UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
ALINE PATRÍCIA HENZ

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL:

a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007
no direcionamento das políticas estaduais

Balneário Camboriú
2009

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

ALINE PATRÍCIA HENZ

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL:

a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007
no direcionamento das políticas estaduais

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Turismo e Hotelaria do Programa de Pós-Graduação *Strictu sensu* do Mestrado Acadêmico em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Antonio dos Anjos.

Balneário Camboriú

2009

Aos sinais...
...de Deus, responsáveis pelas minhas escolhas e por manter meu caminho iluminado, direcionando a fé como alternativa segura para continuar sonhando.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Terezinha e Paulo, pelo invejável amor incondicional que dedicam aos seus filhos;

Aos amigos de Balneário Camboriú: Felipe, Luana, Marisa e Mara, ilustres companhias, e, em especial ao Felipe pela colaboração e paciência na realização da pesquisa no estado da Paraíba;

À Babi, companheira pessoal, que não apenas dividiu o teto, mas também os percalços cotidianos, que equilibraram a rotina. Sem dúvida responsável pelo capítulo mais engraçado da minha história, nos episódios de “Pitty e Belinha”.

À Alana, amiga de longa de data**,** que a cada ano consegue provar ainda mais sua amizade e confiança;

Ao Prof. Francisco dos Anjos, pela presença constante no desenvolvimento deste trabalho, por despertar o interesse nos projetos e pesquisas e principalmente pela amizade que dedica nas suas orientações.

Aos colegas do PLAGET, que tornavam o ambiente descontraído para os estudos.

À CAPES, pelo apoio financeiro no ano de conclusão do mestrado.

“Cada um de nós compõe a sua história,
Cada ser em si carrega o dom de ser capaz
E ser feliz...
É preciso amor pra poder pulsar,
É preciso paz pra poder sorrir...”

(Almir Sater, Renato Teixeira)

RESUMO

Este estudo apresenta a conceituação das políticas públicas a partir do referencial de Estado e de governo e, posteriormente, reconhece as principais políticas públicas de turismo no Brasil. Com o objetivo de analisar a interferência das políticas públicas federais de turismo no Brasil no desenvolvimento das políticas públicas estaduais de Santa Catarina e Paraíba, foram utilizados para análise documental o Plano Nacional de Turismo 2003/2007; o Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil; Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina e Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020. Os procedimentos metodológicos foram realizados com pesquisas bibliográfica, documental e aplicação de entrevistas semi-estruturadas. Para conduzir as análises documentais buscando comparar as ações da política nacional com as políticas estaduais, foram desenvolvidos critérios de análise, sendo eles: Competências do Governo Federal; das Unidades Federativas; dos Municípios e da Iniciativa Privada. Nos resultados, foi reconhecida a importância da formulação de políticas federais de turismo servindo como espelho para o desenvolvimento das políticas estaduais, além disso, observou-se a necessidade de intervenção, avaliação e monitoramento do governo federal sobre as unidades federativas. Na análise dos quadros comparativos verificou-se que a esfera federal, mesmo seguindo o processo de descentralização política que representa a regionalização, não está presente efetivamente no processo de criação da política estadual e, no Programa de Regionalização, apresenta-se superficialmente com apoio vinculado somente com documentos. A pesquisa demonstra ainda, que o governo brasileiro deveria atuar como Estado Regulatório e também Intervencionista sobre o turismo, visto que o setor ainda não representa, a exemplo da criação do Ministério do Turismo somente em 2003, uma atividade consolidada no país capaz de atribuir competências aos estados e municípios sem apresentar intervenção e acompanhamento do órgão federal.

Palavras-chave: Turismo; Políticas Públicas; Desenvolvimento; Brasil.

ABSTRACT

This study presents the concepts of public policies based on the State and government framework, and the main public policies for tourism in Brazil. Seeking to analyze the influence of federal public policies on tourism in Brazil in the development of state public policies of Santa Catarina and Paraíba, the following documents were analyzed: the Plano Nacional de Turismo 2003/2007 (National Tourism Plan 2003/2007); the Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil (Tourism Regionalization Plan – Routes of Brazil); the Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina (Integrated Leisure Development Plan for Santa Catarina) and the Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020 (Strategic Plan for the Development of Paraíba 2020). The methodological procedures included a literature review, document research and the application of semi-structured interviews. The document analyses sought to compare the actions of the national policy with the state policies, and the following criteria for analysis were developed: Competencies of the Federal Government; of the Federative Units; of the Municipal Districts and of the Private Sector. In the results, the importance is recognized of the formulation of federal tourism policies serving as a model for the development of state policies. A need was also observed for intervention, evaluation and monitoring by the federal government over the federative units. In the analysis of comparative scenarios, it was observed that the federal sphere, even following the process of political decentralization that represents regionalization, is not effectively present in the process of creation of the state policy and the Regionalization Program, and plays a superficial role, with merely documentary support. The research also shows that the Brazilian Government should act as a Regulatory and Interventionist State over tourism, since the sector still does not represent – as shown by the fact that Ministry of Tourism was only created as recently as 2003 – consolidated activity in a country capable of attributing competences to the states and municipal districts, and lacks the influence and supervision of the federal body.

Key words: Tourism; Public Policies; Development; Brazil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAV	Agência Brasileira de Agências de Viagens
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CONDETUR	Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EUA	Estados Unidos da América
FCC	Fundação Catarinense de Cultura
FESPORTE	Fundação Catarinense do Desporto
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FUNCULTURAL	Fundo Estadual de Incentivo à Cultura
FUNDESPORTE	Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte.
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
FUNTURISMO	Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo
GEROL	Gerente da Organização do Lazer.
MTur	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PB	Paraíba
PBTUR	Empresa Paraibana de Turismo
PDIL	Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
SANTUR	Santa Catarina Turismo S/A
SDR`s	Secretarias de Desenvolvimento Regional
SEBRAE	Serviço brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
SC	Santa Catarina
SITEC	Sistema Estadual de Incentivo à Cultura ao Turismo e ao Esporte.
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SOL	Secretaria de Organização do Lazer
UF	Unidade Federativa
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Recortes Metodológicos..... 22

Figura 2 Fontes geradoras de pressão sob os governos..... 34

Figura 3 Contextualização das Políticas Públicas..... 43

Figura 4 Funções do Estado na atividade turística..... 50

Figura 5 Principais Políticas de Turismo..... 53

Figura 6 Caracterização das Políticas de Turismo no Brasil..... 62

Figura 7 Diretrizes do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil..... 75

Figura 8 Divisão Regional do Estado de Santa Catarina correspondente às SDR's..... 79

Figura 9 Regionalização Turística de Santa Catarina..... 81

Figura 10 Processo de trabalho para formulação da estratégia de desenvolvimento da Paraíba..... 85

Figura 11 Regionalização Turística da Paraíba..... 88

Figura 12 Sistema de Gestão do turismo no Brasil..... 108

Figura 13 Nova hierarquia de competências para o turismo no Brasil..... 109

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1	Domicílios das pessoas que realizam viagens domésticas.....	64
Gráfico 2	Origem dos turistas da Paraíba entre 2001 e 2005.....	86
Quadro 1	Diferenças básicas entre crescimento e desenvolvimento.....	45
Quadro 2	Fases da Política de Turismo.....	55
Quadro 3	Macro Programas do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.....	71
Quadro 4	Evolução da Regionalização Turística no Brasil.....	74
Quadro 5	Módulos Operacionais Programa de Regionalização Turística....	76
Quadro 6	Sumário das Recomendações Organizacionais.....	80
Quadro 7	Instituições e Ações relacionadas com a SOL.....	82
Quadro 8	Competências da União.....	91
Quadro 9	Competências das Unidades Federativas.....	96
Quadro 10	Competências municipais.....	101
Quadro 11	Competências da Iniciativa Privada.....	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Comparativo da infra-estrutura turística nas regiões Sul/Nordeste em 2007..... 65
Tabela 2 Movimento estimado de turistas em Santa Catarina..... 84
Tabela 3 Receita estimada em dólar em Santa Catarina..... 84

SUMÁRIO

RESUMO **5**
ABSTRACT **6**
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS **7**
LISTA DE FIGURAS **8**
LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS **9**
LISTA DE TABELAS **10**
1 INTRODUÇÃO..... 13

1.1 Apresentação do Tema e Problematização..... 13
1.2 Objetivos..... 15
1.2.1 Objetivo Geral..... 15
1.2.2 Objetivos Específicos..... 16
1.3 Estrutura da Dissertação..... 16

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... 18

2.1 Classificação da Pesquisa..... 19
2.2 Delimitação da Pesquisa..... 21
2.3 Procedimentos de coleta de dados..... 22
2.4 Limitantes da Pesquisa..... 24

3 PODER, ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS..... 26

3.1 Relações de Poder..... 26
3.2 Estado: teorias e conceitos..... 28
3.3 Governo: definições..... 32
3.4 Políticas Públicas..... 35
3.4.1 Crise e descentralização política..... 40

4 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS..... 44

4.1 Contextualização do Turismo: crescimento e desenvolvimento..... 44
4.2 Políticas Públicas direcionadas ao turismo..... 48
4.3 Retrospectiva das Políticas de Turismo no Brasil..... 54

5 PLANEJAMENTO FEDERAL E ESTADUAL DE TURISMO NO BRASIL - 2003/2007..... 61

5.1 Planejamento do Turismo no Brasil..... 61
5.1.1 Plano Nacional de Turismo 2003/2007..... 65
5.1.2 Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil..... 72
5.2 Planejamento do Turismo em Santa Catarina e Paraíba..... 77
5.2.1 Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina - PDIL 77
5.2.2 Plano de Desenvolvimento Estratégico da Paraíba 2020..... 84

6 INTERFERÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL NO DIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS ESTADUAIS..... 91

6.1 Competências da União..... 91
6.2 Competências das Unidades Federativas..... 96
6.3 Competências Municipais..... 101
6.4 Competências da Iniciativa Privada..... 104
6.5 Síntese de Resultados..... 106

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 111

REFERENCIAS..... 115
APÊNDICES..... 121

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo descreve o tema de estudo, a justificativa, a relevância e os objetivos da pesquisa, apresentando também a estrutura do trabalho.

1.1 Apresentação do Tema e Problematização

A importância deste trabalho e do tema de estudo relacionado ao Programa de Mestrado Acadêmico em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, está disposto como um incentivo à gestão de uma nova linha de pesquisa, conduzindo novas produções e contribuições tanto para comunidade científica e órgãos de turismo, como para o Programa de Mestrado articular este tema minuciosamente dentre suas linhas já consolidadas.

A fundamentação teórica foi construída buscando desenvolver três temáticas, sendo elas: Estado, Políticas Públicas e Turismo. A compreensão detalhada destes três temas proporcionou a interação de novos conceitos de turismo vinculados às construções políticas, no que se refere aos planos e programas nacionais relacionados com as formas de governo. Estes saberes: político e governamental, introduzidos em uma pesquisa de turismo, caracterizam a importância da utilização de novas metodologias para conduzir estudos de natureza científica para a atividade.

O discurso sobre política remete à organização pública a fim de suprir interesses e necessidades da sociedade, prescrevendo que política é caracterizada por leis, decretos, portarias, órgãos burocráticos, impostos, taxas, estruturas institucionais públicas e tudo que está diretamente vinculado ao que é público e ao que rege o encaminhamento do que é privado, “política tem relação com os modos de organização do espaço público, objetivando o convívio social” (BITTAR, 2005, p. 28). O desenvolvimento harmônico da atividade turística é o principal papel das políticas públicas aplicadas ao turismo, sendo responsabilidade do Estado propiciar, construir e apoiar a infra-estrutura de acesso e também a infra-estrutura urbana, conforme Dias (2003, p. 121),

> Podemos definir a política pública como o conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações exclusivas do Estado. São linhas de ação que

> buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum.

Apenas em 1966 o governo brasileiro criou os primeiros instrumentos de regulamentação da atividade com a criação do Conselho Nacional do Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Desde então, no histórico das políticas nacionais de turismo, percebe-se o avanço dos processos de planejamento e organização da atividade turística, o que está fortalecendo a identidade do turismo perante a política econômica do país, principalmente após a criação do Ministério do Turismo, em 2003. No Brasil, o estudo do turismo e suas interferências e conseqüências na política econômica nacional ainda é muito recente. Observa-se que há uma falta de sintonia entre o poder público e o privado, sendo que muitas vezes o planejamento turístico, seja em escala nacional, estadual ou municipal, torna-se incompleto, devido à falta de suporte e avaliação ou ainda monitoramento deste processo.

Deste modo, esta pesquisa destaca a importância do poder público e também sua intervenção na formulação e implementação de uma política para o turismo, de modo a oferecer o suporte para as decisões de planejamento, em função da sua visão de longo prazo e da definição clara dos limites e dos objetivos de desenvolvimento. (SOLHA, 2006). A partir destes pressupostos, percebe-se que é necessário estabelecer harmonia entre os planos nacionais de turismo e os planos regionais e municipais, assim, o que é esperado da atividade nacionalmente será refletido diretamente em localidades específicas que participam dos programas lançados pelo governo federal. Portanto, a relevância deste estudo está em averiguar a interferência da política nacional, por meio da comparação entre o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e da aplicação do Programa de Regionalização Turística, com as políticas estaduais de Santa Catarina e Paraíba, respectivamente, Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer e Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020.

