PANORAMA E ANÁLISE PRELIMINAR DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO TURÍSTICA DO LITORAL PARAIBANO

Ana Valéria Endres

Gutenbergue Viana da Silva

RESUMO: O artigo tem o objetivo de trazer os resultados parciais de um Projeto Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2013/2014) que tem como objeto de estudo o Programa de Regionalização do Turismo – PRT e sua aplicação no litoral da Paraíba. O principal objetivo é analisar a capacidade institucional das municipalidades pertencentes à Região Turística do Litoral Paraibano Como ferramenta metodológica utilizou-se as categorias de análise da capacidade institucional (Sagi, 2009) e, por meio de entrevistas com as representações que possuem posição de liderança institucional atualmente, foi possível identificar habilidades institucionais no nível individual e da organização. Os resultados identificaram um novo panorama estrutural da Região Turística do Litoral Paraibano que tem implicado em problemas de capacidade institucional nos dois níveis analisados.

Palavras-chave: Políticas; Regionalização; Institucionalização; Turismo; Paraíba.

ABSTRACT: The article aims to bring the partial results of an Institutional Project of Scientific Initiation Scholarships (PIBIC 2013/2014) which has as its object of study the Regionalization Program of Tourism and its application in the coast of Paraíba. The main objective is to analyze the institutional capacity of municipalities belonging to the Coastal Region Tourist of Paraiba. As a methodological tool, we used the categories of analysis of institutional capacity (Sagi, 2009) and, through interviews with the representations that have institutional leadership position currently, it was possible to identify institutional skills at the individual and organizational levels. The results identified a new structural overview of Tourist Region of Paraiba Coast which has brought problems of institutional capacity at both levels analyzed.

Keywords: Policies; Regionalization; Institutionalization; Tourism; Paraíba.

INTRODUÇÃO

O turismo, como discurso, é hoje uma das principais atividades econômicas para alçar o Nordeste a uma região desenvolvida. Neste contexto, o forte discurso

do turismo como fator de desenvolvimento endógeno/local está presente em todas as ações colocadas pelo governo federal para estimular a atividade. Atualmente a mais importante política pública orientada para esse fim é o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT (2013), lançado em 2004 no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva e reeditado em maio de 2013 pelo atual governo, que tem ainda como meta principal integrar definitivamente o país no mercado turístico internacional.

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

Não há divergências nas referências específicas sobre turismo (BENI, 2006; HALL, 2001) sobre as consequências benéficas que a atuação baseada em um planejamento participativo pode propiciar à sociedade. Porém, ainda falta ao planejamento da atividade assimilar a importância dos relacionamentos (redes) ao seu processo. Por isso, é fundamental compreender que o planejamento é, em essência, um processo político e como tal, seus reflexos na sociedade devem ser encarados como consequência dos valores e das ideologias, da distribuição do poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomada de decisão que os atores de cada município e região apresenta.

Em estudo desenvolvido com objetivo de investigar estas questões (ENDRES, 2012), o Fórum Turístico do Litoral (Instância de Governança Regional forjada nos moldes do que dita o PRT) apresentava até o ano de 2011 uma situação desenhada pela falta de apoio financeiro e logístico da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SETDE) – interlocutor oficial do PRT no estado –, e a participação pouco efetiva das prefeituras em dar seguimento às ações específicas de planejamento turístico em seus municípios, delineadas no âmbito do Fórum.

Tendo em vista essas considerações, foi desenvolvido o Projeto Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2013/2014) intitulado “As políticas de turismo, a análise de redes sociais (ARS) e a institucionalização dos espaços de participação na Paraíba: o caso do Programa de Regionalização do Turismo – PRT” no qual está atrelado o plano de trabalho “A capacidade institucional dos municípios incluídos na Região Turística do Litoral – Instância de Governança Regional do Programa de Regionalização do Turismo na Paraíba”. O projeto tem como um dos principais objetivos aprofundar as pesquisas sobre o PRT e o Fórum Turístico do Litoral da Paraíba sob o prisma das categorias de análise da capacidade institucional propostas por Sagi (2009).

A investigação preliminar identificou mudanças significativas e estruturais ocorridas no Fórum nos últimos três anos, além das eleições municipais de 2012 que projetaram um novo panorama político/administrativo local. Desse modo, o objetivo principal deste artigo é apresentar os resultados parciais do projeto a partir de considerações tecidas por meio das primeiras entrevistas realizadas com os indivíduos que atualmente possuem uma posição de liderança institucional após a emergência dessas mudanças.

Em um primeiro momento, a pesquisa buscou ampliar as referências bibliográficas sobre o tema nas bibliotecas da UFPB, em revistas especializadas e em diversos sites da internet. Além de buscar dados em monografias, dissertações e teses desenvolvidas sobre os temas a serem investigados neste projeto. Também foi realizada pesquisa documental e análise do conteúdo das diretrizes defendidas pelo PRT em sua nova edição para também avaliar os processos de sua implementação adotados pelos órgãos de turismo nos âmbitos estadual e municipal.

