

A Trajetória do Programa de Regionalização do Turismo e sua implementação no estado da Paraíba

Gutenberg Viana da Silva
Ana Valéria Endres
Ranieryson Viana de Freitas

Resumo: O Programa de Regionalização do Turismo, após várias atualizações, ainda é a principal política de turismo nacional, sendo imprescindível a análise nos contextos diversos nos quais ela se implementa. Assim, muitos estudos têm focado suas análises nesta política e através desse artigo pretende-se mostrar a trajetória da regionalização no contexto de implementação na Paraíba com base nos trabalhos já publicados sobre o tema. A metodologia fundamenta-se na pesquisa bibliográfica sobre as categorias participação e governança e pesquisa documental sobre o Programa em si. Foram realizadas também entrevistas com os gestores do programa. Como resultados vê-se que a política vem sendo implementada de maneira bastante diversa e controversa, resumindo-se bastante ao mapeamento turístico e sem previsões de novidades tendo em vista o cenário político nacional.

Palavras-chave: Turismo; Regionalização; Trajetória; Implementação; Paraíba

Abstract: The Program of Regionalization of Tourism, after several updates, is still the main policy of national tourism, being essential the analysis in the diverse contexts in which it is implemented. Thus, the research group on Planning and Tourism Development of the Federal University of Paraíba has focused its analysis on this policy and through this article it is intended to show the regionalization trajectory in the context of implementation in Paraíba based on the works already published by the group. The methodology combines qualitative and quantitative methods applied by the group's research. As a result, the policy has been implemented in a very diverse and controversial way, summarizing itself enough to the tourist mapping and without forecasts of novelties in view of the national political scenario.

Keywords: Tourism; Regionalization; Trajectory; Implementation; Paraíba

Introdução

O planejamento em turismo é discutido no Brasil há pouco mais de 40 anos. A primeira instituição que tratou de colocar em prática uma política nacional de turismo foi o Instituto Brasileiro De Turismo – EMBRATUR, criado em 1966. Contudo, somente nos anos 90, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, o turismo passou a constar no mapa das políticas públicas brasileiras.

A partir da tentativa de reforma do Estado e a introdução da gestão gerencial na realidade brasileira, há também um discurso de maior participação política e integração com a sociedade civil (PAULA, 2005). É

neste contexto que surge o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002) e o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR (1992 e ainda em atividade) que traziam as primeiras iniciativas de abertura à participação nos destinos do turismo.

Porém, foi só a partir da transição do modelo gerencial (FHC 1995-2002) para o societal¹ (Luís Inácio Lula da Silva 2003-2010), que os espaços de participação política foram disseminando-se em maior número (BUVINICH, 2014), possibilitando análises às peculiaridades contidas na condução desses mecanismos de democracia deliberativa para tentar entender como ocorre a participação de fato.

Na área de turismo, a partir do governo Lula, as políticas públicas fomentaram a criação de diversos arranjos participativos entre as instituições que planejam o setor turístico, induzindo a formação de uma governança turística (GONZÁLES, 2014; HALL, 2011) através da qual a sociedade poderia intervir de maneira direta na condução das ações governamentais.

Estudos em turismo revelam que estes arranjos normalmente apresentam características específicas em quesitos como a representação, natureza das discussões envolvidas, relacionamento entre os principais membros etc., tendo em vista a dinâmica das ações que as políticas de turismo ensejam em relação às políticas sociais de modo geral (ENDRES, 2012; BRANDÃO, BALDI E ALBAN, 2014).

Na Paraíba, pesquisas como as de Endres (2012), Silvestre (2014), Silva (2015) e Schadeck (2016) e Frazão (2016) procuraram estudar os principais fóruns de turismo paraibanos em atividade para compreender as nuances de sua atuação no tocante à gestão do turismo paraibano, caracterizando as especificidades destes canais de participação, de modo a compreender melhor sua forma e suas funções como instrumento de debate em torno dos interesses no desenvolvimento do turismo paraibano, avaliando quem são e

¹ O modo societal está atrelado ao social como aquele estilo de gestão pública onde há maior abertura através de canais de participação social popular no governo e pressões da sociedade civil. Para maior aprofundamento, ler Paula (2005).

como participam os principais atores institucionais no planejamento turístico paraibano.

Sendo assim, com base nesses estudos, este artigo teve como principal objetivo mostrar um breve panorama do Programa de Regionalização do Turismo, enfatizando suas diversas fases nacionais até a atualidade, tendo como pano de fundo os Fóruns de Turismo na Paraíba que foram forjados a partir desta política.

Metodologia

Este trabalho se fundamenta basicamente em análise bibliográfica dos trabalhos desenvolvidos por pesquisas de iniciação científica e também monográficas que objetiva aprofundar as análises sobre as categorias política e participação a partir das relações históricas, culturais, institucionais e ambientais que existam entre elas.

São pesquisas sobre as principais regiões turísticas paraibanas no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo que buscam entender como esta política nacional repercute localmente e regionalmente, assimilada dentro de um contexto paraibano. Trata-se dos trabalhos sobre os Fóruns Turísticos do Litoral, do Agreste e do Brejo das suas respectivas Regiões Turísticas, nos quais são discutidas questões sobre o desenvolvimento local, capacidade institucional, formação de redes políticas, governança e capital social.

