tratando de gestão.

7 UM NOVO OLHAR PARA A GESTÃO PÚBLICA: RESULTADOS DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA NO RIO GRANDE DO NORTE

No Brasil, o Plano Nacional de Turismo se apresenta como uma importante política que norteia os rumos da atividade turística. O mesmo denota claramente no seu objetivo geral o enfoque dado à descentralização das ações. Se por um lado, os benefícios econômicos do turismo são uma prioridade para os governos, por outro, observa-se que carece maior preocupação em atuar com planejamento participativo e em implementar o que foi formulado.

Sob essa ótica, observa-se que a política de regionalização do turismo no Rio Grande do Norte, mesmo realizando ações pontuais tanto na capacitação de profissionais do setor, quanto no apoio ainda incipiente à gestão municipal, não tem alcançado os objetivos a que se propõe especialmente no que se refere à firmação da regionalização como política de prioridade para o turismo nacional (ver Organograma 01).

Muitos destinos turísticos ainda são explorados de forma predatória, ou mesmo não oferecendo as mínimas condições à prática adequada e sustentável, já que além da infraestrutura necessária, carecem de qualidade dos serviços e recursos humanos. Verifica-se que políticas públicas de turismo implementadas no Brasil e no Rio Grande do Norte, especialmente no que diz respeito ao Macroprograma de Regionalização do Turismo, não podem ser consideradas, ainda, instrumentos que de fato, tenham conseguido atingir aos objetivos propostos, uma vez que não foram concluídas e, por conseguinte avaliadas.

Além disso, sua implementação é falha quando não cumpre satisfatoriamente as diretrizes e metas que divulga, principalmente quando não há disseminação das informações entre os gestores municipais ou mesmo uma reciclagem.

Para analisar se o Macroprograma de Regionalização do Turismo é uma eficiente política de desenvolvimento para o estado do Rio Grande do Norte, é preciso considerar e analisar algumas informações sobre a realidade do setor público estadual.

A SETUR, como órgão gestor do turismo no Rio Grande do Norte, deveria formular uma política de trabalho. Atualmente não existe plano ou planejamento nesse órgão para gerir a atividade, além de não possuir estrutura física, recursos financeiros e/ou humanos. As dificuldades são muitas, mas, sobretudo, a capacidade de gestão é mínima.

Tanto aqueles municípios cujas repartições de turismo contam com centenas de empregados, como os do outro extremo, que em certos momentos concentram em uma ou em duas pessoas a atenção das exigências do setor, têm as mesmas necessidades técnicas. Acontece o mesmo nos países de estruturas unitárias, as quais nestes se inclinam em maior ou menos medida para o federalismo. O princípio sustentado apoia-se no fato de serem as estruturas administrativas as que devem se adaptar à realidade, e não esta àquelas estruturas. O fato de que atualmente o sistema funcione como está ocorrendo não é um argumento válido para afirmar que por isso deve-se continuar do mesmo modo, a não ser que tudo indique que os resultados de sua aplicação são aceitáveis. Se isto não

acontece, antes de pensar que se deve mudar a realidade, deve-se constatar se alguma vez as estruturas administrativas do turismo responderam a essa realidade e, mesmo no caso da resposta ser afirmativa, se o continuam fazendo (BOULLÓN, 2005, p. 100 e 101).

Com isso, é importante ressaltar que mesmo em meio a esses entraves, a SETUR tem difundido a regionalização como política de desenvolvimento turístico, porém, tal fato mostra que no Rio Grande do Norte:

AÇÃO	OBSERVAÇÃO
O turismo tem sido amplamente explorado, especialmente na modalidade do turismo sol e mar.	Desse modo, a interiorização ainda não é uma realidade para muitos municípios que apostaram e apostam nessa política.
O PDITS se encontra em fase de elaboração em três dos cinco polos de turismo, aliado às obras do PRODETUR.	Estas ações vêm detectando e destacando as particularidades do setor, não necessariamente em áreas litorâneas.
A criação das Instâncias de Governança é uma realidade.	As reuniões e o funcionamento de 03 dos 05 Conselhos é algo que deixa a desejar em vários aspectos, em especial, sobre gestão e planejamento.

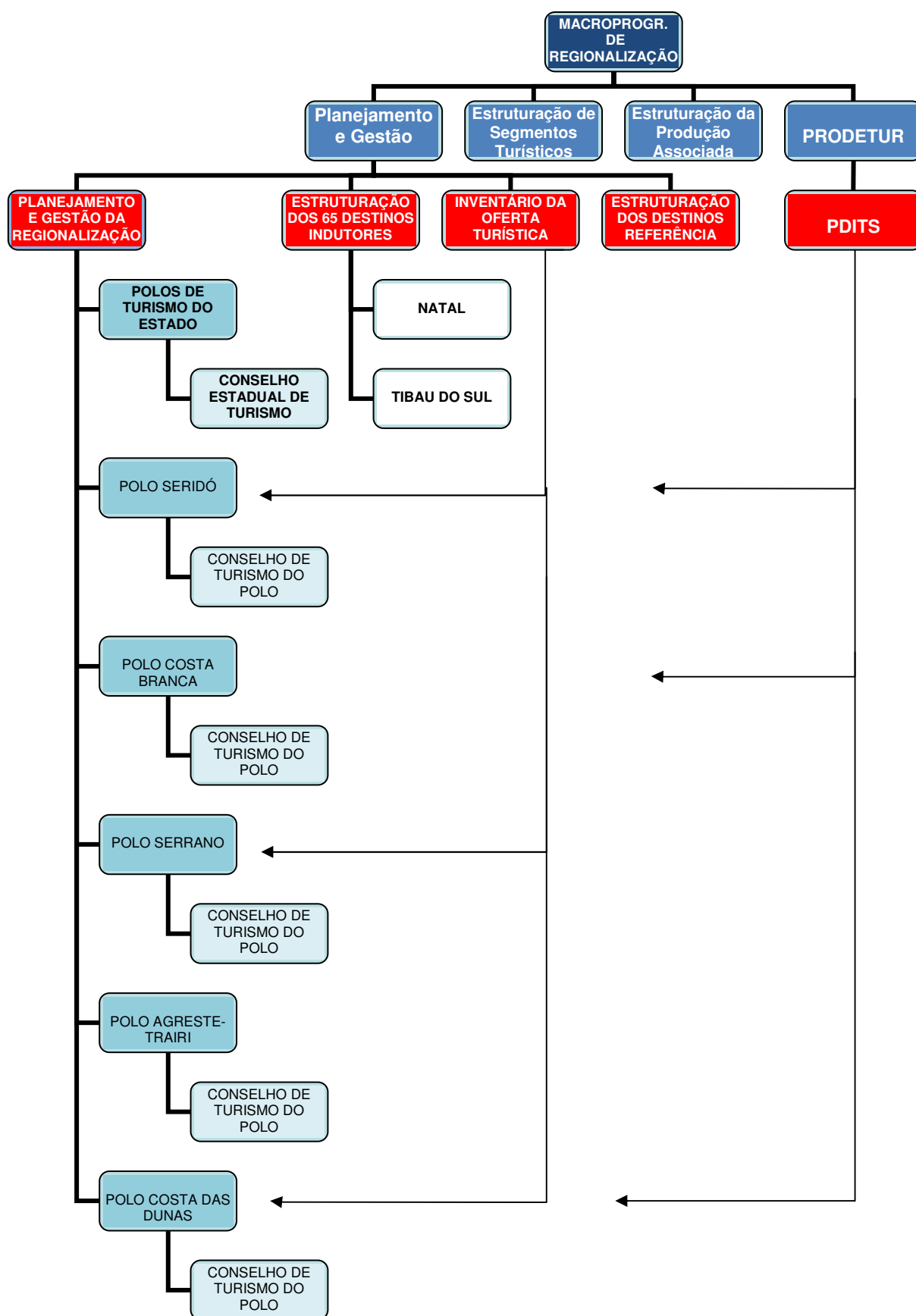
Quadro 13 – Considerações sobre a regionalização no RN

Fonte: Elaboração própria, 2011

Ao receber a atenção dos gestores públicos, especialmente em consonância com as demandas sociais e com base num planejamento integrado e participativo, o setor turístico provavelmente contribuirá para a movimentação da economia das localidades que se turistificam. Isso, se os gestores públicos conseguirem além de formular, implementar, avaliar e monitorar todo o processo.

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Organograma 01 – Estrutura da política de regionalização implementada no Rio Grande do Norte



Fonte: Dados do estudo, 2011

O Macroprograma de regionalização é o disseminador de uma série de programas, projetos e ações. No Rio Grande do Norte, estão elencados para atuação 02 (Planejamento e Gestão; PRODETUR) dos 04 programas existentes.

Dentre os 02 programas de atuação no Estado, destaca-se o de planejamento e gestão com 03 projetos, a saber:

a) Planejamento e gestão da regionalização: se refere à gestão descentralizada; criação de polos de turismo e instâncias de governança regionais.

Sobre esse projeto, conclui-se que, no Rio Grande do Norte a gestão descentralizada é uma realidade para poucos, uma vez que a constituição de Conselhos Municipais de Turismo existe de forma incipiente e pouco produtiva em alguns municípios do Estado.

Além disso, não há participação de todos os municípios do polo nas instâncias de governança regionais, uma média de 08 municípios possuem assento e os demais, quando são convidados (não são todas as secretarias executivas que os convidam para participar) não comparecem às reuniões. Assim, pode-se dizer que, mesmo quando há eleição para membros, que ocorre a cada 02 anos, as instâncias de governança regionais normalmente não contam com a presença daqueles municípios que não possuem assento porque eles já não têm o mesmo interesse ou perderam o encaminhamento de ações importantes para a região e, agora não sabem como agir diante da realidade que se apresenta e preferem não estar incluídos no processo de decisão. Muitos não acreditam que as reuniões tragam, de fato, avanços ou melhorias para seu município.

Fica claro que ainda existe, de forma muito enraizada, resquícios de um sentimento municipalista em que os gestores não pensam na regionalização como política para a região, muitos acreditam que seu município deve ser visto, lembrado, contemplado e não a região na qual ele está inserido. Não existe o pensamento de que a regionalização pode induzir o turismo em municípios que não têm potencial ou infraestrutura adequada para receber demanda, boa parte dos gestores está nesse processo porque espera algo de um turismo que não acontece, por exemplo, eles buscam turistas e não planejamento, sustentabilidade, cooperação, parcerias, melhorias que fundamentarão no futuro o desenvolvimento turístico em seu município ou em sua região.

Além disso, muitos fazem questão de participar da regionalização, buscam assento e quando o tem não se fazem presentes. Essa prática é constante e acaba disseminando nos demais uma sensação de que o turismo é trabalhado por

poucos e buscado por muitos que esperam resultados avassaladores e em curto prazo.

Nesse sentido, cabe destacar nas instâncias de governança regionais do Rio Grande do Norte:

O Conselho de turismo do Polo Costa das Dunas: existe há mais de 10 anos, tem como secretaria executiva o Banco do Nordeste e começou como fórum de discussão específico para as ações do PRODETUR RN, fato que, até os dias atuais prejudica o entendimento da regionalização do turismo como política norteadora e o PRODETUR como programa inserido nessa política¹⁸. Isso faz com que os membros não saibam, em sua grande maioria, que fazem parte de um Conselho da Regionalização do Turismo e sim, de um conselho do PRODETUR. Apesar de, recentemente, ter sido realizado um trabalho pelo Ministério do Turismo de fortalecimento das instâncias de governança regionais através da elaboração de um planejamento estratégico, ainda não se pode desvincular a imagem desse conselho do programa de desenvolvimento do turismo – PRODETUR.

O Conselho de turismo do Polo Costa Branca foi criado no ano de 2006 e, desde então, houve poucas reuniões e ações. A secretaria executiva estava a cargo da Prefeitura de Mossoró e atualmente encontra-se com o município de Areia Branca.

O Conselho de turismo do Polo Seridó é um dos mais atuantes, tendo como secretaria executiva o SEBRAE/RN. Esse Conselho tem, em pouco mais de 02 anos de existência, grandes conquistas a comemorar: inclusão nas ações do PRODETUR Nacional, reconhecimento de seu patrimônio arqueológico pelo Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN), inventariação da oferta turística concluída em todos os municípios que compõem o polo, e o PDITS que está em fase final de elaboração.

Já o *Conselho de turismo do Polo Serrano* existe há dois anos e enfrenta dificuldades de gestão. As reuniões não ocorrem com periodicidade. A Secretaria Executiva está a cargo da Prefeitura de Portalegre.

O mais recente é o *Conselho de turismo do Polo Agreste-trairi*, que teve início com apoio e interesse de muitos representantes do *trade* e da região e, pouco depois, por disputas políticas ou falta de compromisso na continuidade dos trabalhos, o Conselho não mais se reuniu. Atualmente, a Secretaria Executiva do

¹⁸ O Conselho de Turismo do Polo Costa das Dunas deixou de ser Conselho do PRODETUR e passou a incorporar o Programa de Regionalização do Turismo, no ano de 2004 e; no ano de 2007 o PRODETUR passou a estar inserido como programa dentro do Macroprograma de Regionalização do Turismo.

Conselho que antes estava com a Prefeitura de Serra Caiada, encontra-se sem funcionamento e sem secretário executivo. Esse Conselho somente se reuniu em caráter ordinário uma única vez, desde sua criação, há pouco mais de um ano e meio.

b) Inventário da Oferta Turística: mapeamento dos equipamentos turísticos dos destinos, levantamento de informações que são a base para o planejamento da atividade, tendo como critério o uso da metodologia do Ministério do Turismo.

Esse projeto teve início no Rio Grande do Norte com uma capacitação para aproximadamente 40 pessoas (multiplicadores), no ano de 2008. Desde então, o Estado estaria dotado de pessoal capacitado com a metodologia do Ministério do Turismo para realizar o INVTUR.

No entanto, inúmeros esforços para tentar uma sensibilização e mobilização foram empenhados, mas ao que parece, até os dias atuais grande parte dos que compõem o *trade* turístico local não entendem ou parecem não entender a importância nem tão pouco o interesse em incentivar ou contribuir para que esse projeto seja efetivado.

Merece destaque, nesse cenário, o apoio que as Instituições de Ensino Superior (IES) de todo o estado têm dado à construção desse projeto. Mais de 100 pessoas, a maioria estudantes dos cursos superiores de turismo, foram capacitadas para aplicarem a metodologia do INVTUR. Em Natal, ainda não houve a aplicação dos formulários porque, de acordo com a SETUR, há pessoal capacitado, qualificado, interessado, material copiado, camisetas e bonés, mas falta a passagem de ônibus para que os estudantes iniciem as pesquisas.

Em todo o Rio Grande do Norte, os municípios da região do Polo Seridó foram inventariados, essa foi a primeira região do Estado a concluir esse trabalho que, só foi possível, graças ao empenho de professores e estudantes das IES, em especial da UFRN. O apoio do SEBRAE/RN também foi essencial, já que essa instituição tem grandes projetos na região do Seridó e, alguns deles, envolvem o setor de turismo.

c) Projeto 65 Destinos Indutores: dotar 65 destinos de ações em competitividade com foco no planejamento e gestão para serem referência, possuindo padrão de qualidade internacional.

No Rio Grande do Norte, os destinos indutores são Natal e Tibau do Sul. Desde o ano de 2008 que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) vem trabalhando esse projeto em parceria com o SEBRAE Nacional e o Ministério do Turismo. Muitas

reuniões, formação de grupos gestores, mobilização, workshops foram realizados, mas de concreto, ou melhor, na prática pouco se pode perceber.

O projeto se encaminha para o quarto ano de existência, dessa vez, a proposta de implementar planos de ação e dar início à captação de recursos, formação de parcerias, entre outros, fazem parte de um discurso que visa à melhoria em diversos setores dos destinos, tais como:

DIMENSÕES	VARIÁVEIS
Infraestrutura geral	Capacidade de atendimento médico para o turista no destino; Fornecimento de energia; Serviço de proteção ao turista; Estrutura urbana nas áreas turísticas.
Acesso	Acesso aéreo; Acesso rodoviário; Acesso aquaviário; Acesso ferroviário; Sistema de transporte no destino; Proximidade de grandes centros emissivos de turistas.
Serviços e equipamentos turísticos	Sinalização turística; Centro de atendimento ao turista; Espaços para eventos; Capacidade dos meios de hospedagem; Capacidade do turismo receptivo; Estrutura de qualificação para o turismo; Capacidade dos restaurantes.
Atrativos turísticos	Atrativos naturais; Atrativos culturais; Eventos programados; Realizações técnicas, científicas ou artísticas.
Marketing e promoção do destino	Plano de marketing; Participação em feiras e eventos; Promoção do destino; Página do destino na internet.
Políticas públicas	Estrutura Municipal para o apoio ao turismo; Grau de cooperação com o Governo Estadual; Grau de cooperação com o Governo Federal; Planejamento para a cidade e para a atividade turística; Grau de cooperação público-privada.
Cooperação regional	Governança; Projetos de cooperação regional; Planejamento turístico regional; Roteirização;

	Promoção e apoio à comercialização de forma integrada.
Monitoramento	Pesquisa de demanda; Pesquisa de oferta; Sistema de estatísticas do turismo; Medição dos impactos da atividade turística; Setor específico de estudos e pesquisas.
Economia local	Aspectos da economia local; Infraestrutura de comunicação; Infraestrutura e facilidades para negócios; Empreendimentos ou eventos alavancadores.
Capacidade empresarial	Capacidade de qualificação e aproveitamento do pessoal local; Presença de grupos nacionais ou internacionais do setor de turismo; Concorrência e barreiras de entrada; Presença de empresas de grande porte, filiais ou subsidiárias.
Aspectos sociais	Acesso à educação; Empregos gerados pelo turismo; Política de enfrentamento e prevenção à exploração sexual infantojuvenil; Uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população; Cidadania, sensibilização e participação na atividade turística.
Aspectos ambientais	Estrutura e legislação municipal de meio ambiente; Atividades em curso potencialmente poluidoras; Rede pública de distribuição de água; Rede pública de coleta e tratamento de esgoto; Coleta e destinação pública de resíduos; Unidades de conservação no território municipal.
Aspectos culturais	Produção cultural associada ao turismo; Patrimônio histórico e cultural; Estrutura Municipal para apoio à cultura.

Quadro 14 – Dimensões e variáveis do estudo de competitividade dos 65 destinos indutores
Fonte: Adaptado de MTur, 2010

Atualmente, o destino indutor Natal encontra-se com um grupo gestor sem coordenação e com os trabalhos parados. A descontinuidade ocorreu recentemente, quando o secretário adjunto, que participava das reuniões do grupo, foi exonerado do cargo. O atual secretário de turismo do município sequer conhece o projeto.

Em Tibau do Sul, apesar de a secretária de turismo estar no cargo há poucos meses, o encaminhamento de atividades como: elaboração de matriz *Swot*; Definição de planos de ação e inserção desses na matriz de indicadores no sistema SG65 são algumas das ações realizadas.

Todavia, há indícios de falhas no índice de competitividade, o grupo gestor de Natal fez uma análise minuciosa desse estudo e comparou seus resultados nos últimos três anos, de acordo com a realidade do município, sendo encontrados muitos erros. Apesar de o grupo não ter acesso à metodologia utilizada para medição do índice, a explicação que se obteve é que “o índice é um parâmetro e, porém, não reflete a realidade, mas serve para o destino ter um norte de como está”; declaração um tanto quanto contraditória. Tendo 13 dimensões e mais de 62 variáveis, esse estudo é visto como um dos mais importantes para o Ministério do Turismo, principalmente por ter sido uma das metas do PNT 2007-2010.

Além disso, Mossoró foi escolhido como destino em meio a outros 49 por todo o Brasil, para ter realizado o estudo de competitividade, os trabalhos encontram-se em fase inicial. Contudo, vale ressaltar que esse destino não é tido como indutor, porém foi contemplado com o estudo para auxiliar na gestão e planejamento turístico de forma competitiva.

Já o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) possui investimentos em infraestrutura, capacitação e qualificação (profissional e empresarial), além de ser o mentor para elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). No Rio Grande do Norte, 03 das 05 regiões turísticas que possui estão com o plano em fase de elaboração, porém, vale informar que esse processo encontra-se em andamento há mais de 02 anos e ainda não foi finalizado.

Entretanto, como uma das funções do Estado é planejar, os planos de turismo continuam sendo formulados, mesmo que a realidade se mova muito mais rapidamente que o pensamento dos quadros técnicos, e sempre encontre uma via de escape para enfrentar e resolver por si mesma o presente; um presente que todos criticam, mas que sempre se apodera do futuro, readaptando-se para perpetuar o subdesenvolvimento. Assim, apesar de tantos planos, os sistemas turísticos continuam crescendo de forma autônoma, sem ordem nem limites; as empresas funcionam com um grau elevado de improvisação, tecnologia primária e baixa produtividade e o ritmo de investimento decai ou mesmo cessa devido a sua baixa rentabilidade em relação ao risco que implica trabalhar num setor de direção incerta. Não há dúvida: a realidade se impõe à teoria, e isto se deve à pouca credibilidade que têm os atores do turismo quando defendem as possibilidades do planejamento para melhorar o presente (BOULLÓN, 2005, p. 26).

Os PDITS contemplam os municípios que fazem parte da região turística na qual está sendo elaborado; para muitos, isso se configura como inclusão social. Outro importante ponto a ser questionado é se a participação dos setores: público, privado e terceiro setor, denotam estímulo ao desenvolvimento regional, através do Macroprograma. Essas questões precisam de maior embasamento para notificar qualquer conclusão sobre essa política.

Nota-se que a participação do SEBRAE RN no processo de interiorização do turismo tem sido uma constante. O convênio firmado entre a SETUR e o SEBRAE RN vem trazendo grandes oportunidades, especialmente, aos micro e pequenos empresários do interior do Estado, seja no turismo ou não. De fato, pode-se inferir o desenvolvimento de ações pontuais em capacitação e qualificação, além do incremento em festivais gastronômicos e a elaboração de roteiros turísticos, principalmente nas regiões do Seridó e Costa Branca. Os resultados, se houveram, não foram medidos ou percebidos por muitos.

A exemplo do roteiro Seridó, que começou antes das etapas primordiais à implementação do PRT, no ano de 2005, não se pode afirmar que trouxe contribuições ou atrasos à interiorização do turismo naquela região. Por outro lado, cabe informar que as orientações do Governo Federal na época, direcionavam para a criação de roteiros que trariam desenvolvimento às regiões, isso fez com que esforços e recursos financeiros fossem demandados (convênio firmado) através dessas entidades – SETUR e SEBRAE/RN¹⁹.

Os programas Estruturação de Segmentos Turísticos e Estruturação da Produção associada ao turismo não são prioritários ou não possuem pessoal técnico qualificado para atuação no estado.

Por ser um destino de sol e mar, o Estado tem se estruturado e trabalhado para atender a essa demanda, tendo somente nos últimos 03 anos iniciado um trabalho de segmentação da oferta turística. Nessa perspectiva, o turismo de aventura e o ecoturismo ganharam evidência e vêm sendo preparados para atrair demanda e diferenciar a opção de serviços e equipamentos turísticos no Estado.

A Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA) é uma entidade criada há 06 anos para estruturar o segmento em

¹⁹ A experiência do SEBRAE no turismo não se limita apenas a promover competitividade às micro e pequenas empresas, mas em proporcionar um ambiente favorável, onde o planejamento e a organização dos espaços turísticos, aliados ao desenvolvimento sociocultural, façam do lugar um alicerce seguro para o desenrolar dos negócios e para a melhoria da qualidade de vida. Embora a participação do SEBRAE no desenvolvimento do turismo brasileiro não se limite apenas a essas atuações, é por elas que se inicia a estruturação de projetos de turismo (SEBRAE, 2010, p.19).

todo o país, no Rio Grande do Norte foi instalada uma comissão ABETA-RN composta, inicialmente, por 06 membros. Esse grupo conta, hoje, com aproximadamente 15 associados e vem ganhando força, principalmente, porque tem apoio do Governo do Estado e de entidades como o SEBRAE para a realização de ações essenciais, tais como: qualificação e capacitação, investimentos, formação de grupos para discussão sobre a temática, articulação e divulgação.