No levantamento de informações, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, entre os meses de março e abril de 2014, realizadas em uma primeira visita à Gerente Executiva do Desenvolvimento do Turismo da Secretaria de Estado do Turismo e Desenvolvimento Econômico (SETDE), na qual se teve uma noção geral de como se processa a interlocução do PRT na Paraíba, principalmente em relação à Região Turística do Litoral e sobre a situação atual do Fórum Turístico do Litoral da Paraíba, além de ter havido acesso a alguns documentos oficiais.

A partir das informações cedidas pela referida instituição, foram realizadas mais duas entrevistas semiestruturadas com os secretários responsáveis pelo turismo nos municípios de Baía da Traição (litoral norte) e Conde (litoral sul), municípios esses identificados pelos documentos disponibilizados pela SETDE como líderes perante suas microrregiões. Nas entrevistas foram abordadas questões no intuito de coletar as informações que essas instituições possuíam a respeito do Fórum do Litoral, do PRT, além do contexto político/administrativo no qual estão inseridas. E por meio de indicadores específicos definidos por Sagi (2009), houve a possibilidade de se averiguar a capacidade institucional dos indivíduos e órgãos responsáveis pelo turismo nos locais, tendo em vista seus atributos institucionais.

O artigo está composto por algumas considerações teóricas a respeito de políticas públicas em turismo, desenvolvimento e capacidade institucional, em seguida apresenta a metodologia utilizada, e, por fim, as considerações parciais que puderam ser percebidas a partir das entrevistas realizadas. Neste novo panorama, foram feitas observações sobre as capacidades institucionais das municipalidades envolvidas com o Fórum que integram o processo de implementação desta política através deste espaço de participação.

RELAÇÕES ENTRE PLANEJAMENTO, POLÍTICA PÚBLICA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DO TURISMO

Para Barquero (2001), os determinantes do desenvolvimento local conjugam fatores que devem possibilitar o desenvolvimento urbano do território, a organização flexível da produção, as inovações e difusão do conhecimento e, a flexibilidade e complexidade institucional. Fatores estes que devem ser orientados por uma política de desenvolvimento local que tem como objetivo atuar de forma conjunta sobre os mesmos e estimular assim o desenvolvimento em cada localidade ou território.

Ao Estado cabe, deste modo, propiciar estratégias locais de desenvolvimento instrumentadas através de ações que procurem realizar os objetivos de aumento da produtividade e da competitividade do sistema produtivo, de melhoria da distribuição de renda e da conservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural. Atua assim, como um instrumento que procura

integrar e melhorar o comportamento de cada um dos fatores determinantes acima elencados para que a eficiência dos mesmos possibilite o desenvolvimento em suas bases locais.

Pelo prisma da análise política sobre o desenvolvimento local, a flexibilidade e a complexidade institucional tornam-se mais importantes, pois se evidenciam por um ambiente institucional ao qual o setor produtivo está atrelado, caracterizado por densas redes de relações envolvendo empresas, instituições de ensino e de pesquisa, associações de empresários, sindicatos e governos locais, que fornecem ao setor econômico específico possibilidades de utilizar com maior eficiência os recursos disponíveis e melhorar, assim, sua competitividade no mercado global.

Para tanto, o planejamento tem sido o método quase unanimemente utilizado para trabalhar as relações entre Estado, sociedade e mercado na constante busca pelo desenvolvimento. Segundo Cullingsworth (1997 apud Hall, 2004) planejar é um processo no qual há intenções determinadas para a definição de metas e objetivos e, na tentativa de colocar-se em prática o planejamento, há necessidade da elaboração de políticas.

Dentro do processo de planejamento, a elaboração das políticas públicas é o principal norte das ações do poder público. Essas políticas são influenciadas por características econômicas, sociais e culturais de determinada sociedade, pelas estruturas formais do governo e o sistema político em voga, ou seja, a política é um espelho do ambiente social, cultural, dos valores, ideologias, distribuições de poder etc. (HALL, 2004).

A política pública é tudo que o Estado através do governo instaurado decide ou não fazer. Objetivamente, deve passar por um processo de deliberação público e ser ratificada. Muitas instâncias influenciam o processo de deliberação de uma política pública, havendo a constante necessidade de acomodação de diversos setores da sociedade e do Estado, quase sempre com interesses divergentes. O estudo das políticas públicas pode ajudar a compreender as causas e consequências das decisões, assim, entendendo-se melhor como se processam as relações entre as diversas esferas de interesses em determinados setores e sua situação atual (HALL, 2004).

O turismo historicamente tem ocupado diversos espaços na estrutura político-administrativa, pelo fato de envolver diversos atores econômicos e impactar outros setores que são importantes para o Estado como o social, cultural, de lazer etc. Corroborado à perspectiva de Davidson (2001), deve-se entender o turismo não como um setor independente, mas transversal a outros diversos setores e que deve ser estruturado com a contribuição dos vários interessados em sua dinâmica.

Nesse sentido, é importante entender as interações que existem entre esses setores e seus interesses acerca da atividade turística. Esta interação é extremamente necessária no direcionamento do planejamento e na gestão do turismo, sendo responsável, por exemplo, por tomadas de decisões sobre recursos, definirá habilidades político/administrativas, podendo ser afetada por jogos de influências dentro desse processo (HALL, 2004; ENDRES, 2012).

