O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NA REGIÃO TURÍSTICA DO AGRESTE PARAIBANO: DELINEAMENTOS DE SUA TRAJETÓRIA HISTÓRICA

Aline Medeiros Spinelli

Ana Valéria Endres

Gutenbergue Viana da Silva

Paulo de Freitas Filho

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de divulgar os resultados parciais de um Projeto Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2014/2015) que tem como objeto de estudo o Programa de Regionalização do Turismo – PRT e como objetivo principal analisar sua implementação no agreste da Paraíba. Atendendo a um dos objetivos específicos do projeto, foram feitos delineamentos da trajetória histórica dessa política de turismo. Desta feita, foram realizadas entrevistas com as representações que possuíram, em determinada época de efervescência participativa na região analisada, posição de liderança institucional. Os resultados identificaram conjunturas históricas distintas no debate em torno da regionalização; a posição marcante do SEBRAE como líder na indução do processo de participação e governança regional; relações de dependência, falta de pró-atividade e de uma liderança inspiradora; além das dificuldades características da falta de capacidades institucionais nesse processo.

Palavras-chave: Regionalização; Turismo; Governança; Agreste; Paraíba.

ABSTRACT: This article aims to spread the partial results of an Institutional Project of Scientific Initiation Scholarships (PIBIC 2014/2015) whose object of study is the Tourism Regionalization Program and meant to examine its implementation in a region of Paraiba state called "agreste". By answering one of the specific objectives of the project, it was made an outlining of the historical trajectory of this tourism policy. Thus, interviews were conducted with the representations that owned, at one time of participatory effervescence in the analyzed region, institutional leadership position. The results identified different historical junctures in the debate on regionalization; the remarkable position of SEBRAE as a leader in induction of participation and regional governance process; dependency relations, lack of proactivity and a inspirational leadership; besides the typical difficulties of lack of institutional capacity in this process.

Keywords: Regionalization; Tourism; Governance; Agreste Region; Paraiba.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a constituição cidadã de 1988 trouxe novas considerações que provocaram uma abertura do Estado para a sociedade, incentivando a institucionalização dos diversos setores para o delineamento de políticas públicas nas mais diversas áreas. (FONTES FILHO, OLIVEIRA e LEITÃO, 2009). Assim, a

partir desse momento histórico, diversas organizações da sociedade começam a se formar e algumas que já existiam se fortalecem. Proliferam-se movimentos sociais, conselhos de políticas públicas e a descentralização política e administrativa (MORONI, 2009).

O modelo de governança participativa, tendência em diversos países desenvolvidos já a partir dos anos 80, apenas começa a ser desenvolvido no Brasil como política pública federal a partir do governo Lula (2003-2010) que introduz o país e a administração pública em um modelo societal, priorizando o debate com meio social e a divisão de responsabilidades na implementação das políticas públicas (FREY, 2004; PAULA, 2005; ENDRES, 2012).

Esse modelo foi percebido no turismo a partir dos Planos Nacionais de Turismo (2003/2007; 2007/2010) e do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil que trouxe os conceitos de Instâncias de Governança Regionais e posteriormente de Grupos Gestores. Esses espaços de participação têm o papel de unir o trade das regiões turísticas em torno da coordenação dos programas federais e trabalhar a gestão dos destinos tendo como base a noção de governança e participação (BRASIL, 2004).

Dentro desse pressuposto, esses arranjos institucionais 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.

Tendo em vista essas considerações, o estudo de Endres (2012) apresentou um panorama desenhado 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 desses novos arranjos institucionais.

Em novas pesquisas realizadas entre os anos de 2011 a 2014, em virtude do desenvolvimento do Plano de Trabalho do Projeto Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) 2013/2014, trabalhando especificamente com a Instância

de Governança Regional do Litoral (Fórum do Litoral) foram identificadas mudanças significativas na estrutura do Fórum em função das eleições municipais ocorridas em 2012, projetando um novo panorama político/administrativo que, na prática, continua a apresentar uma situação não muito diferente da identificada antes de 2012, no que diz respeito à precária capacidade das organizações governamentais envolvidas na implementação do PRT, evidenciada, principalmente, por problemas na habilidade de comunicação interinstitucional.

De modo a abranger as pesquisas sobre o PRT na Paraíba e o papel desempenhado pelas outras Instâncias de Governança Regional vigentes, foi desenvolvido o PIBIC 2014/2015 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 Agreste – Instância de Governança Regional do Programa de Regionalização do Turismo na Paraíba". O projeto tem como um dos principais objetivos investigar a implementação do PRT na Região Turística do Agreste Paraibano[1] sob o prisma das categorias de análise da capacidade institucional propostas por Sagi (2009).

O presente artigo se propõe a trazer resultados parciais dessa pesquisa no que diz respeito ao histórico da implementação dessa política no agreste paraibano, baseando-se na investigação preliminar que apontou duas conjunturas bem definidas no desenvolvimento do PRT na região e entendendo-se também que, para a análise de uma política pública, se faz necessário um resgate histórico para entender como se deram, ao longo do tempo, as relações entre os principais atores institucionais responsáveis por essa política em âmbito local.