Sendo assim, os resultados e as discussões que serão apresentadas neste artigo têm origem na metodologia empregada por estas pesquisas, que tiveram uma base qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas, técnicas de seleção de entrevistados baseados na *snow ball*, abarcando os principais atores políticos e sociais envolvidos na política de turismo nas regiões, além de um *software* para análise de redes sociais.

Ainda, foram realizadas entrevistas recentes (abril de 2017) de perfil semiestruturado com atores já entrevistados anteriormente e que ainda se encontram em seus respectivos cargos na Secretaria Executiva de Turismo do Governo do Estado (interlocução estadual do PRT) no intuito de trazer informações atualizadas, principalmente tendo em vista a

mudança de governo no plano federal ocorrida em 2016 e que definitivamente implica novas perspectivas tanto para o Ministério do Turismo quanto para a política pública estudada.

Contexto para a emergência da Governança Participativa no Brasil

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

Diante da necessidade de uma descentralização política/administrativa do Estado, deparou-se invariavelmente com um ambiente ideológico, de poderes e processos de tomada de decisão. Assim, mobilizar o conhecimento disponível na sociedade em prol do desenvolvimento institucional e administrativo tornou-se imperativo. Ao longo dessa conjuntura, o conceito de governança interativa ou participativa apresentou-se como uma forma de gestão compartilhada e interinstitucional, envolvendo os três principais setores da sociedade (FREY, 2004; HALL, 2011).

Dentre diversas abordagens de governança (CARNEIRO, 2000; FREY, 2004; AVRITZER, 2009; GONZÁLES, 2014), o que há em comum entre elas é a necessidade de se integrar as diversas forças atuantes na sociedade. Governança significa capacidade de governar em um sentido amplo, criando mecanismos para que se acomode da melhor maneira possível o jogo de interesses que existem entre esses diversos setores e instituições, através da participação, para possibilitar a capacidade de se implementar as políticas públicas. (FREY, 2004).

Essa forma de relação entre Estado e Sociedade caracteriza a abordagem democrático-participativa para a administração pública chamada de societal. Nesse modelo, estimula-se a organização da sociedade civil para maior controle do Estado pela participação mais direta através de arenas participativas (PAULA, 2005; CARNEIRO, 2000).

Indo ao encontro desse debate sobre governança participativa, a constituição de 1988 sinalizou a importância da participação social nos rumos do país e, a partir daí, emergiram os conselhos gestores em diversos tipos de políticas públicas. Apresentam-se como espaços institucionalizados que servem como uma forma de controle público das ações governamentais, partilhando direitos e deveres quanto à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (DRAIBE, 1998; BUVINICH, 2014).

Assim, em tese, espera-se que o processo de governança, seja em qualquer nível espacial, se desenvolva através de uma sociedade civil forte, consciente em torno de seus interesses, e os poderes público e privado trabalhando em parceria. Dessa maneira, participação, imperativa, levaria o alcance do tão desejado desenvolvimento socioeconômico (ALMEIDA; DANTAS, 2010).

As Fases do Programa de Regionalização do Turismo e Suas Implicações no Estado da Paraíba

Foi no governo do presidente Lula que surgiu a noção de governança aplicada ao turismo. Dando continuidade às políticas descentralizadoras (PNMT), inovou-se criando o Ministério do Turismo – MTUR e com ele o primeiro Plano Nacional de Turismo (PNT) que tinha como meta firmar o órgão recém-criado como articulador do processo de planejamento turístico (BRASIL, 2004).

O lançamento do primeiro PNT consolidava a gestão descentralizada, herança do governo anterior, mas trouxe novas diretrizes voltadas a um modelo de gestão societal como a governança participativa, a importância da sensibilização e da mobilização social para a atividade e a regionalização e interiorização do turismo por meio de macroprogramas específicos (BRASIL, 2004).

Assim, ampliando o foco da municipalização, o primeiro PNT lançou a proposta de regionalização, que já vinha sendo aplicada com êxito em alguns estados do Brasil como em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul

(MACHADO, TOMAZZONI, 2011; FONTES FILHO, OLIVEIRA, LEITÃO, 2009).

Essa mudança de foco se deu em função do entendimento de território como uma forma mais ampla de pensar o planejamento, diferente da ideia de municipalização que supervaloriza a municipalidade e a localidade de maneira independente, incentivando muito a competição e concorrência e não a cooperação e competitividade².

Primeiro Governo Lula: O Ministério do Turismo e as bases nacionais do PRT

A partir da criação do MTUR, a primeira prioridade do novo órgão foi estabelecer as diretrizes da regionalização do turismo, que tinha como um dos principais objetivos urgentes ampliar a oferta de roteiros turísticos estruturados no país e conseqüentemente elevar os índices do turismo nacional e internacional (BRASIL, 2004).

No alcance dessa ampliação, criou-se o Salão Nacional de Turismo. Era um evento que acontecia anualmente em São Paulo-SP onde todas as regiões turísticas participavam mostrando seus principais roteiros regionais para as principais operadoras do Brasil e do Mundo, como uma forma de impulsionar a adesão ao programa nos estados, por meio dessa vitrine de produtos turísticos. No entanto, apesar do relativo sucesso e de ter entrado inclusive para o calendário de eventos da cidade de São Paulo, o Salão Nacional teve sua última edição em 2011.