Ademais, o turismo de eventos é outra aposta em diversificar a oferta de atrativos turísticos. Vale ressaltar a criação do Natal Convention & Visitors Bureau (NCVB), entidade esta responsável pela captação de eventos. Tem obtido resultados que, mesmo tímidos, mostram que o setor vem assumindo papel estratégico na promoção e divulgação do Estado, assim como vem contribuindo para a diminuição dos efeitos da sazonalidade, já que Natal tem sediado eventos nacionais e internacionais durante todo o ano.

A dúvida, em meio a esses dois novos segmentos trabalhados pelo estado, reflete um esforço do governo ou do *trade*. Se o programa de estruturação de segmentos turísticos tem parcelas de apoio nessa realidade, não se pode afirmar. Mas a probabilidade de não haver nem o conhecimento de que esse programa existe, é muito maior do que acreditar em sua capacidade para trazer resultados nesses segmentos.

Em suma, não se pode dizer que o Macroprograma de Regionalização do Turismo – pensando em toda sua estrutura de programas e projetos – possa ter atingido o Estado em consonância com as diretrizes, metas e resultados propostos em sua formulação, durante esses 07 anos de existência da política. Não cabe responsabilizar ou mesmo aplaudir atores, o governo deve fazer seu papel frente à atuação em políticas públicas de maneira séria e eficiente, o que não ocorre atualmente.

O que se destaca são intervenções baseadas em interesse de poucos, muita burocracia e resultados que não podem ou não merecem ser mensurados frente à dinamicidade que a regionalização possui em sua formulação. Dentre pontos fortes e fracos, fica claro a urgência em tratar o tema com mais afinco, dando base para que haja condições de trabalho aos que o querem dentro da estrutura das secretarias de turismo – estaduais ou municipais – além de canalizar investimentos em todos os programas e projetos prioritários. A importância do PRODETUR é evidente, porém, elencar verbas para esse programa de modo a prejudicar ou anular a capacidade dos outros, não justifica a criação desses outros.

Além de gestão, é importante atentar para as falhas, corrigir os erros e repensar a regionalização do turismo no Estado.

7.1 Perfil dos gestores que participam da implementação do processo de regionalização turística no estado

É importante conhecer o perfil sociodemográfico dos gestores em turismo, especialmente para que se possa entender sua atuação no setor. Dessa forma, o roteiro de entrevista estruturado contempla questões específicas para esse fim, de modo que todos os gestores participantes desta pesquisa as responderam.

Para identificar o perfil dos entrevistados, as questões se referiam a: Sexo; Faixa etária; Estado civil; Nível de estudo; Conhecimento ou formação teórica em turismo; Instituição/órgão de atuação que representa; Cargo; Tempo de atuação na área do turismo e; Tempo de atuação no atual cargo.

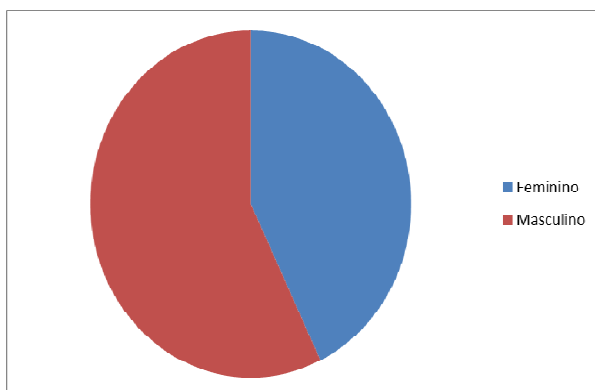


Gráfico 01 – Sexo dos gestores
Fonte: Dados da pesquisa, 2011

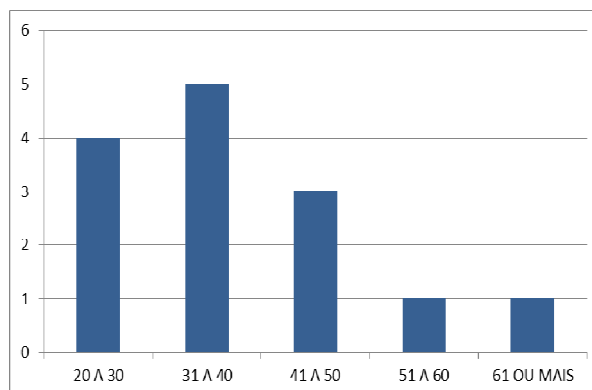


Gráfico 02 – Faixa etária dos gestores
Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Sobre o sexo dos entrevistados, percebe-se que a quantidade de mulheres participando da gestão do turismo no Estado é significativa. E a faixa etária da maioria está entre 31 e 40 anos.

O Gráfico 03 aponta que a maioria desses gestores são casados. No Gráfico 04, sobre nível de estudo, todos possuem formação superior e quase metade são pós-graduados.

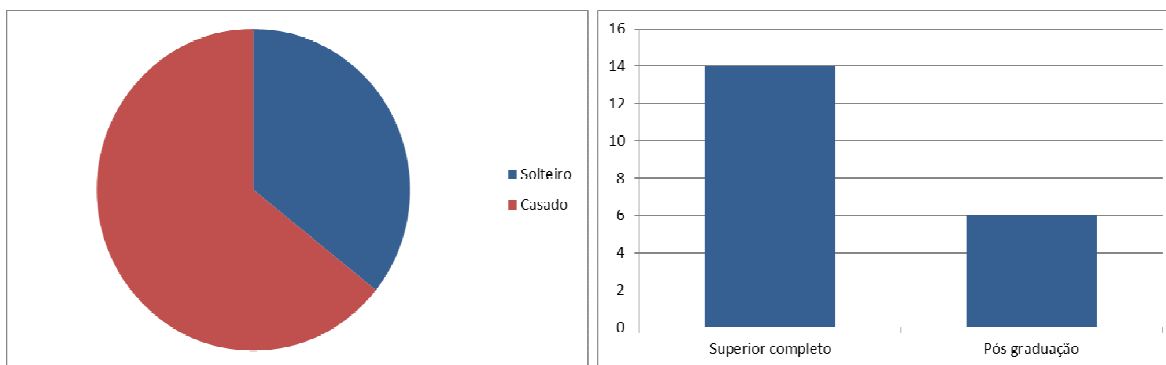


Gráfico 03 – Estado civil
Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Gráfico 04 – Nível educacional
Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Quando questionados sobre possuir conhecimento ou formação teórica em turismo, dos 72% que afirmaram possuir conhecimento, a maioria disse ter adquirido através de cursos, eventos e da própria universidade já que alguns possuíam graduação em turismo.

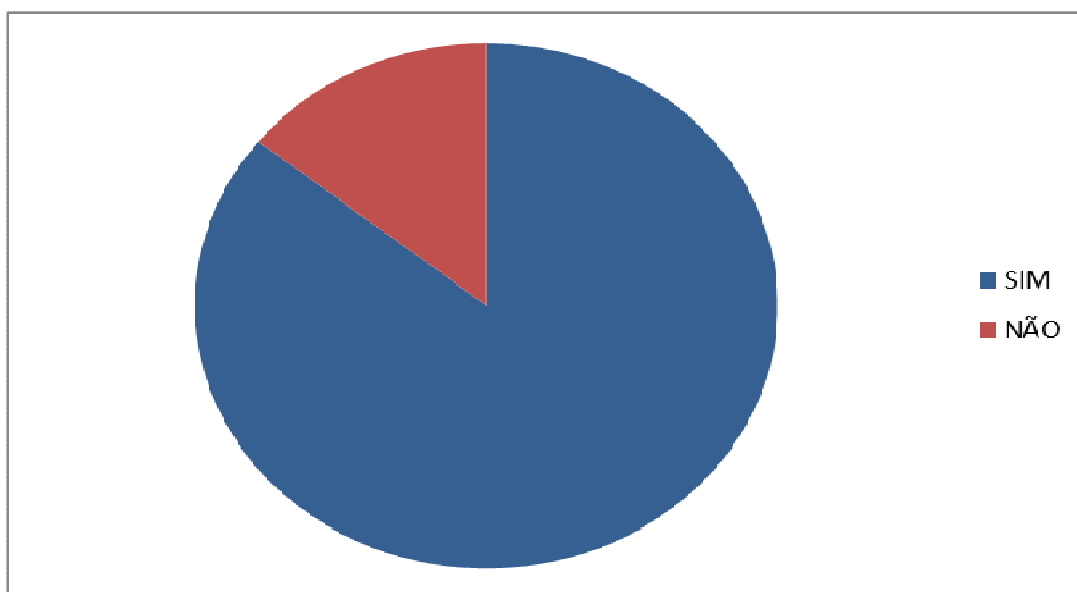


Gráfico 05 – Conhecimento ou formação teórica em turismo
Fonte: Dados da pesquisa, 2011

A falta de informação condiciona os planejadores das repartições centrais e os obriga a manter suas propostas num nível elevado de generalidade, se procuram evitar a improvisação ou as recomendações com pouca fundamentação. Por isso, quando querem passar do nível enunciativo para a formulação de programas com a correspondente identificação de projetos, geralmente fracassam. Por outro lado, tampouco os planejadores em nível nacional se preocupam em exigir informação dos estados (ou províncias) ou dos municípios, porque sabem que suas bases administrativas e técnicas também estão igualmente mal informadas como o poder central, pois como não são consultadas não se aperfeiçoam: outro círculo vicioso (BOULLON, 2005, p. 22).

De acordo com o tempo de atuação dos entrevistados, nota-se no Gráfico 05 que a variação e diversificação das respostas refletem a dinamicidade do setor. Porém, boa parte está no turismo há mais de 06 anos, o que pode ser considerado positivo, dada a conhecida e elevada rotatividade de cargos e funções nessa atividade.

Sobre o tempo de atuação no atual cargo, 10 estão desempenhando a mesma função há mais de 02 anos.

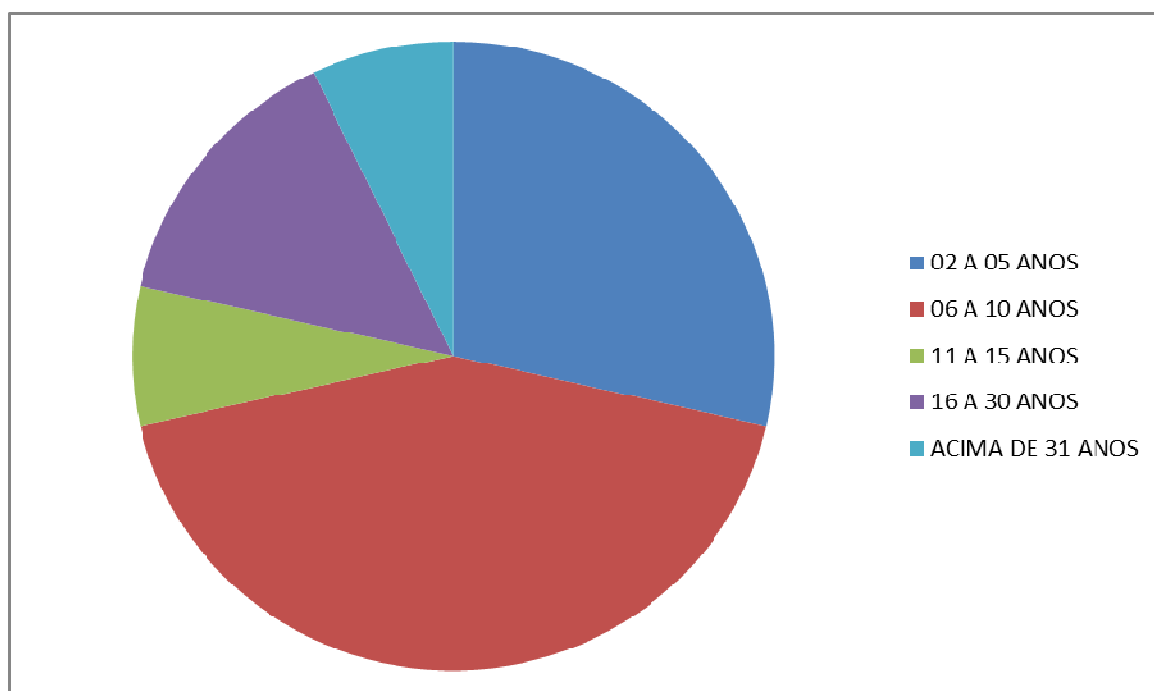


Gráfico 06 – Tempo de atuação na área do turismo

Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Contudo, vale salientar algumas considerações sobre a realização das entrevistas com alguns secretários executivos:

- ✓ Dentre os entrevistados, apenas 03 dos 05 secretários executivos estão no cargo há mais de 02 anos;
- ✓ O secretário do Conselho do Polo Agreste-Tairi, que respondeu à pesquisa, não está mais no cargo e atualmente o conselho encontra-se estagnado;
- ✓ Quanto ao polo Costa Branca, o secretário assumiu o cargo há poucos meses e não respondeu à entrevista, tendo sido possível colher informações através de sua assessora, a turismóloga Anni Emannuely, que é funcionária da Prefeitura de Areia Branca, cidade esta que é a responsável pela Secretaria Executiva do Conselho de Turismo do referido polo.

Buscou-se, ainda, identificar se os gestores: possuíam conhecimento sobre o Macroprograma de Regionalização do Turismo; Davam importância a essa política de regionalização; Conheciam as diretrizes do MacroPRT; Sabiam de que forma as demandas/ações sobre o MacroPRT são aplicadas; Participaram de ações de capacitação através do MTur.

Todos os gestores entrevistados afirmaram possuir conhecimento sobre o MacroPRT, em maior ou menor grau. Muitos não souberam, ao menos, citar as diretrizes da política ou mesmo os programas. A nomenclatura MacroPRT foi novidade para muitos, mesmo estando desde o ano de 2007 inserida nos Planos Nacionais de Turismo (2007-2010 e 2011-2014).

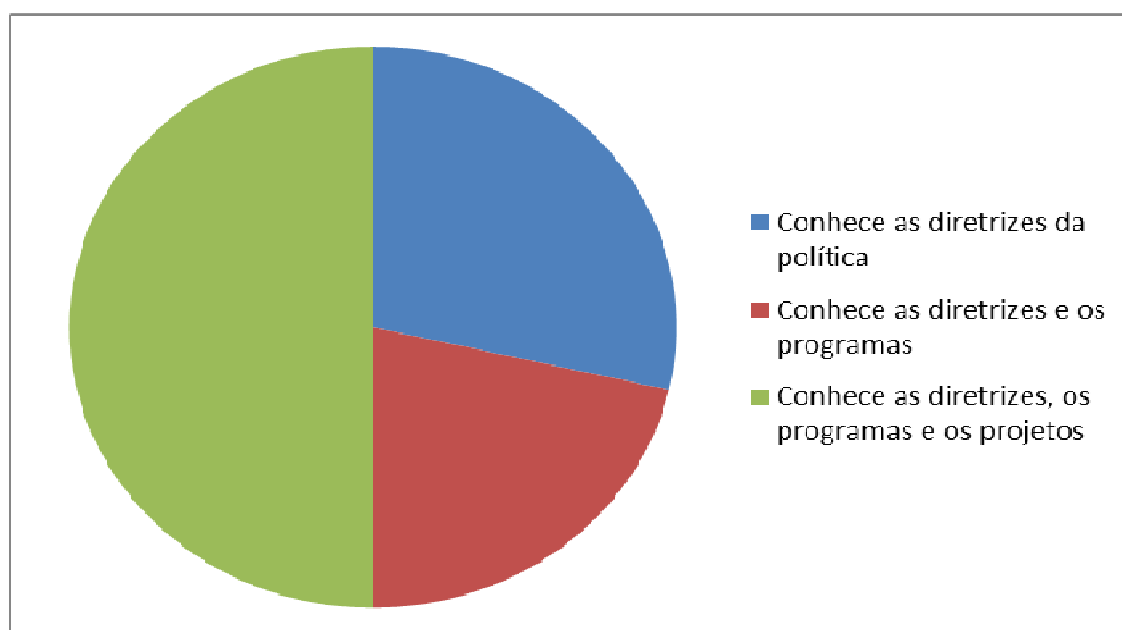


Gráfico 07 – Conhecimento sobre o MacroPRT

Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Contudo, a própria coordenação geral de regionalização do Ministério do Turismo não utiliza a nomenclatura MacroPRT, isso pode ser observado em documentos como: edital de III chamada de casos de sucesso na implementação do PRT; Avaliação do PRT em 2010, entre outros.

Todos os entrevistados consideraram o MacroPRT muito importante ou importantíssimo para as localidades, conforme Gráfico 06. Dessa forma, quando questionados o porquê de sua importância, as respostas foram as seguintes:

Acredito que o RN tem muito potencial a ser explorado turisticamente e precisamos **criar novos produtos para que o turismo possa favorecer o desenvolvimento de outras regiões**, que não só o litoral e a capital (E – 01).

Porque a Regionalização foi uma maneira acertada, que o Governo Federal descobriu de **descentralizar as ações de turismo no Brasil. A regionalização é um grande instrumento de troca de informações** entre os estados e municípios (E – 03).

Toda política pública consistente voltada para o setor turístico será sempre bem vinda. Nesta específica, acredito que **o olhar regional é um diferencial considerável, a participação e empoderamento dos atores que lidam com a atividade é fundamental, pois, exercita-se a construção endógena e coletiva** e óbvio a alocação de recursos em projetos importantes e impactantes nos destinos escolhidos (R – 01).

Pequenos municípios do interior não têm condições para estabelecer uma política municipal de turismo, por falta de estrutura financeira ou até mesmo por falta de profissionais qualificados para desenvolverem uma política correta e eficiente, então, faz-se necessário o apoio da regionalização no intuito de somar esforços com outros municípios e ajuda das demais esferas de governo (R – 04).

A regionalização ajuda a fomentar o planejamento turístico a nível regional. Promove a diversificação da oferta turística de um destino. Cria novos produtos (M – 03).

A regionalização do turismo **é uma alternativa para implementação econômica de uma nova atividade no município gerando novas oportunidades de negócios, emprego e renda** para os municípios (M – 05).

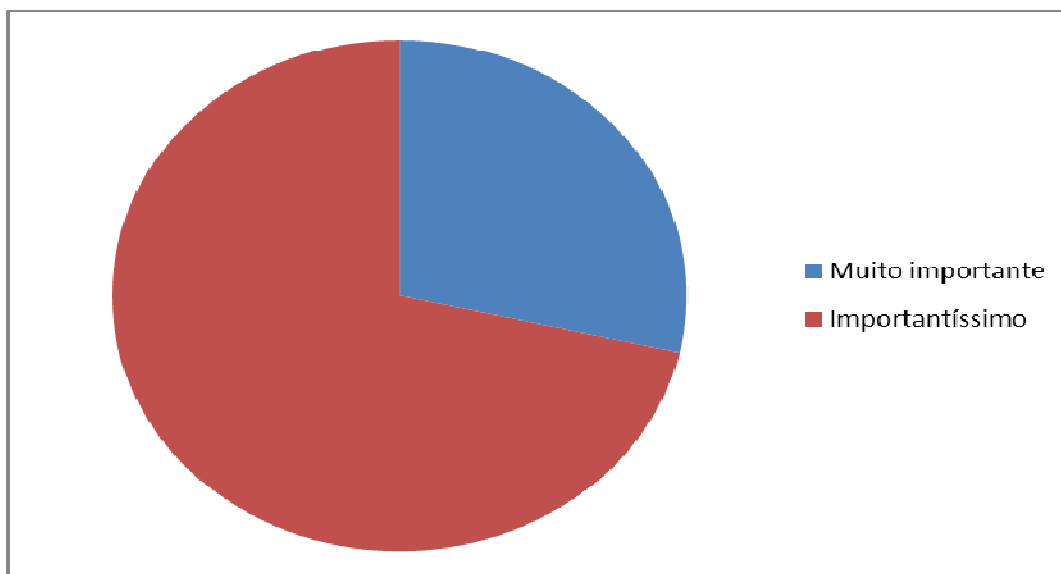


Gráfico 08 – Importância do MacroPRT para as localidades

Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Criar produtos, desenvolver regiões, descentralizar, trocar informações, participar de uma construção endógena e coletiva são alguns dos benefícios citados

sobre o MacroPRT. Os gestores acreditam, de fato, nessa política e refletem esse entusiasmo quando afirmar que o turismo é capaz de gerar novas oportunidades de negócios, emprego e renda, apesar de citarem a falta de recursos financeiros e pessoas qualificadas nos municípios como problemas que ainda precisam ser sanados.

Todavia, Boullon (2005) faz considerações pertinentes sobre a realidade de órgãos municipais, especificamente, que é relevante adicionar às discussões e análises de forma crítica, que ora se apresentam.

Os problemas não resolvidos são uma constante herdada por cada político recém-chegado ao poder com a intenção sadia de cumprir as promessas eleitorais. Como o período de mandato é curto e o tempo de tolerância do cidadão é ainda menor, não resta muito tempo para a reflexão: é necessário atuar imediatamente para resolver centenas de questões menores que correspondem a outros tantos problemas que afetam os cidadãos. Assim, pressionados pelo curto prazo, a cada dia os políticos devem responder a alguma das infinitas formas conjunturais em que a crise se manifesta, e para isso recorrem à intuição, despendendo todo o seu tempo nestas questões. A seu lado encontram-se as direções, secretarias ou ministérios de planejamento, os quais, devido a seu trabalho em questões de fundo, são pouco consultados quando é necessário resolver o cotidiano, ainda que insistam em ser ouvidos. Devido ao colocado anteriormente, o futuro, que é o tempo do planejamento, como não coincide com o tempo político não atrai a devida atenção dos dirigentes com poder de decisão na América Latina. Esmagados pelo presente, distraídos pelo passado, no qual buscam justificar seus procedimentos ou descarregar naqueles que os antecederam a responsabilidade pelos problemas atuais, os políticos de hoje mostram-se muito pouco interessados no planejamento (BOULLÓN, 2005, p. 19 e 20).

Para analisar como se dá a aplicação das ações do MacroPRT pela SETUR/RN, os gestores citaram 05 tópicos, sendo que destes tópicos em um deles todos os entrevistados apontaram como ação essencial que ocorre através da política de regionalização, que foram os Conselhos de Turismo ou instâncias de governança regionais.

Tais Conselhos são, hoje, considerados como a principal forma de atuação dessa política, pois estabelecem um elo entre os governos federal, estadual e municipal, além de integrar uma rede de atores locais desde a iniciativa privada ao terceiro setor.

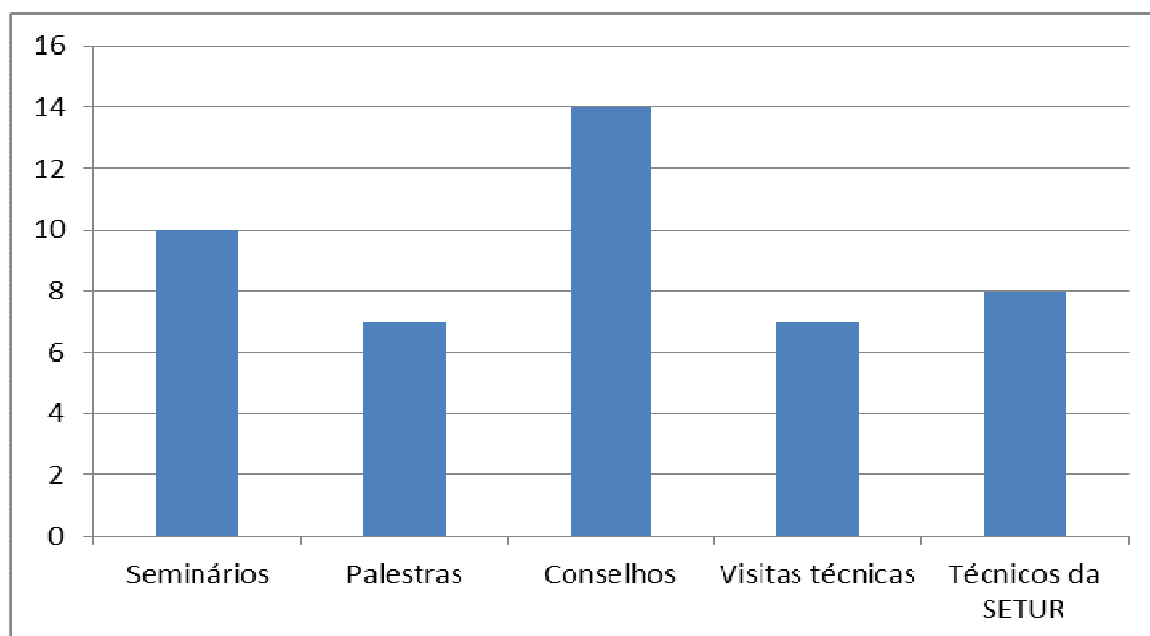


Gráfico 09 – Aplicação das ações do MacroPRT nas localidades

Fonte: Dados da pesquisa, 2011

A articulação institucional é fundamental no processo de regionalização do turismo proposto pelo Ministério do Turismo; quando questionados sobre a existência ou não de articulação entre as instituições, apenas 01 gestor afirmou que não existe, enquanto os demais disseram ter envolvimento entre os agentes municipais e estaduais, principalmente, através das reuniões dos Conselhos Regionais. Em contrapartida, alguns citaram que precisa haver melhoria nessa articulação, pois ainda é incipiente e algumas poucas instituições se articulam para executar as ações do PRT, basicamente a SETUR e o SEBRAE.