Desse modo, o artigo está disposto de maneira a apresentar a metodologia utilizada, posteriormente um referencial teórico em termos de participação, governança e os desafios que esse novo modelo de administração traz a tona e, em

[1] A Região Turística do Agreste Paraibano é representada, de acordo com as novas reconfigurações identificadas pela SETDE em 2014, pelos municípios de Campina Grande, Fagundes, Lagoa Seca, Juarez Távora, Esperança, Pocinhos, Mogeiro, Massaranduba, Natuba, Aroeiras, Umbuzeiro, Serra Redonda, Itatuba, Ingá, Caturité, Gado Bravo e Montadas.

seguida, o histórico da região que foi possível ser costurado a partir das entrevistas realizadas. Finalizando, apresentam-se as considerações parciais sobre o estudo.

METODOLOGIA

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.

No levantamento de informações sobre o histórico de implementação cabe ressaltar que, à época que se começou a fomentar o debate sobre a regionalização na região agreste, houve oportunidade de participar de algumas reuniões em torno do projeto GEOR (Projetos Viver) que estava sendo desenvolvido pelo SEBRAE (instituição que foi identificada como central na liderança em torno desse debate).

A partir da participação nessas reuniões que discutiam esse determinado projeto dessa instituição, e da rede de relações firmadas nesse período, foi possível constatar três atores institucionais que lideravam e operacionalizavam os espaços de participação de planejamento turístico na região entre os anos de 2007 e 2011: esses atores eram a Gestora de Turismo do SEBRAE de Campina Grande, que continua a atuar na mesma instituição, a então turismóloga da Coordenadoria de Turismo da Prefeitura Municipal de Campina Grande (PMCG) entre que esteve lotada nesta instituição entre 2006 e 2012, e a gerente executiva do Parahyba Convention & Visitors Bureau na época. Sendo assim, realizaram-se entrevistas no mês de abril de 2015, de perfil semiestruturadas, com esses indivíduos que atuavam nestas organizações.

Desse modo, foi possível delinear a trajetória histórica que deu início aos debates em torno da regionalização do agreste paraibano e os motivos da interrupção desse processo, culminando na identificação de dois momentos bem definidos: um referente aos primeiros debates acerca da regionalização que parte do ano 2007 e se encerra por volta de 2011 – que será apresentada nesse artigo. E outro momento conjuntural que se encontra em andamento, tendo em vista as eleições em 2012 que projetaram a emergências de novos atores na região, os

quais buscam uma nova tentativa de recomeçar os debates para a construção do Fórum Turístico do Agreste Paraibano (Instância de Governança Regional).

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA

O planejamento, objetivo geral de toda política pública, envolve um ambiente político, ideológico, de poderes e processos de tomada de decisão. Analisar políticas públicas serve ao intuito de entender as causas e consequências dessas decisões, que são tomadas pelos atores políticos nas diversas arenas participativas, decisões essas tomadas por pessoas que estão participando desse processo por indicações, jogos de interesses, dependências, entre outros motivos (HALL, 2004).

Diante da necessidade de mobilizar ao conhecimento disponível na sociedade em prol de melhorar a capacidade institucional e administrativa, surge o conceito de governança interativa ou participativa, que seria uma seria uma forma de gestão compartilhada e interinstitucional, envolvendo os três principais setores da sociedade, trabalhando em forma de redes (FREY, 2004).

Governança significa capacidade de governar em um sentido amplo, abarcando diversos setores da sociedade e 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 políticas públicas em torno de um bem comum. (FILHO, OLIVEIRA e LEITÃO, 2009; FREY, 2004).

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

Existem diversas abordagens de governança, mas o que há em comum é a necessidade de se integrar as diversas forças atuantes na sociedade. Essa nova forma de relação entre Estado e Sociedade caracteriza uma abordagem democrático-participativa para a administração pública chamada de societal. Nesse

modelo, estimula-se a organização da sociedade civil para um maior controle do Estado pela participação mais direta da sociedade (FREY, 2004).

A governança implica na necessidade de se criar condições para a formação de redes (interações) entre sociedade civil, Estado e forças do mercado. São necessárias instituições fortes e estruturas de espaços para que se deem esses debates. Contudo, a governança interativa age sob as lógicas governamentais, ou seja, os estadistas ou lideres estaduais e municipais que precisam ter essa sensibilidade para a abertura do poder às estruturas de governanças possíveis. Nesse sentido, é reconhecida a necessidade de um espaço, uma estrutura, que não receba tanta influencia estatal (CARNEIRO, 2006; FREY, 2004).

Esse espaço pode ser entendido como a esfera pública, onde, além de Estado e sociedade, o mercado também coloca suas ideias e opiniões públicas. A questão aí está no fato de que normalmente as maiores forças são do mercado ou do Estado e o poder sempre aparece mais forte desses lados, isso quando não há acordos e associações bilaterais entre forças do Estado e do mercado. Daí a importância de uma sociedade civil bem estruturada e forte para fazer frente aos interesses dos mercados e do Estado.