A partir dessa ideia, é importante serem consideradas as categorias de capacidade institucional (Quadro 1), estudadas por Sagi (2009), como uma forma de determinar a habilidade de indivíduos, instituições e da rede de instituições em desempenhar funções, solucionar problemas, definir objetivos e estratégias de maneira efetiva, eficiente, sustentável.

QUADRO 1 - Categorias de Habilidades Necessárias a Boa Capacidade Institucional

IDENTIFICAR SINAIS	BALANCEAR INTERESSES	IMPLEMENTAR POLÍTICAS / APREENDER E ADAPTAR-SE
• Identificar problemas e soluções; • Identificar os atores estratégicos no desencadear de situações, problemas e soluções; • Identificar quais objetivos devem ser seguidos.	• Saber administrar os interesses; • Ter em mente o sistema turístico e as influências que podem exercer determinados grupos políticos e econômicos; • Saber o que deve prevalecer (visão estratégica).	• Saber apreender o que está na teoria da política pública para poder adaptá-la à própria realidade; • Desenvolver as habilidades institucionais para o bom desempenho nas relações entre as instituições; • Capacidade de articulação interinstitucional.

Fonte: Adaptação com base em Sagi (2009).

A capacidade institucional está vinculada a possibilidade dos indivíduos de acreditarem em si mesmo, na sua própria capacidade de realizar determinadas tarefas através de instrumentos e recursos específicos, além do capital social e dos

valores culturais que se traduzem nas relações entre as pessoas, ou seja, compreende uma análise comportamental. A capacidade institucional tem relação com o bom delineamento e cumprimento das “regras do jogo”, que pode aqui ser entendido, por exemplo, como as regras do planejamento turístico (SAGI, 2009).

Tomando ainda por base o estudo da mesma autora, podem-se citar basicamente três níveis principais de análise da capacidade institucional, como apresentados no quadro 2:

QUADRO 2 - Níveis de Análise da Capacidade Institucional

NÍVEL DO INDIVÍDUO	NÍVEL DA ORGANIZAÇÃO	NÍVEL DA REDE DE ORGANIZAÇÕES (CONTEXTO)
• Desempenho; • Motivação; • Funções claras e bem estabelecidas; • Remuneração condizente; • Evolução profissional.	• Missão clara e compatível; • Habilidades de adaptação a novas missões; • Entrosamento entre a alta administração e o corpo de funcionários.	• Cooperação; • Formação de Redes; • Horizontalidades de processos; • Legitimidade de representações; • Mecanismos de participação e organização.

Fonte: Adaptação baseada em Sagi (2009).

No tocante aos indivíduos, importa determinar as habilidades no desempenho das suas atividades como fatores para entender a pessoa dentro de uma organização. Esses fatores podem despertar um interesse maior na área de trabalho, que também conta nessa abordagem, pois quando o indivíduo estiver representando uma determinada organização perante uma rede de organizações (um fórum turístico, como é o caso), o interesse será determinante no momento de opinar e se impor entre seus pares.

Com relação às organizações, é necessário saber qual sua missão, objetivos, capacidade de se adaptar a novas tarefas (por exemplo, delegar funcionários específicos para participar de uma determinada arena de planejamento turístico, ter disponibilidade de recursos financeiros para possibilitar uma determinada ação de marketing de um destino etc.). É importante o pensamento no

conjunto do sistema que move aquela determinada área de planejamento e a ideia de território e múltiplas vantagens comuns.

No tocante a rede de organizações, é necessária sempre saber quais são as instituições e organizações que serão fundamentais durante o processo de planejamento. Há muitos setores e potenciais interessados que nem sequer tem noção do quanto podem ser estratégicos para o planejamento turístico, e é importante ter a noção do sistema de maneira holística, a identificação desses sujeitos, a seleção e a sensibilização para a área que se pretenda planejar. A noção da cadeia produtiva do turismo deve dar subsídios à identificação do número de envolvidos e suas atribuições (SAGI, 2009).

Ainda no sentido da rede, há também a preocupação com a horizontalidade dos processos decisórios nas relações institucionais. É necessário haver habilidade entre os atores de eleger os elementos chaves para garantir uma participação de qualidade, transparência nas decisões financeiras, habilidade na definição de responsabilidades, e, principalmente na garantia da presença de pessoas nas reuniões que, de fato e de direito, possam ter autonomia de decisão em nome das instituições que representam dentro da arena participativa, autonomia esta que garantirá uma estabilidade dentro do arranjo institucional pretendido (SAGI, 2009; HALL, 2004).

Essa arena de participação tende a ser mais frutífera levando em consideração a cultura participativa e administrativa que se possa criar em favor dessa cooperação para atingir resultados. A integração política nas relações institucionais – muitas vezes prejudicada por clientelismos e perseguições entre grupos políticos rivais – é fundamental que não haja favorecimentos ilícitos, que dão margem ao descrédito na rede (SAGI, 2009).