Isso indica, entre outros fatores já mencionados neste estudo, que esses órgãos são os principais executores da política de regionalização no Estado, por isso se faz urgente a necessidade de envolver os demais atores na construção e continuação das ações que foram iniciadas com o PRT há sete anos.

Por outro lado, quando questionado sobre a participação dos gestores em ações de capacitação do Ministério do Turismo, em especial sobre o curso de 120 horas sobre a regionalização do turismo, apenas metade disse ter participado do curso e, ainda assim, alguns não o concluíram.

A estrutura de gestão mostra-se coerente e bem planejada, mas o questionamento que se levanta é com relação ao nível de capacitação dos que fazem parte deste processo que permeia a implantação das ações previstas no PNT: secretários de turismo, representantes nos fóruns

estaduais, ou seja, se tais agentes multiplicadores do turismo estarão aptos a exercerem o seu papel (KANITZ et al., 2010, p. 115).

Contudo, nota-se que a maioria dos gestores tem receio de opinar, ao que parece, por não demonstrarem possuir domínio do conteúdo sobre o Macroprograma. Muitos citam a política de regionalização de forma básica e sequer sabiam que essa tinha uma abrangência macro, que incluía outros programas para atuação.

Um argumento muito importante e que merece destaque é o de que o Programa de Regionalização do Turismo precisa ser mais claramente assumido como um programa estruturante pelo Ministério do Turismo. Para corresponder a esse *status* e ser implementado como tal, o Programa precisa ocupar um espaço na estrutura organizacional do Ministério que permita a construção de ações articuladas e convergentes de suas área-fim (MTur, 2010, p. 58).

A maioria dos entrevistados relaciona a regionalização ao papel que desempenham, seja como conselheiro de instância de governança, seja como ator que participa de ações pontuais. Por não entenderem, implementarem ou quiçá avaliarem criticamente essa política, especialmente os gestores municipais, recorriam até mesmo ao modelo de municipalização do turismo para tentar explicar ou responder a algumas indagações existentes no roteiro de entrevista.

7.2 Percepção dos atores quanto à implementação do MacroPRT

Embora o estudo aponte que a maioria desses gestores sequer conhece a formulação da política, avalia-se de que forma sua implementação possa estar sendo ou não satisfatória e contínua.

Observa-se que apesar da formulação da política de regionalização ocorrer no âmbito federal, há que se considerar as particularidades de cada Estado, região e município. Assim, cabe ao Estado atuar sob uma perspectiva voltada para a orientação, capacitação e reciclagem constantes, para que, os atores que participam do processo de implementação conheçam e trabalhem uma gestão voltada para os resultados esperados com essa política de regionalização.

Quanto à implementação, a maioria não sabe, ao menos, quais são as diretrizes e se estas são atendidas, conforme o Ministério do Turismo orienta.

Dentre os questionamentos sobre implementação, feitos aos gestores, merecem destaque: Em que aspectos se pode perceber os impactos que a implementação do MacroPRT trouxeram; Quais são os agentes que participam da

aplicação e gestão da política pública de regionalização do turismo no RN; Se há a participação da população no processo de implementação dessa política; Porque a roteirização turística é vista como um caminho para atrair demanda, isto é, o que a torna especial a ponto de ser um dos principais focos do PRT; Qual a importância que a atividade turística tem para as regiões ou polos do RN e; sobre a importância dos Conselhos de Turismo para a regionalização.

Inicialmente, para identificar a percepção dos atores (gestores estaduais, regionais e municipais) quanto à implementação do MacroPRT, questionou-se em que aspectos os impactos dessa política trouxe para suas localidades. O resultado pode ser observado no Gráfico 10.

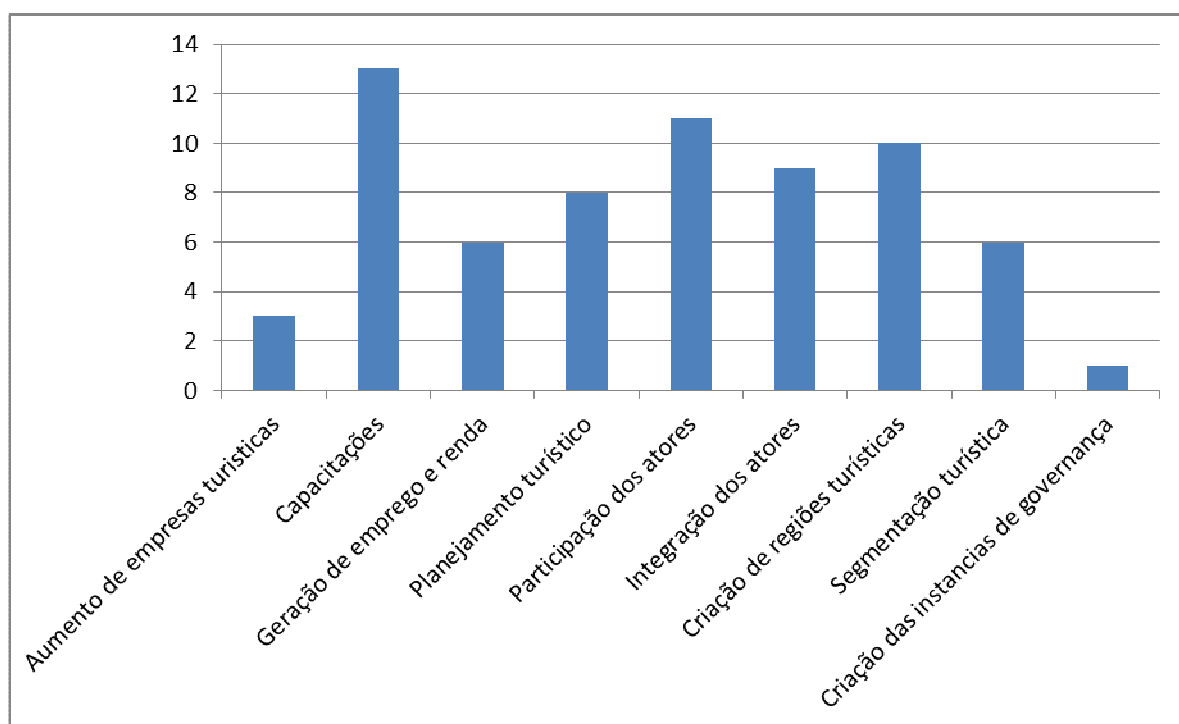


Gráfico 10 – Percepção dos impactos do MacroPRT

Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Os agentes que participam da aplicação e gestão da política pública de regionalização do turismo no Estado são: Ministério do Turismo; SETUR RN; CONETUR e; Conselhos Regionais. Por não haver quantidade significativa de instâncias municipais, não se pode dizer que no Estado haja sua participação e aplicação nesse processo. Ao serem questionados sobre a participação e aplicação dessa política no Estado, a maioria dos gestores afirmou serem as entidades, acima citadas. Mas dois dos 05 gestores municipais não souberam responder corretamente.

A participação da população local no processo de implementação da atividade turística é algo bastante discutido, porém, na prática a realidade é diferente. Mais de 57% dos gestores acreditam que a população participa do processo de implementação da regionalização turística, contra 43% que não consideram a população local como participante.

Dentre os fatores citados pelos gestores, destacam-se: Falta esclarecimento à população sobre o turismo; falta de maior empenho das associações para disseminar o turismo; Poucos são os municípios que possuem Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) instalados, já que através de sua formação, a opinião da sociedade pode ser levada diretamente ao Conselho Regional, através de seus representantes; existe demonstração de interesse com a participação em capacitações pela população, no entanto ainda de forma um pouco tímida.

No que concerne às diretrizes operacionais do MacroPRT, destaca-se a roteirização turística por ser uma das etapas finalísticas e considerada, pela própria nomenclatura do PRT – Roteiros do Brasil, como uma das principais ações inclusas no processo de desenvolvimento turístico para uma região (MTur, 2004).

Dessa forma, questionou-se porque a roteirização turística é vista como um caminho para atrair demanda, ou seja, o que a torna especial a ponto de ser um dos principais focos do MacroPRT. Os gestores explicam que:

A roteirização é uma forma de desenvolver uma região turística e não só um município, pois na hora que se consegue consolidar um roteiro turístico se tem um ganho dos dois lados. Primeiro que um maior número de empresas sai ganhando com a atividade e em segundo os turistas têm um número maior de opções de atrativos e equipamentos para serem visitados em uma única viagem (E – 01).

A partir do momento que temos destinos escolhidos com o foco de trabalhar na sua qualidade, dentro de uma construção coletiva e regional com planejamento e aporte de recursos, temos como roteirizar os nossos destinos e torná-los atrativos no cenário competitivo nacional e internacional (R – 01).

A roteirização mapeia e identifica o potencial turístico transformando-o em produto, segmentando o mercado atraindo novas demandas, consequentemente (R – 02).

A roteirização proporciona um planejamento específico e detalhado dos destinos e atrativos a serem priorizados e preparados para os turistas. Agregando assim uma maior diversidade e oferta de produtos e serviços ao turista (M – 05).

Sobre a importância que a atividade turística tem para as regiões ou polos do Rio Grande do Norte, todos os gestores afirmaram ser de grande importância, conforme Gráfico 11.

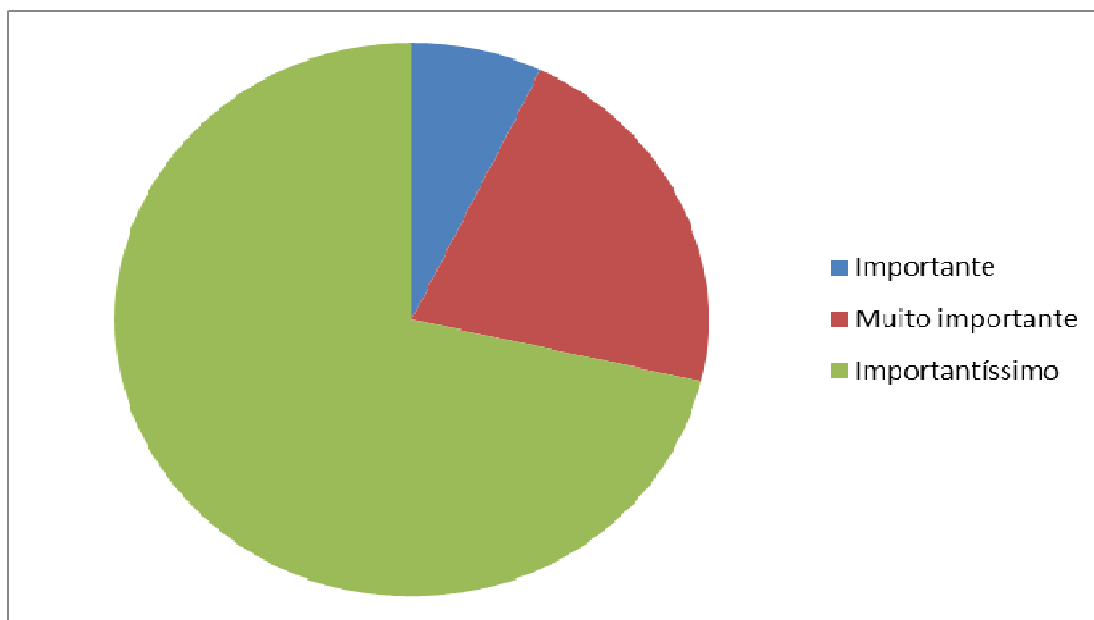


Gráfico 11 – Importância da atividade turística para os polos do Rio Grande do Norte

Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Os fatores que levaram a esse resultado, isto é, a explicação dada pelos entrevistados sobre a importância dessa atividade, foi:

Porque o RN não tem muitas opções de desenvolvimento. Não temos grandes indústrias e vivemos basicamente do comércio e funcionalismo público. Como temos um potencial muito grande para o turismo, acredito ser a atividade uma excelente opção de desenvolvimento e geradora de emprego e renda para a população (E – 01).

Atrai investimentos da iniciativa privada e do poder público (federal, estadual e municipal) em infraestrutura (R – 03).

Porque é mais uma fonte de renda para municípios que nunca foram conhecidos, divulgados ou visitados que passaram a receber além de fluxo, maior visibilidade (R – 05).

A busca pelo desenvolvimento e sustentabilidade é uma necessidade cada vez mais pertinente no nosso dia a dia e a atividade turística pode proporcionar a alguns municípios uma alternativa para esse desenvolvimento (M – 05).

Desenvolvimento e geração de emprego e renda estão entre as palavras mais articuladas na fala dos gestores, de acordo com as considerações acima

citadas. Sobre essa tendência, Paiva (2001) explica que os estudos nessa área possuem particularidades e controvérsias que até os dias atuais os gestores sofrem, principalmente, por falta de entendimento do real benefício econômico causado pelo turismo e, qual sua dimensão.

A maior parte dos estudos existentes sobre turismo enquadra-se no enfoque econômico clássico e detêm-se sobre aspectos mais funcionais, tais como as análise sobre gastos do turista nos locais que recebem viajantes, ou seja, estudos que tentam dimensionar repercussões da receita do turismo sobre outras atividades econômicas, avaliações da rentabilidade privada em relação á rentabilidade social de projetos de investimento, propostas mercadológicas e estudos que apontam custos/benefícios oriundos da exploração do turismo (PAIVA, 2001, p.27).

As respostas sobre a importância dos Conselhos de Turismo para a regionalização estão divididas por categorias, a saber: gestores estaduais; gestores regionais e; gestores municipais.

a) Gestores estaduais

Sobre Conselhos de Turismo, buscando identificar o grau de conhecimento dos gestores estaduais acerca de sua importância para a regionalização e de sua existência, as respostas são as seguintes:

O Conselho de turismo é um órgão colegiado que tem como atribuição assessorar e contribuir para o desenvolvimento da atividade turística em determinada região ou município. Ele existe para que o planejamento, a execução e as decisões sejam compartilhados com todos os atores que o compõe. São muito importantes, pois eles agregam prefeituras, entidades e empresários do setor e representantes da região. É no conselho que são definidas as estratégias de atuação, elaborado o planejamento, definidas as políticas, entre outros, sempre com a contribuição e a participação de todos (E – 01).

É um fórum onde tem a participação do governo, iniciativa privada e do terceiro setor, com o objetivo de acompanhar e estimular as ações de desenvolvimento do turismo de uma região (E – 02).

Exatamente porque ele tem o objetivo de reforçar a capacidade dos grupos para lidar com seus problemas, objetivos e metas, e para gerenciar seus recursos. E também, é no conselho onde ocorrem as maiores cobranças e há um encontro de parcerias, pois estão lá, os representantes de quase todos os órgãos (E – 03).

Fica claro que a participação e integração de diversos atores favorece um ambiente propício à discussão em torno de um objetivo comum, porém, apesar de a

dinâmica dos Conselhos ser participativa e de, a maioria dos gestores, acreditarem que as ações acontecem a partir daí; é necessário analisar com mais afinco se há resultados concretos, ou se as reuniões não passam de discussões exaustivas e fundamentadas.

Dentre as ações desenvolvidas por Conselhos que contribuíram para o desenvolvimento da atividade turística no Estado, os gestores estaduais mencionaram:

- ✓ A criação e implementação dos Polos Turísticos;
- ✓ O Inventário Turístico;
- ✓ A cobrança da sinalização turística;
- ✓ Validação de projetos diversos;
- ✓ Participação em Feiras de divulgação;
- ✓ Projetos de destinação de resíduos sólidos.

Ante os tópicos mencionados, anteriormente, a maioria faz parte de ações com interferência de recursos do PRODETUR. O aporte financeiro e o legado (infraestrutura básica e turística) que esse programa deixa nas regiões e no Estado é evidente e sobressai em comparação com a marca deixada pelo Macroprograma de Regionalização do Turismo. Contudo, há que se atentar para o exagero que gestores aplicam em suas versões sobre o turismo e seu possível desenvolvimento nos lugares onde ocorre.

Para os países subdesenvolvidos o turismo tem se manifestado de modo particularmente significativo, em virtude de determinadas condições, quais sejam: possibilidade de expansão da receita contrariamente às exportações tradicionais, efeito multiplicador sobre outras atividades econômicas, capacidade de gerar empregos, curta maturação de retorno dos investimentos em turismo em comparação com outros projetos de desenvolvimento, possibilidade de corrigir desequilíbrios regionais internos e modernização mediante o contato com povos diversos (PAIVA, 2001, p. 30).

Dentre os principais entraves à implementação do MacroPRT no Estado, os gestores estaduais afirmam que a falta de interesse de alguns gestores, questões políticas diversas e poucos recursos financeiros são os fatores que dificultam esse processo.

b) Gestores regionais

Quanto ao tempo de participação nos Conselhos: Dos entrevistados, apenas 01 participa a mais de 03 anos das reuniões e ações do Conselho. Os demais estão há aproximadamente 02 anos, no processo.

Quando questionado sobre o que é um Conselho, porque ele existe e qual sua importância para a regionalização turística, as respostas foram as mais diversificadas:

Sem recorrer ao dicionário, lugar onde representantes que detêm poder de decisão de diversas instituições que se reúnem para planejar e traçar o rumo que querem seguir. Existe pela necessidade da construção coletiva e pelo pensamento coletivo, melhor forma para quem quer alcançar patamares melhores de desenvolvimento (R – 01).

O Conselho é um espaço para planejamento e discussões, ele dá suporte e encaminha as demandas referentes ao setor (R – 02).

É um colegiado que reúne diversas entidades com a finalidade de deliberar sobre ações de interesse da região, como o turismo. Órgão com poder de representar toda a região. É importante porque é onde ocorrem as principais discussões sobre ações que devem ser implementadas para que a região se desenvolva, enquanto região turística (R – 03).

O Conselho é a forma democrática de planejar o turismo da região, existe para garantir que o turismo possa beneficiar uma maior parcela da população local e garantir a integridade do coletivo. É importante porque sua formação é composta por representantes de diversas classes e categorias o que garante a representatividade de todos os setores e aumenta a possibilidade de sucesso dos empreendimentos/atividades (R – 04).

Um conselho é a interação de pessoas que tem o mesmo objetivo de buscar melhorias para a região como um todo e ele existe para buscar investimentos e melhorar a região. A partir daí, surgem as ideias para melhorias, mas muita coisa não depende só dos conselheiros (R – 05).

As respostas são pertinentes, observa-se que há uma crença e um posicionamento quanto aos resultados que podem ser alcançados com as reuniões dos Conselhos Regionais. Essas opiniões refletem o entusiasmo dos secretários quanto à possibilidade de melhorias para as regiões através das discussões que se processam durante as reuniões desses espaços de discussão. Contudo, é preciso refletir sobre alguns questionamentos apontados por Boullón (2005):

O conjunto da população da América Latina sempre se manteve – em maior ou menor medida, com mais ou menos força – atrasada em relação ao mundo desenvolvido e àqueles que assumiram a direção política, econômica e intelectual destes países. Esta distancia marca a escassa comunicação das elites políticas e culturais com as bases de operários, camponeses e empregados porque, apesar do interesse demonstrado por ambas as partes em alguns momentos, as barreiras, os compromissos e os interesses internos não permitiram que tal comunicação avançasse (BOULLÓN, 2005, p.17).

Sobre o tempo de existência do Conselho, observa-se que 02 dos 05 já existem há mais de cinco anos; 01 existe há aproximadamente três anos e os outros 02 há menos de dois anos. Esse dado representa o pouco tempo de existência desses Conselhos de Turismo e revela que, ainda, é cedo para colher resultados mais concretos no âmbito do desenvolvimento regional que tanto se busca e que gira em torno da maioria das discussões levantadas por esses conselhos.

Qual o grau de importância do Conselho para a regionalização turística, todos os gestores regionais o consideraram importantíssimo (numa escala que varia de 0 a 5, sendo 05 = importantíssimo). Dessa forma, algumas ações desenvolvidas pelo Conselho e que contribuíram para o desenvolvimento da atividade turística em sua região, os gestores regionais citaram:

- ✓ A criação do próprio Conselho;
- ✓ A atração de importantes instituições que lidam diretamente com o setor;
- ✓ Discussão e escolha dos projetos estruturantes dentro do PRODETUR, dentre os quais se destacam: Apoio a ações de capacitação dos diversos profissionais que trabalham no turismo, obras de infraestrutura (asfaltamento de rodovias, ampliação do aeroporto local, saneamento e urbanização em diversas cidades, plataforma de resíduos sólidos, sinalização), dentre outros.
- ✓ PDITS (à espera de implementação);
- ✓ Socialização dos eventos regionais, participação conjunta em feiras e eventos diversos;
- ✓ Proposta de instalação do teleférico de Martins;
- ✓ Capacitação para o inventário da oferta turística;
- ✓ Estradas – acesso;
- ✓ Sinalização turística, que será executada ainda esse ano;
- ✓ Curso de Guia de Turismo Regional (SEBRAE, SENAC e SETUR).

Em meio à descrição de tais ações, há regiões que ainda não enxergaram realização de atividades em decorrência da atividade turística, principalmente, advindas das deliberações de seu Conselho Regional.

Ainda não foram desenvolvidas ações concretas pelo Conselho da região, porém a forma de planejar turismo na região já é pensada de uma nova maneira por influência do Conselho (R – 04).

Quando questionado sobre o grau de atuação/participação desses gestores para com as reuniões do Conselho, as respostas foram incisivas quando todos afirmaram serem muito participativos ou possuírem uma participação influente.

Com relação à percepção sobre quais seriam os principais entraves para a implementação da regionalização do turismo em suas regiões, os gestores regionais apontaram os seguintes problemas:

- ✓ Falta de interesse dos gestores e questões políticas, tais como: apadrinhamentos, rotatividade, brigas políticas entre municípios etc. Sendo esses fatores os mais votados.
- ✓ A falta de planejamento estadual e a escassez de recursos financeiros foi o segundo fator mais lembrado.

Dentre as motivações para participarem dos Conselhos, esses gestores informaram que buscam, entre outras coisas: capacitação; networking e; informações sobre o setor.

c) Gestores municipais

Todos os entrevistados eram membros de Conselhos de Turismo em suas regiões. Quanto ao tempo de participação, 40% afirmaram estar no Conselho há aproximadamente dois anos, 20% participava há mais de três anos e, 40% participavam há mais de cinco anos. Dessa forma, questionou-se o significado de um Conselho e a razão de sua existência, bem como a importância que representava para o processo de regionalização do turismo, as respostas foram:

O Conselho é um espaço de grande importância para a criação e consolidação do turismo, pois é o local de discussão, informação e deliberação das políticas de desenvolvimento da atividade (M – 02).