Nessa perspectiva, faz-se importante focar nas estruturas institucionais (espaços de participação) que existem para responder a essas demandas. Entretanto é importante salientar que essas estruturas não são necessariamente sinônimas do conceito de esfera pública, sendo importante o estudo empírico para se entender essas diversas possibilidades de estruturas participativas e as relações que existem nesses espaços para entender as possíveis relações que podem haver entre os conceitos de espaço de participação social e espera pública de poder (SILVA, 2004).

O que se coloca também é que essa abertura democrática incentiva também as iniciativas das próprias comunidades às atitudes mais participativas e associativas. Essas condições aumentariam a capacidade institucional e administrativa. Contudo, ocorrem questões de legitimidade, tendo em vista que se entende que o Estado é o representante oficial da sociedade, pois foi através do voto que se instaurou determinado governo que terá a competência de implementar as políticas públicas necessárias. Já os representantes das instituições que

participam desses espaços não foram eleitos e são indicados de acordo com suas próprias políticas internas (AVRITZER, 2009; ARAÚJO, 2009).

À governança, nesse entendimento, cabe um processo continuo de identificação e negociação para a legitimidade dos processos. Tendo em vista a falta de conhecimento técnico e administrativo e a falta de legitimidade das representações que, apartadas de seus representados não conseguem compreender os anseios do grupo que estão representando, o que acaba acontecendo é o domínio de decisões unilaterais ou bilaterais entre grupos de poder político e econômico. Conselhos e fóruns acabam ratificando decisões de governos e propostas partidárias de grupos econômicos que não necessariamente representam o bem comum que se deveria prezar (FONTES FILHO, OLIVEIRA e LEITÃO, 2009).

Nesse sentido, falta ao processo de planejamento participativo um melhor delineamento sobre o que são esses arranjos institucionais, nos vários níveis (macro, médio e micro). Uma coordenação bem capacitada pode resolver os problemas existentes ao se relacionar decisões, para que se adaptem e gere um todo coeso. Na prática, mesmo através de soluções criativas e diversas, há que se ter em consideração que esse todo coeso nunca poderá ser alcançado (HALL, 2004).

Normalmente quem está nessa coordenação pratica um processo político de arranjos de interesses e quando há dinheiro, prestígios políticos, clientelismo e patrimonialismo essa coordenação tende a pender mais para um lado e gerar conflitos. Há uma série de critérios que as partes interessadas precisam colocar em pauta para decidir se há ou não colaboração e avanços: atende aos meus interesses, produzirá resultados, acordo justo, paridade, colaboração mutua etc (HALL, 2004).

Para que seja considerada legitimas as analises das partes pretensamente atingidas e interessadas pelo turismo, há que haver capacidade de participar do jogo, assumir responsabilidades coletivas A colaboração entre outros aspectos positivos contribui para a melhoria das soluções, reabrir negociações paralisadas, aceitação das soluções e a disposição para se implementar e de fato participar.

Essa participação necessita de confiança entre os parceiros e poder suficiente para se tomar decisões em nome das organizações que estão representando. Em muitos espaços de participação, além da pouca e inconstante presença acontece que muitas organizações mandam pessoas diferentes em cada reunião para trabalhar as discussões em torno dos objetivos coletivos, ou seja, uma descontinuidade que prejudica a rapidez das ações (ENDRES, 2014).

Em um mesmo município podem coexistir espaços setoriais diversos, criando dificuldades de participação, uma vez que usualmente não existem pessoas, quadros e entidades em número suficiente para uma representação qualificada em várias destas instâncias. Há a necessidade de unificar esses espaços para que não haja confusões de compreensão entre suas lógicas de existência (CARNEIRO, 2006).

Entretanto, existem barreiras à participação colaborativa que acontecem principalmente quando há percepção de interesses pessoais nas iniciativas e polarização (HALL, 2004). É necessário conhecer a historia local, seus principais conflitos sócio-espaciais, identificação das lideranças e de sua representatividade. Esses fatores influenciam no sucesso ou fracasso dessas iniciativas participativas, mas, é necessária uma visão mais ampla das relações de poder existentes, as relações patrimonialistas e clientelistas vindas do Estado e da cultura política local.

Dentro desta perspectiva,

> O problema principal com os estados de base neopatrimonial não é que eles mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas principalmente, que todas as formas de organização social que geram tende a ser dependentes do poder publico e orientadas para a obtenção dos seus favores (SHWARTZMAN, 1988 p.23 apud RAMOS, 2008).

Neste sentido, para haver a participação social é importante entender a democracia como um processo comunicacional entre forças que atuam em redes dentro de uma esfera pública. Ou seja, a força dessas redes de comunicação é que direcionam o processo de produção do poder (AVRITZER, 1996 apud SILVA, 2004).