Uma maior flexibilidade e complexidade institucional permitem um melhor trânsito das necessárias inter-relações entre os outros fatores. De modo oposto, as possibilidades de desenvolvimento tornam-se distantes em razão das carências e do mau funcionamento dessa rede institucional (rede de políticas públicas). Neste sentido, a rede é importante porque é nela que se dá a constituição de campos de forças no qual se definem atores, práticas, demandas e também no qual se determina o que é e o que não é aceitável, legítimo, necessário, urgente, possível,

bem como a quem e de que forma se deve dar/distribuir o quê dos recursos materiais e simbólicos existentes na ordem social (BURITY, 2005).

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), inserido no atual Plano Nacional de Turismo[1] é o principal macroprograma de orientação para a política de turismo na qual o atual governo federal se apóia. O programa reitera os conceitos tanto em termos de fortalecimento institucional quanto em termos da importância para a formação de redes (BRASIL, 2013). O documento apresentando as novas diretrizes do Plano Nacional de Turismo (2013/2016) considera que, mesmo tendo sido institucionalizadas algumas redes de cooperação representadas pelas Instâncias de Governança Regionais,

> "... é necessário avançar no apoio às ações que promovam a organização e a integração motivando a participação e a ampliação da representatividade dos agentes produtivos nas diferentes instâncias de governança que integram o modelo de gestão..." (BRASIL, 2013 p.26).

No que diz respeito à capacidade institucional, o mesmo documento cita como necessário "aperfeiçoar a interlocução e a qualificação institucional, a partir das unidades federadas com as regiões e os municípios que compõem o Mapa da Regionalização" (BRASIL, 2013 p.26), no intuito de avançar na prática da gestão compartilhada de forma consensual e coletiva.

Enfim, a tentativa de inferir as possíveis repercussões que o PRT pode ter para o desenvolvimento das regiões turísticas da Paraíba, não deixa de estar condicionado pela capacidade do Estado e suas instituições em aceitar e valorizar uma participação mais democrática nas arenas que ele mesmo estabelece.

PANORAMA ATUAL DA REGIÃO TURÍSTICA DO LITORAL PARAIBANO

As eleições municipais ocorridas em 2012 definitivamente projetaram um panorama político/administrativo diferente em diversos municípios, propiciando a emergência de novos atores, mudanças nas relações entre eles diante dessa nova conjuntura como também no que se refere às capacidades institucionais. Na busca

[1] Lançado inicialmente com base no período compreendido entre 2003/2007, posteriormente para o período 2007/2010 e recentemente renovado para o período 2013/2016.

destas constatações, a primeira instituição entrevistada foi a Gerência Executiva do Desenvolvimento do Turismo do Governo do estado (SETDE), representando a interlocução do PRT na Paraíba. A primeira grande mudança ocorrida foi em relação à estrutura da Região Turística do Litoral. Essa reestruturação, viabilizada recentemente, esteve em consonância com as novas diretrizes do PRT, que foi relançado pelo Ministério do Turismo em maio de 2013, e prevê possíveis modificações no mapa das regiões turísticas brasileiras.

As principais alterações foram principalmente no sentido de abarcar municípios que não estavam contemplados no primeiro mapa e mudança de alguns que haviam sido vinculados a regiões turísticas com as quais não havia identificação territorial. De acordo com a secretaria estadual, houve chamadas para todos os municípios se integrarem ao novo mapa turístico ou trocarem de região de acordo com suas conveniências, verificando-se inclusão de diversas municipalidades que não estavam vinculadas no mapa anterior, mas também saída de outras que já constavam no primeiro mapa. Essa situação posta enfatiza problemas de relacionamento político/partidário que montam barreiras entre o poder municipal e o poder estadual, implicando na falta de resposta de alguns municípios ao chamado do estado, visto que esse processo de adesão foi voluntário.

Na chamada à composição do novo mapa turístico, a percepção também é clara em termos de municípios tradicionalmente turísticos que ficaram de fora e a inclusão de vários com duvidosas potencialidades, ficando para um segundo momento um trabalho de hierarquização turística, a cargo do Ministério do Turismo, para atestar as reais potencialidades e a devida permanência ou não no mapa, tendo como principal pré-requisito para o município a participação regular nas reuniões de sua instância.

A Região Turística do Litoral paraibano foi desmembrada em duas regiões: Litoral Norte e Litoral Sul. A nova configuração ficou assim disposta como mostra o Quadro 3:

QUADRO 3 - Nova Configuração da Região Turística do Litoral Paraibano

REGIÃO TURÍSTICA DO LITORAL PARAIBANO (PRIMEIRA CONFIGURAÇÃO)	REGIÃO TURÍSTICA DO LITORAL NORTE DA PARAÍBA (NOVA CONFIGURAÇÃO)	REGIÃO TURÍSTICA DO LITORAL SUL DA PARAÍBA (NOVA CONFIGURAÇÃO)
Baía da Traição Bayeux Cabedelo Conde João Pessoa Lucena Marcação Mataraca Pitimbu Rio Tinto Santa Rita	Baía da Traição (Interlocutor Regional Lucena Marcação Mataraca Rio Tinto Mamaguape	Conde (Interlocutor Regional) Bayeux Cabedelo João Pessoa Santa Rita Caaporã

Fonte: Ofício 006/2013 GEDT-SETDE/STS/PMS cedido pela SETDE.