Conselho é uma Instância de Governança Local para debater as diretrizes e planejar os investimentos necessários à atividade econômica. É uma maneira de manter o planejamento em longo prazo, independente das eleições locais e mudanças de gestores públicos (M – 03).

É um órgão composto por vários segmentos da sociedade e poder público que tem como objetivo deliberar sobre assuntos de interesses comuns de forma a propor melhorias e mudanças no determinado segmento (M – 05).

Dentre as ações desenvolvidas pelo Conselho em que atuam e que contribuíram para o desenvolvimento da atividade turística em sua região, os gestores municipais elencaram as seguintes ações:

- ✓ Criação de festivais gastronômicos;
- ✓ Discussão e validação de projetos;
- ✓ Elaboração do PDITS;
- ✓ Elaboração do Projeto de Roteirização;
- ✓ Elaboração do Projeto de Sinalização Turística;
- ✓ Vários cursos foram realizados através de ações do Conselho;
- ✓ Articulação entre os municípios para conhecer melhor a região.

Já no que se refere aos principais entraves à implementação do MacroPRT em sua região, os gestores municipais acreditam que a falta de interesse de alguns gestores, bem como a falta de planejamento estadual e poucos recursos financeiros são as maiores dificuldades encontradas para avanço e consolidação dessa política.

Dentre as motivações para participar do processo de regionalização do turismo, os gestores municipais apontaram:

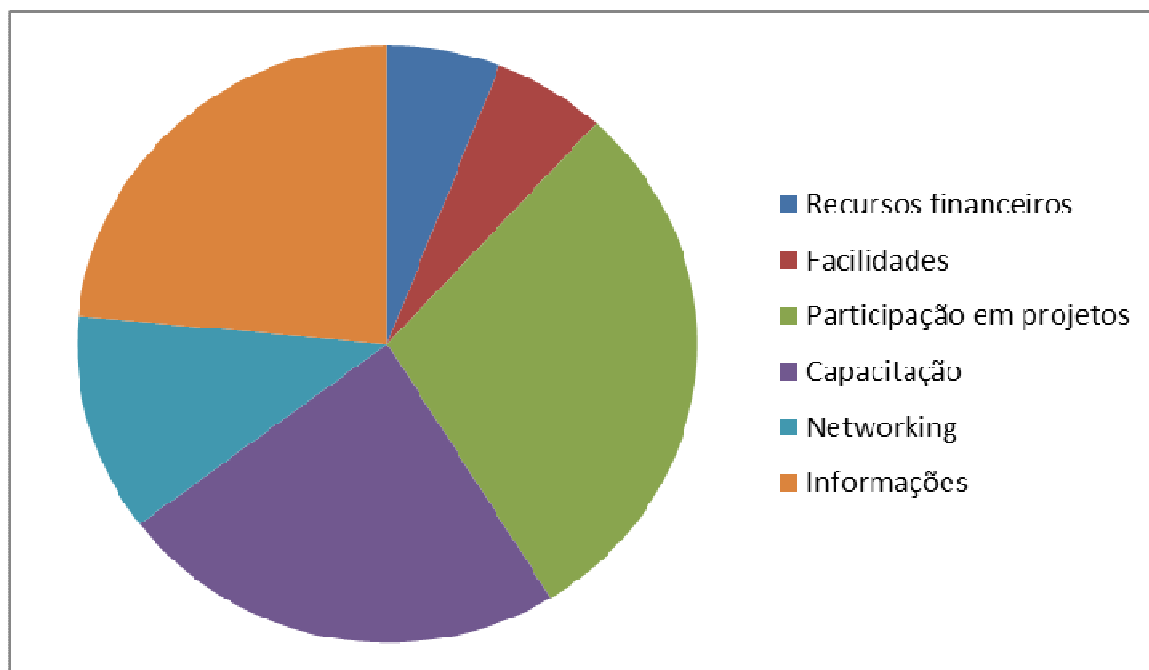


Gráfico 12 – Motivações para participar da regionalização do turismo

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

De acordo com o Gráfico 12, a maioria busca participar de projetos, obter informações e capacitações. De um modo geral, observa-se que tanto a participação quanto a percepção dos gestores, ainda, é incipiente para os rumos que a atividade turística pretende atingir com essa política de regionalização.

Na medida em que a regionalização do turismo se viabiliza, estados e municípios passam a entender a dinâmica do processo e a encontrar formas adequadas para gestão das regiões turísticas, o que exige profissionais qualificados (CORIOLANO, 2008, p. 88).

A fase de implementação da política é de grande relevância e deve ser acompanhada e monitorada, para que, quando houver uma análise de seus resultados alguns entraves sejam corrigidos e melhorados, aumentando as possibilidades de sucesso em todo o processo.

Nesse caso, a implementação do Macroprograma de Regionalização do Turismo no Rio Grande do Norte precisa, urgentemente, definir novos rumos, já que ainda está em andamento e, em alguns lugares, em fase inicial.

7.3 Resultados alcançados com o MacroPRT: a política de regionalização como vetor de desenvolvimento

A infraestrutura e a capacitação são exemplos de ações que vêm acontecendo a partir de incentivos e investimentos em consonância com essa política, no entanto, os atores não a reconhecem como principal elo nesse processo.

O PRODETUR, ainda, não é um programa que foi incluído na regionalização, a maioria dos gestores o citam como independente e principal vetor de desenvolvimento turístico para os destinos quando na verdade esse programa é, mais um elemento, parte do Macroprograma de Regionalização do Turismo.

A percepção avaliativa sobre impactos no turismo, desenvolvimento e Macroprograma de Regionalização do Turismo foi contemplada neste estudo, de modo que a opinião dos entrevistados reflete esses questionamentos.

Quanto ao fato de o turismo trazer impactos aos lugares, todos os entrevistados afirmaram que há impactos positivos e negativos trazidos ou advindos dessa atividade, dos quais, vale destacar os principais:

Impactos positivos	Impactos negativos
Oportunidade de negócios	Aumento da criminalidade
Melhora a autoestima das pessoas	Prostituição exploração sexual
Capacitação	Degradação ambiental
Geração de emprego e renda*	Aumento no custo de vida da população
Valorização da cultura local	Perda de identidade cultural
Infraestrutura*	Especulação imobiliária*
Desenvolvimento*	Crescimento desordenado das localidades
Entrada de divisas	Aumento no consumo de drogas
*mais citados.	

Quadro 15 – Impactos causados pelo turismo

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

No entanto, ao serem questionados por que isso acontece, as respostas dos entrevistados foram as mais diversas:

Porque o turismo é uma atividade transversal. Ele tem grande impacto em diversos segmentos da economia. Esses impactos podem ser positivos ou negativos (E – 01).

Porque é muito difícil controlar a entrada e saída das pessoas e o que elas estão fazendo o tempo todo. O turismo traz mais coisas positivas do que negativas. É só saber planejar, cobrar e fiscalizar (E – 03)

As novas divisas que entram na cidade aquecem a economia local e geram emprego, através de uma atividade econômica que tem uma capilaridade bastante abrangente. Contudo, com o aquecimento da economia chega a

elevação do custo de vida (valor de venda e aluguel de imóveis, aumento no preço dos serviços etc.) (E – 04).

Porque o turismo lida diretamente com importantes vertentes do desenvolvimento entre elas a social, econômica e ambiental, os impactos são inevitáveis (R – 01).

Porque ao incluir novas culturas em uma determinada população sempre haverá mudanças, sejam elas culturais, financeiras, sociais. Mudam-se os hábitos locais com o decorrer do tempo (R – 04).

Quando não há planejamento nem organização do setor as áreas são afetadas (R – 05).

A atividade do turismo envolve vários fatores entre eles o social, pois trata na maioria das vezes do intercâmbio de culturas e costumes diferentes que podem vir a serem alterados em virtude das influências que podem ser boas ou negativas para o destino turístico. O ambiental que pode ser degradado e poluído em decorrência da exploração da atividade já que os recursos naturais são os principais atrativos do turismo, além do impacto econômico que pode ocorrer com a supervalorização dos imóveis, produtos e serviços daquela região (M – 05).

Porém, o setor que o turismo provoca impactos negativos diretos, citados pelos entrevistados, foi o ambiental, seguido do sociocultural. E que isso acontece, principalmente por falta de planejamento e de interesse e capacitação dos gestores; ou seja, eles reconhecem que as pessoas que atuam na área ainda são mal preparadas para a complexidade do turismo. “O impacto sempre vai existir, mesmo que haja planejamento, interesse ou capacitação porque o turismo é uma atividade cheia de contratempos” (R – 03).

Se houve contribuições dadas pelo processo de regionalização para consolidar o turismo no Estado, apenas 02 gestores informaram que não houve contribuições dadas pela regionalização do turismo. O que, de fato, não tem ocorrido nos polos de turismo Serrano e Agreste-Trairi, principalmente por terem iniciado nesse processo recentemente.

Sem mudanças na política regional que se tem levado a cabo no Brasil há décadas, com um privilegio latente a dadas porções do território, não há setor da economia que possa minimizar disparidades socioeconômicas entre uma e outra região (KANITZ et al., 2010, p. 117).

De um modo geral, os gestores avaliaram a política de regionalização do turismo como sendo boa, no entanto, alguns a consideram ruim e/ou regular.

Dentre os Itens associados ao desenvolvimento pelos entrevistados, merece destaque as melhorias sociais, tais como saúde, moradia, transporte e

alimentação. Além desse quesito, outros foram lembrados pelos gestores como elementos associados ao desenvolvimento de lugares, a saber:

- ✓ Crescimento econômico;
- ✓ Qualidade de vida;
- ✓ Aumento na quantidade de empregos;
- ✓ Educação;
- ✓ Meio ambiente sustentável.

Conforme discutido, ao longo deste estudo, sabe-se que o crescimento econômico é distinto de desenvolvimento e que o aumento na quantidade de empregos é um discurso plenamente presente, especialmente através de programas de governo. Sabe-se que há relação e distinção entre um e outro, porém os gestores ainda confundem os termos e sua interpretação, quando boa parte dos entrevistados aponta que há relação, mas não há distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico.

Todos os fatores apontados na análise do processo de crescimento e desenvolvimento econômico da segunda metade do século XX indicam a necessidade imediata de os países desenvolvidos definirem uma política global que permita aos países em desenvolvimento uma participação na economia global do futuro, de forma que o abismo entre os extremos diminua e que as sociedades em desenvolvimento encontrem internamente a força exigida para a adoção de políticas distributivas que diminuam a distância entre ricos e pobres dentro de um mesmo país. Somente assim poderemos ter a perspectiva de um mundo com menos pobreza e mais igualdade de condições de vida ao alcance dos indivíduos (LAGE e; MILONE, 2009, p. 207).

Dann (2002) informa que o desenvolvimento do turismo, da mesma forma que o próprio turismo, ainda se encontra no estágio inicial do seu avanço teórico. Assim, chama atenção um dado quanto à opinião de todos os gestores de turismo do estado (entrevistados) afirmar que há relação entre a regionalização do turismo e o desenvolvimento local.

Desenvolvimento local não envolve, necessariamente, crescimento econômico, mas sim o alcance de melhores condições de vida pelos meios disponíveis em uma dada comunidade ou sociedade vivendo em um dado lugar. Nesse sentido, o desenvolvimento local é um processo socializante, no qual as comunidades envolvidas são protagonistas de seu tempo e de seu espaço e não sujeitos hegemônicos (CRUZ, 2010, p. 27).

Visando entender de que forma se dá esse processo de desenvolvimento local através da regionalização, os gestores explicaram que:

A regionalização se dá de forma a contemplar regiões e não somente um local. Roteirização que contempla todos os municípios é uma forma de desenvolver todos por igual (E – 02).

O programa pode e deve ser uma ação de fomento de uma das atividades econômicas mais importantes em nosso estado (E – 04).

Infraestrutura; capacitações; investimentos da iniciativa privada; surgimento de novas oportunidades de geração de emprego e renda. O desenvolvimento local ocorre porque há o interesse do município em desenvolver o turismo e começa a buscar recursos, articulações, etc. mesmo sem planejamento, o que é um ponto negativo (R – 03).

A principal foi a percepção da importância do planejamento turístico e a perspectiva de desenvolvimento coletivo. É inviável o desenvolvimento isolado, a regionalização fortalece cada indivíduo e beneficia a todos (R – 04).

Para os interiores é praticamente a única forma de desenvolvimento (M – 04).

Com relação ao último comentário, pode-se observar claramente o exagero do gestor municipal quando trata o turismo como única forma de desenvolvimento quando, ao menos, a maioria não sabe sequer o que significa o termo.

A roteirização, a existência do programa e investimentos diversos, bem como a participação na construção de um planejamento turístico refletem, sob medida, como o processo de regionalização vem deixando contribuições. Portanto, sabe-se que medidas estruturais não traduzem o alcance de melhorias em prol da coletividade. Ademais, não se pode concluir se tais ações visem melhorias para benefício de toda a sociedade local, assim como não se pode afirmar que as transformações socioespaciais são decorrentes da atividade turística em determinados lugares.

Por outro lado, a participação da população no desenvolvimento do turismo é relevante na medida em que está inserida no processo. Quanto a isso, o estudo aponta que os gestores são incisivos sobre essa possibilidade e, a maioria, justifica dizendo que:

O turismo antes de tudo tem que ser bom para a população. A atividade turística deve ser sustentável e a população se insere na sustentabilidade social (E – 01).

É um ator ativo do município e é quem sabe das necessidades que existem (E – 02).

Porque como o turismo é uma atividade que depende, quase que totalmente, de serviços para funcionar bem, não se pode deixar a população fora (E – 03).

Por ser um ator fundamental, vez que sofrerá os impactos positivos e negativos, podendo ser um importante aliado ou não (E – 04).

Para garantir que o turismo se desenvolva de uma maneira que beneficie a todos e não pela vontade de poucos políticos (R – 04).

Eles são os atores principais deste desenvolvimento (M – 04)

Porque ela é um instrumento indispensável para o processo não só como integrante, mas como beneficiária do desenvolvimento (M – 05).

A cultura deixada pelo PNMT de que o turismo precisa ser bom para a população primeiro, depois para o visitante; é evidenciada na fala dos gestores.

A estratégia geopolítica de compartimentar espaços para trabalha-lo em porções menores e alcançar objetivos imediatos e localizados, além de proporcionar relações sociopolíticas diretas e viáveis, contribui para a solidariedade espacial. Trabalhar a escala regional não significa isolar-se da escala global, pois o regional não se explica por ele mesmo, e, sobretudo, insere-se de forma atuante no espaço nacional. Assim, região, município, comunidades, estão relacionados ao nacional e ao global. Esta articulação abre espaço para o fortalecimento de organizações locais, aumentando a capacidade de participação de pequenos municípios e lugares com apresentação de diferentes propostas no debate do desenvolvimento local. Proposta que não tem centralidade na economia, mas na participação comunitária com pluralidade de sujeitos e de saberes (CORIOLANO, 2008, p. 84).

A Realidade de avaliação da política MacroPRT, através da interpretação dos conceitos mencionados por Dye (2005), informa que a política de regionalização do turismo no Rio Grande do Norte, pode ser identificada em alguns modelos existentes, tais como:

- ✓ Modelo de processo que aborda a política a partir de um conjunto de fases (assim como os módulos operacionais);
- ✓ Modelo racional que proporciona o máximo de ganho para a sociedade (o discurso da regionalização propõe que a comunidade local obtenha bons resultados e ganhos em infraestrutura, acesso);

- ✓ Modelo incremental, em que as políticas dão continuidade às ações desempenhadas no passado (o PRT é uma continuidade à interiorização do turismo, iniciada com o PNMT);
- ✓ Teoria dos grupos onde a política pública é resultante da luta de grupos de interesse em prol de um equilíbrio de poder e de influência (a cadeia produtiva do turismo busca ser ouvida e ter controle das ações de desenvolvimento do turismo em seu território, principalmente através dos conselhos regionais);
- ✓ Teoria da elite onde as políticas públicas são voltadas para preferências e valores da elite governante supõe que a elite molda a opinião das massas (ocorre em turismo, com o PRT, quando há questões políticas envolvendo a escolha de secretários de turismo para o Estado e para os municípios);
- ✓ Teoria da escolha pública onde todos os atores procuram maximizar seus benefícios pessoais em política como fazem no mercado (nas reuniões de Conselhos Regionais fica claro essa teoria quando há discussões que giram em torno de interesses próprios, especialmente da iniciativa privada).

Os gestores afirmam que “o tempo é pouco para fazer tantas obras, tantos projetos etc. o importante é fazer algo para deixar a marca” (R – 03). Esse registro informa o quanto à divulgação do que é feito para impressionar as massas, é tida como relevante no desenvolvimento do turismo. A preocupação maior é aparecer, mostrar o que está sendo feito, se não os esforços não valerão a pena.

Se a política de regionalização traz desenvolvimento, seja ele social, político-institucional, econômico, cultural e ambiental, o presente estudo não pode afirmar. O que se sabe é que importantes comentários aqui registrados traduzem os modelos de implementação dessa política, bem como discute a importância da atividade turística para as regiões. Ao mesmo tempo em que alerta para os exageros produzidos nos discursos não somente do poder público, mas também da iniciativa privada, do terceiro setor e até mesmo da população local.

Essa política tem alcançado resultados em outros estados do país, de acordo com dados do MTur (2010), através de cases de sucesso em sua implementação. Porém, analisar o MacroPRT sob a ótica de sua formulação e implementação, é algo dinâmico e mostra a carência de estudos nessa perspectiva de análise.

A relação do governo com o turismo é tão complexa que as pesquisas científicas deveriam discutir como e de que forma as ações governamentais e o próprio governo influenciam e impactam a atividade turística. No entanto, poderiam ser desenvolvidos estudos que procurassem analisar como as ações dos governos, em todos os níveis, têm sido influenciadas pelo turismo (PANOSSO NETTO, 2008, p.123).

No Rio Grande do Norte, apesar de alguns gestores opinarem sobre esse processo, nota-se que a maioria vê possibilidades de desenvolvimento a partir dessa política. Contudo, os órgãos governamentais deveriam trazer à tona a realidade das limitações quanto a esse possível desenvolvimento através de uma política pública como propõe a regionalização.

O orçamento disponível para o MacroPRT é outro agravante que precisa ser melhorado, como pode ser observado na Tabela 04 sobre o repasse do Ministério do Turismo aos Estados para implementar o Programa de Regionalização do Turismo. Tais recursos são destinados ao fortalecimento da gestão nas regiões, à instituição das instâncias de governança regionais, entre outros instrumentos para sua implementação, os valores são em R\$.

ESTADO	REPASSE	CONTRAPARTIDA	TOTAL
Bahia	159.610,00	33.032,00	192.662,00
Ceará	200.629,00	39.967,00	240.596,00
Pernambuco	179.622,13	38.860,00	218.482,13
Rio Grande do Norte	180.000,00	20.000,00	200.000,00

Tabela 04 – Repasse do MTur para o PRT

Fonte: MTur (2009, p.15)

Essa Tabela foi extraída de documento do Ministério do Turismo onde são revelados os recursos para implementação da regionalização turística, porém, os Estados, acima expostos, foram selecionados por serem, na região Nordeste, os principais em termos de demanda e fluxo turístico no contexto nacional.

Além da contrapartida dos Estados ser pequena, sabe-se que esses valores são considerados baixos para a gestão e implementação de uma política com a complexidade e as metas que a regionalização do turismo possui.

Todavia, no que concerne à avaliação das ações implementadas por essa política, no ano de 2010, o Ministério do Turismo aplicou um questionário eletrônico em todo o país com alguns gestores estaduais e participantes dos grupos gestores de destinos indutores. Esse instrumento visou colher informações sobre a Avaliação

da Política de Regionalização do Turismo, ao todo foram 47 questões objetivas e 02 subjetivas.

Dentre os questionamentos, alguns temas foram selecionados como importantes: desenvolvimento do turismo, contendo 16 questões; implementação da estratégia do programa, 04 questões; gestão do turismo, 14 questões; estruturação da atividade turística, 03 questões; produção associada ao turismo, 10 questões. As perguntas subjetivas pediam para listar as lições aprendidas com o programa e; indicar as principais recomendações para o Ministério do Turismo para a continuidade da implementação do programa.

A proposta da avaliação foi contribuir para que essa linha do tempo continue sendo escrita, coletivamente, mas com o programa ampliado, fortalecido e consolidado, dentro e para além do Ministério do Turismo, no sentido de orientar atores importantes do turismo no País a lançar um olhar investigativo para trás, a enxergar o presente de forma clara e projetar e construir o futuro em alicerces sólidos (MTur, 2010, p.16).

Ora, sabe-se que a opinião dos gestores estaduais, tão somente, não pode resumir todo o esforço das ações implantadas localmente, uma vez que nem as instâncias de governança regionais nem os gestores municipais foram ouvidos no Rio Grande do Norte. A descentralização e a participação integrada não ocorreram nessa tentativa de avaliação do programa de regionalização do turismo realizada recentemente.

Os resultados não podem refletir a realidade dos Estados, quando nem todos os representantes da cadeia produtiva que participam da implementação desse programa foram ouvidos. Além de falha, a avaliação da regionalização deve refletir os interesses e anseios da maioria e não de poucos, servindo como instrumento base para melhorar e monitorar, com certa periodicidade, os resultados dessa política. Não há constância nem prática por parte do Ministério do Turismo na etapa monitoria e avaliação do PRT, conforme ensina suas próprias diretrizes operacionais.

A avaliação sinaliza a urgência de uma maior sinergia 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. Nesse sentido, o Programa deve ter o seu foco na dimensão territorial do turismo, evitando-se sobreposição de atribuições entre áreas do MTur (MTur, 2010, p. 58).

Percebe-se que a avaliação ainda precisa de ajustes. Mais ainda, ela precisa ocorrer, de fato.

7.4 O índice de regionalização em municípios turísticos do Rio Grande do Norte

O IR se configura como uma das ferramentas que poderão medir os resultados obtidos com a implementação do MacroPRT, mas não é o único no trabalho, visto que as entrevistas e a opinião dos gestores também é uma forma de conhecer essa realidade.

O uso do indicador é importante para fins de gestão, planejamento e tomada de decisões, servindo como um instrumento de atuação pública. Inclusive, para orientar, elaborar e avaliar programas e projetos. É tido como um objeto de investigação, uma vez que subsidia informações de qualidade, podendo ser usado na definição, desenvolvimento e avaliação de políticas. Pode, até mesmo, contribuir na construção de um diagnóstico territorial e turístico.

Os indicadores se agrupam de acordo com os temas ou problemas previamente identificados e contemplam diversos setores: infraestrutura, atrativos, planos e programas, órgãos consultivos etc. sob a ótica da política de regionalização com seus módulos operacionais.

Os gestores entrevistados, que representam as 05 regiões turísticas do Estado informaram que, ou não percebem ou consideram a aplicação de índices turísticos como insuficiente ou falha. Talvez, o maior exemplo que se pode mencionar, atualmente, no que se refere à utilização de índices no setor de turismo é o estudo de competitividade dos 65 destinos indutores.

Este estudo tem o intuito de mensurar, de forma objetiva, diversos aspectos – entre eles os econômicos, sociais e ambientais – que indicam o nível de competitividade dos destinos turísticos. A partir da identificação e do acompanhamento de indicadores objetivos, e da geração de um diagnóstico da realidade local, torna-se mais viável a definição de ações e de políticas públicas que visem ao desenvolvimento da atividade turística (MTur, SEBRAE, FGV, 2008, p. 07).

Todos os gestores consideraram os índices como ferramentas importantes e, que podem trazer consequências para os polos turísticos. Tais consequências podem ter ligações diretas com diversos setores na gestão de um destino. Os gestores informaram que o IR poderia contribuir na gestão econômica, sociocultural, político-institucional, turística e ambiental.

Para tanto, aplicou-se um questionário padrão (ver Apêndice A) com 05 gestores de municípios das regiões ou polos de turismo do Estado. Os resultados foram medidos e subdivididos de acordo com as dimensões ou módulos do Macroprograma de Regionalização do Turismo.