Sobre estas políticas estaduais de turismo, dois motivos justificam a escolha de tais unidades federativas, a primeira justificativa reside no fator acessibilidade e a segunda, sobre a disparidade entre as regiões Sul e Nordeste. O desenvolvimento da pesquisa exigiu, como procedimento metodológico, acesso à documentos governamentais e disponibilidade para aplicação de entrevistas, sendo assim, Santa Catarina foi escolhida pela proximidade aos documentos e também porque a

Secretaria de Turismo do estado já tem conhecimento das pesquisas acadêmicas realizadas pela universidade. Já a Paraíba, ainda que com dificuldades para coleta de material, foi o estado nordestino com maior disponibilidade para realizar a pesquisa. Os estados foram justamente escolhidos nas regiões Sul e Nordeste para que, mesmo sem realizar um comparativo específico entre si, fosse possível visualizar duas realidades econômicas e sociais distintas.

A principal justificativa desta pesquisa, conforme explica Dias (2003), as políticas de turismo normalmente não são planejadas, elaboradas e articuladas, elas surgem muitas vezes de maneira espontânea, e de acordo com as necessidades imediatas da atividade, talvez por que,

> no turismo, as preocupações de estabelecer políticas para o setor só aparecem quando este adquire importância econômica ou quando começa a causar transtornos. Antes disso caracteriza-se pela espontaneidade, com pouco ou nenhum controle de seu desenvolvimento, obedecendo apenas à lei do mercado. O papel da política de turismo, assim como sua abrangência varia conforme as necessidades e os objetivos de cada local. (SOLHA, 2006, p. 90).

Os desacertos da atividade turística ao longo de sua história, são explicados, em parte, pela ausência constante de uma orientação maior que indicasse explicitamente objetivos, metas, prioridades e metodologias na elaboração de projetos e programas, sendo esta a problemática desta pesquisa, uma vez que as políticas de turismo sofreram, durante muito tempo, com a falta de integração com outras políticas setoriais (BENI, 2006), e com as próprias políticas estaduais e municipais de turismo. Sendo assim, o estudo está direcionado pelo seguinte questionamento: Como ocorre a interferência da política nacional de turismo sobre as políticas estaduais de Santa Catarina e Paraíba?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a interferência das políticas públicas federais de turismo no Brasil entre 2003 e 2007, no desenvolvimento das políticas públicas dos estados de Santa Catarina e Paraíba.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Discutir as conceituações de políticas públicas e suas implicações para o turismo;

b) Apresentar o histórico das políticas públicas federais para o turismo no Brasil;

c) Analisar as diretrizes das políticas públicas de turismo do Brasil e dos estados de Santa Catarina e Paraíba entre 2003 e 2007.

d) Identificar as interferências das políticas federais no desenvolvimento das propostas estaduais.

1.3 Estrutura da Dissertação

A primeira parte deste trabalho apresenta o tema estudado, a problemática da pesquisa, assim como a justificativa e relevância do estudo e descreve seus objetivos. Também neste capítulo são descritas as contribuições da dissertação para o Programa de Mestrado e para estudos do turismo.

Na segunda parte estão os procedimentos metodológicos que foram necessários para condução do estudo, a classificação, delimitações e limitações da pesquisa e, simultaneamente, a descrição de cada método utilizado e os critérios de análise adotados.

A terceira parte da dissertação inicia a revisão bibliográfica, apresentando teorias e conceitos sobre Relações de Poder, Estado, Governo, Políticas Públicas e a gestão de políticas públicas descentralizadas.

Na quarta parte segue a fundamentação teórica especificamente sobre o entendimento do turismo e os conceitos das políticas públicas aplicadas ao setor, descrevendo também uma retrospectiva das políticas de turismo no Brasil.

A quinta parte do trabalho já apresenta resultados por meio da análise documental dos planos federais e estaduais, sendo o Plano Nacional de Turismo 2003/2007; Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil; Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina – PDIL e Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020.

Na sexta parte do trabalho foi realizada a análise de quadros comparativos, por meio da pesquisa documental, visando identificar a interferência do governo federal nas ações das unidades federativas, apoiando-se nas entrevistas como suporte metodológico. Nesta etapa também é apresentada a síntese dos resultados.

A sétima parte do estudo contempla as considerações finais, as principais contribuições da pesquisa para a área de estudo e recomendações para pesquisas futuras.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A determinação dos procedimentos metodológicos indica a maneira como o conhecimento será adquirido, é a estratégia a ser utilizada pelo pesquisador para investigar determinado assunto, ordenando atividades e comprovando resultados de modo racional e eficiente, para Cervo e Bervian (1983, p. 23), o método,

> é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um fim dado ou um resultado desejado. Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos que o espírito humano deve empregar na investigação e demonstração da verdade.

A metodologia, portanto, significa a orientação para atingir o objetivo proposto, para Dencker (1998), o método indica o que fazer, enquanto que a técnica indica como fazer. Pode-se dizer também que o método é o que reconhece o conhecimento como sendo científico, pois seguiu um plano, foi metodicamente articulado, o que faz com que a pesquisa possa ser futuramente usada como ciência. Em síntese, o método científico consiste em uma série de procedimentos realizados pelo pesquisador com a finalidade de reduzir as chances de erro (DENCKER, 1998).

O turismo, normalmente, é reconhecido como uma atividade muito mais prática do que teórica e, a utilização de métodos para realização de pesquisas, é a única maneira de comprovar cientificamente o desenvolvimento desta atividade. Outra realidade das pesquisas em turismo é o fato de que ainda não possui conhecimento próprio, ou independente como apresenta Dencker (1998), sendo que necessita das teorias de outras disciplinas para fortalecer seu entendimento, por isso, o turismo é considerado multidisciplinar, porque além de utilizar-se de outras teorias é, também, objeto de estudo de outras áreas de conhecimento, principalmente das disciplinas inseridas na área das ciências sociais. Este estudo demonstra essa multidisciplinariedade quando busca compreender as políticas de turismo nas teorias das ciências políticas e jurídicas, uma vez que no turismo ainda não existem bibliografias suficientes sobre o tema selecionado.

Na seqüência é apresentada a classificação, delimitação e procedimentos que foram utilizados como base para coleta de dados, assim como descreve as limitações encontradas durante a realização da pesquisa.

2.1 Classificação da Pesquisa

Esta pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, com aplicação de instrumentos de pesquisa em fonte primária, advinda de material original e mais recente (aplicação de entrevistas) e secundária, com material já conhecido e organizado (pesquisa documental e bibliográfica).

A pesquisa de caráter exploratório, segundo Richardson (1999, p. 66), é adequado "quando não se tem informação sobre determinado tema e se deseja conhecer o fenômeno", é o tipo de pesquisa que normalmente utiliza-se de levantamento bibliográfico e documental, estudo de caso e entrevistas, proporcionando uma visão geral do fenômeno em estudo. A pesquisa exploratória é aplicada frequentemente quando o tema em questão "é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis" (GIL, 1994, p. 45), como no caso das políticas públicas para a atividade turística, uma temática ainda pouco desenvolvida nos estudos do turismo, com crescente discussão em artigos científicos e congressos, contudo, sem acervo bibliográfico próprio. A análise descritiva reconhece o sistema como está, permitindo descrição, análise, registro e interpretação de fenômenos atuais, normalmente buscando interpretar um problema no presente, sem compreensão detalhada do passado ou futuro (LAKATOS; MARCONI, 2002).

A abordagem qualitativa torna-se a forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social, como no caso da atividade turística e sua relação com as políticas públicas, para LIMA (2004, p. 31),

> a adoção deste método, em oposição aos métodos de vertente quantitativa que privilegiam análises estatísticas, viabiliza uma imersão integral, profunda e minuciosa do pesquisador sobre a realidade social investigada.

Este tipo de pesquisa busca interpretação, enquanto que a pesquisa quantitativa tenta medir o fenômeno em estudo. Neste caso, não é objetivo do trabalho medir a atuação das políticas federais de turismo sobre as políticas estaduais, e sim, entender como acontece a interferência do âmbito federal sobre o estadual, compreendendo e comprovando resultados por meio de análises e entrevistas, sem utilizar teorias e regras quantitativas. O estudo qualitativo utiliza amostra não-probabilística, contudo, apresenta uma realidade, que pode ainda ser modificada, que não esta fixada em números, mas que está baseada em um

fenômeno em andamento, como são as políticas públicas, aplicáveis em diferentes momentos.

Os instrumentos utilizados para coleta de dados foram fontes bibliográficas, documentais e entrevistas semi-estruturadas. Sobre a pesquisa bibliográfica, Gil (1994) explica que apesar de praticamente todos os estudos estarem voltados à natureza bibliográfica, existem pesquisas desenvolvidas especificamente a partir destas fontes, este estudo possui esta característica, pois as fontes bibliográficas são imprescindíveis para o cumprimento de um dos objetivos específicos propostos. A vantagem da pesquisa bibliográfica "reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente" (GIL, 1994, p. 71), como é o caso das políticas públicas, que para contribuir com o estudo específico do turismo, exigiu conhecimento sobre ciências políticas e jurídicas, encontradas substancialmente em materiais bibliográficos.

A análise documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, distinguindo-se apenas na natureza das fontes. Gil (1994) explica que a fonte bibliográfica baseia-se em autores, enquanto que as fontes documentais podem ser caracterizadas como qualquer tipo de documento, inclusive aqueles que ainda não receberam tratamento analítico anterior.

A aplicação de entrevistas serviu como apoio para comprovação dos resultados verificados nas fontes documentais. Para Dencker (1998, p. 139) "a entrevista deverá ser realizada sempre que o pesquisador constatar que não há outras fontes mais seguras para fornecer a informação desejada". A principal vantagem da utilização da entrevista é justamente a oportunidade de coletar dados que não são encontrados em fontes documentais ou bibliográficas, contribuindo para complementar a investigação com informações mais precisas (LAKATOS; MARCONI, 2002). Nesta pesquisa as entrevistas realizadas foram semi-estruturadas, que permitem ao pesquisador um roteiro de questões pré-selecionadas, todavia, se no momento da entrevista é verificado algum fato importante que não consta no roteiro, tem-se a liberdade de incluir uma nova questão durante a entrevista. A entrevista não estruturada visa obter do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema: as suas descrições de uma situação em estudo. Por meio de uma conversação guiada, é possível obter informações detalhadas que possam ser utilizadas em uma análise

qualitativa. Realizar uma entrevista sem rigidez é o que caracteriza uma entrevista semi-estruturada, adequada para este estudo, pois tem a vantagem de definir previamente as questões relevantes sem dispersar do tema e também permite a inclusão de novos questionamentos.

2.2 Delimitação da Pesquisa

A delimitação do estudo, para Lakatos e Marconi (2002), significa estabelecer limites para a investigação, nesta pesquisa os limites foram três recortes metodológicos: temático, temporal e espacial. A temática foi limitada somente na análise das políticas públicas de turismo, apesar do tema ser diretamente relacionado com o planejamento turístico, o compromisso da pesquisa foi apenas de caracterizar, conceituar e analisar leituras e documentos com abordagem política.

O recorte espacial está focado na descrição das políticas públicas de turismo no Brasil e, em âmbito estadual, foram selecionados os estados de Santa Catarina e Paraíba. A determinação destas unidades federativas para análise seguiu dois critérios, o primeiro, foi que além de verificar a atuação do governo federal sobre as políticas estaduais, observou-se que era necessário estudar duas realidades diferentes, neste caso, foi escolhido Santa Catarina para representar a Região Sul e a Paraíba para a Região Nordeste. O objetivo do trabalho não é comparar as políticas estaduais e sim, comparar a influência da política federal sobre elas, contudo, a apresentação de resultados em duas regiões brasileiras é um diferencial para a pesquisa, possibilitando demonstrar o trabalho do governo federal em duas esferas estaduais com realidades e expectativas distintas. O segundo critério que selecionou os estados foi o acesso às informações, em Santa Catarina porque a Secretaria de Turismo já tem conhecimento das pesquisas acadêmicas e, na Paraíba, ainda que com dificuldades para coleta de material, foi o estado nordestino com maior disponibilidade para realizar a pesquisa.

Quanto ao recorte temporal, a pesquisa é focada entre 2003 e 2007, pois se refere à Política Nacional de Turismo correspondente a este período, sendo que além deste documento, foi também verificado em âmbito nacional, o Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil, lançado em 2004. Quanto às análises estaduais, em Santa Catarina, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina – PDIL, foi lançado em 2004, enquanto que o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020, foi lançado em 2008, contudo, com ações e

diretrizes elaboradas no ano anterior. O plano da Paraíba não é exclusivamente uma política de turismo, é um documento que contém metas para todos os setores econômicos do estado, contudo, como não existe uma política própria de turismo, foi utilizado o Paraíba 2020 por reconhecer algumas ações para a atividade turística. É importante destacar ainda, que leituras bibliográficas e documentais de período anteriores à este recorte, foram essenciais para compreensão da evolução das políticas federais de turismo até o determinado momento. A Figura 1 demonstra os três recortes metodológicos.

Figura 1: Recortes Metodológicos.
Fonte: elaboração própria.