De acordo com arquivos cedidos pela secretaria do estado, do litoral houve a saída do município de Pitimbu que não respondeu ao chamado do oficial do governo e não constará de nenhuma região no novo mapa turístico a ser publicado, e a inclusão do município de Caaporã à região Litoral Sul e de Mamanguape – que saiu da Região Turística da Zona da Mata e agora integra oficialmente a região do Litoral Norte. A partir dessas informações, buscou-se também, nesse primeiro momento da pesquisa, os representantes dos municípios de Baía da Traição (Interlocutor da Região Litoral Norte) e do Conde (Interlocutor da Região Litoral Sul).

A divisão teria ocorrido por iniciativa dos representantes do litoral norte, de onde partiam reclamações constantes a respeito da pouca visibilidade que detinham nas reuniões do Fórum Turístico do Litoral e pouco entrosamento entre os interesses dos diferentes setores em ambos os territórios. Essa informação é corroborada pelo secretário de Turismo, Cultura e Desportos de Baía da Traição que comentou que a organização do litoral norte independente do litoral sul se dá principalmente por acharem que a região sul sempre tem e teve, historicamente, mais vantagens em

termos de investimentos de poderes públicos e privados, enquanto o litoral norte se encontra "esquecido" pelos poderes.

A partir das entrevistas, fica claro que já existiam intenções veladas de separação entre os municípios do norte e do sul, tomando por análise o sentimento coadjuvante que sempre dominou os representantes da região norte, mas, essa separação só teve seu desenrolar efetivado a partir de reuniões ocorridas com os novos secretários empossados a partir de 2013, como é o caso do secretário de Baía da Traição.

Este se encontra oficialmente como líder da região, atualmente desenvolvendo a construção da Associação Turística do Litoral Norte da Paraíba. Essa Associação tem promovido apenas reuniões não oficiais (ou seja, não possuem nenhum documento como atas de reuniões ou regimentos internos) nas quais participam, no momento, apenas os secretários municipais, excluindo-se a representação de Mamanguape que, segundo deixou claro o secretário, não pertence ao Litoral Norte[2], apesar de já constar na lista dos municípios que aparecerão oficialmente no novo mapa, conforme documentação oficial cedida pela SETDE.

Já partindo do litoral sul, a entrevista com a secretária de Turismo e Esportes do Conde deixou claro que a informação da divisão da Região Turística do Litoral nem ao menos é de conhecimento do referido órgão público. A última informação que a secretaria dispõe é que não tem havido reuniões do Fórum Turístico do Litoral, estando paradas as discussões desde o período que a secretária entrevistada assumiu – a partir do início da atual gestão municipal em 2013 – e que têm existido apenas conversas nos bastidores sobre reativar o Fórum, mas nada até então se concretizou. Assim como também ficou claro que não é de conhecimento

[2] O município de Mamanguape, ainda que oficialmente já conste na nova formatação do mapa turístico da Paraíba como pertencente à região turística do Litoral Norte, não é reconhecida pelo líder da Associação. Segundo ele, há apenas intenções de se adicionar a cidade ao norte por sua importância histórica para a região, tendo em vista que Mamanguape, ainda que se localize vizinha aos municípios, não possui acesso ao mar, então, *a priori*, pelo entendimento do secretário, não seria considerada como "litoral". Essas informações conflitantes atestam um exemplo de falha de comunicação entre a SETDE e a região litoral norte (mais detalhadamente abordadas na próxima seção) e supõe uma hipótese de que possa ter ocorrido tomada de ações bilaterais, já que pode ter havido alguma pressão da representação do município de Mamanguape sobre a SETDE no sentido de entrar no mapa turístico do litoral norte mesmo que sem o consentimento ou conhecimento dos outros municípios da região.

da referida secretaria a divisão do território, a construção do novo mapa e muito menos que o município do Conde figure como interlocutor da Região Litoral Sul.

A informação da secretaria do Conde coincide com o que foi passado pelo estado no que diz respeito à situação do Fórum do Litoral que, definitivamente, se encontra inativo desde que assumiram as novas gestões municipais. A atual presidente do Fórum, que era representante de uma instituição de ensino superior em João Pessoa, se encontra como coordenadora da pasta de turismo no município de Campina Grande, interior do estado, e desde então não há mais reuniões. Os motivos da atual inoperância do Fórum ainda são desconhecidos levando em consideração o material já coletado até o momento, contudo, tendo por conta a pesquisa feita por Endres (2012) pode-se inferir a ideia de que o descrédito no Fórum tenha feito com que os seus representantes não tivessem iniciativa de eleger uma nova liderança e dar continuidade às discussões quando da saída da então presidente para assumir cargo público em outro município fora da região.

Esse primeiro dado sobre a divisão da Região Turística do Litoral é bastante significativo tomando por base as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, que determina a criação de uma Instância de Governança para cada região turística; ou seja, tendo o litoral paraibano se dividido em duas áreas distintas, a tendência é que haja a extinção do Fórum do Litoral, em tempo que as distintas regiões criem suas instâncias separadamente. Atenta-se também para o fato de que, para receberem verbas do Ministério do Turismo, as municipalidades precisam estar organizadas em torno de um espaço de governança participativa.