Tendo como referência os documentos operacionais lançados à época, percebe-se que base para a estruturação desses novos roteiros pretendidos tinha como principal diretriz a governança turística, ou seja, nesse primeiro

² Vale ressaltar que essa mudança de foco dos municípios - como vinha sendo trabalhado pelo PNMT de FHC - para a região - como passou a ser trabalhado a partir do governo Lula - para muitos pesquisadores não foi mais do que uma forma do PT marcar sua administração na área e deixar um legado diferenciado do governo anterior. Ainda hoje há muitas pessoas que trabalham com turismo desde os anos 90 e lembram com saudosismo do extinto PNMT. Contudo, o fato é que diversas pesquisas também constatam que o PNMT, no geral, foi um grande fracasso e só deu certo em municípios que tinham relação política mais direta com o governo federal (TRENTIN, FRATUCCI, 2011).

momento foi enfatizado a questão da institucionalização da participação como um dos pressupostos para o sucesso do programa³. Assim, a meta também era sensibilizar e mobilizar as regiões para a construção das Instâncias de Governança Regionais, para o fortalecimento institucional e a formação de redes de políticas públicas (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

Estas chamadas Instâncias de Governança são caracterizadas como arranjos institucionais que devem, obrigatoriamente, pautarem-se pela participação de diversos segmentos da sociedade, a saber: o setor público, o setor privado e terceiro setor. Nessa perspectiva, a gestão descentralizada e compartilhada proposta pelo PRT figura como elemento-chave para a efetividade do Programa.

Ou seja, não basta ter um plano específico para o turismo que seja eficaz em tese, sem prever a necessidade de uma articulação eficiente entre todos os níveis dessa estrutura, bem como os atores que compõem cada representação entre si (SCHADECK, 2016; BRASIL, 2004). Essa primeiro mandato do Lula é até hoje lembrado como paradigmático para o setor turístico pois além de ter lançado as bases em todo o Brasil de um novo modelo de gestão pública, a criação do MTUR sinalizou um novo *status* dentro do aparato governamental, indicando a importância estratégica que o nível federal estava dando à atividade turística⁴.

Segundo Governo Lula: O PRT chega efetivamente à Paraíba

³ Aliás, esta questão da gestão participativa através de grandes conferências nacionais, conselhos e fóruns consultivos e deliberativos foi uma das principais marcas na gestão pública implementados pelo governo Lula em todo o planejamento estatal (AVRITZER, 2009).

⁴ As entrevistas realizadas com atores políticos locais não explicam, contudo, o porquê de na Paraíba, à época que se lançava o primeiro plano nacional e o PRT, não ter havido nenhuma mobilização para a sua execução. Uma possível hipótese que responderia esta questão seria a de que havia outras prioridades do governo estadual (nesta época estava em implantação a segunda fase do PRODETUR II e a criação do Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável – PDITS através do conselho da Costa das Piscinas). Assevera-se ainda como hipóteses que o governo do estado era de um partido antagônico ao que entrava no poder nacionalmente em 2003 (o governador da Paraíba entre 2003-2006 foi Cássio Cunha Lima, do PSDB) e que isto possa ter sido um impeditivo à adesão ao PRT na Paraíba neste período.

Este segundo mandato do ex-presidente Lula veio a consolidar os avanços no turismo percebidos a partir de 2003. Primeiramente, há que se falar no fortalecimento da Política Nacional de Turismo estabelecida pela lei 11.771/2008, que ficou conhecida como a Lei Geral do Turismo, que dentre os seus princípios fortaleceu sobremaneira a regionalização do turismo.

A Lei Geral do Turismo trabalha sob a perspectiva de que mesmo um município que não possui uma clara vocação para o turismo – ou seja, que não recebe o turista em seu território – pode dele se beneficiar, se esse município desempenhar um papel de provedor ou fornecedor de mão-de-obra ou de produtos destinados a atender o turista. O trabalho regionalizado permite, assim, ganhos não só para o município que recebe o visitante, mas para toda a região.

Nesse período, houve também a primeira atualização do PNT, que teve um subtítulo chamado “Uma Viagem de Inclusão” (SOARES E SANTOS, 2016). Esse novo PNT trouxe algumas mudanças no que diz respeito a gestão do turismo. A principal delas ocorreu em 2008 com a elevação de uma das propostas do PRT ao status de projeto quase independente: focar o planejamento regional em 65 destinos indutores do turismo.

A meta com a escolha destes 65 municípios pesquisados seria “estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional” (BRASIL, 2007, p. 52). Assim, essas localidades seriam priorizadas pelo Ministério do Turismo para serem indutores do desenvolvimento turístico em suas respectivas regiões. Para esse trabalho, havia parcerias com o SEBRAE Nacional e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) que produziram anualmente, entre 2008 e 2015, relatórios os Índices De Competitividade Do Turismo Nacional (BRASIL, 2015).

Assim, essa foi uma forma do MTUR sinalizar ao *trade* turístico nacional sua preocupação com a competitividade, um conceito bastante mercadológico, e não somente nos discursos das diretrizes políticas. O projeto dos 65 destinos indutores trabalhou com um conceito de competitividade como:

A capacidade crescente de gerar negócios nas atividades econômicas relacionadas com o setor de turismo, de forma sustentável, proporcionando ao turista uma

experiência positiva. Compreende-se, (...), a relevância de se desenvolver ações e estratégias para evoluir nas dimensões em que há fragilidades nos recursos, e de maximizar os aspectos que conferem aos destinos vantagens competitivas, com foco na constante inovação, a fim de potencializar as oportunidades e minimizar as ameaças do mercado. (BRASIL, 2015, p. 19).