2.3 Procedimentos de coleta de dados

Para alcançar os objetivos apresentados na introdução deste trabalho, foram utilizados os seguintes procedimentos:

a) Análise Bibliográfica: esta pesquisa buscou responder a dois objetivos deste trabalho. No primeiro, que visa discutir as conceituações de políticas públicas e suas implicações para o turismo, foram levantados conceitos sobre o Estado; o governo; as políticas públicas e as relações de poder que permeiam todo o assunto. O conteúdo foi pesquisado na literatura das Ciências Políticas e Jurídicas, diretamente nas bibliotecas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Foi utilizada ainda a *website* para

localizar artigos científicos em anais de congressos e também revistas eletrônicas, teses e dissertações de universidades conceituadas pela CAPES.

O segundo objetivo, apresentar o histórico das políticas públicas federais para o turismo no Brasil, também utilizou a pesquisa bibliográfica como parte do cumprimento metodológico. Neste item, foram utilizadas teorias do turismo para conceituar as políticas do setor e também literatura da história do Brasil, para contextualizar o cenário brasileiro no momento da criação das principais políticas de turismo do país. Estas pesquisas foram realizadas no acervo da UNIVALI e ainda por meio da *website*, para coleta de artigos científicos.

b) Análise Documental: foi utilizado este instrumento de pesquisa para complementar o segundo objetivo e atingir o terceiro. No segundo, que buscou apresentar o histórico das políticas públicas federais para o turismo no Brasil, além da análise bibliográfica já comentada, foi necessário pesquisar documentos oficiais do Ministério do Turismo para identificar o processo da criação das políticas nacionais e também, para comprovar a validade dessas políticas, foram pesquisadas legislações, diretrizes e normativas nacionais. Para fortalecer esse discurso e descrever as justificativas para as ações do turismo, foram ainda utilizados dados estatísticos de órgãos públicos por meio eletrônico.

No terceiro objetivo, analisar as diretrizes das políticas públicas de turismo do Brasil e dos estados de Santa Catarina e Paraíba entre 2003 e 2007, foram pesquisados documentos do Ministério do Turismo e das Secretarias Estaduais de Turismo dos dois estados. A análise da política nacional foi realizada com o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e o Programa de Regionalização Turística, relacionados com o Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina – PDIL e com o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020. A amplitude destes documentos exigiu a criação de critérios de análise para focar nas ações específicas que se pretendia estudar e para auxiliar na construção dos quadros comparativos, sendo estes critérios:

- Competências do Governo Federal;
- Competências das Unidades Federativas;
- Competências municipais;
- Competências da Iniciativa Privada;

Como estratégia de apoio e embasamento teórico para entender os princípios fundamentais das competências, foi utilizada a Constituição Federal, sendo o

documento oficial que apresenta funções, direitos e deveres de cada uma das esferas que foram estudadas. Contudo, foram selecionados apenas os capítulos e artigos que demonstram importância e relevância com a temática, contribuindo para comprovar os resultados das análises documentais e entrevistas.

c) Aplicação de Entrevistas: Como apoio a pesquisa documental foram realizadas entrevistas semi-estruturadas para validar os resultados dos quadros comparativos. A aplicação das entrevistas contempla o último objetivo proposto: identificar as interferências das políticas federais no desenvolvimento das propostas estaduais. Foram realizadas três entrevistas em Santa Catarina e uma na Paraíba, sendo que os entrevistados foram secretários, diretores e consultores, escolhidos após resultados das pesquisas documentais, mas que, obrigatoriamente, participaram do processo de criação ou então que participam atualmente de cada plano estadual estudado.

Como a entrevista é semi-estruturada, foi construído um roteiro com os principais questionamentos:

- Qual foi a justificativa para criação do plano estadual?
- Quais foram as exigências (se realmente houve) do Ministério do Turismo?
- Houveram outros incentivos além do setor turístico, para realização do plano?
- Qual é o meio de comunicação direta entre o MTur e o estado?
- Quais as metodologias utilizadas para criação das regiões turísticas?
- Como está sendo implantado o Programa de Regionalização Turística no estado?

Além destas perguntas específicas, cada um dos entrevistados foi também questionado sobre os critérios de análise (competências) utilizados para verificação dos documentos.

2.4 Limitantes da Pesquisa

A qualidade da análise dos resultados da pesquisa foi comprometida devido a dois fatores limitantes. O primeiro fator foi a dificuldade em coletar informações e dados documentais dos governos estaduais, além do difícil acesso aos gestores e secretários para realização das entrevistas. A proposta metodológica inicial previa três entrevistas em cada estado, contudo, na Paraíba, só foi possível a aplicação de

uma entrevista, pois não houve disponibilidade de recursos humanos para contribuir com o trabalho. Outro fator limitante deste estudo é o precário e escasso material estatístico do governo da Paraíba, apenas alguns dados foram encontrados na descrição do Prodetur/NE, contudo, advinham de 2001, não oferecendo suporte a esta pesquisa devido ao recorte temporal utilizado, (2003/2007).

3 PODER, ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS

Este capítulo apresenta conceitos sobre Estado, Governo, Sociedade e Políticas. Diante disso, o texto propõe cada um dos temas salientando suas principais definições de modo decrescente, finalizando com a análise das políticas públicas oferecendo suporte para as abordagens do próximo capítulo.

3.1 Relações de Poder

Para o estudo dos conceitos de Estado e posteriormente para entendimento das Políticas Públicas é necessário compreender que antes de qualquer um destes conceitos existe uma força que rege todas as demais interações: são as relações de poder. Pode-se explicar isto também como uma relação de dominação, quando uma parte da sociedade é dominada por outra, entendendo que as relações de poder existem desde o início da humanidade, na própria relação entre os indivíduos e as famílias já havia a relação de dominação, ainda que não propriamente designando organização política ou de sistema político.

Para Bobbio (1999), a Teoria do Estado é uma parte da Teoria Política, que por sua vez compõe uma parte da Teoria do Poder, que segundo o autor está subdividida em três tipos: o poder econômico; ideológico e político. O poder econômico se apropria de certos bens, como no caso de posse dos meios de produção, é poder por parte daqueles que o possuem contra aqueles não o possuem, induzindo-os a certo tipo de comportamento. O poder ideológico utiliza-se do conhecimento, de doutrinas ou códigos de ética e conduta para influenciar membros de um grupo, como no caso dos intelectuais e sacerdotes que difundem seus valores para influenciar no comportamento da sociedade. A outra forma de poder é o político, baseado na força, na guerra para alcançar objetivos.

> O que têm em comum estas três formas de poder é que elas contribuem conjuntamente para instituir e para manter sociedades de desiguais divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico. Genericamente, em superiores e inferiores. (BOBBIO, 1999, p. 83).

.

O filósofo grego Aristóteles, em seu escrito “A Política”, compreende estudos da relação entre constituição e governo; interesses particulares e coletivos; moeda e riqueza; educação e formação do indivíduo, afirmando que a forma de governo é que determina o poder e seus interesses, sendo que cada regime (democracia,

aristocracia, república entre outros) adota seus próprios critérios, valores e interesses.

Com outra visão, o inglês John Locke, em seu escrito “Segundo Tratado sobre o Governo Civil” defende que todos os poderes devem estar submetidos ao poder legislativo, pois é seguindo única e exclusivamente ao poder contido na lei que se sustenta a coesão e a ordem no Estado, “o poder legislativo é o poder supremo em toda comunidade civil, quer seja ele confiado a uma ou mais pessoas, quer seja permanente ou intermitente” (LOCKE, 1994, p. 163). Na perspectiva deste autor, este é o princípio da legalidade (legitimidade), porque nenhum indivíduo está subordinado a nenhum tipo de diferenciação ou injustiça, visto que todos, inclusive o próprio governo, estão subordinados ao poder da lei. “Todo o poder que o governo detém, visando apenas o bem da sociedade, não deve seguir o arbitrário ou a sua vontade, mas leis estabelecidas e promulgadas” (LOCKE, 1994, p. 166).

As relações entre governados e governantes são chamados limites internos, enquanto que as relações entre os Estados correspondem aos limites externos. Desse modo, na medida em que o poder se torna ilimitado em direção ao interior, o Estado torna-se unificado, e quanto mais forte na direção externa, maior sua independência. Um exemplo foi a formação dos Estados territoriais e nacionais após a dissolução do império, correspondendo a um contínuo processo de decomposição de Estados maiores e dissolução de pequenos Estados, resultado das relações de poder.

> A tendência atual para a formação de Estados ou de constelações de Estados cada vez maiores (as assim chamadas super-potências) comporta um aumento dos limites externos dos Estados que são absorvidos na área maior (os Estados satélites) e uma diminuição dos limites externos do super-estado. (BOBBIO, 1999, p. 104).

Bittar (2005) afirma que não há sociedade sem poder, a diferença entre as sociedades são percebidas pela maneira como o poder é distribuído, organizado, fiscalizado, exercido e legitimado. Os direitos do Estado e conseqüentemente o poder a ele atribuído devem ser verificados como legítimo e eficaz, definindo o Estado por meio de três elementos: o povo, o território e a soberania que alimentam-se reciprocamente, juntamente com a relação de poder estabelecida por cada governo.

3.2 Estado: teorias e conceitos

A origem da palavra “Estado” é uma discussão complexa no campo das ciências políticas, sobre seu surgimento, Bobbio (1999, p. 74) comenta que,

> com o nascimento da propriedade individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia.

A explicação para a origem do Estado, sustentada por Aristóteles, é de que ele já existe por natureza e não é instituído pelo homem, auferindo então que a mudança está na forma de governar, na idéia do contrato social e do contrato de sujeição que compõe as teorias sobre o Estado. Outro ponto de vista é admitir que o Estado é um meio de dominação que age de acordo com as classes que dominam a economia, ao mesmo tempo em que utiliza sua democracia para perceber os movimentos sociais e a própria organização política, que em um contexto de disputas e medição de forças, têm papel fundamental no processo decisório (NOGUEIRA, 2005).

Para entender o Estado é preciso entender quem são seus indivíduos ou como é definida a sociedade civil. Segundo Bobbio (1999, p. 36), “sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver através da mediação ou através da repressão”. O autor afirma que esta expressão “sociedade civil” surgiu da contraposição entre uma esfera política e uma esfera não política, sendo que não há uma exata distinção entre Estado e sociedade civil, o que há são conceitos e responsabilidades diferenciados, conduzindo um mesmo propósito.

Segundo Pereira (1999), somente a partir dos anos 70, mundialmente, é que o Estado se consolida em relação a sociedade, visto que antes disso, quando iniciou-se o processo de formação dos Estados nacionais, estes se depararam com uma sociedade totalmente fragmentada, apresentando lutas de classes, e com o tempo, os regimes democráticos conseguiram substituir os antigos regimes autoritários, foi quando a própria sociedade aproximou-se dos interesses do Estado.

> Desde o momento histórico em que surge o Estado Moderno, o problema da relação entre o Estado e a sociedade torna-se central para a sociologia e a ciência política. Enquanto predominavam formas pré-capitalistas de produção, nas quais o mercado não era ainda o mecanismo institucional básico de coordenação econômica e de apropriação do excedente, a

> esfera pública não se distinguia da esfera privada, e o problema da afirmação do Estado perante a sociedade, ou, inversamente, desta sobre o Estado, não se colocava. (PEREIRA, 1999, p. 67).

Dos conflitos resultantes entre a sociedade e o Estado surgem as classes sociais, associações, organizações e movimentos, representando os interesses de cada grupo social.

> [...] ainda não nasceu a contraposição entre sociedade e Estado e basta um único termo para designar uma e outra, embora com uma distinção interna em espécies. Com a noção restritiva do Estado como órgão do poder coativo, que permite a formação e assegura a persistência da grande dicotomia, concorre o conjunto das idéias que acompanharam o nascimento do mundo burguês (BOBBIO, 1999, p. 33).

A sociedade civil pode assumir três distintas posições e consequentemente o Estado acompanha estas características. A primeira seria que antes do Estado existem diversas associações entre os indivíduos buscando satisfazer suas necessidades e a função do Estado aparece como um órgão para regulamentar estas atividades, sem a intenção de alterar ou vetar seu desenvolvimento, denominando, neste acaso, a sociedade civil como uma infra-estrutura e o Estado como uma superestrutura, perdurando a característica pré-estatal, visto que os valores estão vinculados primeiramente pela vontade social.

Na segunda conotação a sociedade é vista como manifestação das relações de dominação, onde os grupos somam forças lutando pela emancipação do poder político, assumindo o Estado uma posição alternativa ou ainda anti-estatal. Já na terceira acepção, a sociedade defende o ideal sem Estado, que surge da dissolução do poder político, criando a dissolução do Estado, sendo esta terceira posição chamada pós-estatal.

Estes três posicionamentos explicados por Bobbio (1999), confirmam que as diversas maneiras de interpretar as relações entre Estado e sociedade resultam, quando em crise, na mesma problemática: quanto mais exigente a sociedade e quanto menor for a capacidade do Estado de suprir suas necessidades, ocorre a crise de legitimidade. Na compreensão de legítimo entende-se o lógico, o procedente, sendo assim, a sociedade tem o poder de indicar novas formas de legitimação, e o Estado, quando busca respostas na sua estrutura, encontra as soluções em seu próprio contexto social.