NOVA CONFIGURAÇÃO DA REGIÃO TURÍSTICA DO LITORAL PARAIBANO E A CAPACIDADE INSTITUCIONAL: CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Baseado nas entrevistas que foram feitas com as representatividades citadas, houve possibilidades de aferir algumas considerações parciais sobre a capacidade institucional no nível individual e das organizações visitadas. No que diz respeito aos três representantes, percebe-se na Gerente da SETDE e na secretária do Conde maiores capacidades individuais. As duas instituições são representadas por pessoas com experiência na área de turismo: a secretária do Conde é graduada

e pós-graduada em turismo e trabalhou no setor privado em algumas oportunidades antes de assumir o posto público. A gerente da SETDE tem mais de 30 anos de experiência na área e turismo e já foi líder de outros espaços de participação para o planejamento do turismo no estado.

Além disso, pelas declarações a respeito do entendimento do Programa de Regionalização do Turismo, suas possíveis implicações e conceitos envolvendo territorialidade, governança turística, noções sobre interesse público e demais questões dialogadas na entrevista sobre as regiões turísticas paraibanas, percebe-se que a gerente da SETDE tem uma alta capacitação técnica na área.

Já a secretária do Conde, apesar de sua formação em turismo, não demonstrou pleno conhecimento do PRT e da regionalização do turismo no geral, ficando bastante limitada a questão da sensibilização turística local que, segundo ela, o programa teria despertado nas comunidades locais, contudo, não consegue relacionar exatamente as várias outras possíveis contribuições do programa para uma localidade, principalmente no que diz respeito ao objeto desta pesquisa: institucionalização da participação.

Entretanto, apesar dos percalços citados – burocracia do setor público, falta de cooperação, desinteresse de lideranças públicas no bem público, desunião do *trade* turístico etc. – ambas as representantes demonstraram bastante motivação[3] para o trabalho na área de turismo, por acreditarem nas potencialidades da Paraíba para o turismo e em um futuro mais promissor quando a institucionalização e as relações entre instituições serão, segundo elas, serão mais valorizadas, assim tratando-se com mais prioridade e zelo o bem público.

Nesse quesito do ponto de vista do indivíduo, o secretário de Baía da Traição não apresentou boa capacidade institucional. Possui vínculo com a iniciativa privada (proprietário de uma casa de shows bastante conhecida na região) e a sua

[3] A secretária do Conde ainda enfatiza uma motivação extra pelo fato desta gestão, segundo ela, dar plenas condições ao trabalho com boa estrutura física e de pessoal (a maioria dos funcionários da secretaria possuem capacitação em turismo de nível técnico e superior) além de ser natural da região o que, ainda segundo ela, inspira mais motivação e boa vontade para trabalhar o turismo no município no auspício de ver o seu desenvolvimento. Nesse quesito, a gerente da SETDE mostrou uma realidade contrária: comenta que a secretaria não tem recursos suficientes, nem físicos nem humanos nem financeiros, além do fato da pasta de turismo estar relacionada com outros setores da economia como indústria, comércio e serviços, fato que, segundo ela, dá pouca voz aos programas e projetos específicos na área de turismo. Ainda o fato do então secretário da SETDE não ser técnico da área, o que não facilita o despertar da sensibilidade para as causas da atividade turística.

indicação para a pasta de turismo ocorreu principalmente por ele já ser conhecido na localidade como organizador de eventos populares. O fato de ter trabalhado certo tempo com a área de licitações da prefeitura lhe confere *know how* para alocação inteligente e dinâmica das poucas verbas[4] que a prefeitura destina ao turismo, contudo, seu desempenho e motivação relacionados ao turismo são mais perceptíveis no tocante a organização de eventos.

O secretário não possui nenhuma capacitação na área do turismo, que é compatível com o notável desconhecimento[5] demonstrado sobre o PRT, o fórum e a relação entre a Associação Turística do Litoral Norte da Paraíba[6] e a idéia de governança turística proposta pelo programa federal. Tem uma noção vaga da importância da integração entre os municípios no constructo de projetos para a área e possibilidades de benefícios comuns, mas, sua visão de participação na construção desse planejamento é limitada aos secretários das pastas de turismo dos municípios, sendo coordenados pelo poder estadual, não participando nesse momento nenhum outro tipo de representação da sociedade organizada.

Sobre o poder estadual, vale ressaltar que, segundo o secretário de Baía da Traição, todo o impulso para a estruturação do litoral norte em torno da organização da Associação é totalmente atribuído à Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR)[7]. Fica bastante explicito que a relação com a SETDE como interlocutora não existe, a

---

[4] Além das questões referentes à falta de recursos financeiros, vale transcrever um comentário do secretário sobre a estrutura geral e a falta de informações sobre o que era feito pela gestão anterior da secretaria de Turismo, Cultura e Desportos de Baía da Traição: "Na verdade, quando eu assumi a secretaria de turismo aqui na cidade de Baía da Traição, na minha sala só tinha um caderno, uma caneta e um birô, nem uma cadeira para sentar tinha, então, a gente não tem muito documento, muita coisa pra se ver não: ou foi extraviado, ou não fizeram, ou não quiseram que a gente tivesse acesso e eu também não fui atrás não!". O depoimento enfatiza uma problemática comum em prefeituras de municípios de pequeno porte que é a descontinuidade das ações e dificuldades na transição dos secretários que assumem a cada nova gestão, o que implica diretamente na capacidade institucional do município.