A escolha desses 65 destinos indutores foi determinada pelo próprio MTUR⁵. Todas as capitais estavam incluídas entre esses destinos e mais alguns municípios interioranos com maior fluxo turístico. O foco nesse projeto se deu também como consequência dos eventos esportivos que, àquela época, acabavam de ser confirmados para realização na década seguinte, por isso o foco no mercado e na estruturação de nível internacional para esses destinos mais proeminentes.

As recomendações era que esse novo projeto público viesse ao encontro da regionalização do turismo, fortalecendo o processo de governança que já estivesse sendo desenvolvido, e, nos locais onde não haviam Instâncias de Governança institucionalizadas, a recomendação era que se criassem Grupos Gestores, que teriam a mesma função de estímulo à governança e o trabalho em rede.

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

Ressalta-se, nesse caso, a peculiaridade de que a Instância de Governança (Fórum do Litoral) foi inclusive criada após a adesão da região ao

⁵ Houve, segundo relatos de entrevistados nas pesquisas, uma contestação nacional em torno da credibilidade na escolha desses 65 destinos indutores e os motivos pelos quais, por exemplo, Campina Grande, uma cidade de médio porte e com atrativos nacionalmente conhecidos como O Maior São João do Mundo, não ter sido considerada até então como destino indutor.

projeto dos 65 indutores, que aconteceu no ano anterior (2008). Ou seja, foi a partir do Grupo Gestor do destino indutor João Pessoa que se viu a necessidade de construir o fórum, constituindo-se em um processo inverso à lógica histórica do PRT, visto que a Instância de Governança é bastante anterior ao projeto dos 65 destinos indutores.

No geral, na Paraíba foram impulsionadas junto com a região litoral, mais duas regiões no interior – as instâncias do Brejo e do Cariri paraibano. Essas instâncias no interior do estado foram definidas de maneira eminentemente política, tendo em vista que à época era orientação do MTUR que cada estado da federação apresentasse pelo menos três roteiros turísticos para o Salão Nacional de Turismo.

O modelo adotado no interior também foi o de Fórum Turístico, que tem como intuito ser um interlocutor para coletivizar ações voltadas ao desenvolvimento do turismo na região. O Fórum do Brejo foi o primeiro a institucionalizar-se na Paraíba, por meio do convênio nº 343/2004, firmado entre a Secretaria de Turismo do Estado - SETDE, o MTUR e o SEBRAE (SCHADECK, 2016; FRAZÃO, 2016).

Segundo pesquisa documental de Schadeck (2016), caracteriza-se como uma organização da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado e de interesse público, figurando como uma organização sem fins lucrativos e econômicos, com autonomia administrativa e financeira, com prazo de duração indeterminado, tendo sua sede e foro no município de Alagoa Nova, PB.

O fórum do Brejo, que até hoje conta com grande prestígio entre os atores políticos tanto locais quanto à nível estadual, continua a figurar como o grande exemplo de sucesso na implementação do programa na Paraíba.

Contudo, como também analisa Schadeck (2016), apesar de oficialmente ter atribuições diversas como; a participação no planejamento, apoio a gestão dos produtos turísticos, coordenação dos diversos atores de modo a considerar as peculiaridades de cada município, bem como integrar as ações inter-regionais e interinstitucionais na região, as ações efetivas do fórum do Brejo resumem-se bastante ao planejamento de um evento

específico: o já consolidado “Caminhos do Frio – Rota Cultural” – o que descaracteriza de certa maneira a essência da proposta da regionalização que presume-se muito além dos resultados apresentados pelo fórum.

Entretanto, não se pode negar que esse período do segundo governo Lula foi de bastante efervescência participativa na Paraíba. A ideia da regionalização, governança e pensamento territorializado foi bastante empolgante entre o *trade* turístico nas regiões onde começou a se falar no PRT. Por essa participação grande e diversificada no início, muito influenciada diretamente pelas presenças constantes de consultorias enviadas pelo ministério, o Fórum do Litoral, por exemplo, foi considerado modelo de excelência na implantação de Instâncias de Governança.

Já no interior, na região Agreste, segundo dados da pesquisa de Silva (2015), as iniciativas em prol da regionalização do turismo estiveram bastante influenciadas pelas oficinas de gestão de projetos do SEBRAE a partir dos idos de 2007. Este ator, após conclusão de seus processos de implementação, retirou-se do cenário turístico, o que levou ao desestímulo e à descontinuidade da implementação do PRT na região, visto que os demais atores estavam bastante dependentes das iniciativas do SEBRAE.

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

No entanto, mesmo a partir da iniciativa do MTUR com o GG Campina, a possibilidade da regionalização vinculada a esse novo projeto não se consolidou. Após a saída de alguns representantes, visto a morosidade do processo, como também a mudança no plano federal com a eleição da presidenta Dilma Rousseff, a interferência direta do MTUR através da FGV cessou, e as discussões em torno do espaço criado com o GG Campina também se esvaziaram (SILVA, 2015).