Sendo: D1 = Sensibilização; D2 = Mobilização; D3 = Institucionalização da instância de governança; D4 = Elaboração do plano estratégico; D5 = implementação do plano estratégico; D6 = sistema de informações turísticas; D7 = roteirização turística; D8 = promoção e apoio à comercialização; D9 = monitoria e avaliação do programa. Os resultados podem ser observados no Gráfico 13.

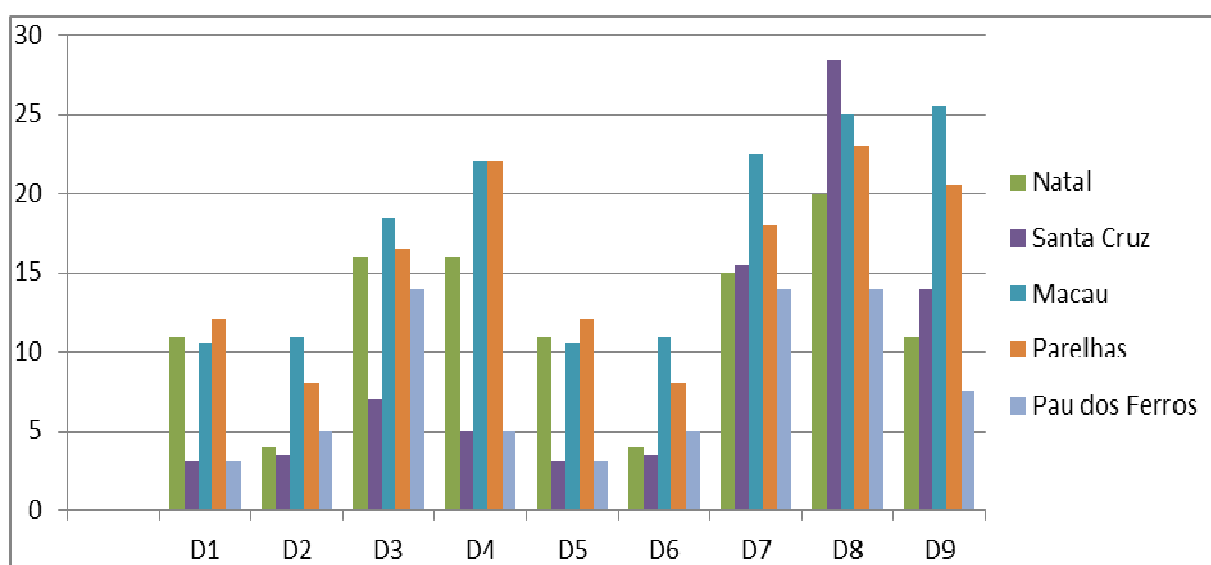


Gráfico 13 – Resultados das dimensões do índice de regionalização nos 05 municípios
Fonte: Dados da pesquisa, 2011

Analisando a dimensão 01 (sensibilização), observa-se que Pau dos Ferros e Santa Cruz ficaram com uma pontuação de nível baixo. Isso revela a opinião dos gestores desses municípios quanto às questões associadas à sensibilização para o turismo e sua implementação através do Macroprograma de Regionalização do Turismo.

Na dimensão 02 (mobilização) há um destaque para Natal, de acordo com o gestor entrevistado, a mobilização não é implementada de forma satisfatória nesse destino. Além de Pau dos Ferros e Santa Cruz, municípios inseridos em regiões que estão despontando para a regionalização apenas há dois anos, diferente de Natal que já trabalha em prol do desenvolvimento do turismo há décadas.

Na dimensão 03 (institucionalização da instância de governança), mais uma vez Pau dos Ferros e Santa Cruz apontam dificuldades encontradas na implementação. Vale salientar que, de fato, a região Agreste-Trairi, da qual Santa Cruz faz parte, não está com sua instância ativa, apesar de institucionalizada ela não funciona há muitos meses. Na região Serrana, na qual Pau dos Ferros se insere, as reuniões ocorrem, mas não tem trazido resultados significativos, nem tampouco a produtividade das discussões é boa. Fatores que podem justificar o baixo nível que ambos os municípios obtiveram nessa dimensão.

Na dimensão 04 (elaboração do plano estratégico) os destinos bem posicionados, são: Parelhas, Macau e Natal. Isso reflete o momento vivido por suas regiões: Seridó, Costa Branca e Costa das Dunas, respectivamente. O PDITS está em fase de elaboração nesses 03 polos do Estado.

A causa de fundo está constituída por uma espécie de círculo vicioso que impede planejar, uma vez que um meio acostumado a improvisar vê-se obrigado a continuar improvisando porque suas urgências o impedem de plicar os planos. Outro motivo é encontrado na não compreensão de que os esquemas teóricos utilizados no planejamento não podem progredir se os dirigentes e os e maioria da população desconhecem que o fundamental de todo plano é o acordo e o compromisso das forças sociais para encarar seriamente e, com os necessários sacrifícios, a mudança estrutural dos aspectos internos que causam o subdesenvolvimento (BOULLÓN, 2005, p.16).

Na dimensão 05 (implementação do plano estratégico) nota-se que todos os municípios avaliaram como baixo nível a sua implementação, já que conforme discutido na dimensão 04, ainda encontram-se em fase de elaboração os referidos planos, não podendo obter notas melhores, já que não forma implementados. O mesmo vale para os dois municípios que sequer possuem PDITS em fase de elaboração, Santa Cruz e Pau dos Ferros.

Na dimensão 06 (sistema de informações turísticas), o município de Parelhas obteve médio nível, uma vez que o processo de inventariação da oferta turística ocorreu recentemente, assim como todos os demais municípios da região do Seridó.

Na dimensão 07 (roteirização turística) os municípios de Macau e Parelhas exibem níveis ideais de implementação, uma vez que o SEBRAE em convênio com a Setur realizaram trabalhos de roteirização em ambas as regiões que contemplam esses municípios. No Estado, os roteiros elaborados através de

consultorias contratadas e especializadas retratam a realidade dessa dimensão e de sua implementação nos polos Seridó e Costa Branca, ao passo que nas demais regiões não há roteirizações oficiais, apenas o trabalho de comercialização da iniciativa privada com passeios e roteiros próprios.

A dimensão 08 (promoção e apoio à comercialização) aponta uma realidade não muito animadora, uma vez que um município como Santa Cruz, principalmente, que mal obteve implementação de nenhuma das dimensões anteriores, desponta como o principal destino nesse cenário. Sabe-se que o investimento realizado pela prefeitura desse município para divulgação do turismo religioso tem atraído a atenção da mídia e de curiosos. Em termos de gestão e planejamento, o município não se encontra preparado para atrair e atender ao fluxo e demanda que surgirão em breve.

Trata-se de um problema de enfoque da função pública que posterga indefinidamente a implantação de elementos sérios referentes ao futuro e orientados para corrigir os defeitos estruturais do presente. Deste modo, uma administração que optou por gastar seus mínguos recursos iniciais na manutenção de um pessoal inoperante e por destinar investimentos mínimos para tentar resolver as dificuldades atuais, utilizando a promoção como único instrumento, não faz senão consolidar sua estagnação, pois indiretamente minimiza o papel do Estado como impulsionador do desenvolvimento do setor turismo. Assim, este fica sujeito ao estímulo que lhe pode ser dado pela iniciativa privada, muitas vezes contraditório devido à ausência de planos que harmonizem o acúmulo de iniciativas desconectadas entre si que se originam nesse meio (BOULLÓN, 2005, p. 25).

A dimensão 09 (monitoria e avaliação do programa) denuncia que o destino Natal não possui monitoria das ações de implementação da regionalização turística, assim como não avalia esse programa. Por ser a capital do Estado, esse destino deveria estar mais bem preparado para conduzir tal processo, especialmente por se tratar de um dos destinos indutores do turismo nacional.

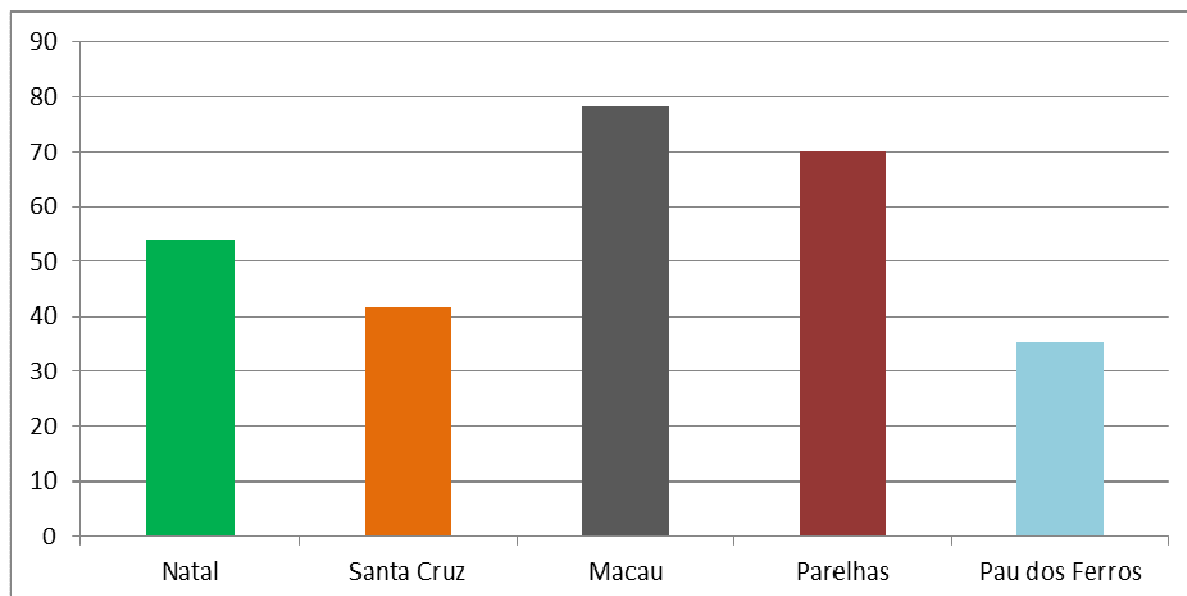


Gráfico 14 – Índice de Regionalização

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

O Gráfico 14 mostra como está a implementação da regionalização, a partir dos módulos operacionais do MacroPRT e, a partir da visão dos gestores municipais, isto é, o Índice de Regionalização do Turismo. Isso não implica dizer que um município é melhor ou pior do que outro, pelo contrário, aponta as necessidades e insuficiências quando da implementação da política pública de regionalização. Quais são os pontos que precisam ser melhorados, porque os resultados obtidos foram esses, como esses números podem ser aumentados e o que eles representam, de fato, são questões que podem contribuir para a construção de uma visão crítica acerca do debate ora discutido.

O fato é que todos os municípios, em maior ou menor grau, precisam repensar o processo de implementação dos módulos operacionais do MacroPRT de forma séria, pois cada um possui peculiaridades que os torna diferentes em todos os âmbitos de avaliação desse processo de turistificação em seus espaços.

Acrescentam-se a inadequação ou inexistência de infraestrutura urbana, – as referentes ao turismo propriamente dito – a baixa qualidade dos serviços oferecidos em virtude da pouca qualificação da força de trabalho, a sujeição a objetivos elaborados no exterior e a distancia dos principais países emissores de turistas – hemisfério norte para os países que detêm condições favoráveis à recepção de turistas, em geral situados no hemisfério sul. Esse último aspecto compromete o preço das viagens, pois as passagens são mais caras e requerem como compensação períodos de estada mais prolongados (PAIVA, 2001, p. 31).

Portanto, há uma necessidade de realizar adaptações para cada município, isto é, para entender melhor a realidade de aplicação e implementação do IR nos lugares. A presente pesquisa traz os resultados de forma ampla, não analisando cada destino de forma isolada, uma vez que o índice é um parâmetro e indica um norte sobre a situação das regiões através de um município selecionado, como informam os procedimentos metodológicos dessa pesquisa.

Ao tentar medir os efeitos produzidos pelo turismo, não se pode desconsiderar a influência que os destinos sofrem com a implementação de programas e projetos através das políticas públicas. Para tanto, um indicador pode ser útil para analisar se o desenvolvimento regional ocorre através do turismo, de forma planejada e integrada.

Os indicadores são instrumentos revisáveis segundo sua evolução. Portanto, sugerem-se que o índice de regionalização seja revisado a cada dois anos, tempo suficiente entre uma avaliação e outra, que pode trazer ações mais expressivas, dando tempo ao gestor depois da avaliação de corrigir erros ou melhorar processos em seu município.

A realização de duas avaliações para o IR a cada 04 anos é um período considerado positivo, já que compreende eleições municipais e pode deixar, caso haja mudanças na gestão do turismo, um banco de informações para a continuidade das ações e da política de regionalização.

Com relação ao controle operacional e detecção do estado atual e desejável, cabe realizar, sob uma perspectiva analítica e propositiva estudos, que melhor compreendam ou sugiram melhorias contínuas ao índice ora proposto.

É importante, criar um sistema de gestão da regionalização a partir dos dados obtidos com o IR, bem como a criação de um observatório de regionalização para medir e obter informações dos indicadores.

O princípio norteador do PNMT foi a descentralização das ações por meio da municipalização visando fortalecer o poder público municipal para que, em conjunto com as instituições privadas e os representantes da comunidade, assumisse a corresponsabilidade e fosse participe da definição e da gestão das políticas, dos programas e das ações locais voltadas para o desenvolvimento do turismo sustentável (EMBRATUR, 1999 apud KANITZ et al., 2010, p. 103).

8 CONCLUSÕES

Dentre os aspectos mais relevantes elencados por esta pesquisa, pode-se destacar as abordagens feitas envolvendo assuntos de interesse para o setor do turismo, tais como: desenvolvimento regional, políticas públicas, regionalização, gestão e indicadores.

A dissertação apresentou temas atuais e que vão ao encontro dos propósitos de estudos e pesquisas no campo do turismo ou que fazem relação com esse. Teve como principal tema a análise da implementação de política pública macro de turismo que tem aporte no desenvolvimento através de regiões turísticas em todo o país. O Rio Grande do Norte foi o centro dessa análise, especialmente através dos gestores que lidam diretamente com a aplicação das ações ofertadas pelo Macroprograma de Regionalização do Turismo, do Ministério do Turismo.

Com a elaboração deste estudo, a análise crítica se configura como um ponto forte, uma vez que contribui para o incremento de pesquisas e estudos científicos no campo teórico do turismo, de forma séria e profunda.

A abordagem sobre desenvolvimento tratou de mostrar a relação e distinção presente no conceito entre esse e o crescimento econômico, tendo como principal objetivo esclarecer as exageradas e difundidas práticas de que o turismo é gerador de emprego e renda e, por isso, traz desenvolvimento aos lugares. É preciso haver entendimento sobre tais afirmações, para que não haja equívocos e expectativas supervalorizadas, como vem ocorrendo nos discursos do setor turístico em todas as esferas.

Focar no planejamento turístico integrado foi uma maneira de mostrar ao leitor que o turismo precisa estar respaldado sobre princípios coerentes e organizados, de forma a sistematizar todo o processo e evolução do setor nos mais variados segmentos que abrange. Com isso, evidencia-se que a participação de todos os atores que compõem a cadeia produtiva do turismo devem estar presentes em discussões e formatação de planos para construir cenários futuros, já que o interesse e benefício devem ser direcionados para todos esses atores.

No que concerne ao debate sobre políticas públicas, foi importante destacar conceitos, modelos, análises e etapas que direcionam melhor o planejamento e a construção da agenda. As relações de poder que, ora se processam, em especial na gestão descentralizada coordenada pelo Ministério do

Turismo, necessitam de articulações que exerçam um poder de controle, fiscalização e proposição.

A regionalização do turismo, principal foco de análise da atual dissertação, obteve aporte teórico-metodológico que possibilitou uma análise de sua realização existente no Estado, nos últimos anos. Apesar de ter sido um desafio, pois não há estudos com profundidade suficiente para dar suporte a uma análise crítica, já que a maioria das publicações exalta essa política ou não a estuda sob o enfoque das regiões turísticas que os estados possuem, nem tampouco abordam aspectos relacionados ao desenvolvimento regional que tenciona induzir nos lugares onde é implementada.

Dessa forma, os gestores do Rio Grande do Norte apontaram falhas na implementação dessa política no Estado. Ao serem questionados sobre conhecerem essa política, todos afirmaram saber, ao menos, quais eram as diretrizes do MacroPRT, mas quando pedido que citassem exemplos, todos erraram. Não há reciclagem ou apresentação da política aos gestores, a maioria não sabe que a regionalização possui status de Macroprograma, nem o próprio MTur incentiva esse conhecimento que é importante, já que os programas e projetos que fazem parte dessa pasta não são implementados no Estado por não haver interesse, recursos ou demanda. Muitas vezes, o gestor não sabe que existem ações para segmentos que gostariam de trabalhar, a exemplo da Produção associada ao turismo.

Outro fator que chama a atenção para a implementação do MacroPRT no Estado é que na SETUR, órgão oficial do turismo no Estado e responsável pelo repasse de informações e condução de boa parte das ações, não há recursos humanos suficientes para trabalhar com essa política, apenas uma coordenadora e uma equipe de 03 pessoas para atenderem as demandas do MTur com todos os programas e projetos que disseminam.

Nos municípios mais desenvolvidos turisticamente, nota-se que normalmente existe um cargo de coordenador de turismo, esse é o executor das ações, enquanto o cargo de secretário de turismo é político. Apesar das atribuições que possuem, ao fazer um comparativo de que existem prefeituras com um quadro técnico maior do que o da própria SETUR para implementação do MacroPRT, torna-se desafiador pensar num turismo com bases na regionalização que venha a mudar a paisagem rumo a um desenvolvimento social, econômico, político e ambiental nos moldes da sustentabilidade como próprio MTur difunde.

Outro questionamento pertinente que se revela diz respeito à formação dos gestores, todos possuem formação superior e alguns em turismo. Todavia, parece que a distância entre o que se aprende e o que se pratica, ainda é algo que não se funde.

Por outro lado, vale salientar que importantes avanços como a criação das 05 regiões turísticas e de seus Conselhos de Turismo estarem institucionalizados proporcionam um ambiente que se mostra articulado, porém ainda não está sensibilizado ou mobilizado em grande parte dos municípios que estão inseridos nessas regiões.

Ao passo que a validação e o aporte de recursos advindos do programa de desenvolvimento do turismo – PRODETUR se configura como importante fonte de melhorias em infraestrutura e capacitação para 03 das 05 regiões turísticas do Rio Grande do Norte.

De modo geral, não se pode dizer que a implementação da regionalização ocorra de forma plena no Estado, isso está longe de acontecer. A formulação da política é boa, mas a ineficiência na gestão por diversos fatores já mencionados prejudica sua implementação. A avaliação dessa política acaba não sendo boa, ou melhor, ela não acontece ou quando acontece é falha.

Quanto ao Índice de Regionalização do Turismo, adaptado e reformulado para atender aos módulos operacionais do MacroPRT e dar subsídios à discussão sobre a implementação da política de regionalização do turismo, buscou trazer nas discussões sobre indicadores turísticos uma relevante contribuição e incentivo ao uso de tais ferramentas na gestão pública do turismo em municípios.

Um ensaio foi realizado através deste estudo, porém, sabe-se que adaptações e melhorias contínuas precisam ser estabelecidas para que se mantenha um padrão de qualidade e confiabilidade. Conclui-se que a aplicação desse índice revelou os gargalos já existentes e mencionados na implementação do MacroPRT, mas não se pode definir os resultados aqui alcançados ou generalizá-los, já que uma amostra de 05 municípios, mesmo que esses representem as 05 regiões turísticas do estado, não pode traduzir a realidade dos demais 82 municípios de interesse turístico para o Rio Grande do Norte.

Considerando Pontos críticos e fortes, considera-se que não existem indicadores universalmente válidos, logo devem se adaptar à especificidade de cada

área de estudo. E que, o desenvolvimento está enraizado nas condições locais, tendo na população local um dos alicerces para sua construção ao longo de anos.

Assim, a atividade turística não pode prometer trazer uma realidade desenvolvimentista regionalmente quando não planejada ou preparada para enfrentar seus próprios gargalos. Conclui-se que o Rio Grande do Norte não implementa de forma satisfatória a política de regionalização do turismo por uma série de aspectos abordados neste estudo, nem tampouco pode-se afirmar que seus gestores estejam empenhados nisso.

GESTORES	MACROPRT	ÍNDICE DE REGIONALIZAÇÃO
Instância estadual	A implementação e avaliação da política apresenta falhas, no RN algumas dificuldades como falta de pessoas qualificadas nos órgãos estaduais de turismo representam um gargalo e prejudicam a regionalização e o desenvolvimento do turismo.	A incipiência de indicadores turísticos não é algo que preocupa os gestores estaduais, apesar de considerarem uma ferramenta importante no desenvolvimento turístico.
Instância Regional	Existe um conhecimento superficial sobre o plano nacional do turismo e seus respectivos programas e projetos, a exemplo do MacroPRT. Mesmo alguns sendo gestores e comandando reuniões de conselhos regionais de turismo, não conseguem citar diretrizes ou ações de regionalização turística. A imagem do PRODETUR ainda é muito forte sob todos os aspectos na condução dos trabalhos desses gestores.	Quase nenhum conhece o principal exemplo de uso de indicadores pelo Governo Federal atualmente, o estudo de competitividade dos 65 destinos indutores. Muitos acreditam que essa ferramenta é importante, apesar de não conhecerem exemplos em turismo.
Instância Municipal	Muitos ainda acreditam estar participando do PNMT, programa que foi finalizado no ano de 2002. Isto mostra o quanto a rotatividade dos secretários municipais de turismo podem afetar os destinos quanto a implementação de políticas públicas, ao passo em que denuncia a falta de reciclagem, ou melhor, acompanhamento pelo órgão gestor estadual do turismo junto aos municípios.	O índice de regionalização mostrou ser uma ferramenta relevante, pois o gestor municipal tem a oportunidade de fazer uma auto-avaliação de sua gestão no município sob os respaldos da política de regionalização, principal referência para o desenvolvimento e a gestão de destinos no país.

Quadro 16 – Principais conclusões

Fonte: Elaboração própria, 2011

9 SUGESTÕES

Por fim, algumas sugestões que, ora se apresentam, a partir deste estudo estão elencadas de acordo com a atuação dos gestores em suas instâncias, conforme segue:

Para os gestores estaduais

- ✓ Aplicar instrumento que define municípios quanto ao aporte turístico que possuem, classificando-os em municípios turísticos, com potencial turístico e como de interesse turístico, visando remapear a regionalização no Estado, visto que a quantidade de municípios é grande para o não atendimento e a não participação da grande maioria;
- ✓ Elaborar, a partir do modelo de gestão de destinos de Valls (2006), um sistema de gestão turística para o Estado, regiões, municípios e atrativos;
- ✓ Utilizar o PSR (Pressão-Estado-Resposta) como sugestão para analisar políticas em turismo;
- ✓ Elaboração de planejamento estadual participativo anual para definir as ações que nortearão o desenvolvimento do turismo no território Norte-rio-grandense;
- ✓ Realizar, uma vez por semestre, reuniões de reciclagem sobre a política de regionalização do Ministério do Turismo para os gestores de turismo municipais;
- ✓ Aplicar o índice de regionalização para medir a implementação da política no Estado;
- ✓ Cumprir, de forma rigorosa, critérios básicos para inserção de municípios em regiões turísticas, tais como: possuir órgão oficial de turismo, possuir Plano Municipal de Turismo e ter Conselho Municipal de Turismo constituído.

Para os gestores regionais:

- ✓ Informar durante as reuniões dos conselhos sobre assuntos de interesse do setor, mas que vão de encontro ao planejamento estadual de turismo;
- ✓ Atuar em conjunto com instituições parceiras;
- ✓ Incentivar o associativismo e o cooperativismo;

- ✓ Tornar as discussões nas reuniões mais produtivas;
- ✓ Assumir uma postura proativa e não ficar esperando as demandas do Estado ou do Governo Federal;
- ✓ Buscar informações sobre linhas de financiamento que podem contribuir para o incremento de ações em prol do desenvolvimento da região;
- ✓ Manter uma relação mútua de interesses através da cooperação intersetorial e interinstitucional.