A diferenciação entre o Estado e a sociedade, é basicamente que o primeiro se ocupa das instituições, normas e leis, e o segundo é responsável riqueza da própria nação, sendo que atualmente pode-se entender que ambos convivem juntos,

apesar de distintos em sua configuração interna, precisam um do outro, não há Estado sem sociedade e menos ainda existe sociedade sem Estado, pois isto resultaria em relações sociais sem leis e sem regulamentação, “o Estado é um aparelho, mas é também expressão de uma comunidade” (NOGUEIRA, 2004, p. 81).

> A tarefa do Estado é não somente gerenciar os interesses dos particulares, que são os atores econômicos no processo de geração de riquezas (visão liberal), mas também, agir de modo interventivo, sobretudo quando e onde a economia falha no processo de distribuição de riquezas, criando desigualdades. O Estado deve estar presente na economia, já que representa o exercício da soberania, sendo sua missão subordinar a ordem econômica capitalista à lógica dos interesses maiores da nação (BITTAR, 2005, p. 242).

Ao longo do tempo, diversos autores abordaram conceitos sobre o Estado, “Hobbes foi identificado com o Estado absoluto, Locke com a monarquia parlamentar, Montesquieu com o Estado limitado, Rousseau com a democracia, Hegel com a monarquia constitucional e assim por diante” (BOBBIO, 1999, p. 54). O relevante é que além da evolução histórica, o Estado é estudado como um complexo sistema ao mesmo tempo com suas próprias características e nas relações com os demais sistemas na sua estrutura, mecanismos, funções e demais elementos que o constituem, conforme comenta Bittar (2005), o Estado é a mais complexa de todas as organizações.

A defesa em favor do Estado muitas vezes perde forças diante do capitalismo acelerado pela globalização e por oprimir a opinião das massas, mas a presença do Estado como princípio de organização social “precisa ser assimilado tanto como estrutura de dominação quanto como parâmetro ético de convivência e *lócus* para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais” (NOGUEIRA, 2005, p. 61), evitando estudá-lo como instrumento neutro, pois isto seria admitir o Estado como um espaço em que apenas se resolvem diferenças internas, o que é tão superficial e insuficiente como admitir seu lado opressor. Por mais que exista uma abertura referencial à presença negativa do Estado, como autoritário sobre a sociedade, é por meio dele que ainda se estabelece a ordem em termos territoriais e sociais.

O debate sobre a função do Estado na sociedade vem sendo discutida ao longo da história, Bobbio (1999) destaca dois momentos: a conservação social e a mudança social. O autor explica que na conservação social o sistema global se subdivide em vários sistemas interdependentes, a função política exercida pelo Estado constitui um destes sistemas e é fundamental tanto quanto os demais

sistemas para o bom funcionamento do todo, tornando-os interdependentes. Já a teoria da mudança social preocupa-se com as alterações entre Estado/sociedade.

Dentre as discussões sobre a representação do Estado, a mais atual é a Teoria dos Sistemas, quando a "relação entre o conjunto das instituições políticas e o sistema social no seu todo é representada como uma relação demanda-resposta (*input-output)*" (BOBBIO, 1999, p. 60). A demanda neste caso é representada pela própria sociedade e a resposta é o que se espera da atuação do Estado, desse modo, realizando uma troca do Estado com a sociedade e desta para com as instituições políticas, buscando o equilíbrio no ambiente social. As leituras dos escritores da sociologia política, que hoje se somam a sociologia geral e a ciência política, considerada dentro da grande área das ciências sociais, tem sido de compreender a relação entre o superior e o inferior, representando ao longo da história a contraposição entre Estado-cidadãos; governantes-governados e soberano-súditos. A relação da política está sempre disposta entre dois sujeitos e o ideal seria uma relação simbiótica, onde ambos (instituições políticas e sociedade) recebam benefícios, ainda que em proporções diferentes.

Para Nogueira (2005) o Estado é resultado da junção do aparelho do governo com a comunidade política, e somente um Estado cujas ações estejam vinculadas com o processo mundial de globalização, com o mercado e a economia poderá considerar-se apto enquanto gestor do bem estar social. O Estado é construtor e financiador da cidadania, sendo responsável por limitar seus espaços, regular e direcionar suas ações, "a convivência justa, civilizada e democrática não é concebível fora de um Estado, ainda que não possa se viabilizar exclusivamente a partir dele e 'dentro' dele" (NOGUEIRA, 2005, p. 71).

Existe ainda um debate sobre a existência do Estado como um mal ou bem necessário à sociedade. A negativa existência do Estado é voltada para suas ações opressoras, que muitas vezes não permitem o desenvolvimento e crescimento da sociedade como ela precisa. Por outro lado, a concepção positiva está no fato de que "os Estados existentes são imperfeitos mas aperfeiçoáveis e que portanto o Estado, como força organizada de convivência civil, não deve ser destruído, mas conduzido à plena realização de sua própria essência" (BOBBIO, 1999, p. 127,128). O sentido da existência do Estado está também relacionada a existência das classes sociais e principalmente das relações econômicas, e quando fala-se no fim do Estado, fala-se na verdade que este, por meio de seus governos, está perdendo

credibilidade por não responder às necessidades da demanda, contudo, o Estado não é sinônimo de perfeição, e sim de aperfeiçoamento.

Existe uma nova proposta para o Estado argumentada por autores que aqui se discutiu, Nogueira e Bobbio, o primeiro investiga sobre a nova construção e a reforma do Estado, o segundo, por meio de leituras da área do Direito e também com contribuição de importantes filósofos que foram citados sobre o verdadeiro significado do Estado e da sociedade, argumenta que a crise do Estado não significa necessariamente seu fim, porém, discute a crise de um determinado tipo de Estado. Na atual conjuntura, pode-se afirmar então a crise da democracia, que para atuar na sua ideologia precisa da transformação do Estado-máquina para o Estado-comunitário e político, assim, mais justo e democrático. Nestas condições, o novo desenho organizacional baseado na descentralização governamental visualizada a partir da descentralização de políticas públicas sociais, conforme será visto adiante, é um meio de delegar funções e abrir espaço para participação social, servindo como parte da construção de um novo modelo de atuação do Estado pensando na qualidade da gestão participativa da própria sociedade civil.

3.3 Governo: definições

Para apresentar as teorias sobre as formas de governo, é preciso esclarecer os critérios de diferenciação entre estas teorias e os tipos de Estado. Quando na verificação dos tipos de estado costuma-se enfatizar as relações de classe, as ideologias e os fins, as relações entre o sistema e a sociedade além das características históricas e geográficas, enquanto que para estudar as formas de governo considera-se “a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder” (BOBBIO, 1999, p. 104).

Para compreensão do funcionamento governamental como um todo é importante entender como são classificadas as formas de governo. As teorias de Aristóteles e Montesquieu são utilizadas como tipologias clássicas neste contexto. Aristóteles comenta que a soberania do poder se concentra no governo e que este é variável, assim como é variável a própria constituição e suas leis. Segundo o filósofo, o governo se classifica a partir do número de governantes, na democracia o soberano é povo; na monarquia existe apenas um soberano e na oligarquia, apenas alguns detêm o poder, já a república, como forma mista de governo, seria o modelo ideal para formação do Estado.

Montesquieu apresenta a divisão do governo a partir da preocupação do funcionamento da máquina do Estado, classificando o governo em monarquia, república (democracia ou aristocracia) e despotismo. Como despotismo, o autor considera o governo de apenas um governante com mais força que a monarquia, pois é uma forma de governo sem limites. Montesquieu crítica esta maneira de governar porque defende que a lei é o poder máximo do Estado.

Conforme Bobbio (1999), a concentração dos estudos referentes as tipologias de governo estão na distinção entre monarquia e república, cada qual com características próprias mas com mudanças significativas ao longo do tempo, colocando em questão suas respectivas ideologias originais. Maquiavel fala da monarquia como o governo de um só, enquanto a república seria o governo de muitos, de uma assembléia, mas na medida em que nos governos monárquicos deslocou-se o poder do rei para o parlamento, transformou-se em uma forma de governo bem diferente da proposta inicial, sendo metade monarquia e metade república. Essas mudanças não serão abordadas neste trabalho porque não são objeto de pesquisa, pretende-se apenas apresentar e conceituar as características do governo.

Nogueira (2005) afirma que os governos atualmente operam pressionados por quatro eixos: o mercado, a sociedade civil, o transnacional (mundial) e o subnacional, que reagem sobre as decisões governamentais com reivindicações e interesses formando, segundo o autor, triângulos de forças, conforme observado na Figura 2.

Essas variáveis combinações de forças buscam no governo situações e oportunidades, o mercado demandando lucros e a sociedade exigindo seus valores e direitos. Desta forma, percebe-se que os governos atuam a partir de diferentes influências territoriais que interferem no planejamento e na criação de políticas específicas a cada uma das áreas demandadas, “Estado e mercado são duas instituições criadas pela sociedade: a primeira, para regular ou coordenar toda a vida social inclusive estabelecendo as normas do mercado; a segunda, para coordenar a produção de bens e serviços realizada por indivíduos e empresas” (PEREIRA, 1999, p. 71).

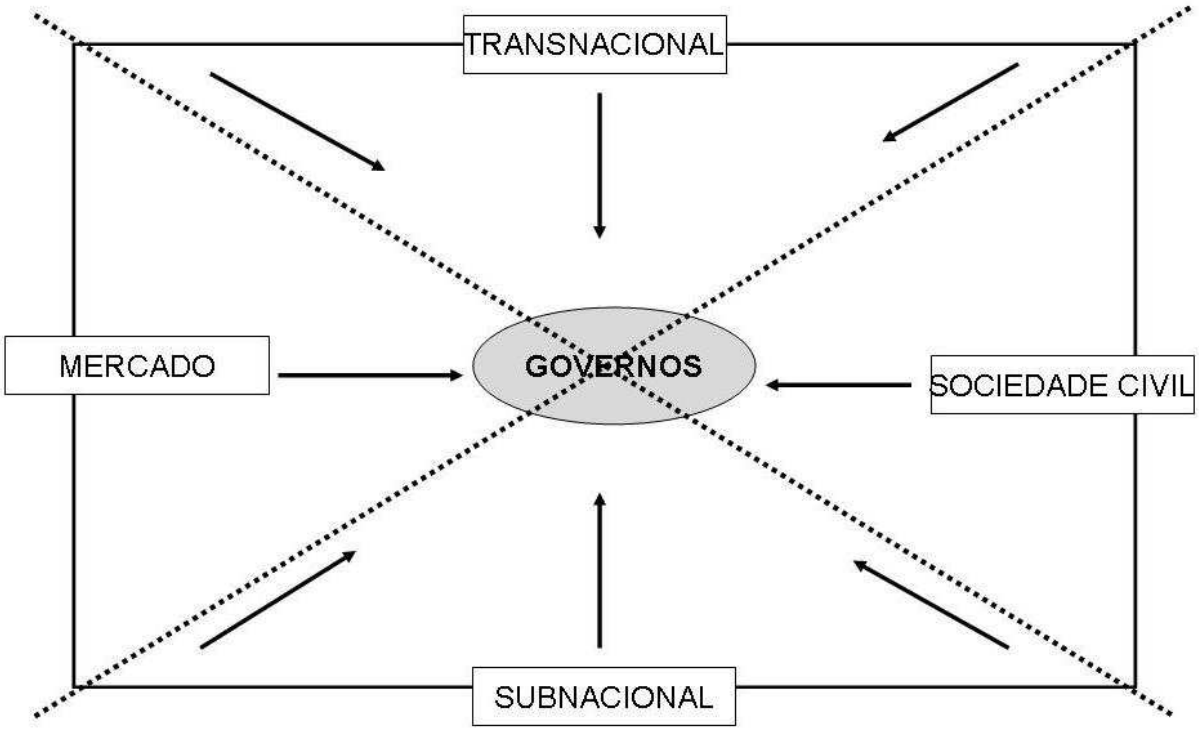

Figura 2: Fontes geradoras de pressão sob os governos.
Fonte: Nogueira, 2005, p. 126.

Dirigir tarefas aos governos estaduais, regionais e municipais para melhor administração dos recursos públicos, para Nogueira (2005) poderia ser a solução para melhorar a situação apresentada na figura anterior. Esta divisão de tarefas chama-se descentralização, quando o Estado, através da função governamental transfere funções de nível central para níveis regionais[1]. Neste contexto o que importa esclarecer é a questão do Estado único, soberano, que "perde em termos de regulamentação, implementação de políticas, de coordenação e soberania. Não deixam de ser soberanos, mas ficam obrigados a ceder em algumas áreas [...], encaminhando-se para o que vem sendo chamado de soberania compartilhada" (NOGUEIRA, 2005, p. 128). Pereira (1999, p. 71) comenta que "sendo instituições, Estado e mercado são criações da sociedade, são extensões da vida social, que precisam, a cada instante, a cada momento histórico, ser revistas e reformadas". A discussão da participação expandiu-se na gestão pública, até por iniciativa dos governos, tornando-se tanto uma exigência e demanda social quanto uma resposta governamental a suprir interesses dos vários eixos conforme a figura anterior: do

[1] No capítulo 3.4.1 deste estudo, é explicado como vem ocorrendo a descentralização das políticas sociais no Brasil.

mercado, da sociedade e dos acordos transnacionais e subnacionais. Esta divisão das funções do governo é evidenciada, atualmente, na atividade turística, nos exemplos dos planos de municipalização e regionalização do turismo.