Primeiro Governo Dilma: A “Dança das Cadeiras” de ministros no MTUR

A partir de 2011, no primeiro ano do governo Dilma Rousseff, tomando como base o documento de avaliação do PRT lançado no mesmo ano, além de outros documentos oficiais de planejamento nacional⁶ do novo governo instaurado, houve um novo processo de atualização do Plano Nacional de Turismo.

Esse processo desenvolveu em reuniões com interlocuções estaduais, do Conselho Nacional de Turismo, da Câmara Temática de Regionalização do MTUR e consultas públicas entre diversas outras instituições. Esses debates ocorreram entre os anos de 2011 e 2013 resultaram no Plano Nacional de Turismo 2013-2016, concomitantemente à atualização do mapa das regiões turísticas brasileiras e em novas diretrizes operacionais e políticas do Programa de Regionalização (BRASIL, 2011).

Na sua concepção original, nesta primeira atualização do Programa de Regionalização do Turismo, não houve mudanças consideráveis e tampouco foram sentidas na prática⁷. Os ajustes foram específicos no sentido de qualificar a concepção estratégica, as ferramentas de gestão e incorporar mecanismos de fomento capazes de provocar e promover inovações ao enfrentamento das fragilidades diagnosticadas. Deste modo, o propósito foi continuar focado na regionalização com ênfase na estruturação dos destinos turísticos (BRASIL, 2013b).

Uma das questões estratégicas mais importantes é que nas novas diretrizes lançadas em 2013 se observou um retorno à municipalidade enquanto unidade de destaque na regionalização. Criou-se a figura dos interlocutores municipais e enfatizou-se a importância dos municípios pertencerem a determinada região no propósito de conseguir verbas através de chamadas públicas, consórcios etc.

⁶ Fala-se do Plano Plurianual 2012-2015 que trouxe referências sobre questões que envolvem desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza. Tinha ainda como insumo básico o Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011-2014 lançado em 2010 (BRASIL, 2013b).

⁷ Dados de entrevistas com os interlocutores.

Esse momento, pode-se dizer, deu as bases para o que viria a ser a nova metodologia de execução do PRT que atualmente está em voga e que foi oficializada somente a partir do segundo governo Dilma: a categorização dos municípios para a regionalização.

Assistência financeira aos municípios e regiões turísticas passaria a ser dada por meio de chamadas públicas de projetos, orientadas em critérios específicos⁸, considerando a categorização definida no Sistema de Informações Gerenciais⁹ do PRT. Desse modo, os municípios e regiões precisariam aderir de fato ao programa para terem acesso a verbas federais na área de turismo¹⁰ (BRASIL, 2013b).

Entretanto, uma das grandes críticas que se faz a esta época (primeiro governo Dilma) é que foi quando efetivamente o MTUR começou a perder sua capacidade de ação e a credibilidade. A grande questão que se coloca é a forma como o MTUR foi administrado nesse período¹¹, que de fato determinou a pouca relevância que tiveram essas novas diretrizes e metodologias até então apresentadas, e sua pífia implementação¹².

⁸ Os critérios considerados são: gestão descentralizada; planejamento e posicionamento de mercado; qualificação profissional dos serviços e da produção associada; empreendedorismo, captação e promoção do investimento; infraestrutura turística; informações ao turista; apoio à comercialização; e monitoramento (BRASIL, 2013b).

⁹ A metodologia deste chamado Sistema de Informações Gerenciais daria resultado a um conjunto de informações que definiria indicadores capazes de categorizar as regiões e os municípios turísticos brasileiros.

¹⁰ Na Paraíba, a principal consequência dessa nova fase do PRT foi a mudança em relação ao mapa da regionalização turística, que teve sua primeira atualização.

¹¹ Diversos políticos, sem nenhuma vinculação com o trade turístico nacional, assumiram o MTUR, o que acabou fazendo o ministério perder o foco pragmático de uma política nacional de turismo, além do envolvimento de ministros e funcionários internos em desvios de verbas e malversação de recursos públicos. Para maiores detalhes sobre a instabilidade no Ministério do Turismo ao longo do governo Dilma, disponível em <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,deputado-que-sera-ministro-do-turismo-pagou-motel-com-dinheiro-da-camara-imp,-656847>> <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/apos-serie-de-denuncias-ministro-do-turismo-pedro-novais-pede-demissao.html>> <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/09/14/dilma-aceita-demissao-do-ministro-do-turismo-e-o-quinto-a-deixar-o-governo.htm>>

¹² Inclusive, o próprio Plano Nacional de Turismo 2013/2016, que atualmente é o que ainda está em voga no país, demorou consideravelmente a ser formulado. Quando se constata que o primeiro governo Dilma iniciou em 2011 e apenas em meados de 2013 houve lançamento da atualização do Plano, pode-se ter uma ideia da falta de prioridade que esta pasta ministerial

Ao longo dos primeiros anos de governo Dilma, a forma pouco pragmática e lideranças controversas no Ministério deu a tônica sobre como o PRT foi sendo considerado, situação esta que impedia que os interlocutores estaduais, regionais e municipais tivessem melhor direcionamento sobre o estágio no qual se encontrava a política pública, perdendo-se em sensibilidade e principalmente na mobilização do que já vinha sendo executado¹³.