[5] O secretário deixou claro na entrevista realizada que desconhecia o Programa de Regionalização do Turismo. É evidente que a ideia incipiente de território, integração, parcerias e governança que ele demonstra ao falar da Associação que estão desenvolvendo não tem relação com a referida política objeto deste estudo.

[6] A Associação, como já mencionada anteriormente, teve sua organização iniciada em 2013 através do Comitê Turístico do Litoral Norte que, segundo ele, dará luz a Associação Turística do Litoral Norte da Paraíba (Lucena, Rio Tinto, Marcação, Mataraca e Baia da Traição). A Associação ainda não existe de fato e de direito, mas o secretário é otimista no que diz respeito aos avanços conquistados nesse intuito durante pouco mais de um ano das novas gestões municipais.

[7] Órgão público estadual oficialmente responsável pelas ações de marketing turístico do estado da Paraíba.

instituição é vista como "arredia, distante" do território. Toda a comunicação com o governo do estado é totalmente vinculada a PBTUR. A empresa é sempre citada como a que faz a ligação entre o município e o governo federal, e, ainda, auxilia com a parte burocrática para implantação da Associação.

De acordo com a gerente da secretaria do estado, essa problemática com relação à percepção da atuação da SETDE no litoral é de alguma forma explicada pela história: a Região Turística do Litoral Paraibano, no desenrolar da implantação do Fórum, foi um exemplo de caso de sucesso na construção de uma instância de governança[8], a interlocução da secretaria do estado não era direta, mesmo apesar de afirmar nas declarações que a instituição estadual sempre era convidada a participar das reuniões do Fórum quando ativo.

Ainda sobre possíveis justificativas para atuação da SETDE, a percepção é de uma relação mais estreita no interior, onde se faz necessário um processo de mobilização para o turismo, entendido como "dever de casa" para com os municípios e atores locais. Contudo, essa falta de participação determinante na interlocução perante a reunião do litoral[9], implica certa omissão da função da SETDE como interlocutora, partindo das determinações do PRT de que a representação estadual deve estar constantemente envolvida, em um processo contínuo, detendo um poder institucional e que é importante do ponto de vista das informações e novidades acerca dos encaminhamentos que são observados no nível federal, correções de curso, monitoramento etc.

O governo estadual deve participar ativamente de todas as instâncias de governança mesmo elas tendo certa independência, pois esse distanciamento das regiões mais "avançadas"[10] passa a ideia de que a secretaria do estado pouco ou

[8] Endres (2012) identifica em seu estudo sobre o Fórum do Litoral que a intensidade das primeiras reuniões, com apoio de assessoria do Ministério do Turismo, em formalizar a instância fez dele, segundo a consultora do Instituto de Assessoria e Desenvolvimento Humano, uma referência como modelo de Instância de Governança para o Brasil.

[9] Segundo os comentários da SETDE, há mais uma justificativa para essa situação, condicionando-se, sobretudo, ao pouco recurso de pessoal existente na secretaria, o que não permite que o estado esteja presente em todas as regiões, tendo em vista, por exemplo, que podem existir mais de uma reunião de regiões turísticas em um mês, e em um estado como a Paraíba de mais de 56 mil quilômetros quadrados de área dá uma noção do quanto de pessoal capacitado uma secretaria de turismo estadual pode demandar.

[10] Outras duas regiões da Paraíba (Brejo e Cariri) são citadas na entrevista como referências de organização em torno da regionalização, e por isso também consequentemente não existe atuação direta da SETDE na condução das regiões.

nada sabe do que acontece nessas regiões. Vislumbra-se, a partir dessas observações, que os resultados aos quais chegou Endres (2012) sobre as duas principais instituições que representam o poder estadual (PBTUR e SETDE), continuam atualizados. O estudo da autora, que analisa o período da história do turismo paraibano até 2011, conclui que:

> A ausência de um palpável planejamento integral e de longo prazo; as mudanças de gestão que priorizavam novas ações deixando paralisadas, praticamente, todas as outras que vinham sendo executadas pela gestão anterior; sobreposição de competências entre os dois órgãos estaduais de turismo; a rotatividade de assessores e um quadro reduzido de técnicos capacitados; tudo isto tem culminado, no âmbito estadual e principalmente na SETDE, em uma situação de inércia institucional paralisante a partir de 2007 (ENDRES, 2012 p.178).

Levando em consideração a forma como está se estabelecendo a nova fase do Programa de Regionalização do Turismo na Paraíba, pode-se inferir que essa "inércia paralisante" na qual a SETDE se encontrava até 2011 continua e acrescenta-se a esse panorama problemas em um fator básico na análise da capacidade institucional: a habilidade de comunicação interinstitucional. Assim, mesmo a atual Gerente Executiva do Desenvolvimento do Turismo do estado sendo uma pessoa que possui diversos pré-requisitos da boa capacidade institucional no nível individual, pode se deduzir que os problemas no nível da organização são determinantes no sentido de não permitir que haja uma maior eficácia nas comunicações.