O ato de governar, na relação entre política, Estado e Sociedade, significa gerir recursos e pessoas, administrar espaços e territórios, perceber necessidades e interesses e providenciar soluções, assim, “Estados ‘fracos’ não podem produzir governos fortes” (NOGUEIRA, 2005, p. 124), pois quando o próprio Estado perde força e capacidade operacional, os governos são obrigados a agir apenas em ações de curto prazo, sem perspectivas sustentáveis, e a mudança rápida de governo, nestes casos, conduz a visão negativa acerca da relação entre o poder estatal e o governamental.

3.4 Políticas Públicas

Como último item deste capítulo, para iniciar a análise das políticas específicas de turismo, são definidas as políticas públicas, que podem ser explicadas como a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos e apontam para solução de problemas que envolvem toda a sociedade em questão. O papel das políticas públicas não é, principalmente em países em desenvolvimento, de fomentar bases e critérios sobre a diminuição das desigualdades sociais, mas sua atuação está na contribuição com mecanismos de gestão para as diversas áreas das políticas sociais.

Souza (2006) quando debate sobre o surgimento da disciplina de políticas públicas enquanto área de conhecimento, afirma que o interesse nesta base de estudo surgiu como desdobramento de trabalhos sobre teorias explicativas a respeito do Estado e sua principal instituição: o governo. Para a autora então, é o governo, sob ordens do Estado, que produz políticas.

O processo de implantação das políticas públicas tem diversos aspectos a serem estudados e considerados. No nível de interferência do Estado é uma questão delicada, não apenas por ter abrangência desde as teorias da ciência política até a interferência de partidos políticos, mas também porque comporta muitas vezes interesses das demais instituições que participam do processo decisório. Fazer política significa governar, ainda que ela não seja somente isso, não há como separar política de governo, desse modo, a política relaciona-se ao estudo da atuação do Estado em uma determinada sociedade e o papel do governo pode

ser diminuído ou valorizado de acordo com as partes interessadas e/ou favorecidas com a implementação de uma política. Assim como existem uma gama de fatores atribuídos a soberania e a limitação das ações do Estado, de acordo com Nogueira (2004, p. 26), “não há política sem poder, a ela associa-se também o segredo, ou a invisibilidade do poder”, para o autor, política está altamente relacionada com o poder, com a força e a tirania.

Seguindo o critério de que as políticas são estudadas dentro dos pressupostos do governo, descrito na contextualização geral do Estado, subordinado pelas relações de poder, este capítulo dedica-se ao entendimento do que são, para que servem e como estão dispostas as políticas públicas, interpretadas, segundo Souza (2003, p. 13),

> como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente)” (SOUZA, 2003, p. 13).

Quando se fala em política, remete-se à organização pública a fim de suprir interesses e necessidades de toda sociedade, prescrevendo que política é caracterizada por leis, decretos, portarias, órgãos burocráticos, impostos, taxas, estruturas institucionais públicas e tudo que está diretamente vinculado ao que é público e ao que rege o encaminhamento do que é privado, “política tem relação com os modos de organização do espaço público, objetivando o convívio social” (BITTAR, 2005, p. 28).

Toda comunidade é uma ordem política, e sem organização e valorização política, inclui-se aqui a figura por detrás, o Estado, não há como pensar no futuro social, pois é por meio da instituição de políticas que o sistema se adapta e torna-se positivo coletivamente, para Nogueira (2005, p. 63),

> é preciso que se compreenda que a política implica uma disposição (ética, existencial, intelectual) tanto nos indivíduos quanto nos grupos, para sair-de-si e pensar o outro: pensar portanto o conjunto dos interesses, a correlação de forças, o governo, a dominação, as necessidades e as possibilidades.

Souza (2006, p. 22) diz que “políticas públicas são um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações”. As políticas formam na verdade um sistema, sendo formuladas, planejadas, executadas e por fim geram resultados puramente públicos, direcionados aos cidadãos. Por outro lado, pode-se entender este processo como manipulador da

sociedade, uma vez que este sistema depende dos objetivos do governo, e estes, muitas vezes, influenciam resultados baseados em interesses próprios. Isto contorna o fato de que as ações políticas dependem e formam, ao mesmo tempo, um conjunto, pois,

> apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25).

A política democrática preocupa-se em participar ativamente da vida social, em dialogar os interesses entre a sociedade e seus governantes, fazendo com que tais interesses, concebidos individualmente, tornem-se a partir de uma concepção política, interesses voltados a atender o coletivo: as expectativas da sociedade como um todo, " [...] o cidadão que utiliza os serviços públicos não estará particularmente interessado na melhoria dos próprios serviços ou em ser leal às agências estatais se não se sentir vinculado a um Estado e integrante de uma comunidade política" (NOGUEIRA, 2005, p. 44). A política, segundo o autor, é uma prática, uma ciência, até uma arte, capaz de flutuar sobre todo ambiente institucional de uma determinada nação.

O processo de compreensão das políticas é alvo de vários modelos analíticos, de várias disciplinas, teorias e interesses, sendo uma ramificação dos estudos da ciência política, mas que se tornam objetos de pesquisas das demais áreas afins, principalmente das ciências sociais e econômicas, "as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade" (SOUZA, 2006, p. 25). Entende-se também que a política faz referência do que é a cidade e do que é o cidadão, de que maneira devem ser visualizadas as decisões, as votações, as discussões, as deliberações, as propostas e os critérios para julgar o que é comum a todos.

> O termo *política* (*politiké* – política) deriva do grego *pólis* (*polis* – cidade, urbe) e *polités* (*polités* – cidadão, civil), guardando, portanto, em seu significado etimológico o segredo de sua identidade. Curioso é notar, ainda, que *politízio* (*politizw* – civilizar) significa civilizar, conferir civilidade a algo que ainda é brutalmente natural e desorganizado. Ainda, o termo *politeía* (*politeía* – cidade, estado, constituição) denuncia a proximidade da coisa pública de sua ordem de leis, pois, por vezes, aparece como significado o próprio estado, e por vezes, como significando a constituição de um estado, sua organização de poder e sua legalidade primeira. (BITTAR, 2005, p. 28).

Para Latour (2002) a política é uma forma de “fazer sociedade”, de estabelecer critérios para suas relações, porém, sem relacionar esses critérios ao que é público ou simplesmente ao que é meramente político, ou de seus termos, em torno de leis, normas e relações de força. Para este autor, o significado de política vai além de qualquer sentido econômico, social ou interligado as questões das Ciências Políticas,

> podemos ser deputados na assembléia e não falarmos de maneira política. Inversamente, podemos nos encontrar em família, num escritório, em uma empresa, e falar politicamente de uma questão qualquer, mesmo que nenhuma das palavras pronunciadas indique que elas pertencem de algum modo ao domínio político” (LATOUR, 2002, p. 13).

Comumente, ao discutir política, remete-se a um assunto negativo, a uma conotação mentirosa, manipuladora, de que as coisas não funcionam, não avançam e não irão atingir objetivos específicos. É nesse sentido que a sociedade pensa a política, pois se julga seu significado lembrando-se dos governos e dos próprios governantes, atribuindo a um fato corrupto ou sem autenticidade (LATOUR, 2002). Contudo, a palavra “política” tem em sua essência, sem falar de governos, mas sim do que é estabelecer e viver politicamente, um sentido positivo quando se verifica que a política constitui-se de instituições heterogêneas, de sujeitos e gêneros diferentes que convivem em um mesmo espaço organizacional, manifestando diversas formas de viver a política, sendo “o principal instrumento para que se possa pensar o social como espaço organizado: espaço instituído, construído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias” (NOGUEIRA, 2004, p. 29), justificando-se como um meio de organizar a vida coletiva de modo justo e eficiente.

Na prática, as políticas assumem a forma de planos, programas, projetos, sistemas de informação, de pesquisas e bases de dados que são o resultado dos propósitos, objetivos e metas dos governos, produzindo ações e mudanças na sociedade, efetivando políticas de formulação, regulamentação, monitoramento ou avaliação. Outra maneira de entender esta dinâmica é observando os ciclos da política, conforme argumenta Souza (2006, p. 29), “constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. A formulação de uma política pode ser tratada como etapa principal deste ciclo, é por onde se inicia todo processo e quando se delimitam os objetivos e interesses relacionados, para tanto Souza

(2006, p. 32) aponta três mecanismos como alternativa para reconhecer a necessidade de criação de uma política, sendo eles:

a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema;

b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema;

c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres.

É fundamental entender, no processo de formulação e distribuição das políticas públicas, que cada política gera impactos diferentes nas camadas sociais, dependendo das ações do governo para cada grupo social e/ou também da absorção da própria sociedade em relação à estas políticas. Por mais que os governos tentem criar políticas universais, que ofereçam benefícios à todos, o processo de absorção será mais rápido em determinados grupos enquanto que para outros, a política não se mostrará eficaz. Nogueira (2004) comenta que nas comunidades com altos índices de analfabetismo, a participação dos cidadãos na política não agrega valores nem qualidade ao processo político, enquanto que uma sociedade com índices de educação satisfatórios pode elevar o conceito e a consciência a respeito da democracia política.

A política deve, portanto, utilizar o poder do Estado para administrar os movimentos sociais e também do capital, buscando apoio para a criação de leis que viabilizem as necessidades da demanda em concordância com a lógica democrática, sem impedir a liberdade de crescimento econômico dos indivíduos (livre-iniciativa), fornecendo ajustes para não subordinar a nação às disparidades econômicas que acontecem pelo distanciamento das classes sociais, como explica Nogueira (2005, p. 123), “a gestão pública ainda funciona, de modo geral, com base em ritos e ritmos burocráticos não propriamente ágeis nem velozes”. Este autor afirma também que gestão, administração, organização e principalmente modernização dos processos burocráticos são necessários para que setor público responda com maior agilidade às necessidades da demanda, principalmente aquelas derivadas do processo de democratização e das mudanças culturais. Esta discussão implica a presença de diversas áreas de conhecimento, como economia, sociologia, antropologia, geografia, dentre outras, que partilham interesses comuns às ciências políticas e que podem influenciar na gestão governamental. O turismo está inserido neste contexto, atualmente visualizado como atividade de lazer direcionado à todas as

classes sociais, conforme será visto adiante nos programas do Ministério do Turismo.

Uma leitura significativa para entender as relações das políticas a partir das concepções sobre governos, governantes, sociedade e Estado é explicada por Nogueira (2004), a partir da teoria sobre as três maneiras de interpretar a política. A primeira delas seria a Política dos Políticos, definida também como “política com pouca política”, quando os governantes responsáveis pelo funcionamento e ética da política a utilizam como forma de adquirir poder, sendo justamente a ambição dos governantes, que isola o debate teórico-político em sua íntegra, tornando secundários seus princípios norteadores. A segunda tipologia fala da Política dos Cidadãos, aquela que busca o bem comum, a valorização da crítica, da participação e da comunicação. Esta, em oposição à primeira, é a “política com muita política”, é uma meta a ser alcançada, onde seu êxito depende de um grupo, das massas eleitorais, e não apenas um indivíduo que detém o poder. Esta é caracterizada na dialética todo/partes, na atuação de interesses coletivos e também nas representações coletivas, como são os partidos políticos, prevalecendo o discurso da democracia. A terceira política apresentada pelo autor, é a Política dos Técnicos, a “política sem ou contra a política”, baseada na gestão e na administração, defendendo a técnica como forma de governar, sem preocupação com a participação e com ideais democráticos. A intenção não é defender uma das três formas de política, mas sim entender suas dinâmicas, embora o autor defenda que atualmente, predomina a política sem política ou ainda com pouca política, sugerindo que o modelo ideal é quando a política em atuação ao mesmo tempo em que satisfaz a sociedade também proporciona a abertura para entrada de uma nova gestão com proposta de mudanças nas relações de poder.

3.4.1 Crise e Descentralização Política

As novas leituras a respeito das teorias de Estado, de políticas e de governo, falam da importância do processo de descentralização das políticas públicas sociais, nos anos 90, e também da crise na identidade do Estado e na essência de suas políticas.

Nogueira (2004) afirma que a função da política é oferecer perspectivas às pessoas, sendo que quando essa função não se materializa, a política simplesmente se torna inútil e desinteressante. Quando não há política, ou ainda, quando o Estado

entra em crise, a sociedade em geral percebe uma perda na identidade e nas referências da nação, é nítida a falta de objetivos e metas que deveriam conduzir os cidadãos ao crescimento e desenvolvimento do viver coletivo.

A inutilidade à que Nogueira (2004) se refere, parte do pressuposto que a partir do momento que a política não consegue mais fornecer apoio e soluções para toda a sociedade ela perde sua utilização conceitual e torna-se uma política de poder, onde não há mais princípios norteadores, e sim governantes, aqueles que formam todo arranjo estrutural por detrás do processo político e que determinam a ação política relacionada ao poder, sem expressões sociais e ideológicas.