Importante ter a noção do planejamento participativo como um processo de educação, já que as pessoas normalmente não nascem sabendo participar, sendo assim, há que incentivar um olhar questionador e principalmente mostrar os

mecanismos (RAMOS, 2008). Os novos arranjos institucionais que são fomentados a cada nova política pública não necessariamente garante que haverá mudanças no padrão de comportamentos (ENDRES, 2012).

O quadro abaixo, adaptado de Endres (2012) dá uma dimensão de quantos espaços de participação existiam na Paraíba até o ano de sua pesquisa.

QUADRO 1: Síntese dos Espaços de Participação Oportunizados pelas Políticas de Turismo a partir de 1994

ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO	ATORES	POLÍTICA
Fóruns ou Conselhos Estaduais de Turismo	Representantes do Poder Público, Iniciativa Privada, Terceiro Setor e Comunidade	Fortalecidos pelo PNTs de 2003-2007 e 2007-2010
Conselhos do PRODETUR / NE	Representantes do Poder Público, Iniciativa Privada, Terceiro Setor e Comunidade	PRODETUR II (1994)
Instâncias de Governança Regional	Representantes do Poder Público, Iniciativa Privada, Terceiro Setor e Comunidade	PRT (2004)
Conselhos Municipais de Turismo	Representantes do Poder Público, Iniciativa Privada, Terceiro Setor e Comunidade	Disseminados pelo PNMT (1994-2002) e Resgatados pelo PNT (2007-2010)
Grupos Gestores dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional	Representantes do Poder Público, Iniciativa Privada, Terceiro Setor e Comunidade	PNT (2007-2010) e PRT (2004)

Fonte: ENDRES, 2012, p. 87.

Como se percebe a partir do quadro, o que se considera do Estado, dentro do que se espera de recursos técnicos/teóricos, no geral cumpre com o seu papel. Contudo, o problema principal está na capacidade de mobilização, de entendimento de todos os manuais técnicos oferecidos, de uma mudança de paradigma nas relações entre os atores que participam dessas diversas arenas para que sigam de fato o que se propõe e o planejamento possa acontecer como esperado.

O fato de existirem diversas arenas de participação, no geral, com os mesmos atores e discutindo as mesmas problemáticas pode ser ruim pelo fato de se perpetuar uma morosidade, insensibilidade e descrença sobre o processo como um todo, mas, ao contrário pode ter um efeito positivo no que diz respeito à continuidade das discussões, existindo a possibilidade real de ações concretas saídas dessas arenas e a partir dessas ações os representantes das diversas instituições

participantes se sentirem verdadeiramente pertencentes àquele processo, como responsável pela determinada ação, podendo estimular o comprometimento e um sentimento de constrangimento dos menos atuantes em face dos resultados obtidos pela participação dos mais atuantes, forçando com um tempo uma mudança de comportamento.

Por outro lado, pode acontecer que esses espaços de participação apenas façam os atores parecerem participativos e reforcem apenas relações de clientelismo que possivelmente possam ter permitido a formação dos arranjos, demonstrando uma participação de aparência.

Entretanto, qualitativamente, pode-se avaliar ainda através da leitura do quadro 1, que as políticas, após os anos 90, trouxeram de fato o turismo para a pauta das discussões importantes e relevantes que deveriam ser feitas no país, a partir de uma vertente de desenvolvimento e sustentabilidade (ENDRES, 2012).

Ainda é imprescindível que se estabeleça de forma clara quais os papeis de cada ator para uma participação mais deliberativa. Questões também relacionadas a recursos e fundos de financiamento desses conselhos são importantes para garantir uma maior autonomia de poder de forçar os governos (CARNEIRO, 2006).

Outro desafio qualitativo é a incapacidade de gestão dos atores em desenvolver os módulos operacionais dessas políticas, tendo em vista os pífios investimentos em desenvolvimento institucional e na qualificação dos próprios técnicos que trabalham em secretarias de turismo estaduais e municipais para a correta aplicação dos programas. Ou seja, ainda falta o básico: entender as políticas a fundo (ENDRES, 2012; RAMOS, 2008).

Assim, entende-se que a participação e o preparo das comunidades para administrar o turismo são produtos dos arranjos institucionais, dos indivíduos, das estruturas de poder, dos interesses e valores que afetam o processo de tomada de decisão em diferentes escalas. A capacidade institucional no sistema de planejamento turístico não é somente resultado de valores culturais ou democráticos, mas também produto das estruturas de governos e do grau em que essas estruturas estão de fato abertas à participação e ao debate. Além disso, é um conjunto de relacionamentos que se desenvolvem entre os indivíduos e o

planejamento turístico no processo político; participação é, portanto, o relacionamento entre esses indivíduos e instituições (HALL, 2004; ENDRES, 2012).