Segundo Governo Dilma / Governo Temer: A Categorização, as Atualizações do Mapa Turístico e as perspectivas Pós-*Impeachment*

O que caracterizou esse curto período entre 2015 e a efetivação do processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma em 2016 foi o lançamento de duas portarias¹⁴ lançadas pelo MTUR oficializando a categorização dos municípios e regiões turísticas, além dos critérios de definição das regiões turísticas para fins de novos mapeamentos.

A nova metodologia para categorização¹⁵ utilizada pelo MTUR – cujas bases já constavam no PNT 2013/2016 e nas novas diretrizes do PRT apresentadas em 2013 – adotou quatro variáveis de desempenho econômico: número de empregos, de estabelecimentos formais no setor de hospedagem, estimativas de fluxo de turistas domésticos e internacionais¹⁶. A escolha das variáveis se deu pela relação direta com a

tinha no governo Dilma – diferentemente dos governos Lula nos quais houve os lançamentos dos PNT's nos primeiros anos dos respectivos governos.

¹³ Sobre esta questão da falta de atuação mais determinante por parte do MTUR em estados historicamente mais pobres e mais dependentes de intervenções federais diretas, faz-se interessante a leitura do trabalho de Henz (2008) quando esta, em sua pesquisa de dissertação, compara a atuação do MTUR nas políticas de turismo nos estados de Santa Catarina e Paraíba, concluindo que em estados como a Paraíba, que ainda não possuem maturidade para consolidar as recomendações do ministério, a falta de um foco mais direcionado e objetivo sobre as políticas federais nestes contextos regionais, acabam por não permitir o crescimento da atividade turística como prioridade no desenvolvimento.

¹⁴ Portaria Nº 144, Agosto de 2015 e Portaria Nº 205, de Dezembro de 2015.

¹⁵ Considera-se categorização um instrumento para identificação do desempenho da economia do turismo dos municípios inseridos nas regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro (PORTARIA MTUR Nº 144, 2015).

¹⁶ As fontes de tais dados são: A Relação Anual de Informações Sociais RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego, Estudo de Demanda Doméstica obtido pela Fundação Instituto de

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

Assim, os 3.345 municípios do mapa turismo brasileiro foram agrupados em cinco categorias, de A até E¹⁷. A categoria A está representando os municípios com maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem. O grupo responde por 47% da estimativa de fluxo turístico doméstico do Brasil e 82% do internacional. O grupo B tem 167 municípios, o equivalente a 5% das cidades categorizadas pelo Ministério do Turismo. Juntos os grupos A e B, representados por 218 municípios, respondem por 68% do fluxo doméstico brasileiro e 97% do internacional. Já o grupo C, com 504 municípios, representa 15% do total avaliado. O maior número de cidades do Mapa, 2.623, ou 78% do conjunto avaliado concentram-se nos grupos D e E, que reúne municípios de menor fluxo de turistas e empregos formais no setor.

O que se percebe dessa categorização¹⁸ – que foi feita sem participação direta dos interlocutores estaduais, municipais e regionais¹⁹ – é uma

Pesquisas Econômicas – FIPE/Ministério do Turismo; e também a partir do Estudo de Demanda Internacional.

¹⁷ BRASIL. Ministério do Turismo. Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. Brasília: MTur, 2016. Disponível em: <http://mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Cartilha_da_Categorizacao.pdf>

¹⁸ De acordo com o MTUR, a categorização pode servir para: Otimizar a distribuição de recursos públicos; Orientar a elaboração de políticas específicas para cada categoria de municípios; Aperfeiçoar a gestão pública, na medida em que fornece aos gestores do Ministério e dos Estados mais um instrumento para subsidiar a tomada de decisão; Auxiliar na atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, que é feita periodicamente; Auxiliar na reflexão sobre o papel de cada município no processo de desenvolvimento turístico regional.

¹⁹ Apesar das decisões virem de cima para baixo, sem as devidas interações prévias do MTUR com os estados e regiões, esta realidade não é negativa para a interlocutora estadual. Em sua opinião, é uma forma de não haver questionamentos político-partidários entre governo do estado e municípios; em outras palavras, é como se, tendo vindo do ministério, nenhum interlocutor municipal contestaria a iniciativa e as metodologias e, como o ministério é o órgão que de fato disponibiliza as verbas federais almejadas por tantos prefeitos e secretários, a partir dessa atitude do MTUR a interlocutora supõe bastante movimentação e participação em torno da regionalização.

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

A intenção da chamada categorização continua a mesma; melhorar os critérios para definir políticas públicas para o setor e criar um instrumento capaz de subsidiar, de forma objetiva, a tomada de decisões²⁰ de acordo com o desempenho da economia do turismo de cada localidade. A intenção não é hierarquizar os municípios, mas agrupar-se de forma que se reconheçam diferentes necessidades.

Segundo entrevistas realizadas com a interlocução estadual do PRT, foram realizadas algumas oficinas em Brasília-DF nas quais o MTUR pôde apresentar como foi realizada a categorização, receber críticas e sugestões relacionadas à metodologia e incentivar os interlocutores estaduais a voltarem aos estados sendo multiplicadores dessa ferramenta metodológica perante suas regiões turísticas.

A portaria nº 205 de 2015, segundo a interlocução estadual muito aguardada e celebrada, oficializou as definições sobre região turística e os critérios obrigatórios que os municípios devem se condicionar para participar desse novo momento da regionalização turística brasileira, a saber: possuir órgão responsável pela pasta de turismo; destinar dotação para o turismo na Lei Orçamentária Anual (LOA) e; assinatura de um Termo de Compromisso se comprometendo em realizar as ações necessárias, aderindo espontânea e formalmente ao PRT e à região turística.