O processo da globalização é um exemplo de interferência sobre a autonomia do Estado, derivada do conjunto que engloba as novas tecnologias, como internet, mídia, televisão e toda indústria de entretenimento, que "está dissolvendo o princípio da soberania territorial absoluta, base do Estado nacional e dos principais sujeitos, práticas e instituições políticas da modernidade" (NOGUEIRA, 2004, p. 71). Para o mesmo autor, este movimento, tem direta interferência no andamento das políticas, embora Souza (2003) defenda que ainda não há teorias e produção acadêmica/científica que possa comprovar que a globalização realmente esteja relacionando-se diretamente com a soberania dos Estados. O que existe, segundo Souza (2003), são modelos explicativos desenvolvidos para melhor compreensão de "como" e "porque" o governo realiza algumas ações e deixa de concretizar outras. Um exemplo é a contribuição da literatura neo-institucionalista, que defende a importância das instituições para decisão, formulação e implementação de políticas públicas[2].

Nogueira (2005) destaca que para a maioria dos países latino-americanos, os anos 90, representaram reforma e inovação, reconhecendo a redução do poder do Estado e a valorização do mercado. No Brasil, esta década representou o esforço do governo em direção à uma reforma administrativa vinculada à novos parâmetros de gestão pública, época em que ocorreu aumento de mecanismos de controle e de participação social, assim como ocorreu a descentralização das políticas sociais. A reforma do Estado adquiriu o sentido de "criar condições para um incremento expressivo tanto da governança (capacidade de implementar políticas públicas)

[2] A Teoria Neo-institucionalista não será aqui discutida porque é apenas citada como uma das abordagens das Políticas Públicas, sendo assim, não tem relação com os objetivos deste trabalho.

quanto da governabilidade (condições institucionais de legitimação)" (NOGUEIRA, 2005, p. 41).

As reformas institucionais ocorridas no Brasil foram marcadas em 1982 pela retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo; em 1988 com a deliberação da Constituição Federal, quando se restituíram as bases federativas que foram sufocadas durante a ditadura militar e em 1990 iniciaram-se programas de descentralização no que diz respeito às políticas sociais.

A reforma do Estado trouxe consigo quatro idéias principais, segundo Nogueira (2005), descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, buscando menos intervenção estatal e menos burocracia ao mesmo tempo em que se exigiu mais democracia, iniciativa e participação social. Nesse discurso, portanto, deve-se lembrar que democracia concorda com liberdade e autonomia, ao passo que burocracia define ordem e obediência, sendo que na atual concepção de Estado capitalista não há como objetivar reforma sem limites burocráticos que visam transparência, legitimidade e responsabilidade. A descentralização das políticas sociais aproximou-se fortemente do discurso de democratização, uma vez que,

> descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. (FALLETI, 2006, p. 34).

Com a descentralização, as funções administrativas são distribuídas entre os níveis de governo, ocorrendo a transferência de recursos e delegação de funções entre os estados e municípios, aumentando o grau de autonomia destes em relação à própria federação. Perissinotto (2004), ao abordar questões sobre os estudos da política e da sociedade perante a visão da sociologia política, diz que atualmente, o Estado no Brasil não deve mais ser visto como um bloco monopolítico, avaliado de maneira homogênea, precisa do viés chamado "Estado em ação", estudado por meio de pesquisas que enfatizam os processos decisórios das determinadas áreas sociais. Essa reflexão insiste que o Estado é heterogêneo e para tanto, um meio de estudar seus diferentes processos de crescimento, desenvolvimento ou então a falta desses, é por meio de políticas públicas que possuem uma maneira atualizada de conceber o Estado do que simplesmente focar na sua natureza e suas origens.

A contribuição deste capítulo à pesquisa, está justamente na compreensão de que a partir da descentralização das políticas sociais, a política de turismo teve seu

momento de desenvolvimento, conforme será apresentado adiante com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, e seus Planos e Programas, derivados deste processo de descentralização.

Em síntese, este capítulo buscou compreender como estão dispostas as políticas dentro de todas as contextualizações que foram abordadas, conforme representa a Figura 3.

Figura 3: Contextualização das políticas públicas.
Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, entende-se neste estudo, que as políticas públicas são determinadas pelas ações governamentais, que por sua vez estão subordinadas às ordens do Estado. Nesta temática, as relações de poder apresentam-se de modo macro, pois são elas, acima de qualquer outra força, que conduzem o Estado a determinar seus governos na implementação de políticas públicas.

4. TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo apresenta duas etapas, primeiramente dedica-se a entender o conceito do turismo, sua importância no crescimento e desenvolvimento da atividade turística e, posteriormente, conceitua as políticas públicas para a atividade descrevendo também uma retrospectiva das políticas do setor no Brasil.

4.1 Contextualização do Turismo: crescimento e desenvolvimento

A característica do turismo mudou visivelmente na década de 50, com a democratização das férias e do lazer e com o incentivo à prática do ócio que recebeu o título de “turismo de massa”, momento em que se notou fortemente a necessidade da intervenção estatal para conduzir a atividade. A compreensão do turismo ultrapassa alguns setores convencionais da economia, pois se trata de um produto intangível, que não pode ser medido fisicamente e exige, para sua interpretação, dados de natureza econômica, social, cultural e ambiental (MOLINA; RODRIGUEZ, 2001). A heterogeneidade do setor dificulta a avaliação e medição de resultados e impactos. Neste estudo, o turismo é defendido como um setor, e não como indústria, termo comumente utilizado para definir a atividade, pois não é um segmento de produção, mas de prestação de serviços, localizado no setor terciário da economia brasileira.

O processo de internacionalização das relações econômicas, a interdependência e a globalização das economias, bem como ”[...] o reconhecimento generalizado da necessidade de intensificar a solidariedade entre os povos mais ricos e os menos desenvolvidos [...]” (CUNHA, 1997, p. 241), permitem eleger o turismo como fator estratégico privilegiado da economia internacional, dadas suas peculiaridades e características de repartição da riqueza provocada pela transferência de poder de compra dos países emissores para os receptores.

Para avaliação dos efeitos econômicos do turismo, deve-se considerar não só a sua amplitude, mas também os diferentes momentos em que se verificam, já que não se trata de um bem produzido instantaneamente[3]. A atividade turística produz efeitos econômicos globais, entendendo-se como tais a incidência que provoca

[3] Como exemplo, se um turista gasta 50 reais, os efeitos deste gasto não se produzem apenas no momento da compra, este dinheiro dará origem a outros gastos em momentos posteriores.

sobre os objetivos da política econômica, que abrangem o conjunto do sistema econômico, sendo, ao mesmo tempo, objetivos da própria atividade turística.

> A identificação dos efeitos econômicos do turismo, consiste na realização de um inventário que inclua todos aqueles que se consideram importantes, embora não seja possível proceder à avaliação de todos eles em virtude da insuficiência das informações disponíveis. Em geral, são avaliados a partir das suas repercussões sobre os objetivos geralmente aceitos por todo o sistema econômico, ou seja, a sua contribuição para o crescimento econômico, a estabilidade dos preços, o equilíbrio da balança de pagamentos, a distribuição do rendimento e do emprego. (CUNHA, 1997, p. 240).

A adaptação do turismo na ótica globalizada pode ser facilitada se o Estado desempenhar suas funções no âmbito da administração pública e na observância de leis que acompanhem mudanças, principalmente para adaptação de novos produtos turísticos, como será abordado neste estudo por meio da regionalização.

> O fenômeno da globalização econômica possui seus alicerces no pós-guerra, toma fôlego a partir do início da década de 1970 e, ao longo dos anos 80 e 90 até os dias atuais, engendra uma nova ordem no padrão de relacionamento econômico entre as nações, seus mercados, capitais e serviços financeiros (GUEDES, 2003, p. 9).

No sentido de estudar o turismo como atividade econômica, é fundamental diferenciar crescimento e desenvolvimento econômico, conforme apresenta o Quadro 1:

CONCEITO	ÂMBITO	INDICADORES
1. Crescimento	1.1 Econômico	1.1.1 Aumento no Produto Nacional Bruto
2. Desenvolvimento	2.1 Econômico	2.1.1 Aumento na Produção dos setores primário e secundário
	2.2 Social	2.2.1 Distribuição na Renda Nacional 2.2.2 Mobilidade Social

Quadro 1: Diferenças básicas entre crescimento e desenvolvimento.
Fonte: Molina; Rodriguez, 2001, p. 28.

O “crescimento” traduz quantitativamente a situação da atividade, enquanto que o “desenvolvimento” é mais amplo no sentido qualitativo, relacionando o setor às questões humanas e sociais. As políticas de turismo merecem destaque neste sentido, pois mesmo quando se preocupam com aumentos quantitativos, tendem a desenvolver princípios norteadores para sustentar a atividade e regular sua expansão sem agredir seus residentes, contribuindo também com positivas tendências qualitativas.

> Deve haver um equilíbrio entre as vantagens e as desvantagens do turismo. Esse equilíbrio deve ser determinado pelo desenvolvimento cuidadoso de políticas e pela implementação dessas políticas através do planejamento do desenvolvimento do turismo (LICKORISH; JENKINS, 2000, p. 278).

Beni (2000) afirma que um estudo da OMT em 1995, apontou que a tendência liberal dos governos em relação a iniciativa privada, estava conduzindo o turismo para fins lucrativos que já não cumpriam mais com o desenvolvimento dos segmentos social e ambiental. Esse contexto traduz a diferença de interpretar o setor do turismo em termos de crescimento e desenvolvimento.

Ao verificar a ação governamental em diversos países com diferentes realidades econômicas, pode-se distinguir duas principais atuações: nos países desenvolvidos o governo atua como mediador da atividade, ou seja, fornece infra-estrutura, apóia a criação de estruturas governamentais específicas, como os conselhos de turismo e até conduz financiamentos para o setor, atuando como secundário no processo de desenvolvimento do turismo, chamado também de Estado Regulatório. Contudo, em países subdesenvolvidos a intervenção estatal precisa ser mais rígida, sendo que o governo além de regulatório se apresenta como a base para condução do turismo, sendo mais ativo e desse modo conhecido como Estado Intervencionista. De acordo com Costa *et al* (2001, p. 102),

> a intervenção do Estado na atividade turística tem como principal objetivo potencializar os benefícios econômicos e sociais proporcionados pelo turismo. Em resultado da natureza compósito do produto turístico e do elevado grau de fragmentação da indústria, o setor privado não tem capacidade para desenvolver determinadas ações pelo que é fundamental o papel desempenhado pelo Estado. A natureza da intervenção do Estado tem vindo a sofrer alterações, assumindo-se, cada vez mais, como coordenador.

Com esta afirmativa é possível verificar duas realidades para a atividade turística: a primeira demonstra que realmente o turismo é uma atividade capaz de proporcionar crescimento aos países subdesenvolvidos, crescimento que conduz o avanço de outras áreas de desenvolvimento, como ciência e tecnologia, além de exigir adaptação de infra-estrutura básica, que resulta em melhores condições de vida e bem estar social para seus residentes.

Com outra conotação, este crescimento explosivo, uma vez que para países em desenvolvimento o turismo normalmente é conduzido como estratégia em curto prazo, condena o desenvolvimento harmônico da atividade relacionado à

sustentabilidade, resultado do planejamento sem interferência de uma política maior, que deveria atuar principalmente como instrutora e reguladora do setor.

> Para muitos dos países mais pobres do mundo, o turismo se tornou um grande trunfo para o processo de desenvolvimento. Embora o desenvolvimento seja um conceito com vários significados, para a maioria dos países ele é visto como sendo essencialmente uma medida para o progresso econômico (LICKORISH; JENKINS, 2000, p. 271).

Com isso torna-se evidente a necessidade das políticas públicas para guiar o planejamento, crescimento, desenvolvimento e gestão de localidades e empreendimentos turísticos. Molina (2003) afirma que o turismo industrial e primitivo de meados do século XX era controlado predominantemente pelo governo central, o que o autor considera como desmoralizador para a atividade, pois apenas o governo possuía poder decisório. Já no final do século XX, o turismo sofreu severas transformações, devido principalmente às grandes mudanças políticas e sociais, o setor aderiu novas metodologias, tecnologias e práticas mercadológicas. Com estas novas práticas surgiram também novos agentes para o mercado turístico além do próprio governo, apresentando uma nova configuração da tomada de decisões e nas políticas da atividade. Embora o Estado continue mantendo poder majoritário sobre fatores econômicos e recursos financeiros, a iniciativa privada, a própria comunidade e agora as unidades federativas e os municípios manifestam estratégias e, em conjunto com a União, direcionam as ações políticas do turismo.

Esta nova característica, altamente descentralizada, defende novamente as ações políticas para um Estado Regulatório, embora como explicado no parágrafo anterior, em países subdesenvolvidos muitas vezes o governo é obrigado a continuar intervindo por falta de maturidade do setor turístico. Por isso, no Brasil, defende-se um Estado Descentralizado e Intervencionista para o turismo, agindo como condutor da atividade, oferecendo poder as unidades federativas e municípios, principalmente com o incentivo à regionalização turística, porém, com estrutura e diretrizes que possam intervir em determinados momentos, como nos casos de problemas conjunturais que podem influenciar nos planos de turismo ou ainda, intervir no direcionamento dos planos estaduais quando estes não se mostram eficazes para conduzir o planejamento.