HISTÓRICO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA NA REGIÃO AGRESTE DA PARAÍBA

Entre o período de 2008 e 2009, houve a possibilidade de participar de algumas reuniões de planejamento do projeto de Gestão Estratégica Orientada Para Resultados – GEOR do SEBRAE, na região do Agreste da Paraíba. Partindo dos contatos realizados nessa época de efervescência participativa na região, foram realizadas entrevistas com três atores que representavam instituições chaves na liderança dos grupos de trabalho fomentados por esse projeto. Os atores institucionais eram as representações do SEBRAE, do Parahyba Convention & Visitors Bureau e da Prefeitura Municipal de Campina Grande.

Desses atores, apenas a representante do SEBRAE ainda continua envolvida com projetos relacionados ao desenvolvimento do turismo. A turismóloga representante da PMCG já não está lotada na Coordenadoria de Turismo da prefeitura e a representante do C&VB também já não se encontra vinculada a área de turismo. Contudo, devido à proximidade firmada com as três pessoas à época, foi possível entrevistá-las atualmente e resgatar o histórico no desenrolar do processo de regionalização do turismo no agreste.

Tendo em vista as informações concedidas nas entrevistas, foi apenas a partir de 2007, tendo se passado três anos do lançamento do PRT em nível nacional, que as primeiras iniciativas em torno da regionalização do turismo começaram a serem discutidos na região agreste paraibano, assim como também nas outras regiões turísticas do estado, como no Cariri, na região agreste paraibano, assim como também nas outras regiões turísticas do estado como no Cariri, Brejo e Litoral. (SILVA; ENDRES, 2014). Nesse período a figura principal era a representação do SEBRAE, que funcionou como uma liderança inspiradora em torno da sensibilização e mobilização que se iniciou na região naquele período entre 2008 e 2011 em torno da ideia de regionalizar o turismo.

Nessa mesma época, não totalmente por acaso coincidindo-se com esse momento de proliferação em torno do desenvolvimento turístico observado em todo o estado, foi a época que a PMCG contratou, através de concurso, a primeira profissional em turismo da prefeitura. Segundo relata, a partir dos debates realizados na academia, a turismóloga recém-contratada se colocou como entusiasta da proposta de regionalização e empenhada em fazer dessa proposta sua frente de trabalho na Coordenadoria de Turismo de Campina Grande.

Já a representante do SEBRAE esteve até então vinculada à região do Cariri da Paraíba, onde esse processo de desenvolvimento do território com viés turístico já havia dado os primeiros passos e já se encontrava em fase de maturação. A partir de 2008 o SEBRAE apresentou-se com uma proposta de GEOR para a região agreste e a intenção era fomentar um trabalho parecido com o que havia frutificado na região Cariri.

O GEOR no Agreste tinha o nome de “Projetos Viver” e promovia reuniões itinerantes entre os diversos municípios, trazendo a ideia de território, parcerias, governança e sensibilidade turística. Tendo em vista que a política nacional de turismo incentivava a regionalização dos territórios, e as relações que começaram a se desenrolar entre as representantes do SEBRAE e da PMCG, houve paralelamente os primeiros movimentos no sentido de criar o Fórum Turístico do Agreste Paraibano no modelo proposto pelo PRT.

Todavia, os municípios que faziam parte do GEOR não eram exatamente os mesmos que compunham a Região Turística do Agreste de acordo com a determinação do PRT. Isso causava alguma confusão em termos de quais municípios entrariam no projeto e como outros poderiam se inserir, entretanto, o norte das iniciativas era sempre os desígnios do SEBRAE, atentando-se para o fato que no termo de referencia de atuação dessa organização no turismo, é reforçada a importância do alinhamento dos projetos dessa instituição com as políticas nacionais, estaduais e locais[2].

[2] Para mais informações, ver: SEBRAE. Turismo no Brasil Termo de Referência para Atuação do Sistema SEBRAE. Brasília, 2010. Disponível em: <www.sebrae.com.br>. Acesso em: 21 abr. 2015.

Ainda ressalta-se, não houve uma interferência direta do Ministério do Turismo (MTUR), a exemplo do que houve na região do litoral paraibano[3], desse modo, a prioridade acabou sendo a gestão estratégica do SEBRAE, que trazia consigo um modelo de projeto pronto e ainda por cima toda a credibilidade da instituição, recursos e políticas internas que guiavam as reuniões e as ações que poderiam ser efetivadas no território.

Durante o ano de 2009, houve um pacto feito entre os municípios visitados pelo projeto Viver com o SEBRAE, como forma de culminar o trabalho realizado pelas reuniões itinerantes e dar início às ações propostas nesse espaço de participação. A partir desse acordo, tentou-se priorizar o desenvolvimento da Instância de Governança Regional, contudo, com a saída do SEBRAE da liderança nesse processo – já que as reuniões dos projetos GEOR haviam encerrado sua função – essa tênue sensibilização e mobilização turística propiciada pela participação em torno do GEOR não teve continuidade.

Nesse período, segundo relata a ex-representante da PMCG, houve outro acontecimento que fez parar as discussões em torno do Fórum do Agreste. Colocou-se a possibilidade de Campina Grande entrar no projeto dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, tendo em vista que houve, segundo relata, 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 entrado como destino indutor.