Retomando os resultados da entrevista com a secretária do Conde, suas declarações com respeito ao não conhecimento das mudanças ocorridas na própria região reforçam falta de entrosamento entre a gestão municipal e a secretaria de turismo do estado no nível da interlocução do PRT. Ainda pode-se considerar o pouco conhecimento e consequentemente a irrelevância com que é tratado o programa federal por parte da secretaria do Conde. Tendo como base as respostas às questões feitas sobre o PRT, suas implicações e contribuições, a percepção é de que a importância da regionalização do turismo e do programa federal em si não é clara, e, ainda, pode-se concluir que há uma ideia limitada do território que a secretária considera que deveria ser integrado, considerando-se apenas os

municípios de João Pessoa e Cabedelo como parceiros óbvios pelo fato de estarem em uma mesma região metropolitana.

Como forma de acrescentar novo viés a essa questão, confirmando a interpretação feita a partir do obtido com os atuais representantes legais – atestando a falta de condução e controle do processo de implementação dessa política – pode-se considerar declarações obtidas em conversas informais com a ex-secretária adjunta do município do Conde. Esta confirma que em 2013 – período no qual a atual secretária já estava no posto no qual se encontra – houve de fato uma reunião realizada na sede da secretaria do Conde com a ex-secretária adjunta e representante da SETDE. Nesta reunião ficou confirmada a divisão da região do litoral paraibano da maneira como está explícito pelos documentos oficiais os quais que se teve acesso para a pesquisa. Contudo, por falta de comunicação posterior entre o governo do estado e a secretaria do Conde oficializando a divisão, esse processo de reestruturação do litoral paraibano não é reconhecido pelo município.

Esta situação posta confirma indícios de problemas de comunicação interna na secretaria de Turismo e Esportes do Conde, além da deficiência no pleno conhecimento de todos os processos com os quais a secretaria se encontra envolvida. Leva-se em consideração também nesse quesito a informação da ex-secretária adjunta de que a secretária atual não participava de discussões a respeito do Fórum do Litoral ou mesmo não participava das comunicações entre secretaria do Conde e a SETDE.

Desse modo, pode-se perceber que apesar da capacitação técnica e da boa estrutura geral a qual a secretária do Conde relata dispor – implicando em uma perceptível motivação para o trabalho com o turismo – estes fatores individuais tornam-se insuficientes perante a incapacidade que é percebida a partir das declarações da ex-secretária adjunta que implicam em possível falta de habilidade de comunicação interna no nível da instituição e também uma possível falta de interesse demonstrado no quesito planejamento do turismo[11].

[11] Essa é uma hipótese que se supõe a partir de algumas percepções identificadas dos comentários tecidos na entrevista com a secretária do Conde, a saber: a formação da secretária na área do turismo com habilitação em marketing e pós-graduação na área de negócios que pode supor o pouco interesse técnico nas ações mais específicas de planejamento; as considerações pouco profundas sobre o Programa de Regionalização do Turismo (em essência, planejamento turístico); os

Por fim, ressalta-se que essas são considerações parciais de uma pesquisa que tem seu encerramento programado para Julho de 2014 e ainda continua coletando dados empíricos através de entrevistas com todas as municipalidades envolvidas nas duas regiões turísticas do litoral da Paraíba. Com as demais entrevistas, pretende-se trazer considerações mais fundamentadas sobre as capacidades institucionais e as possíveis redes políticas formadas da interação entre esses atores nas distintas regiões.

REFERÊNCIAS

BARQUERO, A. V.. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização.** Porto Alegre: UFRGS/Fundação de Economia e Estatística, 2001.

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

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros dos Brasil**. 2004.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros dos Brasil**. 2013.

BURITY, J. A. Identidades Coletivas em Transição e a Ativação de uma Esfera Pública Não-estatal. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (Org.). **Desenho Institucional e Participação Política:** Experiências no Brasil Contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p. 63-107.

DAVIDSON, T. L. O que são Viagens e Turismo: Constituem de Fato um Setor? In: THEOBALD, W. F. (Org.) **Turismo Global.** São Paulo: SENAC, 2001, p. 45-52.

---

comentários feitos pela ex-secretária adjunta do Conde sobre o fato da atual secretária, na época já de posse do atual cargo, não participar das discussões relativas ao Fórum ou relativas às pautas da SETDE; e os comentários da atual secretária sobre as ações da prefeitura que são claros no sentido da promoção e divulgação do destino, que, aliás, segundo seu julgamento, já se encontra pronto e bem identificado no mercado, faltando apenas “deslanchar”.

ENDRES, A. V. **As Políticas de Turismo e os Novos Arranjos Institucionais na Paraíba/Brasil.** Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, SC, 2012.

HALL, M.. **Planejamento Turístico:** Políticas, Processos e Relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

SAGI, L. C. Capacidade Institucional para a Gestão do Turismo: Definição de Indicadores e Análise com Base no Estudo de Caso de Santa Catarina. **Revista Hospitalidade**, Volume 6, Número 1 - Junho 2009.