A importância do setor turístico como objeto de estudo pode ser exemplificado nas pesquisas internacionais que, quantitativamente, apontam que o turismo no mundo, apresentou crescimento de 3,9% em 2007, sendo que a expectativa para os

próximos dez anos é de crescimento de 4,3% a.a (WTTC, 2007/2008), o que chama atenção para os órgãos públicos estarem preparados, com políticas bem estruturadas, para utilizar essa atividade como propulsora ou então, condutora da economia.

Neste trabalho, o turismo é estudado somente pela vertente da administração pública, consequentemente, relacionando o desenvolvimento da atividade com resultados econômicos, contudo, é essencial interpretar também, que "o turismo é, antes de mais nada, uma prática social, que envolve o deslocamento de pessoas pelo território e que tem no espaço geográfico seu principal objeto de consumo" (CRUZ, 2001, p. 5).

4.2 Políticas Públicas direcionadas ao turismo

De acordo com Jenkins e Lickorisch (2000, p. 200), "uma política é uma consideração racional das alternativas", pois requer a melhor escolha sobre a utilização de recursos, como capital, mão-de-obra e até mesmo recursos naturais disponíveis para aproveitamento do turismo. A política se faz necessária para gerenciar e monitorar a alocação dos recursos em longo prazo refletindo benefícios de seu uso, para Goeldner; Ritchie e McIntosh (2002, p. 294), política de turismo é,

> Um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação.

O desenvolvimento harmônico da atividade turística é o principal papel das políticas públicas aplicadas ao turismo, onde cabe ao Estado propiciar, construir e apoiar a infra-estrutura de acesso e também a infra-estrutura urbana. Conforme Dias (2003, p. 121),

> Podemos definir a política pública como o conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações exclusivas do Estado. São linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum.

Nas bibliografias específicas do tema, os autores que interpretam o que são as políticas para o turismo delimitam áreas específicas de atuação governamental, Silva (2000), cita algumas dessas áreas típicas da intervenção estatal no turismo através do estabelecimento uma política de turismo livre; facilitação dos meios de

acesso ao descanso e às férias remuneradas; estudo dos recursos e atrativos turísticos do país ou da região; proteção ecológica dos espaços turísticos; formação de profissionais e técnicos aptos a atuar na atividade; elaboração de normas reguladoras; promoção de investimentos privados por meio de medidas fiscais e liberação de crédito; realização de obras de infra-estrutura básica e elaboração de campanhas de promoção turística.

Como Política de Turismo, Beni (2002, p. 101) entende,

> O conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir objetivos globais para o Turismo no país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal.

Para Beni (2002), a política de turismo deve ser conduzida por três condicionamentos: o cultural, o econômico e o social, sendo a base das instituições públicas, em seus planos e programas, que irão determinar prioridades; promover incentivos e administrar recursos, formatando diretrizes de regulamentação e apoio ao setor. Sendo assim, a política de turismo é a melhor alternativa para planejar a atividade turística de forma coerente com respeito ao desenvolvimento das comunidades locais em relação ao crescimento econômico de todos os agentes envolvidos, todavia, devem estar coordenadas com as demais políticas setoriais inseridas, “a política de turismo precisa ser flexível para reagir às mudanças em determinadas circunstâncias e reorganizar as prioridades conforme necessário” (LICKORISH; JENKINS, 2000, p. 227).

Antunes (2006), diz que sem o estabelecimento de políticas específicas, não há possibilidade de melhorar o quadro de carências sociais das populações residentes em áreas turísticas. Para Dias (2003), as políticas de turismo, normalmente, não são planejadas, elaboradas e articuladas, elas surgem muitas vezes de maneira espontânea, e de acordo com as necessidades imediatas da atividade. O objetivo da política seria justamente o contrário, introduzir ações norteadoras para o planejamento, voltadas para o crescimento e desenvolvimento sustentável do turismo. As pesquisas relacionadas à este tema ainda são recentes, talvez por que,

> no turismo, as preocupações de estabelecer políticas para o setor só aparecem quando este adquire importância econômica ou quando começa a causar transtornos. Antes disso caracteriza-se pela espontaneidade, com pouco ou nenhum controle de seu desenvolvimento, obedecendo apenas à lei do mercado. O papel da política de turismo, assim como sua

> abrangência varia conforme as necessidades e os objetivos de cada local. (SOLHA, 2006, p. 90).

De um modo geral, a política de turismo pode ser interpretada como um ramo das políticas públicas nacionais que visa o planejamento e o controle da atividade para que haja total aproveitamento dos recursos turísticos administrados de maneira a atrair o maior número possível de visitantes, beneficiando tanto os agentes e intermediários, quanto turistas e os próprios residentes, buscando acima de tudo o equilíbrio e a sustentabilidade. Solha (2006), destaca a importância do poder público na formulação e implementação da política de turismo, que deve oferecer suporte para as decisões de planejamento, em função da sua visão de longo prazo e da definição clara dos limites e dos objetivos de desenvolvimento.

Segundo Nogueira (1987, p. 45), o Estado tem quatro funções principais na atividade turística, conforme observado na Figura 4.

Figura 4: Funções do Estado na atividade turística
Fonte: elaboração própria, adaptado de Nogueira, 1987, p. 45.

Para complementar esta teoria das funções estatais no turismo, Goeldner; Ritchie e McIntosh (2002, p. 295), destacam que a política para a atividade deve:

a) Definir os termos em que as operações turísticas devem funcionar;

b) Fornecer uma direção comum e orientação para todos os interessados no turismo em determinada região;

c) Facilitar a escolha de estratégias e objetivos específicos de um destino;

d) Realizar discussões entre os setores público-privados avaliando as contribuições do turismo para a economia e para a sociedade em geral;

e) Estabelecer interfaces entre o turismo e demais setores da economia.

Para estes autores, a política de turismo deve promover benefícios aos destinos turísticos ao mesmo tempo em que deve estar atenta para minimizar impactos negativos, como sazonalidade e efeitos diretos ao meio ambiente. A maior contribuição das políticas específicas para a atividade turística está em oferecer um direcionamento para a localidade e um planejamento a longo prazo que permita seu crescimento e sustentabilidade perante a concorrência.

Nota-se que o papel da política de turismo, assim como sua abrangência, varia conforme as necessidades e os objetivos de cada local. Ao analisar a literatura, são verificadas duas principais posturas relacionadas ao papel da política de turismo: por um lado, uma visão comercial que acredita que ela contribua para obter resultados mais eficazes; por outro, a política funcionando como estratégia para o desenvolvimento harmônico, estabelecendo limites e garantindo o atendimento das necessidades e expectativas da comunidade receptora. Portanto, como descreve Solha (2006, p. 92), “a política de turismo deve funcionar tanto no estímulo e no controle direto do desenvolvimento do turismo como também deve preocupar-se com a proteção dos interesses da sociedade”.

Beni (2002) interpreta as políticas como uma gama de orientações específicas a fim de conduzir o planejamento e a gestão do turismo, e sua formulação,

> [...] deve contemplar a observação e a análise da situação de modo macro e deve ser capaz de orientar a tomada de decisões a longo prazo, e, portanto, são necessárias informações constantemente atualizadas e é preciso contar com o envolvimento e o compromisso dos diversos segmentos que atuam no turismo, a fim de promover e estimular a participação contínua e realista nas decisões. (SOLHA, 2006, p. 94).

As políticas de turismo também podem estar dispostas de modo descentralizado, ou seja, com ações e obrigações diferenciadas para os âmbitos municipal, estadual e federal. Cada qual pode adquirir uma função como política pública, seja para formular metas, avaliar o desenvolvimento ou simplesmente para regulamentar e acompanhar o crescimento da atividade em um determinado local.

Como o Estado possui uma amplitude de responsabilidades perante a comunidade, segundo Barreto (2003, p. 33),

> são criadas as Secretarias Municipais, de Estado e Similares, chamadas de superestrutura jurídico-administrativa, cujo papel é planejar e controlar que os investimentos que o Estado realiza – que permitem o desenvolvimento da iniciativa privada, encarregada de construir equipamentos e prestar serviços – retornem na forma de benefícios para toda a sociedade.

Existe a necessidade de "uma política turística com destaque para a articulação com as políticas da cultura, do ambiente e de outras formas de utilização dos recursos e espaços naturais" (BAPTISTA, 2003, p. 78), que irão fortalecer o planejamento das atividades nas escalas regionais e municipais. A consideração mais importante dentro desta contextualização é de que assim como qualquer outra política pública, as políticas de turismo devem contemplar a participação da sociedade, não apenas por fins democráticos, como também para que os próprios residentes de destinações turísticas possam colaborar na avaliação e manutenção de tais políticas.

Outra questão relevante é que ao falar em políticas públicas de turismo no Brasil, é inevitável pensar nas relações de poder e nos grupos de interesse que normalmente direcionam o desenvolvimento da atividade,

> por isso, o arranjo institucional é um dos elementos fundamentais para uma política pública de turismo bem-sucedida, pelo seu poder de afetar tanto na decisão da implementação das estratégias quanto no pessoal envolvido no processo" (ALEXANDRE, 2003, p. 11).

A política de turismo, de acordo com as leituras anteriores pode ser resumida em cinco políticas principais, conforme a Figura 5.

Figura 5: Principais políticas de turismo.
Fonte: Elaboração própria, adaptado de Goeldner; Ritchie e McInstosh, 2002.

É importante delimitar que na política de produto estão subentendidas as políticas de regulamentação, como no caso do produto aéreo, com regulamentação do setor de transportes. O processo de formulação da política tem seu ápice no momento em que os diversos segmentos representados conseguem obter consenso em relação:

> a) *à filosofia de turismo* – define um princípio geral relacionado à forma como o turismo deverá ser conduzido;
> b) *à visão da destinação* – determina como o destino imagina estar num futuro distante, geralmente de 5 a 10 anos;
> c) *aos objetivos e metas* – estabelecem os resultados qualitativos e quantitativos que se espera alcançar;
> d) *aos limites* – definem os parâmetros aceitáveis de desenvolvimento e de seus efeitos na sociedade, cultura e meio ambiente;
> e) *às estratégias de desenvolvimento* – estabelecem os padrões de ações que permitem atingir os objetivos definidos para as diferentes áreas do turismo como oferta, demanda e organização estrutural. (GOELDNER; RITCHIE; MCINTOSH, 2002, p. 299).

Em síntese, as políticas de turismo representam as orientações, indicam condições e procedimentos, em curto, médio ou longo prazo para o processo de planejamento. Determinar como o país, estado ou município irá defender e organizar o turismo é a função de uma política pública, atribuindo competências a todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade, assim como, a política pública deve impor limites quanto ao rápido crescimento econômico que resulta no crescimento desordenado do setor. A política de turismo precisa criar critérios para o

desenvolvimento, a exemplo de priorizar questões sociais e ambientais, convertendo-se em defensora das localidades turísticas, atuando como mediadora entre interesses e necessidades. Uma política representa a escolha de uma ou mais alternativas facilitadoras do processo de desenvolvimento e fortalecimento do turismo em determinado local, sendo que para seu funcionamento, é requisito básico, harmonizar os planos e programas de todas as esferas governamentais (nacional, estadual e municipal), representando suporte para os destinos.

4.3 Retrospectiva das Políticas de Turismo no Brasil

Ao longo da história, percebe-se que o turismo, como atividade econômica organizada, mundialmente adquiriu relevante importância com a Revolução Industrial, que impulsionou os avanços nos transportes, comunicações e técnicas mercadológicas, assim como com a conquista, pelos trabalhadores, de um tempo livre cada vez maior, contribuindo para o desenvolvimento deste setor.

As políticas de turismo estão relacionadas aos valores culturais e ideológicos, ao ambiente político e às estruturas institucionais, e refletem as tendências e preocupações do momento de sua elaboração (HALL, 2001, p. 26). Dessa maneira, é possível observar as alterações das políticas de turismo mundialmente nos últimos cinqüenta anos, analisando-as no contexto da própria evolução da atividade turística. Solha (2006, p. 96), a partir da leitura de Hall (2001) interpreta três importantes fases da política de turismo no mundo:

a) **1950-1970 –** quando se verificava a expansão do turismo de massa, eram comuns as políticas de fomento, que tinham como principal intuito o aumento do fluxo de visitantes;

b) **1970-1985 –** as políticas começavam a focar o turismo como agente de desenvolvimento, havendo um crescente envolvimento governamental no fornecimento de infra-estrutura;

c) **1985-atual –** observa-se, ao mesmo tempo, maior preocupação com as questões ambientais e um grande aumento da competitividade, estimulando um posicionamento responsável e profissional do setor, no qual o Estado diminui sua interferência e procura assumir um papel de coordenação e estruturação da atividade.

Verificando o histórico do planejamento e das políticas para o turismo no Brasil, pode-se dizer que o país não acompanhou essa divisão no desenvolvimento

da atividade, conforme mencionado. Isto pode ser comprovado na seqüência deste capítulo, que se divide em três períodos[4], para demonstrar a evolução das políticas brasileiras, como observado no Quadro 2.

Caracterização	Fases das Políticas Mundiais (Solha, 2006)	Fases das Políticas no Brasil
Políticas de Fomento	1950 – 1970	1º período – década de 60 à 90
Turismo como agente de desenvolvimento; fornecimento de infra-estrutura	1970 – 1985	2º período – década de 90
Estado como coordenador da atividade; sustentabilidade	1985 – atual	3º período – a partir da década de 2000

Quadro 2: Fases das políticas de turismo.
Fonte: elaboração própria.