A possibilidade de entrada no projeto dos 65 destinos indutores, que era a "bola da vez" do ministério àquele período, fez o trade local se movimentar para receber os investimentos que o governo federal estava disposto a fazer. 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. O reconhecimento como destino indutor se daria se houvesse resultados das

[3] Para mais detalhes sobre a implementação do PRT na região do litoral da Paraíba, recomenda-se o trabalho de Endres e Silva (2014).

capacitações feitas pela FGV e consequente amadurecimento a ideia da regionalização.

Percebe-se nesse fato a constante dependência de uma intervenção "de cima para baixo" no sentido de guiar os procedimentos que devem ser feitos pelos poderes locais. No início, ainda na perspectiva da governança participativa (Fórum do Agreste), como não houve essa intervenção direta do MTUR para nortear as ações, a região acabou adquirindo uma postura de dependência do SEBRAE, entendendo o trade que não havia motivação para a mobilização em torno de uma Instância de Governança que, pelo que se percebe não se via nenhum objetivo concreto para a criação desse espaço – leia-se por objetivo concreto questões de ordem logístico-financeiras.

Contudo, o SEBRAE é uma instituição que não deve, tendo em vista suas próprias diretrizes internas e mesmo as diretrizes do PRT, ter a atitude de induzir esse processo e sim de se agregar como parceira. Em documento oficial que traz os termos de referência para a atuação dessa instituição na área do turismo, fica claro e objetivo que sua função é de atuação junto às micro e pequenas empresas que fazem parte do setor privado.

O documento ainda reforça que se faz necessário

> Avaliar o papel do SEBRAE como indutor do desenvolvimento regional, cabendo assim investir em regiões que ainda contam somente com potencial e ainda baixa densidade empresarial, permitindo que novas oportunidades sejam criadas em determinadas comunidades. Este processo de desenvolvimento regional é o resultado da articulação e interação entre os capitais humano, social, natural e empresarial de um determinado local (...) contudo, nesses casos, a aposta no turismo como atividade socioeconômica não deve ser somente do SEBRAE, e sim uma visão coletiva da comunidade, poderes públicos e outras instituições parceiras (SEBRAE, 2010).

Assim, ficam claros os motivos das discussões em torno do Fórum enquanto Instância de Governança do PRT não terem avançado. Inicialmente o GEOR/SEBRAE liderou esse processo tendo em vista a extrema dependência dos atores locais nessa postura de liderança e principalmente em termos de recursos tendo posteriormente o GG Campina, nascido dessas iniciativas do SEBRAE, assumido "às vezes" de Instância de Governança.

Então, a partir da iniciativa do MTUR com o GG Campina, a ideia de regionalização ficou totalmente vinculada a esse novo projeto[4]. Entretanto, após a saída da representante do Parahyba Convention Bureau, que era a presidente do grupo gestor, e também da interferência direta do MTUR através da FGV, as discussões em torno do espaço criado com o GG Campina também se esvaziaram.

Já o SEBRAE, após essa fase de impulso direto às iniciativas para a regionalização, modificou suas diretorias internas e retirou-se do cenário do planejamento turístico devido a uma reconfiguração de suas competências e cortes orçamentários. O fato, como relatou a representante do SEBRAE, é que a instituição entendeu que "fez demais" no sentido de alavancar essa iniciativa de desenvolvimento turístico.

Segundo comenta a representante do SEBRAE, faltou ter descoberto uma liderança inspiradora[5] na região. Na participação à época do GEOR, percebia-se que a pessoa do SEBRAE era vista como essa liderança, animadora e mobilizadora, contudo, o fato é que estava à frente de uma instituição que não tem a obrigação de fazer esse papel e sim trabalhar como um parceiro nas capacitações e diretamente com o empresariado.

Nas entrevistas com as representes, sempre se ressalta a importância da existência de uma Secretaria de Turismo em Campina Grande[6] e nos demais municípios da região, que aglutinasse uma equipe técnica que pudesse trabalhar de fato as políticas vindas do MTUR e liderar essa busca de parcerias. Seria a Secretaria, enquanto poder público, que deveria trabalhar no sentido de agregar as instituições de interesse turístico em torno das políticas de turismo. Além do que, a

[4] Esta constatação não estaria fora de um padrão aceitável tendo em vista que, como ressalta Endres (2012, p.86) "Dentro deste contexto que estimula sobremaneira a participação social nos programas governamentais de turismo é interessante observar que o PRT recomenda para que não haja uma superposição de ações. Assim (...) [é recomendado que] quaisquer outros [espaços] que já atuem nas regiões turísticas identificadas pelo PRT sejam incentivados a incorporar às suas atribuições as atividades de regionalização, de forma a conciliar suas estratégias, quando necessário e possível".