Para os gestores municipais:

- ✓ Buscar participar das ações desenvolvidas pelo poder público estadual e pelas instâncias de governança regional;
- ✓ Construir planos municipais de turismo com auxílio de bacharel em turismo;
- ✓ Realizar inventário da oferta turística com base na metodologia do MTur;
- ✓ Participar de feiras, eventos e seminários que tragam, além de conhecimento, formação de rede de contatos em diversos segmentos e na própria cadeia do turismo;
- ✓ Participar de capacitações que abordam assuntos diretamente relacionados com o planejamento e a gestão do turismo nos destinos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Helena Kerr do. Capacitação de servidores públicos no Brasil contemporâneo. In MEDEIROS, P.C; LEVY, E. (Orgs.). **Construindo uma nova gestão pública**. Natal, RN: SEARH/RN, 2010.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento**: uma introdução à economia regional. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Responsabilização na agenda pública: Limites e possibilidades do gestor público. In: MEDEIROS, P.C; LEVY, E. (Orgs.). **Construindo uma nova gestão pública**. Natal, RN: SEARH/RN, 2010.
- BARBOSA, José Seguinot. Indicadores sociales y ambientales para el turismo sostenible del Caribe contemporaneo. **Boletín de la Real Sociedad Geográfica**, Tomo CXLIV, Madrid/España, 2008.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 1977, Edições 70.
- BARRETTO, Margarita. **Planejamento e organização em turismo**. Campinas: Papirus, 1991.
- _____. **Planejamento responsável do turismo**. Campinas: Papirus, 2005. (Coleção Turismo).
- BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.
- BLÁZQUEZ, Macià; MAS, Ivan Murray e; LLADÓ, Jaume Mateu. El uso de indicadores de sostenibilidad del turismo para el análisis de la construcción social del espacio. In: **Indicadores ambientales de turismo**. Seminário Internacional. Murcia, 2002.
- BNB. **Polos de turismo do PRODETUR**, 2005. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Polos/gerados>>. Acesso em: 10 Jul. 2010.
- BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do espaço turístico**. Tradução de Josely Vianna Baptista. Bauru: EDUSC, 2002.
- BRASIL. **Decreto-lei n° 55, de 18 de novembro de 1966**. Brasília: DOU, 1966.
- _____. **Decreto-lei n° 8.181, de 28 de março de 1991**. Brasília: DOU, 1991.
- BUTLER, Richard W. Problemas e temas da integração do desenvolvimento do turismo. In: PEARCE, D. G; BUTLER, R. W. (Orgs.). In: **Desenvolvimento em turismo**: temas contemporâneos. São Paulo: Contexto, 2002.

CORIOLOANO, Luzia Neide M.T; ARAÚJO, Ana Maria Matos de; VASCONCELOS, Fábio Perdigão et al. **Arranjos produtivos locais do turismo comunitário: atores e cenários em mudança**. Fortaleza: EdUECE, 2009.

CROUCH, Geoffrey e RITCHIE, Brent. Tourism, competitiveness, and societal prosperity. **Journal of business research** 44, 137-152 (1999).

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2002.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Turismo, produção do espaço e desenvolvimento desigual: para pensar a realidade brasileira. In: COSTA, J.H; SOUZA, M. (Orgs.). In: **Política de turismo e desenvolvimento: reflexões gerais e experiências locais**. Mossoró: Fundação Vingt-un Rosado, 2010.

DANN, Graham M.S. Temas teóricos para o futuro desenvolvimento do turismo: identificando a agenda. In PEARCE, D. G; BUTLER, R. W. (Orgs.). In: **Desenvolvimento em turismo: temas contemporâneos**. São Paulo: Contexto, 2002.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**, atualizado com o Plano Nacional de Turismo (2003/2007). São Paulo: Atlas, 2003.

DUNN, William. **Public policy analysis: an introduction**. 3. ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2003.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 11. ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 2005.

EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo. **Procedimentos do programa nacional de municipalização do turismo**. Brasília: Embratur, 1999.

_____. **Política nacional de turismo: documento preliminar**. Brasília, 1977.

_____. **Programa nacional de municipalização do turismo 1995-2002: Retratos de uma caminhada – estratégia e gestão**. Brasília, 2002.

ENDRES, Ana Valéria. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do estado: cenários e inquietações. **Revista eletrônica dos pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC**. v. 5, n.1 (agosto/dezembro), 2008.

FILHO, José Guilherme Guimarães dos Santos; RODRIGUES, Linda Maria. Análise de conteúdo como método de abordagem aplicado aos conteúdos do turismo. In: **Itinerários - Revista Científica de Turismo**. v. 3. n. 3. Universidade Federal do Maranhão: Núcleo de pesquisa e documentação em turismo, São Luís, 2008.

FOUCAULT, Denys; FRUCHAUD, Francine. **Michel Foucault – L'ordre du discours. Leçon inaugurale au college de France prononcée le 2 décembre 1970**. Publicado na França por Éditions Gallimard, Paris, 1971. Tradução de Laura

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 1996. 19. ed., outubro de 2009.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Márcio Alves da. Entre a vida governada e o governo de si. In: ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de; VEIGA-NETO, Alfredo; SOUZA FILHO, Alípio de. (Orgs.). **Cartografias de Foucault**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. (Estudos Foucaultianos).

GALLERO, Álvaro L. O impacto da globalização sobre o turismo. In: RODRIGUES, Adyr A. B. (Org.) **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 1996.

GUTIERREZ, Fermin Rodriguez. (Editor). **Manual de desarrollo local**. 2. ed. Espanha: Ediciones Trea, S. L., 2001.

HALL, Collin Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. Tradução de Edite Sciulli. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

HENZ, Aline Patrícia. **Políticas públicas de turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais**. Dissertação de Mestrado da Universidade Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2009.

IDEMA – Instituto de desenvolvimento econômico e meio ambiente do RN. **Anuário estatístico do Rio Grande do Norte 2006**. IDEMA/SEPLAN: Natal, 2006.

_____. **Perfil do RN 2002**. IDEMA/SEPLAN: Natal, 2001.

IGLESIAS, Alicia. Complejidad espacial de la regionalización en la Argentina. **Boletín de la Real Sociedad Geográfica**, Tomo CXLIV, Madrid/ España, 2008. (57-76).

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE GEOGRAFIA. **Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores**. Proyecto METASIG. Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), Comisión Europea, Universidad de Alicante, 2001.

KANITZ, Heidi Gracielle; MORAIS, Jefferson Dantas Freire de; MARTINS, Liége Azevedo; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. 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.

LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo César. **Economia do turismo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAKSoud, Henry. **Os poderes do governo**. São Paulo: Visão, 1984.

MANTEIGA, Lola. **Los Indicadores ambientales como instrumento para el desarrollo de la política ambiental y su integración en otras políticas**. TERRA Centro para la política ambiental, Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilha, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

MASSUKADO, Márcia Shizue. Políticas públicas: estratégias governamentais de intervenção no turismo. In: Turismo e políticas públicas. **Revista Global Tourism**, Maio de 2006.

MATTAR, F.N. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 1996.

MENEZES, Estera Muszkat; SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina/Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção/Laboratório de Ensino a Distância, 2001.

MENY, Ives e THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Madrid: Ariel, 1992.

Ministério do Orçamento e Gestão. **Mensagem ao Congresso Nacional 1999**. Disponível em: <https://200.181.15.9/publi_04/COLECAO/99MENS5B.HTM> Acesso em: 18 set. 2008.

Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes políticas**. Ministério do Turismo, SNPT. Brasília: 2004.

_____. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: Módulo Operacional 1: sensibilização**. Ministério do Turismo, SNPT. Brasília: 2007.

_____. **Plano nacional de turismo 2003-2007**. Disponível em: <<http://www.mtur.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2008.

_____. **Plano nacional de turismo 2007-2010**. Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de políticas de turismo. Brasília: 2007.

_____. **Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo**. Ministério do Turismo; Brasília. SEAD/UFSC: Florianópolis, 2008.

_____. **Turismo no Brasil 2007 – 2010**. Ministério do Turismo. Brasília: Junho de 2006.

_____. **Programa de regionalização do turismo: 5 anos de regionalização como política de desenvolvimento do turismo nacional**. Brasília, 2009.

_____. **Avaliação do programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: resumo executivo**. Brasília, 2010.

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

_____. SEBRAE, FGV. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Natal, 2008.

_____. SEBRAE, FGV. **Estudo de competitividade do turismo nacional: 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Relatório Brasil. Brasília, 2010.

MOORE, Barrington Jr. **Poder político e teoria social**. São Paulo: Cultrix, 1972.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. Desafios e perspectivas para gestão pública – questões centrais de uma agenda de modernização e de democratização. In MEDEIROS, P.C; LEVY, E. (Orgs.). **Construindo uma nova gestão pública**. Natal, RN: SEARH/RN, 2010.

MOWFORTH, Martin; MUNT, Ian. **Tourism and sustainability: development and new tourism in the third world**. 2. ed. New York and London: Routledge, 2003.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1990, Collection Que Sais-je? (Resumo e Tradução realizados por Dinah Tinôco, sem autorização).

MYRDAL, Gunn. **Aspectos políticos da teoria econômica**. São Paulo: Nova Cultura, 1972. (Coleção Os economistas).

OLIVEIRA, Gilson Batista de; LIMA, José Edmilson de Souza. **Elementos endógenos do desenvolvimento regional**: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. Rev. FAE, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003.

PANOSSO NETTO, Alexandre; LOHMANN, Guilherme. **Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas**. São Paulo: Aleph, 2008. (Série Turismo).

PAIVA, Maria das Graças de Menezes V. **Sociologia do turismo**. 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 2001.

PEARCE, Douglas G.; BUTLER, Richard W. (Orgs.) **Desenvolvimento em turismo: temas contemporâneos**. São Paulo: Contexto, 2002.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

PETROCCHI, Mario. **Gestão de polos turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.

PIRES, Ewerthon Veloso. Impactos socioculturais do turismo sobre as comunidades receptoras: uma análise conceitual. **Caderno Virtual de Turismo**: v. 4, n.3. Rio de Janeiro, 2004.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Relatório de desenvolvimento humano 2009 - ultrapassar barreiras:** mobilidade e desenvolvimento humanos. Nova Iorque: 2009.

PORTUGUEZ, Anderson Pereira. **Agroturismo e desenvolvimento regional.** São Paulo: Hucitec, 1999.

RABAHY, Wilson Abrahão. **Turismo e desenvolvimento:** estudos econômicos e estatísticos no planejamento. Barueri, SP: Manole, 2003.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. Desenvolvimento com base local como bandeira de uma política de emancipação e afirmação. In SOUZA, M.J. (Org.). **Políticas públicas e o lugar do turismo.** Brasília: Universidade de Brasília; Departamento de Geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A produção e o consumo do espaço para o turismo e a problemática ambiental. In YÁZIGI et al (Org.) **Turismo:** espaço, paisagem e cultura. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Desenvolvimento sustentável e atividade turística. In SERRANO, C.; BRUNHS, H.T.; LUCHIARI, M.T.D.P. (Orgs.). **Olhares contemporâneos sobre o turismo.** Campinas: Papirus, 2000.

RUSCHMANN, Doris Van de Meene. **Turismo e planejamento sustentável:** a proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus, 1997. (Coleção Turismo)

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

SALINI, Talita Sheila. **Políticas públicas e desenvolvimento turístico regional na região de Blumenau, SC:** perspectivas e desafios sociais para a sustentabilidade. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional do Centro de Ciências Humanas e da Comunicação da Universidade Regional de Blumenau. Santa Catarina: 2008.

SEBRAE. **Turismo no Brasil – termo de referência para a atuação do sistema SEBRAE.** Brasília: 2010.

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

SETUR – Secretaria de Estado do Turismo. **Plano estratégico de desenvolvimento turístico do Rio Grande do Norte.** Natal, 2004.

_____. **Relatório de gestão 2008.** Natal, 2008.

SCHULTE, Silke. **Guia conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, Julio de 2003.

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

SOUZA, Irineu Manoel de. Gestão pública no contexto da gestão do conhecimento. In MEDEIROS, P.C; LEVY, E. (Orgs.). **Construindo uma nova gestão pública**. Natal: SEARH/RN, 2010.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local? In: RODRIGUES (Org.) **Turismo e desenvolvimento local**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

STEFANI, Cláudia do Carmo de. **Regionalização e gestão territorial**: o turismo na região metropolitana de Curitiba (PR). Dissertação apresentada ao curso de mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: 2006.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

TOMAZZONI, Edegar Luis. **Turismo e desenvolvimento regional**: Modelo de APL TUR aplicado à região das Hortênsias. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências da Comunicação. Universidade de São Paulo, USP. Escola de Comunicação e Artes, ECA. São Paulo: 2007.

TORRENTS, Xavier Aranda. **Un sistema de indicadores sostenibles aptos para un destino turístico**: un fundamento metodológico. XII Simpósio Internacional de Turismo y Ocio. ESADE, Fira de Barcelona, 2003.

TELFER, David J. Tourism and Regional Development Issues. In: SHARPLEY; TELFER. (Orgs.). **Tourism and development**: concepts and Issues. Canada: 2007.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The tourism and travel competitiveness report index**. Geneva, Switzerland, 2011.

UEE – Unidade Executora Estadual. **Recursos para o PRODETUR nacional**. Natal: PRODETUR/RN, 2009.

VALLS, Josep-Francesc. **Gestão integral de destinos turísticos sustentáveis**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WWF Brasil. **Turismo Responsável**: manual para políticas públicas. (Org. Sérgio Salazar Salvati). Brasília, DF, WWF Brasil, 2004.

APÊNDICES

Apêndice A – Modelo de questionário para aplicação aos gestores municipais, sobre o Índice de Regionalização

QUESTIONÁRIO – ÍNDICE DE REGIONALIZAÇÃO

Atribuir valores de acordo com uma escala de medição que compreende de 1 a 5 no que se refere ao processo de implementação dessas ações (área-chave) em cada dimensão analisada, conforme aplicação em seu município.

Dimensões do MacroPRT	Áreas Chave	Peso				
		1	2	3	4	5
Sensibilização	O <i>trade</i> é sensível ao turismo?					
	O órgão é sensibilizado para o trabalho em turismo?					
	Participação no PNMT Houve sensibilização do turismo por parte de outra política?					
	O município possui grau de sensibilização para a importância da instância?					
	Há sensibilização para a sustentabilidade?					
	Os atores são articulados?					
Mobilização	Há empresas mobiliadas para o CADASTUR?					
	O órgão oficial de turismo está mobilizado para atuar no turismo?					
	A instância de governança regional está mobilizada para o turismo?					
	Há mobilização dos atores?					
Institucionalização da Instância de Governança (Conselhos regionais de turismo)	As discussões do conselho de turismo impulsionam ações para os recursos naturais do município?					
	As discussões do conselho de turismo impulsionam ações para os recursos culturais do município?					
	O conselho de turismo direciona ações para incrementar a demanda e fluxo turístico?					
	O conselho de turismo incentiva o cadastro no CADASTUR?					
	As discussões do conselho de turismo impulsiona ações de melhoria em infraestrutura turística?					
	Há Sensibilidade política coletiva para o turismo nas reuniões do conselho?					
	O conselho de turismo incentiva a participação dos secretários de turismo?					
	Participar do PNMT contribuiu para a dinâmica de reuniões em conselhos regionais?					
	O conselho de turismo evidencia as características regionais diferenciadas					

	que alguns municípios possuem?	
	A Posição geográfica estratégica de mercado em relação ao principal mercado emissor é um fator valorizado pelo conselho de turismo?	1 2 3 4 5
Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	O PDITS contempla aspectos sobre demanda e fluxo turístico?	1 2 3 4 5
	A elaboração do PDITS contempla Infraestrutura turística?	1 2 3 4 5
	A elaboração do PDITS leva em conta a geração de emprego e renda?	1 2 3 4 5
	A Existência de órgãos oficiais de turismo contribui para a elaboração do PDITS?	1 2 3 4 5
	A Elaboração do INVTUR contribui para elaboração do PDITS?	1 2 3 4 5
	O Planejamento turístico municipal contribui para elaboração do PDITS?	1 2 3 4 5
	A Existência de instância de governança regional contribui para a elaboração do PDITS?	1 2 3 4 5
	A Sustentabilidade é contemplada no PDITS?	1 2 3 4 5
	Os Impactos socioambientais são elencados no PDITS?	1 2 3 4 5
	A elaboração do PDITS é feita por pessoas com qualificação e capacitação profissional?	1 2 3 4 5
	Implementação do plano estratégico	Há sensibilidade política coletiva para a implementação do PDITS?
Há, por parte do órgão oficial de turismo, acompanhamento sobre a implementação do PDITS?		1 2 3 4 5
A instância de governança regional acompanha a implementação do PDITS?		1 2 3 4 5
A implementação do PDITS é feita de forma sustentável?		1 2 3 4 5
Há articulação institucional para implementação do PDITS?		1 2 3 4 5
A implementação do PDITS é acompanhada por profissionais com qualificação e capacitação?		1 2 3 4 5
Sistema de informações turísticas	Há informações sobre demanda e fluxo turístico no município?	1 2 3 4 5
	Há empresas cadastradas no CADASTUR?	1 2 3 4 5
	Há informações sobre dados que comprovem a geração de emprego e renda?	1 2 3 4 5
	Existe dentro do órgão oficial de turismo, um setor para estatística ou pesquisas?	1 2 3 4 5
	Houve elaboração do INVTUR?	1 2 3 4 5
	No Plano turístico municipal consta ações para o setor de informações turísticas?	1 2 3 4 5
	Qual o grau de atratividade dos recursos naturais para elaboração de roteiros?	1 2 3 4 5
	Qual o grau de atratividade dos recursos culturais para elaboração de roteiros?	1 2 3 4 5

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Roteirização turística	Há demanda e fluxo turístico para explorar roteiros em seu município?	1	2	3	4	5
	Há Infraestrutura turística para divulgar num roteiro?	1	2	3	4	5
	O órgão oficial de turismo trabalha na perspectiva de roteirização?	1	2	3	4	5
	O plano turístico municipal contempla ações para elaboração de roteiros?	1	2	3	4	5
	O município possui características regionais diferenciadas?	1	2	3	4	5
	A Posição geográfica é estratégica em relação ao principal mercado emissor?	1	2	3	4	5
	A Sustentabilidade é tratada na elaboração e execução de roteiros?	1	2	3	4	5
	Os Impactos socioambientais são monitorados?	1	2	3	4	5
	Há pessoas com qualificação e capacitação profissional para atuarem com roteirização?	1	2	3	4	5
Promoção e apoio à comercialização	Em que grau, os recursos naturais contribuem para a promoção e comercialização do turismo?	1	2	3	4	5
	Em que grau, os recursos culturais contribuem para a promoção e comercialização do turismo?	1	2	3	4	5
	Empresas cadastradas no CADASTUR podem ser um diferencial para apoio à comercialização?	1	2	3	4	5
	A Infraestrutura turística do município contribui para a promoção e comercialização da atividade?	1	2	3	4	5
	Pode haver geração de emprego e renda, através da promoção?	1	2	3	4	5
	Há Sensibilidade política coletiva para a promoção do turismo em seu município?	1	2	3	4	5
	Há no órgão oficial de turismo um setor para promoção e comercialização?	1	2	3	4	5
	No Plano turístico municipal há ações para promoção e comercialização do turismo?	1	2	3	4	5
	A instância de governança regional colabora com ações de promoção e comercialização dos municípios?	1	2	3	4	5
	Características regionais diferenciadas contribuem para a promoção e comercialização dos destinos?	1	2	3	4	5
	A Posição geográfica é estratégica para a promoção do município?	1	2	3	4	5
	Há ações de Sustentabilidade na promoção do município? Ex.: folhetos em material reciclado etc.	1	2	3	4	5
	As pessoas que atuam na promoção e comercialização possuem qualificação e capacitação profissional?	1	2	3	4	5
	A utilização dos recursos naturais é monitorada?	1	2	3	4	5
	A utilização dos recursos culturais é monitorada?	1	2	3	4	5
	Há controle de demanda e fluxo turístico em seu município?	1	2	3	4	5

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Sistema de monitoria e avaliação do programa	Há estímulos para que as empresas se cadastrem no CADASTUR?	1	2	3	4	5
	Avalie a Infraestrutura turística em seu município.	1	2	3	4	5
	Há monitoria sobre dados em geração de emprego e renda?	1	2	3	4	5
	Avalie a Sensibilidade política coletiva para o turismo.	1	2	3	4	5
	Avalie o órgão oficial de turismo de seu município.	1	2	3	4	5
	Há monitoria do INVTUR?	1	2	3	4	5
	Há monitoria ou avaliação sobre Planejamento turístico municipal?	1	2	3	4	5
	A instância de governança regional pratica ações de monitoria e avaliação?	1	2	3	4	5
	Há Sustentabilidade nas políticas de turismo?	1	2	3	4	5
	Avalie a articulação institucional em seu município.	1	2	3	4	5
	Os Impactos socioambientais são monitorados?	1	2	3	4	5
	Há profissionais qualificados para monitoria das ações de regionalização em seu município?	1	2	3	4	5

Apêndice B – Descrição das dimensões e áreas-chave do estudo para auxílio nas respostas do questionário

DIMENSÕES DO ESTUDO	CONCEITUAÇÃO (MTur, 2007)
Sensibilização	Sensibilizar é oferecer às pessoas da comunidade ou da região, os meios e os procedimentos que a façam perceber novas possibilidades e lhes permitam enfrentar as mudanças e as transformações necessárias quando se adota uma nova postura frente ao turismo.
Mobilização	Mobilizar é reunir poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino em torno de um objetivo comum, que será alcançado mediante o empenho, a participação e a união de todos os setores da sociedade.
Institucionalização da Instância de Governança	Organizações representativas dos poderes público e privado, da sociedade civil organizada dos municípios componentes das regiões turísticas, que se constituem como espaços sociais de gestão compartilhada de assuntos e programas de interesse público.
Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	Produto final do planejamento estratégico, representado por um conjunto de documentos integrados e coordenados entre si. Principal instrumento para orientar a estratégia de desenvolvimento de uma região.
Implementação do plano estratégico	Realização das ações que constam no plano estratégico da região.
Sistema de informações turísticas	Sistema que reúne as informações do setor turístico referentes a pesquisas, quantidade de equipamentos e serviços.
Roteirização turística	É uma forma de organizar e integrar a oferta turística do país, gerando produtos rentáveis e comercialmente rentáveis.
Promoção e apoio à comercialização	Consiste na comercialização de produtos turísticos, a tendência da segmentação que, diversifica e qualifica a oferta turística.
Sistema de monitoria e avaliação do programa	Serve para monitorar a implementação do programa nas regiões, bem como identificar possíveis falhas ou sugerir novos métodos no processo de inserção da política pública.

ÁREAS CHAVE	CONCEITUAÇÃO
Atratividade dos recursos naturais	Lugares que apresentam recursos naturais capazes de provocar a motivação de uma demanda para fins turísticos
Atratividade dos recursos culturais	Lugares que apresentam recursos culturais capazes de provocar a motivação de uma demanda para fins turísticos
Demanda e fluxo turístico	Quantidade significativa de pessoas visitando uma determinada localidade turística por períodos diferentes ao longo do ano.
Empresas cadastradas no CADASTUR	Empresas com certificação para atuar na atividade turística conforme recomendações do Ministério do Turismo.
Infraestrutura turística	Composta por equipamentos e serviços que atendem diretamente a atividade, tais como meios de hospedagem, restaurantes etc.
Geração de emprego e renda	Dados econômicos que mostram o quanto o turismo tem contribuído na geração de postos de trabalho formais ou não, e da renda que gera aquecendo a economia local.
Sensibilidade política coletiva para o turismo	Representantes da sociedade civil, iniciativa privada e órgãos públicos da localidade entendem o turismo como importante ferramenta ao desenvolvimento local. Participação e atuação efetivas.
Existência de órgão oficial de turismo	Secretaria municipal especialmente voltada para o desenvolvimento de ações em prol do turismo.