A finalidade das intensões naquele momento, através do cumprimento destes critérios pelos municípios, eram principalmente duas:

²⁰ A categorização, que já foi oficializada na portaria ministerial, passa a subsidiar regras e critérios do Ministério do Turismo para aplicação de recursos para apoio a programas, projetos e ações de desenvolvimento do turismo. A intenção é de uma maior eficiência na alocação desses recursos públicos.

montar o novo Mapa do Turismo Brasileiro 2016²¹, e concluir, ainda em 2016, mais uma atualização do Plano Nacional de Turismo, que congregaria o planejamento do setor até o ano de 2020 (PNT 2017/2020).

Assim, a recomendação era que os interlocutores estaduais tivessem até o mês de março de 2016 para realizar oficinas em seus respectivos estados, disseminando a nova metodologia proposta pela categorização e receber as adesões dos municípios e regiões. Nesse intuito, as técnicas da SETDE percorreram as diversas regiões turísticas do estado aplicando a metodologia de oficinas que foi proposta e capacitada pelo MTUR.

As principais questões colocadas nestas oficinas, onde houve oportunidade de observação participante, – uma na região Agreste e outra na região Brejo – continuam as mesmas: problemas de falta de repasse de recursos do estado e do governo federal, falta de capacidade técnica local e conseqüentemente de pessoal técnico para desenvolver projetos (SILVA, 2015; SCHADECK, 2016). O resultado destas oficinas em 2015, como mostra a figura abaixo, foi a diminuição drástica de municípios compondo as regiões turísticas no mapa de 2016.

²¹ Aliás, cabe ressaltar que uma das designações das portarias lançadas pelo MTUR nesse período foi a obrigatoriedade de atualização constante do mapa turístico brasileiro.

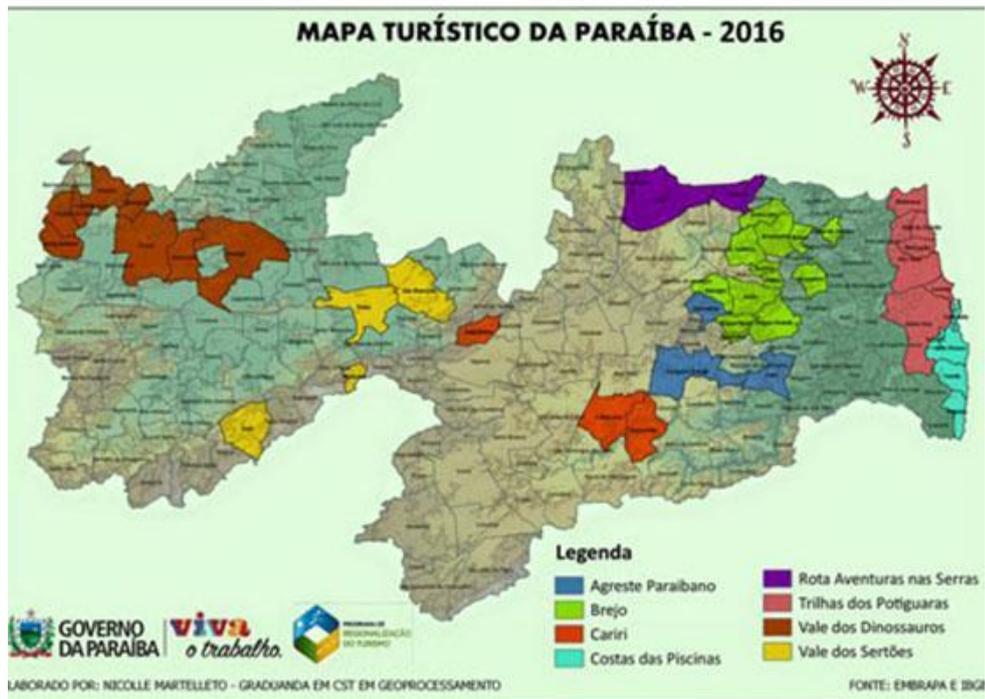


Figura 2 - Mapa Turístico da Paraíba 2016

Fonte: SETDE, 2016.

Segundo informações da interlocução estadual, que também constam em documento anexo no site do MTUR intitulado “Mapa do Turismo Brasileiro 2016 Perguntas e Respostas”, a diminuição de municípios do Mapa se deu principalmente por 3 motivos: o não cumprimento dos critérios estabelecidos na Portaria MTUR nº205/2015; o não envio dos documentos comprobatórios ao MTUR em tempo hábil; além da decisão de não participação do município por não entender suas potencialidades turísticas.

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

Aliás, percebe-se no discurso das interlocutoras do programa que o fato de ter havido uma grande diminuição no número de municípios é extremamente positiva, pois considera-se que estes municípios que estão

figurando no mapa atual seriam os que compreendem a atividade turística com seriedade e com objetividade²².

Destarte, o que se observa é que até o presente momento, em meio a um contexto de aprofundada crise política e institucional no país, não houve a publicação do novo Plano Nacional de Turismo como se esperava em 2016, tendo havido apenas a atualização do mapa turístico e desenvolvimento de um sistema para cadastro e informações de municípios e regiões no site do MTUR no âmbito do programa.