[5] Comenta que faltou o que houve no Cariri paraibano "um projeto local, com um grupo forte, pessoas inspiradoras, sonhando juntas, trazendo exemplos de outras regiões do Brasil". Esse teria sido um dos motivos pelos quais a referida gestora de projetos turísticos do SEBRAE tenha sido transferida do Cariri para a região Agreste, já que o Cariri já contava com bastantes lideranças.

[6] Campina Grande, apesar de ser a segunda maior cidade do estado, com um grande potencial no turismo de eventos e negócios, conta apenas com uma Coordenadoria de Turismo (CODETUR) que fica incorporada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE). Essa secretaria, além de turismo, incorpora setores como indústria, comércio, ciência, tecnologia entre outros setores.

criação de uma secretaria de turismo facilitaria sobremaneira a captação de recursos diretamente do MTUR.

Além da dependência de interferência externa do MTUR, o governo do estado foi, enquanto seu papel oficial de interlocutor estadual do PRT, totalmente omisso. As três entrevistas ressaltam a falta de atuação da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SETDE) nesse processo de regionalização turística que se desenvolvia no interior do estado.

Não se tendo a política pública como prioridade, o PRT sequer era considerado e problemas de interlocução eram bastante comuns, visto que se tornava complicado falar para prefeitos e secretários municipais da importância do turismo quando estes sequer tinham consciência das suas potencialidades locais. Além do que, problemas de ordem político partidária entre governo do estado e municípios sempre persistiam.

Em algumas reuniões à época do GEOR, às quais houve possibilidade de participação como observador, percebia-se a presença de secretários executivos da SETDE, quase sempre partindo deles discursos de combate a perseguições políticas entre estado e municípios, contudo, os discursos ficavam na teoria tendo em vista que para prefeituras que tem receitas baixíssimas, o problema geral da falta de recursos sempre emperravam essa interlocução.

Ainda vale ressaltar que era perceptível a relação de amizade que existia entre os indivíduos representantes à época do governo do estado, SEBRAE, PMCG e Convention Bureau, todavia, essa presença constante nas reuniões (GEOR, GG Campina) e discussões não tinha tanto um caráter institucional. O nível estadual, ao que parece, não tinha uma gerência responsável pela regionalização, ou seja, a política de regionalização parece que não era tratada com prioridade por aqueles governos.

Seriam necessárias entrevistas com os gestores estaduais desta época específica para entender melhor essas minúcias no sentido do papel da interlocução estadual na política nacional de regionalização do turismo, contudo, é bastante

perceptível e não seria leviandade afirmar que a implementação do PRT no agreste paraibano não era prioridade dos governos que se sucederam entre 2007 a 2011[7].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo alguns destes atores já não trabalharem na área turística, foi possível costurar uma unidade em seus depoimentos que permitiu entender como se desenvolveu a ideia em torno do Programa de Regionalização do Turismo no agreste da Paraíba. Ainda que as entrevistas tenham suscitado outros nomes de importantes atores institucionais, acredita-se que, devido a importância estratégica dessas representantes entrevistadas, os depoimentos de outros atores apenas corroborariam os relatos aqui apresentados. Contudo, o contato com essas representações citadas pelas pessoas até então entrevistadas se dará à medida que for possível dentro do tempo que vigora esta pesquisa (até julho de 2015).

A principal conclusão que se pode tirar desse momento histórico da implementação do PRT no agreste da Paraíba é o fato de que, apesar de a região ter passado por um período de sensibilização e mobilização turística, contudo, os papéis de cada ator nesse cenário não eram claros e o conflito de competências aliados a uma postura de pouca pró-atividade, acabou sendo determinante para o não florescimento do planejamento turístico regional a partir das premissas do PRT.

Entende-se que o *trade* turístico se acomodou à postura de liderança adotada pelo SEBRAE nesse determinado período e seguiu “às sombras” dessa instituição até o momento que ela se reestruturou internamente e não deu mais continuidade na indução desse processo participativo – papel esse que, de fato, tendo em vista suas próprias diretrizes quanto as diretrizes do PRT, não deve ser de uma instituição que está ligada essencialmente ao setor privado.

Nesse sentido, reconhece-se que o SEBRAE tomou naquele determinado momento a liderança que deveria ser do poder público; pela credibilidade histórica

[7] Nesse período, a Paraíba teve três governadores diferentes. Até 2009 o então governador Cássio Cunha Lima saiu por ter sido cassado pelo Supremo Tribunal Federal, assumindo assim o candidato derrotado nas eleições 2006 José Maranhão, tendo este perdido a reeleição em 2010 para o atual governador Ricardo Coutinho.

dessa instituição, além dos recursos que ela dispunha, acabou se absorvendo essa liderança com bastante naturalidade pelo *trade*.

Tal postura de relativo comodismo local em relação à necessidade constante do *trade* em "ser guiado" pelo governo federal na implementação desses espaços também foi observado nas pesquisas de Endres e Silva (2014) na região do litoral da Paraíba.