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Elaboração do INVTUR	Realização do inventário da oferta turística para fins de planejamento e gestão, mapeando a capacidade turística do destino.
Planejamento turístico municipal	Documento que fornece e aponta os objetivos, metas e ações a serem realizadas a curto, médio e longo prazo no município para o desenvolvimento do turismo.
Participação no PNMT	Municípios que já participaram de políticas públicas do Governo Federal possuem um <i>know how</i> de algumas ações, facilitando a implementação da regionalização atualmente.
Existência de instância de governança regional	A instância é a principal ferramenta de descentralização da atividade turística, sendo forte e atuante ela pode mudar o turismo na região para melhor.
Características regionais diferenciadas	Características que adquirem vantagem competitiva frente aos destinos concorrentes.
Posição geográfica estratégica de mercado em relação ao principal mercado emissor	A localização estratégica de uma localidade, região ou país define, muitas vezes, o público e o fluxo que atinge, sendo imprescindível quando estiver sendo comercializada.
Sustentabilidade	Usufruir dos recursos com capacidade de carga, buscando a todo o momento a preservação do patrimônio natural e cultural, mas não deixando de utilizá-los.
Articulação institucional	Capacidade de contato, parcerias, diálogos entre instituições de interesse para a atividade turística ou não.
Impactos socioambientais	Impactos de ordem social e/ou ambiental que atingem diretamente os interesses da população local, prejudicando-a ou melhorando-a.
Qualificação e capacitação profissional	Ações de qualificação da mão de obra local que visam dar oportunidades de inserção aos munícipes, sejam eles empresários, colaboradores ou gestores.

Apêndice C – Roteiros de Entrevista estruturados

ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTORES ESTADUAIS

A presente pesquisa objetiva analisar até que ponto o Macroprograma de Regionalização do Turismo tem obtido resultados em sua implementação no estado do Rio Grande do Norte.

Para tanto, alguns temas como planejamento e integração, desenvolvimento regional, políticas públicas e regionalização, serão questionados.

De acordo com o exposto, o entrevistado ao responder esse roteiro, estará consentindo com a publicação dos dados, ora fornecidos, para fins acadêmicos. O uso dessas informações é autorizado com o objetivo de contribuir para a realização de pesquisas referentes ao trabalho de dissertação aqui proposto.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DO ENTREVISTADO²⁰

1. Sexo:
- () Masculino () Feminino

2. Faixa etária:
- () 20 a 30 anos
() 31 a 40 anos
() 41 a 50 anos
() 51 a 60 anos
() 61 anos ou mais

3. Estado civil:
- () Solteiro/a
() Casado/a ou vive com alguém
() Separado-a/Divorciado-a
() Viúvo/a

4. Qual o seu nível de estudo?
- () Nível fundamental
() Nível Médio – 2º grau
() Nível superior incompleto _____
() Nível superior completo _____
() Pós Graduação _____

5. Possui Conhecimento ou formação teórica em turismo?

- () Sim
() Não

Se sim, Como adquiriu esse conhecimento/formação?

6. Qual a instituição/órgão de atuação que representa? E o cargo?
7. Qual o tempo de sua atuação na área do turismo? E no atual cargo?

MACROPROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

8. Qual o seu grau de conhecimento sobre o Macroprograma de Regionalização do Turismo?

0	1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---	---

0 = Não conhece
1 = Já ouviu falar
2 = Sabe que é uma política de turismo
3 = Conhece o objetivo da política
4 = Conhece as diretrizes da política
5 = Conhece as diretrizes e os programas
6 = Conhece as diretrizes, os programas e os projetos

9. Qual a importância dessa política de regionalização para o estado?

²⁰ Tópico foi aplicado a todos os entrevistados.

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



1 = Sem importância
2 = Pouco importante
3 = Importante
4 = Muito importante
5 = Importantíssima

9.1 Por quê?

10. Você conhece as diretrizes do MacroPRT?
- () Sim
- () Não



Cite algumas: _____

11. De que forma as demandas/ações da SETUR/RN sobre o MacroPRT são aplicadas no estado?
- () Seminários
- () Palestras
- () Conselhos
- () Visitas técnicas
- () Técnicos da SETUR
- () Outros: _____

12. Existe articulação institucional (comunicação, parcerias, colaboração entre instituições) para as ações do Macroprograma?
- () Sim
- () Não



De que forma se dá esse processo?

13. Você participou do curso de regionalização oferecido pelo MTur?
- () Sim
- () Não
- Se sim, concluiu o curso? ()

14. Você participa das ações de capacitação do MTur?
- () Sim
- () Não



Cite algumas: _____

15. Em que aspectos você pode perceber os impactos que a implementação do MacroPRT trouxeram ao estado?
- () Aumento de empresas turísticas
- () Capacitações
- () Geração de emprego e renda
- () Planejamento turístico
- () Participação dos atores
- () Integração dos atores
- () Criação de regiões turísticas
- () Segmentação turística
- () Infraestrutura
- () Outros: _____

PERCEPÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

16. Quais são os agentes que participam da aplicação e gestão da política pública de regionalização do turismo no RN?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



1 = Não sabe/Não respondeu
2 = SETUR
3 = SETUR e conselhos regionais
4 = SETUR, CONETUR e Conselhos regionais.
5 = MTur, SETUR, CONETUR e Conselhos regionais.

17. Há a participação da população no processo de implementação dessa política?
- () Sim
- () Não

De que forma?

18. Porque a roteirização turística é vista como um caminho para atrair demanda? O que a torna especial a ponto de ser um dos principais focos do PRT?

19. Qual a importância que a atividade turística tem para as regiões ou polos do RN?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



1 = Sem importância
2 = Pouco importante
3 = Importante
4 = Muito importante
5 = Importantíssima

19.1 Por quê?

20. O que é um conselho? Porque ele existe?

21. Qual o grau de importância dos conselhos para a regionalização turística?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



1 = Sem importância
2 = Pouco importante
3 = Importante
4 = Muito importante
5 = Importantíssimo

21.1 Por quê?

22. Cite algumas ações desenvolvidas por conselhos que contribuíram para o desenvolvimento da atividade turística no estado:

23. Em sua opinião, quais os principais entraves à implementação do MacroPRT no estado?

- () Falta interesse de alguns gestores
- () Falta planejamento estadual
- () Questões políticas: apadrinhamentos, rotatividade etc.
- () Poucos recursos financeiros
- () Não há entraves
- () Outros: _____

PERCEPÇÃO AVALIATIVA SOBRE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO E DESENVOLVIMENTO

24. O turismo traz impactos aos lugares?

- () Sim
- () Não

Cite exemplos, positivos ou negativos:

24.1 Por quê?

25. Em quais desses setores o turismo provoca impactos negativos diretos?

- () Socioculturais
- () Ambientais
- () Políticos
- () Econômicos
- () Não provoca impactos diretos

25.1 Em sua opinião por que isso acontece?

- () Falta planejamento
- () Falta interesse dos atores
- () Falta gestores capacitados
- () Não sabe/Não respondeu
- () Outro: _____

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

26. Em sua opinião, houve contribuições dadas pelo processo de regionalização para consolidar o turismo no estado?

- () Sim
() Não

Que contribuições foram estas?

27. De um modo geral, como você avalia a política de regionalização do turismo?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---

0 = Não sabe/Não respondeu
1 = Péssimo
2 = Ruim
3 = Regular
4 = Bom
5 = Excelente

28. Em sua opinião, quais desses itens estão associados ao desenvolvimento? (Pode marcar mais de uma alternativa).

- () Avanço tecnológico
() Crescimento populacional
() Crescimento econômico
() Educação
() Qualidade de Vida
() Aumento na quantidade de Empregos
() Aumento da renda *per capita*
() Melhorias sociais (saúde, moradia, transporte, alimentação)
() Meio ambiente sustentável
() Outros: quais? _____

29. Há entre desenvolvimento e crescimento econômico:

- () Relação
() Distinção
() Nenhum dos dois
() Os dois

30. Há relação entre a regionalização do turismo e o desenvolvimento local?

- () Sim
() Não

De que forma isso acontece?

31. A população deve participar do desenvolvimento do turismo?

- () Sim
() Não

Por que?

32. Há interesse da população no turismo?

- () Sim
() Não

ROTEIRO DE ENTREVISTA – CONSELHOS REGIONAIS

MACROPROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

01. Qual o seu grau de conhecimento sobre o Macroprograma de Regionalização do Turismo?

0	1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---	---

0 = Não conhece
1 = Já ouviu falar
2 = Sabe que é uma política de turismo
3 = Conhece o objetivo da política
4 = Conhece as diretrizes da política
5 = Conhece as diretrizes e os programas
6 = Conhece as diretrizes, os programas e os projetos

02. Qual a importância dessa política de regionalização para sua região?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

1 = Sem importância
2 = Pouco importante
3 = Importante
4 = Muito importante
5 = Importantíssima

2.1 Por quê?

03. Você conhece as diretrizes do MacroPRT?

- () Sim
() Não

Cite algumas: _____

04. De que forma as demandas/ações da SETUR/RN se dão na sua região?

- () Seminários
() Palestras
() Conselhos
() Visitas técnicas
() Técnicos da SETUR
() Outros: _____

05. Existe articulação institucional (comunicação, parcerias, colaboração entre instituições) para as ações do Macroprograma?

- () Sim
() Não

De que forma se dá esse processo?

06. Você participou do curso de regionalização oferecido pelo MTur?

- () Sim Se sim, concluiu o curso? ()
() Não

07. Você participa das ações de capacitação do MTur?

- () Sim
() Não

Cite algumas: _____

08. Em que aspectos você pode perceber os impactos que a implementação do MacroPRT trouxeram a sua região?

- () Aumento de empresas turísticas
() Capacitações
() Geração de emprego e renda
() Planejamento turístico
() Participação dos atores
() Integração dos atores
() Criação de regiões turísticas
() Segmentação turística
() Infraestrutura
() Outros: _____

PERCEPÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

09. Quais são os agentes que participam da aplicação e gestão da política pública de regionalização do turismo no RN?

1 2 3 4 5

1 = Não sabe/Não respondeu
2 = SETUR
3 = SETUR e conselhos regionais
4 = SETUR, CONETUR e Conselhos regionais.
5 = MTur, SETUR, CONETUR e Conselhos regionais.

10. Há a participação da população no processo de implementação dessa política?

- () Sim
() Não

De que forma?

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

11. Porque a roteirização turística é vista como um caminho para atrair demanda? O que a torna especial a ponto de ser um dos principais focos do PRT?

12. Qual a importância que a atividade turística tem para as regiões ou polos do RN?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

12.1 Por quê?



1 = Sem importância
2 = Pouco importante
3 = Importante
4 = Muito importante
5 = Importantíssima

13. Tempo de participação no Conselho:

- () 0 a 2 anos
() 3 a 4 anos
() 5 anos ou mais

14. O que é um conselho? Porque ele existe?

15. Tempo de existência do conselho:

- () 0 a 2 anos
() 3 a 4 anos
() 5 anos ou mais

16. Qual o grau de importância do conselho para a regionalização turística?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

16.1 Por quê?



1 = Sem importância
2 = Pouco importante
3 = Importante
4 = Muito importante
5 = Importantíssimo

17. Cite algumas ações desenvolvidas pelo conselho que contribuíram para o desenvolvimento da atividade turística em sua região:

18. Qual o seu grau de atuação/participação para com as reuniões do conselho?

0	1	2	3	4	5
---	---	---	---	---	---



0 = Sem envolvimento
1 = Indiferente
2 = Pouco atuante
3 = Envolvido, participativo.
4 = Muito participativo
5 = Participação influente

19. Em sua opinião, quais os principais entraves à implementação do MacroPRT em sua região?

- () Falta de interesse dos gestores
() Falta de planejamento estadual
() Questões políticas
() Poucos recursos financeiros
() Não há entraves
() Outros: _____

20. Qual(is) sua(s) motivação(ões) para participar do conselho?

- () Recursos financeiros
() Facilidades
() Participação em projetos
() Capacitação
() Networking
() Informações
() Outros: _____

PERCEPÇÃO AVALIATIVA SOBRE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO E DESENVOLVIMENTO

21. O turismo traz impactos aos lugares?

- () Sim



Cite exemplos, positivos ou negativos:

() Não

21.1 Por quê?

22. Em quais desses setores o turismo provoca impactos negativos diretos?

- () Socioculturais
 () Ambientais
 () Políticos
 () Econômicos
 () Não provoca

22.1 Em sua opinião por que isso acontece?

- () Falta planejamento
 () Falta interesse dos atores
 () Falta gestores capacitados
 () Não sabe/Não respondeu
 () Outro(s): _____

23. Em sua opinião, houve contribuições dadas pelo processo de regionalização para consolidar o turismo em sua região?

- () Sim
 () Não



Que contribuições foram estas?

24. De um modo geral, como você avalia a política de regionalização do turismo?

0	1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---	---



0 = Não sabe
 1 = Não respondeu
 2 = Péssimo
 3 = Ruim
 4 = Regular
 5 = Bom
 6 = Excelente

25. Em sua opinião, quais desses itens estão associados ao desenvolvimento? (Pode marcar mais de uma alternativa).

- () Avanço tecnológico
 () Crescimento populacional
 () Crescimento econômico
 () Educação
 () Qualidade de Vida
 () Aumento na quantidade de Empregos
 () Aumento da renda *per capita*
 () Melhorias sociais (saúde, moradia, transporte, alimentação)
 () Meio ambiente sustentável
 () Outros: quais? _____

26. Há entre desenvolvimento e crescimento econômico:

- () Relação
 () Distinção
 () Nenhum dos dois
 () Os dois

27. Há relação entre a regionalização do turismo e o desenvolvimento local?

- () Sim
 () Não



De que forma isso acontece?

28. A população deve participar do desenvolvimento do turismo?

- () Sim



Por que?

() Não

29. Há interesse da população no turismo?

() Sim

() Não

ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTORES MUNICIPAIS

MACROPROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

01. Qual o seu grau de conhecimento sobre o Macroprograma de Regionalização do Turismo?

0	1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---	---



0 = Não conhece
1 = Já ouviu falar
2 = Sabe que é uma política de turismo
3 = Conhece o objetivo da política
4 = Conhece as diretrizes da política
5 = Conhece as diretrizes e os programas
6 = Conhece as diretrizes, os programas e os projetos

02. Qual a importância dessa política de regionalização para seu município?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



1 = Sem importância
2 = Pouco importante
3 = Importante
4 = Muito importante
5 = Importantíssima

2.1 Por quê?

03. Você conhece as diretrizes do MacroPRT?

() Sim

() Não



Cite algumas: _____

04. De que forma as demandas/ações da SETUR/RN sobre o MacroPRT são aplicadas em seu município?

() Seminários

() Palestras

() Conselhos

() Visitas técnicas

() Técnicos da SETUR

() Outros: _____

05. Existe articulação institucional (comunicação, parcerias, colaboração entre instituições) para as ações do Macroprograma?

() Sim

() Não



De que forma se dá esse processo?

06. Você participou do curso de regionalização oferecido pelo MTur?

() Sim

Se sim, concluiu o curso? ()

() Não

07. Você participa das ações de capacitação do MTur?

() Sim

() Não



Cite algumas: _____

08. Em que aspectos você pode perceber os impactos que a implementação do MacroPRT trouxeram a seu município?

() Aumento de empresas turísticas

() Capacitações

- () Geração de emprego e renda
 () Planejamento turístico
 () Participação dos atores
 () Integração dos atores
 () Criação de regiões turísticas
 () Segmentação turística
 () Infraestrutura
 () Outros: _____

PERCEPÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

09. Quais são os agentes que participam da aplicação e gestão da política pública de regionalização do turismo no RN?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



1 = Não sabe/Não respondeu
 2 = SETUR
 3 = SETUR e conselhos regionais
 4 = SETUR, CONETUR e Conselhos regionais.
 5 = MTur, SETUR, CONETUR e Conselhos regionais.

10. Há a participação da população no processo de implementação dessa política?

- () Sim
 () Não



De que forma?

11. Porque a roteirização turística é vista como um caminho para atrair demanda? O que a torna especial a ponto de ser um dos principais focos do PRT?

12. Qual a importância que a atividade turística tem para as regiões ou polos do RN? E para seu município?

1	2	3	4	5
1	2	3	4	5



1 = Sem importância
 2 = Pouco importante
 3 = Importante
 4 = Muito importante
 5 = Importantíssima

12.1 Por quê?

13. É membro do conselho de turismo de sua região?

- () Sim
 () Não

13.1 Se sim, tempo de participação no Conselho:

- () 0 a 2 anos
 () 3 a 4 anos
 () 5 anos ou mais

13.2 Se não, frequenta as reuniões do conselho?

- () Sim
 () Não

14. O que é um conselho? Porque ele existe?

15. Tempo de existência do conselho de sua região:

- () 0 a 2 anos
 () 3 a 4 anos
 () 5 anos ou mais

16. Qual o grau de importância de um conselho para a regionalização turística?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



1 = Sem importância
 2 = Pouco importante
 3 = Importante
 4 = Muito importante
 5 = Importantíssimo

16.1 Por quê?

17. Cite algumas ações desenvolvidas pelo conselho em que atua, que contribuíram para o desenvolvimento da atividade turística em sua região:

18. Em sua opinião, quais os principais entraves à implementação do MacroPRT em sua região?

- () Falta interesse de alguns gestores
- () Falta planejamento estadual
- () Questões políticas: apadrinhamentos, rotatividade etc.
- () Poucos recursos financeiros
- () Não há entraves
- () Outro(s): _____

19. Qual(is) sua(s) motivação(ões) para participar desse processo (regionalização do turismo)?

- () Recursos financeiros
- () Facilidades
- () Participação em projetos
- () Capacitação
- () Networking
- () Informações
- () Outro(s): _____

PERCEPÇÃO AVALIATIVA SOBRE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO E DESENVOLVIMENTO

20. O turismo traz impactos aos lugares?

- () Sim
- () Não



Cite exemplos, positivos ou negativos:

20.1 Por quê?

21. Em quais desses setores o turismo provoca impactos negativos diretos?

- () Socioculturais
- () Ambientais
- () Políticos
- () Econômicos
- () Não provoca impactos diretos

21.1 Em sua opinião por que isso acontece?

- () Falta planejamento
- () Falta interesse dos atores
- () Falta gestores capacitados
- () Não sabe/Não respondeu
- () Outro: _____

22. Em sua opinião, houve contribuições dadas pelo processo de regionalização para consolidar o turismo em sua região?

- () Sim
- () Não



Que contribuições foram estas? Cite alguns exemplos:

23. De um modo geral, como você avalia a política de regionalização do turismo?

0	1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---	---



0 = Não sabe
1 = Não respondeu
2 = Péssimo
3 = Ruim
4 = Regular
5 = Bom
6 = Excelente

24 Em sua opinião, quais desses itens estão associados ao desenvolvimento? (Pode marcar mais de uma alternativa).

- ☐ Avanço tecnológico
- ☐ Crescimento populacional
- ☐ Crescimento econômico
- ☐ Educação
- ☐ Qualidade de Vida
- ☐ Aumento na quantidade de Empregos
- ☐ Aumento da renda *per capita*
- ☐ Melhorias sociais (saúde, moradia, transporte, alimentação)
- ☐ Meio ambiente sustentável
- ☐ Outros: quais? _____

25 Há entre desenvolvimento e crescimento econômico:

- ☐ Relação ☐ Nenhum dos dois
- ☐ Distinção ☐ Os dois

26 Há relação entre a regionalização do turismo e o desenvolvimento local?

- ☐ Sim
- ☐ Não



De que forma isso acontece?

27 A população deve participar do desenvolvimento do turismo?

- ☐ Sim
- ☐ Não



Por que?

28 Há interesse da população no turismo?

- ☐ Sim
- ☐ Não

INDICADORES TURÍSTICOS

29 Como você percebe a utilização de indicadores turísticos na atividade?

- ☐ Não percebe
- ☐ Insuficiente
- ☐ falha
- ☐ não há utilização de indicadores
- ☐ outro: _____

30 Você considera essa ferramenta importante?

- ☐ Sim
- ☐ Não



Por que?

31 Você acha que a aplicação de um índice de regionalização pode trazer consequências para os polos turísticos?

- ☐ Sim
- ☐ Não



Por que?

32 O desenvolvimento de um Índice de regionalização pode ter ligações diretas com diversos setores na gestão de um destino. Informe em quais das seguintes vertentes, o IR poderia contribuir na gestão:

- ☐ Econômica
- ☐ Sociocultural
- ☐ Político-institucional



Por que?

- () Turística
- () Ambiental

Apêndice D – Explicando o IR

Índice de Regionalização:

No turismo, o município é a base da cadeia produtiva, a partir dos impostos locais que geram divisas e movimentam a economia. Por essa razão, neste estudo os municípios avaliam e para cada área-chave se atribui um peso de acordo com a dimensão estudada, gerando um índice. Haverá um índice para cada dimensão do estudo da política MacroPRT, de modo que a soma de todas as nove dimensões apontará o índice de regionalização.

Para dar suporte ao trabalho, os dados foram obtidos também a partir de informações existentes nos arquivos das secretarias ou órgãos oficiais de turismo, tanto dos municípios quanto do Estado trabalhado.

Para analisar a consistência do índice, os módulos operacionais do MacroPRT foram normalizados e divididos em dimensões, então se elabora um gráfico de correlação em função dessas dimensões, para a visualização da posição de cada município (STEFANI, 2006, p. 21).

Dentre os aspectos que merecem atenção quando da política pública MacroPRT, é preciso estudar aqueles módulos que atendem às etapas de regionalização turística, conforme o MTur (2004) aponta:

- ✓ Sensibilização;
- ✓ Mobilização;
- ✓ Institucionalização da Instância de Governança;
- ✓ Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional;
- ✓ Implementação do plano estratégico;
- ✓ Sistema de informações turísticas;
- ✓ Roteirização turística;
- ✓ Promoção e apoio à comercialização;
- ✓ Sistema de monitoria e avaliação do programa.

Esses módulos operacionais serão caracterizados no presente estudo, como: dimensões da política estudada. Para tanto, alguns itens ou áreas-chave

devem ser lembrados na formatação e auxílio a essas dimensões que serão utilizados para definir o Índice de Regionalização do Turismo.

Face à dinamicidade do turismo enquanto atividade que impacta no cotidiano sociocultural, ambiental e político-institucional dos destinos em que se insere, as áreas-chaves são as seguintes:

- ✓ Atratividade dos recursos naturais;
- ✓ Atratividade dos recursos culturais;
- ✓ Demanda e fluxo turístico;
- ✓ Empresas cadastradas no CADASTUR²¹;
- ✓ Infraestrutura turística;
- ✓ Geração de emprego e renda;
- ✓ Sensibilidade política coletiva para o turismo;
- ✓ Existência de órgão oficial de turismo;
- ✓ Elaboração do INVTUR;
- ✓ Planejamento turístico municipal;
- ✓ Participação no PNMT;
- ✓ Existência de instância de governança regional;
- ✓ Características regionais diferenciadas;
- ✓ Posição geográfica estratégica de mercado em relação ao principal mercado emissor;
- ✓ Sustentabilidade;
- ✓ Articulação institucional;
- ✓ Impactos socioambientais;
- ✓ Qualificação e capacitação profissional.

Todas essas áreas-chave colaboraram na construção do índice de regionalização que mediu objetivos propostos nesse estudo e, mais ainda, apontar para melhores alternativas em se trabalhar o MacroPRT em municípios do Estado.

No Rio Grande do Norte, sabe-se que os 05 polos de turismo foram criados, instituídos e possuem instâncias de governanças instaladas, por essa

²¹ O CADASTUR é o sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam na cadeia produtiva do turismo, sendo obrigatório para alguns prestadores de serviço, isso garante maior credibilidade a serviços e equipamentos do setor (MTur, 2008).

razão, acredita-se que haja a necessidade de aplicar um índice que possa medir a implementação da política pública de regionalização do Governo Federal implantada nesse estado pela Secretaria Estadual de Turismo (SETUR/RN), a fim de entender até que ponto a gestão pública do turismo é eficiente.