Contudo, ainda que se perceba instabilidades no plano federal quanto a própria manutenção do Ministério do Turismo e conseqüentemente de suas políticas, observa-se a tentativa do governo atual de dar seguimento do Programa de Regionalização enquanto norteadora das ações ministeriais.

No mês de abril de 2017, houve oportunidade de participar da mais recente Oficina de Atualização do Mapa Turístico Brasileiro realizada com todos os interlocutores regionais e municipais da Paraíba no município de João Pessoa. Constata-se, desta forma, que o Ministério continua focando suas ações na constante atualização do mapa do turismo, sem, no entanto, sinalizar o que de fato isto acarretará para a Política Nacional de Turismo através de um novo PNT que até o momento não foi sinalizado.

Dessa forma, sem o novo Plano Nacional, principal instrumento norteador do rumo que o turismo brasileiro deverá tomar nos próximos anos, se mostra bastante instável a situação do próprio Ministério em si e a previsão de quais serão de fato as iniciativas inovadoras ou agregadas à regionalização para o setor nos próximos anos.

Considerações Finais

²² Contudo o que continua não sendo questionado são os métodos (estilos e formatos destas oficinas, formas de sensibilização e mobilização etc.) que o MTUR lança mão e aplica de maneira padronizada em todos as regiões e estados, além de que também não se questiona a forma **como são** desenvolvidas e **por quem** são aplicadas estas dinâmicas nas oficinas, visto que esta diminuição drástica no número de municípios no mapa e vinculados ao PRT não pode ser analisada apenas sobre esse prima superficial como relatado pelas entrevistas. Este debate é suscitado por Silva (2015) e merece possíveis pesquisas mais aprofundadas.

Ao analisar a trajetória do PRT, percebe-se que a grande meta da política, ainda não alcançada, é a efetiva descentralização do processo decisório. Todavia, o Programa de Regionalização do Turismo foi sendo atualizado nos sucessivos Planos Nacionais de Turismo e ainda é o principal macroprograma de orientação para a política de turismo na qual o atual governo federal se apoia.

A política estabelece as premissas, mas nem sempre é possível colocá-las em prática, bem como se necessita desconstruir a visão homogeneizada que as políticas de turismo apresentam, pois, como constatado, a mesma política que funciona em uma região não se aplica com o mesmo êxito em outra.

Os resultados obtidos por pesquisas acadêmicas podem ser usados de forma a contribuir com o mapeamento das forças políticas locais/regionais, a partir da identificação feita dos atores que efetivamente participam da implementação da política, além de cooperar com o monitoramento da mesma, bem com sua reformulação, de modo que abarquem todas as variáveis ambientais específicas de cada região e possibilite alcançar a eficácia do desenvolvimento regional, pretendido pelas políticas de turismo.

Além disso, são vários os estudos em nível nacional que analisam a implementação do PRT tanto em localidades ditas turisticamente mais avançadas quanto em outras atrasadas. Os estágios de maturidade são os mais variados, porém os problemas se repetem e quase sempre estão relacionados com a questão da falta de capacidade técnica e institucional, da participação política nesse processo e do jogo de interesses que se trava nessas arenas participativas.

Tendo em vista a atual mudança no plano federal com o *impeachment* da ex- presidenta Dilma, entende-se que as perspectivas para o PRT são indefinidas. Destaca-se a crise política e econômica por qual o país passa,

entre ajustes, cortes de gastos e priorização de setores estratégicos – dos quais, infelizmente, o turismo não figura – como sendo notáveis entraves.

Além de que, como já constatado, ao longo dos anos 2010 a própria pasta de turismo em Brasília foi bastante rotativa. A partir desse novo momento de categorização turística e novos mapeamentos, espera-se que possa haver um incentivo para a retomada das discussões, mas, problemas políticos-ideológicos entre governo do estado e prefeituras devem também ser considerados.

Destarte, a tentativa de inferir as possíveis repercussões que o PRT pode ter para o desenvolvimento das regiões turísticas da Paraíba se mostra bastante pertinente para entender com os erros cometidos e proporcionar respostas e reflexões aos anseios dos multiplicadores da proposta desta política pública. Dessa forma, é fundamental que o Estado e suas instituições capacitem-se, aceitando e valorizando uma participação mais democrática nos espaços que ele mesmo estabelece.

Referências

ALMEIDA, M R.; DANTAS, L C. Políticas públicas, orçamento participativo e desenvolvimento local em Campina Grande – PB. **Anais**. In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Nov.2010 – UFRN/Natal/RN, 2010.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.) **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo, SP: Cortez, 2009.

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

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

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

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

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

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

_____. **Índice De Competitividade Do Turismo Nacional: Relatório Brasil 2015** Brasília: Ministério do Turismo, 2015.

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

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

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

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

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

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

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

HENZ, A. P. Políticas públicas de turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais. **Dissertação**. UNIVALI. Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria. Balneário Camboriú, SC, 2009.

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

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

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

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

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

SOARES, J. C.; SANTOS, C. A. de J. O Plano Nacional De Turismo Do Brasil Na Perspectiva Da Inclusão. **Anais**. In: I Simpósio Regional de Políticas de Turismo e Arranjos Produtivos Locais. 27 e 28 de outubro de 2016 – IFS/Aracaju/SE, 2016.

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