Lá, a região do litoral contava com um destino indutor (A capital João Pessoa) dentro do Projeto 65 Destinos Indutores do Turismo Regional. Sendo assim, recebeu prioridade do MTUR para o desenvolvimento do Grupo Gestor local e da Instância de Governança do Litoral Paraibano, cuja implantação foi considerada como modelo para o Brasil tendo em vista a alta e plural participação. Contudo, a partir da saída da interferência direta do MTUR através de suas consultorias ministradas pelo IADH (Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano), a efervescência participativa em torno desse espaço de participação, assim como também em torno do Grupo Gestor, caiu drasticamente ao ponto de hoje esses espaços se encontrarem inativos (SILVA; ENDRES, 2014).

Vale ressaltar a fala da representante do Convention Bureau de Campina Grande e região quando fala que "a força do SEBRAE vinha das verbas, das políticas internas e dos projetos específicos. Era através do SEBRAE, por exemplo, que as outras instituições participavam de Feiras e eventos em turismo".

Falta às políticas de turismo diretrizes mais específicas no que diz respeito ao papel desses espaços e incentivos para que estes possam ser mais deliberativos, assumindo alguma dotação orçamentária ou mesmo no sentido de catalisar verbas para que se perceba a interferência direta da participação nos rumos da política.

Dessa forma, não se avança no sentido de modificar algum curso no modelo adotado porque, em um círculo vicioso, cresce a descrença na governança participativa para o planejamento do turismo. Os membros questionam a ação do governo nesses espaços de governança, esperam mais ações, mais verbas, mais apoio técnico. E ainda, há que se considerar a participação de atores que vão a essas reuniões de fóruns e instâncias de governança com ideias de curtíssimo prazo e saem desacreditados por não entender o cerne do programa de regionalização.

Nesse sentido, é imprescindível considerar que a maioria das prefeituras locais, por exemplo, incluindo-se a de Campina Grande, não possui sequer uma secretaria própria de turismo. Ainda, considera-se difícil a sensibilização em municipalidades que não tem noção de suas potencialidades turísticas e das possibilidades econômicas e sociais que esta atividade pode proporcionar às comunidades locais, sendo de fato desafiador falar-se em turismo para prefeituras e secretarias que não contam sequer com orçamentos suficientes em pastas como saúde e educação.

Dentro desse pressuposto pode-se entender o porquê da política de regionalização não ser levada a cabo de acordo com suas diretrizes, ficando um tanto inócuo, nesse caso estudado, o papel do Estado na elaboração dessas políticas. Além disso, enfatizando as considerações a que chegaram o trabalho de Endres e Silva (2014) na análise da região do litoral paraibano, faltam capacidades institucionais na condução dessas políticas para que elas se tornem mais acessíveis aos níveis estaduais e municipais.

Por fim, é importante destacar que essas são considerações parciais de uma pesquisa que tem seu encerramento programado para Julho de 2015 e ainda continua coletando dados empíricos através de entrevistas com todas as municipalidades envolvidas na região turística do agreste da Paraíba, constatando-se que a partir de 2013, com a emergência das novas administrações municipais, houve a tentativa de se retomar as discussões sobre a formatação do Fórum Turístico do Agreste partindo da Coordenadoria de Turismo de Campina Grande, e essa nova conjuntura ainda está sendo devidamente pesquisada.

A partir desta conjuntura atual do processo de regionalização, possivelmente influenciada pela trajetória histórica aqui identificada, pretende-se trazer considerações mais fundamentadas sobre as capacidades institucionais e as possíveis redes políticas formadas da interação entre esses novos atores na região.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. República, Participação e Democracia. In: AVRITZER, L. (Org.) **Experiências Nacionais de Participação Social.** São Paulo, SP: Cortez, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: AVRITZER, L. (Org.) **Experiências Nacionais de Participação Social.** São Paulo, SP: Cortez, 2009.

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

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua Institucionalização. Políticas Públicas; **Coletânea.** / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

ENDRES, A. V. As Políticas de Turismo no Brasil e os Novos Arranjos Institucionais na Paraíba: O Papel das Organizações Locais. In: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONI, E. L (Orgs.) **Gestão Pública do Turismo no Brasil**: Teorias, Metodologias e Aplicações. Caxias do Sul, RS: EDUSC, 2014.

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.

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

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.

FREY, K. Governança Interativa: Uma Concepção para Compreender a Gestão Pública Participativa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 5, p. 117-136, 2004.

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

MORONI, J. A. O Direito à Participação no Governo Lula. In: AVRITZER, L. (Org.) **Experiências Nacionais de Participação Social.** São Paulo, SP: Cortez, 2009.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública:** Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

RAMOS, S. P. Turismo e Participação da Sociedade Civil: Discursos e Práticas. **Anais...** V Seminário da ANPTUR. Belo Horizonte – 25 e 26 de agosto, 2008.

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.

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

SILVA, M. K. Entre a Norma e o Factual: Questões para uma Análise Sociológica dos Processos de Participação Social na Gestão Pública. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n.1, p. 185-200, 2004.