Critérios e variáveis no desenvolvimento turístico regional

Conforme mencionado anteriormente, os chamados módulos operacionais do Macroprograma de Regionalização do Turismo, isto é, as dimensões da política estudada, foram a base para a construção do índice de regionalização. Para tanto, os Quadros 10 e 11 informam a distribuição e definição dos elementos que formaram essa metodologia.

O intuito é saber se a interiorização do turismo tem trazido, de alguma forma, desenvolvimento nos últimos anos, especialmente desde o ano de 2004 quando a regionalização começou a ser pauta nas discussões nacionais e difundir-se por todo o país.

As áreas político-administrativas são o resultado de uma construção social num espaço concreto, de características particulares, que se realiza através de interações complexas que envolvem o território e os atores sociais. As regiões se inscrevem em um sistema de articulações entre territórios relativos a escalas locais e níveis institucionais provincial, nacional e ainda internacional, como “partes de um todo” – as regiões – que por si só não solucionam os problemas pendentes da comunidade (IGLESIAS, 2008, p. 63).

É preciso considerar diversos aspectos na construção desse indicador, especialmente porque estes, segundo Salinas et al. (2008):

Devem constituir um sistema claro e de fácil compreensão porque devem dirigir-se tanto aos expertos como a comunidade em geral; que sejam poucos e de fontes confiáveis; deve corresponder-se com as características e condições específicas do meio de aplicação e com as políticas e estratégias de desenvolvimento [...] (SALINAS et al., 2008, p. 82).

Para estabelecer os elementos na construção do índice de regionalização, há que se nomear e conceituar cada um para facilitar sua compreensão:

DIMENSÕES DO ESTUDO	CONCEITUAÇÃO (MTur, 2007)	SÍMBOLO
Sensibilização	Sensibilizar é oferecer às pessoas da comunidade ou da região, os meios e os procedimentos que a façam perceber novas possibilidades e lhes permitam enfrentar as mudanças e as transformações necessárias quando se adota uma nova postura frente ao turismo.	D1
Mobilização	Mobilizar é reunir poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino em torno de um objetivo comum, que será alcançado mediante o empenho, a participação e a união de todos os setores da sociedade.	D2
Institucionalização da Instância de Governança	Organizações representativas dos poderes público e privado, da sociedade civil organizada dos municípios componentes das regiões turísticas, que se constituem como espaços sociais de gestão compartilhada de assuntos e programas de interesse público.	D3
Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	Produto final do planejamento estratégico, representado por um conjunto de documentos integrados e coordenados entre si. Principal instrumento para orientar a estratégia de desenvolvimento de uma região.	D4
Implementação do plano estratégico	Realização das ações que constam no plano estratégico da região.	D5
Sistema de informações turísticas	Sistema que reúne as informações do setor turístico referentes a pesquisas, quantidade de equipamentos e serviços.	D6
Roteirização turística	É uma forma de organizar e integrar a oferta turística do país, gerando produtos comercialmente rentáveis.	D7
Promoção e apoio à comercialização	Consiste na comercialização de produtos turísticos, a tendência da segmentação que, diversifica e qualifica a oferta turística.	D8
Sistema de monitoria e avaliação do programa	Serve para monitorar a implementação do programa nas regiões, bem como identificar possíveis falhas ou sugerir novos métodos no processo de inserção da política pública.	D9
ÁREAS CHAVE	CONCEITUAÇÃO	SÍMBOLO
Atratividade dos recursos naturais	Lugares que apresentam recursos naturais capazes de provocar a motivação de uma demanda para fins turísticos	ACrn
Atratividade dos recursos culturais	Lugares que apresentam recursos culturais capazes de provocar a motivação de uma demanda para fins turísticos	ACrc
Demanda e fluxo turístico	Quantidade significativa de pessoas visitando uma determinada localidade turística por períodos diferentes ao longo do ano.	ACft
Empresas cadastradas no CADASTUR	Empresas com certificação para atuar na atividade turística conforme recomendações do Ministério do Turismo.	ACc
Infraestrutura turística	Composta por equipamentos e serviços que atendem diretamente a atividade, tais como meios de hospedagem, restaurantes etc.	ACiet
Geração de emprego e renda	Dados econômicos que mostram o quanto o turismo tem contribuído na geração de postos de trabalho formais ou não, e da renda que aquece	Acer

	a economia local.	
Sensibilidade política coletiva para o turismo	Representantes da sociedade civil, iniciativa privada e órgãos públicos da localidade entendem o turismo como importante ferramenta ao desenvolvimento local. Participação e atuação efetivas.	ACsc
Existência de órgão oficial de turismo	Secretaria municipal especialmente voltada para o desenvolvimento de ações em prol do turismo.	ACot
Elaboração do INVTUR	Realização do inventário da oferta turística para fins de planejamento e gestão, mapeando a capacidade turística do destino.	ACit
Planejamento turístico municipal	Documento que fornece e aponta os objetivos, metas e ações a serem realizadas a curto, médio e longo prazo no município para o desenvolvimento do turismo.	ACpm
Participação no PNMT	Municípios que já participaram de políticas públicas do Governo Federal possuem um <i>know how</i> de algumas ações, facilitando a implementação da regionalização atualmente.	ACpnmt
Existência de instância de governança regional	A instância é a principal ferramenta de descentralização da atividade turística, sendo forte e atuante ela pode mudar o turismo na região para melhor.	ACigr
Características regionais diferenciadas	Características que adquirem vantagem competitiva frente aos destinos concorrentes.	ACcd
Posição geográfica estratégica de mercado em relação ao principal mercado emissor	A localização estratégica de uma localidade, região ou país define, muitas vezes, o público e o fluxo que atinge, sendo imprescindível quando estiver sendo comercializada.	ACpge
Sustentabilidade	Usufruir dos recursos com capacidade de carga, buscando a todo o momento a preservação do patrimônio natural e cultural, mas não deixando de utilizá-los.	ACs
Articulação institucional	Capacidade de contato, parcerias, diálogos entre instituições de interesse para a atividade turística ou não.	ACai
Impactos socioambientais	Impactos de ordem social e/ou ambiental que atingem diretamente os interesses da população local, prejudicando-a ou melhorando-a.	ACisa
Qualificação e capacitação profissional	Ações de qualificação da mão de obra local que visam dar oportunidades de inserção aos munícipes, sejam eles empresários, colaboradores ou gestores.	ACqcp

Quadro 17 – Definição das dimensões do estudo e das áreas chave

Fonte: Elaboração própria, 2010

As áreas-chaves foram selecionadas de acordo com o IR da Setu/PR. Algumas foram acrescentadas pela necessidade de contemplar e dar maior credibilidade a uma gama de fatores inerentes à atividade turística.

No estudo em tela, as áreas-chave têm valores (1 a 5), a partir da relação que mantêm entre a dimensão da política e o que tem sido implementado, estando os resultados que causa nessa dimensão, valorado em cada quesito.

Os pesos foram atribuídos (ver Quadro 18) de acordo com a relevância que cada área-chave apresenta em relação à implementação da política pública Macroprograma de Regionalização do Turismo, conforme dados do estudo e do Ministério do Turismo (2008). A soma das áreas-chave em cada dimensão, dividida por 02 (dois) é o valor do índice da dimensão analisada, conforme fórmula abaixo:

Valor Micro do índice de regionalização:

$$\frac{\sum AC_{Dx}}{2} = IDx$$

Onde:

AC: Áreas-chave da dimensão estudada

Dx: Dimensão estudada

IDx: Índice da dimensão estudada

Exemplificando com os valores da dimensão sensibilização, tem-se o seguinte resultado:

A Soma das áreas-chave da dimensão sensibilização é igual a 30, dividindo esse valor por 2, temos 15. Portanto, o número 15 é o valor ideal da dimensão da sensibilização, isso implica dizer que caso atinja essa média, a implementação dessa dimensão está de forma satisfatória num destino.

Valor Macro do índice de regionalização:

$$\frac{\sum ID's}{2} = IR$$

Onde:

ID's: Índices das (nove) dimensões estudadas

IR: Índice de Regionalização

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Dimensões da Política (MacroPRT)	Áreas Chave	Peso	Nível
Sensibilização	Sensibilidade política coletiva para o turismo	5	Baixo 0 a 5 Médio 6 a 10 Ideal 11 a 15
	Existência de órgão oficial de turismo	5	
	Participação no PNMT	5	
	Existência de instância de governança regional	5	
	Sustentabilidade	5	
	Articulação institucional	5	
Mobilização	Empresas cadastradas no CADASTUR	5	Baixo 0 a 3 Médio 4 a 7 Ideal 8 a 10
	Existência de órgão oficial de turismo	5	
	Existência de instância de governança regional	5	
	Articulação institucional	5	
Institucionalização da Instância de Governança	Atratividade dos recursos naturais	5	Baixo 0 a 8 Médio 9 a 17 Ideal 18 a 25
	Atratividade dos recursos culturais	5	
	Demanda e fluxo turístico	5	
	Empresas cadastradas no CADASTUR	5	
	Infra-estrutura turística	5	
	Sensibilidade política coletiva para o turismo	5	
	Existência de órgão oficial de turismo	5	
	Participação no PNMT	5	
	Características regionais diferenciadas	5	
	Posição geográfica estratégica de mercado em relação ao principal mercado emissor	5	
Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	Demanda e fluxo turístico	5	Baixo 0 a 8 Médio 9 a 17 Ideal 18 a 25
	Infra-estrutura turística	5	
	Geração de emprego e renda	5	
	Existência de órgão oficial de turismo	5	
	Elaboração do INVTUR	5	
	Planejamento turístico municipal	5	
	Existência de instância de governança regional	5	
	Sustentabilidade	5	
	Impactos socioambientais	5	
	Qualificação e capacitação profissional	5	
	Sensibilidade política coletiva para o turismo	5	

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Implementação do plano estratégico	Existência de órgão oficial de turismo	5	Baixo 0 a 5
	Existência de instância de governança regional	5	Médio 6 a 10
	Sustentabilidade	5	
	Articulação institucional	5	Ideal 11 a 15
	Qualificação e capacitação profissional	5	
Sistema de informações turísticas	Demanda e fluxo turístico	5	
	Empresas cadastradas no CADASTUR	5	Baixo 0 a 5
	Geração de emprego e renda	5	
	Existência de órgão oficial de turismo	5	Médio 6 a 10
	Elaboração do INVTUR	5	
	Planejamento turístico municipal	5	Ideal 11 a 15
Roteirização turística	Atratividade dos recursos naturais	5	
	Atratividade dos recursos culturais	5	
	Demanda e fluxo turístico	5	Baixo 0 a 9
	Infra-estrutura turística	5	
	Existência de órgão oficial de turismo	5	
	Planejamento turístico municipal	5	Médio 10 a 19
	Características regionais diferenciadas	5	
	Posição geográfica estratégica de mercado em relação ao principal mercado emissor	5	
	Sustentabilidade	5	Ideal 20 a 27
	Impactos socioambientais	5	
	Qualificação e capacitação profissional	5	
Promoção e apoio à comercialização	Atratividade dos recursos naturais	5	
	Atratividade dos recursos culturais	5	
	Empresas cadastradas no CADASTUR	5	Baixo 0 a 10
	Infra-estrutura turística	5	
	Geração de emprego e renda	5	
	Sensibilidade política coletiva para o turismo	5	
	Existência de órgão oficial de turismo	5	Médio 11 a 21
	Planejamento turístico municipal	5	
	Existência de instância de governança regional	5	
	Características regionais diferenciadas	5	Ideal 22 a 32
	Posição geográfica estratégica de mercado em relação ao principal mercado emissor	5	
	Sustentabilidade	5	

Sistema de monitoria e avaliação do programa	Qualificação e capacitação profissional	5	Baixo 0 a 12
	Atratividade dos recursos naturais	5	
	Atratividade dos recursos culturais	5	
	Demanda e fluxo turístico	5	
	Empresas cadastradas no CADASTUR	5	
	Infra-estrutura turística	5	Médio 13 a 25
	Geração de emprego e renda	5	
	Sensibilidade política coletiva para o turismo	5	
	Existência de órgão oficial de turismo	5	
	Elaboração do INVTUR	5	
	Planejamento turístico municipal	5	Ideal 26 a 37
	Existência de instância de governança regional	5	
	Sustentabilidade	5	
	Articulação institucional	5	
	Impactos socioambientais	5	
	Qualificação e capacitação profissional	5	

Quadro 18 – Cálculo do peso das áreas-chaves de acordo com cada dimensão do Macroprograma de Regionalização do Turismo

Fonte: Elaboração própria, 2010

As dimensões que compõem essa estrutura são essenciais no processo de formulação, implementação e avaliação da política pública de turismo sobre regionalização no âmbito do Governo Federal brasileiro, por essa razão, foram escolhidos como essenciais no processo de definição de um índice de regionalização que tem como objetivo principal medir se essa política pública, acima mencionada, está sendo implementada de forma eficiente no estado.

As definições atribuídas para cada dimensão foram estabelecidas com base em suas próprias formulações. São as metas a serem atingidas com a implementação da política pública, de modo que o peso atribuído é parâmetro para ser comparado com os resultados (atribuídos conforme pesquisa de campo apontou), mostrando se essa implementação tem sido satisfatória para o desenvolvimento e a consolidação do turismo na área estudada.

As áreas-chaves existentes em cada dimensão, mostram a relevância que possuem para a implementação dessas dimensões, enquanto parte de uma política pública de âmbito regional. Foram selecionadas com base em pesquisas diversas e

direcionadas para cada módulo operacional do Macroprograma de Regionalização do Turismo.

O peso atribuído pelos gestores municipais a cada uma das áreas-chaves mostra o nível e a percepção sobre a implementação que cada uma representa para a dimensão que atende, a partir dos parâmetros já definidos pelo grau de importância (1 a 5). Nesse caso, a junção dos pesos formará um indicador da referida dimensão, o qual deve ser aplicado seguindo as características e realidades de cada região ou espaço turístico estudado.

Assim como, estabelece um nível que é considerado ideal, caso a dimensão analisada atinja a nota máxima a que lhe é atribuída²². Os valores identificados para baixo, médio e ideal são o resultado da somatória da dimensão estudada dividida por dois:

Razão do $\frac{IDx}{2}$ = Nível Ideal

2

Nível Ideal / 3 = Nível Baixo

Média do Nível ideal = Nível médio

Esses resultados servirão para indicar o nível (baixo, médio ou ideal) atribuído para cada dimensão que compõe o Macroprograma de Regionalização do Turismo, a partir da pontuação do destino ou região a ser definida com a aplicação de questionários junto aos gestores municipais de turismo do estado.

A valoração quali-quantitativa que os gestores municipais apontarão, irá definir ou retratar o índice de regionalização no município, em seguida, na região turística. A opinião desse gestor é fundamental e denuncia como a regionalização está sendo percebida e implementada por esses representantes, bem como aponta o grau de importância e envolvimento que têm com o desenvolvimento do turismo e sua consolidação, através das políticas públicas desde uma escala macro até a micro (federal, estadual, regional e municipal).

²² Considerando que o nível de erro é estabelecido com 1 ponto para mais ou para menos.

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Dimensões do Estudo	Valor Ideal	Valores do Índice de Regionalização
Sensibilização	15	Baixo: 0 a 33
Mobilização	10	
Institucionalização da Instância de Governança	25	
Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	25	Médio: 34 a 67
Implementação do plano estratégico	15	
Sistema de informações turísticas	15	
Roteirização turística	27	Ideal: 68 a 100
Promoção e apoio à comercialização	32	
Sistema de monitoria e avaliação do programa	37	

Quadro 19 – Medição do Índice de Regionalização

Fonte: Dados do estudo, 2010

A valoração do Índice de Regionalização foi formulada de modo a não deixar lacunas entre sua representação numérica que varia conforme o Quadro apresenta de 0 a 100.

Com base nos dados definidos, deve ser sugerido um Gráfico para indicar a escala de medição dos índices de cada dimensão da política.

Apêndice E – Dados das entrevistas realizadas

NOME	CARGO	DATA DA ENTREVISTA
Anny Emanuelle	Turismóloga concursada da Prefeitura Municipal de Areia Branca / Polo Costa Branca	26.04.2011
Aucely Costa	Secretária Municipal de turismo e meio ambiente de Portalegre / Secretária executiva do Conselho de turismo do Polo Serrano	10.12.2010
Carlos de Assis	Secretário municipal de turismo, da cultura e do esporte de Parelhas	10.05.2011
Carmen Vera	Coordenadora técnica da Secretaria de Estado do turismo e Interlocutora do Macroprograma de Regionalização do Turismo no Rio Grande do Norte	13.11.2010
Daniela Tinoco	Gestora de projetos em turismo do SEBRAE-RN	10.03.2011
Edervan Menger	Secretário Municipal de turismo e meio ambiente de Serra Caiada / Secretário executivo do Conselho de turismo do Polo Agreste traíri	07.04.2011
Eliane Praça	Subgerente de promoção nacional da EMPROTUR e suplente da interlocutora do Macroprograma de regionalização no RN	25.12.2010
Gustavo Porpino	Diretor Presidente da Empresa Potiguar de promoção turística - EMPROTUR	19.04.2011
Ismaelson Rêgo	Secretário municipal de turismo, meio ambiente e urbanismo de Pau dos Ferros	04.05.2011
Marcela Pessoa	Secretária municipal de turismo de Santa Cruz	05.05.2011
Marco Antônio	Gerente de Desenvolvimento territorial do Banco do Nordeste / Secretário executivo do Conselho de turismo do Polo Costa das Dunas	21.02.2011
Sandro Pacheco	Secretário adjunto da Secretaria municipal de turismo e desenvolvimento econômico da cidade do Natal	09.05.2011
Wagner Leonez	Assessor técnico em turismo da Prefeitura municipal de turismo de Macau	04.05.2011
Yves Guerra	Analista SEBRAE-RN / Secretário executivo do Conselho de turismo do Polo Seridó	26.01.2011

Fonte: Dados do estudo, 2011.

ANEXOS

Gestão Pública do Turismo: uma análise dos impactos da política Macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Anexo A – Classificações relativas ao Índice de Pobreza Humana

CLASSIFICAÇÕES RELATIVAS AO IPH-1 EM 135 PAÍSES E ÁREAS

1 República Checa	36 China	71 Argélia	106 Lesoto
2 Croácia	37 Cazaquistão	72 Gabão	107 Guiné-Bissau
3 Hungria	38 Equador	73 Belize	108 Suazilândia
4 Barbados	39 Barém	74 Tajiquistão	109 Libéria
5 Bósnia e Herzegovina	40 Turquia	75 Iraque	110 Zâmbia
6 Uruguai	41 Tailândia	76 Guatemala	111 Iémen
7 Sérvia	42 Uzbequistão	77 Myanmar	112 Bangladesh
8 Montenegro	43 Brasil	78 Comores	113 Madagascar
9 Macedônia, Antiga Rep. Jugoslava da	44 República Dominicana	79 Fiji	114 Nigéria
10 Chile	45 Maurícia	80 Ilhas Salomão	115 Mauritânia
11 Costa Rica	46 Suriname	81 Botsuana	116 Burundi
12 Armênia	47 Peru	82 Egito	117 Togo
13 Argentina	48 Guiana	83 Vanuatu	118 Angola
14 Singapura	49 Paraguai	84 Congo	119 Costa do Marfim
15 Albânia	50 Azerbaijão	85 África do Sul	120 Congo, República Democrática do
16 Bielorrússia	51 Jamaica	86 Djibouti	121 Papua-Nova Guiné
17 Cuba	52 Bolívia	87 Camboja	122 Timor-Leste
18 Geórgia	53 Arábia Saudita	88 Índia	123 Gâmbia
19 Qatar	54 Filipinas	89 Gana	124 Senegal
20 Romênia	55 Vietname	90 Malawi	125 República Centro Africana
21 Ucrânia	56 República Árabe da Síria	91 Uganda	126 Benin
22 Moldávia	57 São Tomé e Príncipe	92 Quênia	127 Moçambique
23 México	58 Mongólia	93 Tanzânia, República Unida da	128 Serra Leoa
24 Territórios Ocupados da Palestina	59 Irão, República Islâmica do	94 Rep. Democrática Popular do Laos	129 Guiné
25 Malásia	60 Jamahira Árabe Líbia	95 Camarões	130 Etiópia
26 Santa Lúcia	61 Honduras	96 Marrocos	131 Burkina Faso
27 Trindade e Tobago	62 Cabo Verde	97 Haiti	132 Chade
28 Venezuela, República Bolivariana da	63 El Salvador	98 Guiné Equatorial	133 Mali
29 Jordânia	64 Omã	99 Nepal	134 Níger
30 Panamá	65 Tunísia	100 Ruanda	135 Afeganistão
31 Quirguizistão	66 Maldivas	101 Paquistão	
32 Federação Russa	67 Sri Lanka	102 Butão	
33 Líbano	68 Nicarágua	103 Eritreia	
34 Colômbia	69 Indonésia	104 Sudão	
35 Emirados Árabes Unidos	70 Namíbia	105 Zimbábue	

Fonte: Relatório PNUD (2009, p. 179).

Anexo B – Municípios que compõem as Regiões turísticas do Rio Grande do Norte

REGIÃO POLO COSTA BRANCA

1. APODI
2. CAIÇARA DO NORTE
3. SÃO BENTO DO NORTE
4. GALINHOS
5. GUAMARÉ
6. MACAU
7. PORTO DO MANGUE
8. AREIA BRANCA
9. GROSSOS
10. TIBAU
11. MOSSORÓ
12. ASSÚ
13. SÃO RAFAEL
14. ITAJÁ
15. CARNAUBAIS
16. SERRA DO MEL
17. PENDÊNCIA
18. ANGICOS
19. LAJES

REGIÃO POLO COSTA DAS DUNAS

1. BAÍA FORMOSA
2. CANGUARETAMA
3. TIBAU DO SUL
4. SENADOR GEORGINO AVELINO
5. ARÊS
6. NÍSIA FLORESTA
7. PARNAMIRIM
8. NATAL
9. EXTREMOZ
10. SÃO GONÇALO DO AMARANTE
11. CEARÁ MIRIM
12. MAXARANGUAPE
13. RIO DO FOGO
14. TOUROS
15. SÃO MIGUEL DO GOSTOSO
16. PEDRA GRANDE
17. VILA FLOR
18. SÃO JOSÉ DO MIPIBÚ
19. GOIANINHA
20. MACAÍBA
21. PUREZA

REGIÃO POLO SERIDÓ

1. CERRO CORA
2. CURRAIS NOVOS
3. ACARI
4. CARNAÚBA DOS DANTAS
5. PARELHAS

6. JARDIM DO SERIDÓ
7. CAICÓ
8. SERRA NEGRA DO NORTE
9. TEN. LAURENTINO CRUZ
10. FLORÂNIA
11. LAGOA NOVA
12. SANTANA DO SERIDÓ
13. OURO BRANCO
14. SÃO JOÃO DO SABUGI
15. TIMBAUBA DOS BATISTAS
16. JUCURUTU
17. EQUADOR

REGIÃO POLO SERRANO

1. CARAÚBAS
2. PORTALEGRE
3. MARTINS
4. PATU
5. PAU DOS FERROS
6. SÃO MIGUEL
7. VENHA VER
8. FELIPE GUERRA
9. LUIS GOMES
10. DR. SEVERIANO
11. ALEXANDRIA
12. VIÇOSA
13. ANTÔNIO MARTINS
14. LUCRÉCIA
15. CAMPO GRANDE
16. MAJOR SALES
17. PILÕES

REGIÃO POLO AGRESTE/ TRAIRÍ

1. PASSA E FICA
2. NOVA CRUZ
3. SERRA DE SÃO BENTO
4. MONTE DAS GAMELEIRAS
5. JAÇANÃ
6. SÃO BENTO DO TRAIRI
7. JAPÍ
8. MONTANHAS
9. CEL. EZEQUIEL
10. SANTA CRUZ
11. SERRA CAIADA
12. SÍTIO NOVO
13. TANGARÁ

Fonte: SETUR/RN, 2009.