O primeiro período considera a década de 60 como o início das políticas públicas de turismo no Brasil, contudo, antes disso, existem considerações relevantes para compreender a história do turismo brasileiro, como apresentado no desenvolvimento deste capítulo.

Na década de 30 ocorreu a criação da Divisão de Turismo, setor do Departamento de Imprensa e Propaganda, vinculado à Presidência da República, cuja principal atribuição era a fiscalização das atividades relativas às agências de viagens, por meio do Decreto-lei 406, de 4 de maio de 1938, art. 59, que discutia sobre a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres. No decorrer do Plano de Metas (1956/60), no governo de Juscelino Kubitschek, criou-se a Comissão Brasileira de Turismo – Combratur, em 1958, com a missão de coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo (CARVALHO, 2000). Algumas ações do governo de JK tiveram impulsos dos governos anteriores, principalmente no início da década de 50, sob a presidência de Getúlio Vargas, que tinha como principal proposta a expansão industrial e o aumento da intervenção do Estado na economia, condicionando o crescimento na produção de bens de consumo e a elevação da renda nacional, conforme descrito por Rodrigues (1996, p. 31),

> a industrialização realizada durante os anos 50 trouxe consigo a modernização do Brasil. Modernização dos homens, tornando-os cada vez mais urbanos. Modernização de seus pensamentos e hábitos, tornando-os

[4] A apresentação de dados como decretos e leis para o turismo citados neste capítulo, foram baseados em informações coletadas no Ministério do Turismo através do endereço eletrônico http://www.turismo.gov.br

> consumistas. Modernização do modo de vida, das cidades, da arquitetura, das artes, da técnica, da ciência.

Esta chamada modernização impulsionou a atividade turística, visto que os trabalhadores conseguiram o direito às férias remuneradas, que aliadas ao desenvolvimento das cidades, trazia então a curiosidade da população em conhecer os novos centros urbanos e suas novas tendências, aumentando o número de viajantes e conseqüentemente, a massificação do turismo.

Neste período da história, entre a década de 40 e 60, a atividade turística não recebia apoio substancial no Brasil, uma vez que diante de todo incentivo para o crescimento e fomento de alguns segmentos econômicos, ao turismo não foram estabelecidas políticas, metas e objetivos que incentivassem sua regulamentação.

1º período (década 60 até a década de 90) – Foi em 1966 que o governo brasileiro criou os primeiros instrumentos de regulamentação da atividade com a criação do Conselho Nacional do Turismo e da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR. Foi por meio da promulgação do Decreto-lei 55/66 de 18 de novembro de 1966 que o turismo passou a ser entendido com uma atividade produtiva capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis socioeconômicos regionais que caracterizavam a nação (BRASIL, 2008). Isto está demonstrado pelo sistema de incentivos financeiros e fiscais criados em função dessa atividade, que privilegiaram, primeiramente, as regiões Norte e Nordeste devido a sua urgente necessidade de reformulação de políticas, visto ser a região mais visitada do país. A criação da Embratur representou um marco na história da administração pública no Brasil, sendo a primeira empresa pública do país, considerando então, que a história das políticas públicas de turismo teve início neste período.

Para Helena e Paes (1992), mundialmente, os anos 60 representaram momentos decisivos de crescimento, desenvolvimento e mudanças tanto políticas quanto ideológicas. Um exemplo disso foi a disputa pelo poder a Leste sob a hegemonia da URSS (socialista) e a Oeste sob hegemonia dos EUA (capitalista), que dividiu a política mundial em dois grandes blocos, além de outro marco histórico em 1961, com a construção do Muro de Berlim. Algumas destas ações inibiram o desenvolvimento do turismo, principalmente nos países adeptos do socialismo, outrora, em nações capitalistas o ícone das viagens foi adquirindo espaço e importância governamental.

Foi nesta década que se iniciou, primeiramente nos Estados Unidos, o movimento *hippie*, “nascia a filosofia de cair fora da família, da cidade, do racionalismo, enfim, da repressão. Tentar a vida comunitária, a volta à natureza, a busca de novas descobertas” (HELENA; PAES, 1992, p. 23). As características e os ideais inovadores deste movimento podem ter colaborado para o cultivo do ócio, dos momentos de lazer e da busca de novos conhecimentos, espalhando e divulgando a cultura de viajar e conseqüente alerta aos governos para a regulamentação da atividade turística.

O marco dos anos 70 foi o Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, que criou o Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR, buscando incentivos fiscais para a atividade turística. A década de 80 no Brasil representou uma década em que vigoraram somente planos econômicos que buscavam objetivos em curto prazo, foi um momento de transição fortemente marcado pela Constituição de 1988, e que no turismo apresentou a ausência da iniciativa privada, exceto no ramo da hotelaria, que representou mudanças significativas devido à concorrência causada pelo estímulo à criação de albergues (FERRAZ, 1992). Em 1986 foi criado o *Passaporte Brasil*, um projeto de promoção do turismo internacional, que consistia em um vasto programa de pacotes turísticos organizados por operadoras nacionais, que garantia descontos em estabelecimentos comerciais (BRASIL, 2008).

De acordo com Carvalho (2000), as ações da Embratur ficaram explícitas nas análises dos gráficos, realizadas após as pesquisas de acervo, de modo a identificar os principais destinos domésticos ofertados durante a década de 1980, tais como: Foz do Iguaçu (Região Sul); Cidades Históricas (Região Sudeste); Pousada do Rio Quente (Região Centro-Oeste); Bahia (Região Nordeste) e Manaus (Região Norte). Para Ferraz (1992), apesar de todo esforço do Estado para se mostrar presente, o turismo nunca esteve realmente entre as prioridades das políticas federais de desenvolvimento, do que seria resultado a "fraqueza política" do setor, traduzida na inconstância dos organismos oficiais encarregados da gestão da atividade.

A atividade turística na década de 80 não observou grandes avanços, mas essa falta de perspectivas também ocorreu com os demais setores da economia brasileira, para Pereira (1980), a chamada “década perdida” pela falta de avanços econômicos e sociais, historicamente, foi marcada pela eleição indireta do presidente Tancredo Neves em 1985, que faleceu no mesmo ano, quando tomou posse o vice José Sarney. O autor considera que desde então, a inflação foi uma

das questões mais discutidas como conseqüência do fracasso dos planos Cruzado em 1986 e Cruzado II em 1987, sendo que parte da democracia brasileira, depois de quase 30 anos, foi conquistada com as eleições diretas de 1989, quando assumiu o presidente Fernando Collor de Mello. A partir de então, o cenário político do país sofre várias transformações e o turismo, é uma delas, pois a atividade vem a ser alvo de planos e programas do governo federal buscando novos parâmetros na condução do setor turístico.

2º período (década de 90) – A partir de um contexto de mudanças, é que a gestão governamental do presidente Fernando Collor de Mello, segundo Cruz (2005), iniciou um processo de valorização do turismo, por entender que a atividade poderia ser propulsora do desenvolvimento do país, assim como, percebeu-se que investindo no turismo, havia a possibilidade de redução de desigualdades sociais. A autora afirma também que na questão ligada ao território, o que se percebeu e ainda está vigorando no sentido da infra-estrutura para o turismo é a modernização e construção de novas redes de transportes, essencial para o desenvolvimento do turismo e a organização do espaço, beneficiando também os residentes de destinos turísticos. É por meio da Lei nº 8.181 de 28 de março de 1991, que revogou o antigo Decreto-lei nº 55/66, que a Embratur recebeu a denominação de Instituto Brasileiro de Turismo, com transferência da sede do Rio de Janeiro para o Distrito Federal (FERRAZ, 1992).

Através da Embratur, o governo federal instituiu programas e projetos destinados ao desenvolvimento sustentável do turismo com o PROECOTUR – Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal e o PRODETUR-NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, que transformou o litoral nordestino buscando a modernização do território, principalmente no quesito infra-estrutura, voltada a atender o turismo internacional e massificado (CRUZ, 2005). Este último foi um exemplo das novas diretrizes do Fungetur, que buscou impulsionar o setor turístico dinamizando algumas linhas de financiamento pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento e BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ainda nesta década, mas já no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994, houve o lançamento das diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, a criação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, e também a apresentação da Política Nacional de Turismo 1996/1999.

O Plano Nacional de Municipalização do Turismo, implantado em 1994, que de acordo com Cruz (2005), buscou o planejamento participativo e a gestão local do turismo, delegando aos municípios a responsabilidade do desenvolvimento de suas localidades turísticas, enquanto que o governo federal passou a representar um organizador e orientador de tomada de decisões. Este plano foi instituído seguindo também o cenário político nacional daquele momento, sobre o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras. Beni (2006, p. 26) explica que o PNMT foi criado,

> com o objetivo principal de melhorar o produto turístico brasileiro por meio da conscientização dos municípios e de seus habitantes acerca dos benefícios econômicos que o turismo poderia aportar, bem como da descentralização das atividades de planejamento.

A Política Nacional de Turismo 1996/1999 foi apresentada seguindo estratégias que visavam a descentralização e a articulação intra e extragovernamental para a atividade turística, de acordo com Carvalho (2000, p. 102), os principais objetivos dessa política foram:

> a) a ordenação das ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social; b) a definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais; c) a orientação referencial para o setor privado.

Neste plano, com a idéia de estabelecer municípios turísticos, muitos conselhos municipais foram criados para buscar recursos e, também no intuito de revigorar a atividade econômica local, por meio da distribuição de atividades para estados e municípios.

3º período (2000/2007) – Este foi o período de maior transformação para o turismo, foi criado o Ministério do Turismo, em 2003, no governo Luís Inácio Lula da Silva, porém, com algumas diretrizes que já haviam sido discutidas e apresentadas no governo anterior.

O Ministério, como órgão da administração direta, adquiriu as condições necessárias para articular com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, buscando a integração das políticas públicas com o setor privado. A criação de um ministério específico para as questões do planejamento e das políticas de turismo demonstrou à economia brasileira a importância da atividade, recebendo também orçamento próprio para gerenciar seus planos e programas. É importante neste momento entender a divisão de responsabilidades entre a

Embratur e o Ministério. A primeira tem como principal tarefa a promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior. Por outro lado, tudo o que concerne o turismo doméstico (cadastros de empresas prestadoras de serviços turísticos, de guias e de bacharéis; políticas públicas; fomento; regulamentação; normatização; promoção interna, etc.) é de responsabilidade do Ministério do Turismo.

Em 2003 houve ainda a apresentação do Plano Nacional de Turismo (2003/2007) e nestas novas perspectivas, a implementação do Programa de Regionalização Turística "Roteiros do Brasil". O PNT procurou além de destacar os roteiros e destinos do Brasil, executar programas e metas para melhor organização do setor de modo a declarar sua importância no crescimento econômico e também sua relevância dentro das linhas de preocupação do Estado. Destaca-se que dentre as atribuições do plano, a mais significativa delas, foi de estabelecer um elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade como um todo. Neste mesmo período também foi reformulado o Conselho Nacional do Turismo e os Fóruns Estaduais, para que se estabelecesse permanente comunicação com as necessidades advindas das regiões, municípios e destinos turísticos[5].

O Programa de Regionalização Turística surgiu justamente nesta perspectiva de descentralização política e atribuição de responsabilidades aos estados e municípios. Como planejamento regional, Beni (2002, p. 111) entende "um conjunto de pólos de desenvolvimento turístico hierarquizados, unidos por uma infra-estrutura comum que, em sua totalidade, contribuem para dinamizar o desenvolvimento econômico e social de extensa parte do território nacional". Beni (2002) explica que o Programa de Regionalização como módulos operacionalizados, buscando ações e resultados em regiões específicas para criação de pólos turísticos.

[5] As informações deste parágrafo foram extraídas do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

5 PLANEJAMENTO FEDERAL E ESTADUAL DE TURISMO NO BRASIL - 2003/2007

Este capítulo descreve, de acordo com a metodologia, os planos federais e estaduais utilizados como fontes documentais, sendo que além da apresentação do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, é também considerado o Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil, visto que a questão da regionalização é entendida como compromisso e também como política do período verificado. Segue também no capítulo a caracterização dos planos estaduais de Santa Catarina e da Paraíba, todavia, antes da introdução dos planos federais, é contextualizado neste o turismo no Brasil, contemplando sua evolução e disposições gerais, que fortalecem o discurso da importância do planejamento das políticas do setor para a economia do país.

5.1 Planejamento do Turismo no Brasil

A caracterização do turismo brasileiro, na atualidade, demonstra claramente a direção do planejamento e a existência de uma política pública como base referencial da atividade. Este estudo já apresentou uma retrospectiva do turismo no Brasil[6], os avanços e mudanças, contudo, é aqui descrita uma breve contextualização do atual cenário turístico do país. Não é discutida a eficácia destas ações, mas, deve-se reconhecer que após alguns planos sem sucesso, o planejamento do turismo hoje, está fortemente direcionado para a regionalização, introduzida como um dos macro-programas da nova Política Nacional de Turismo 2007/2010, para Medaglia *et.al* (2008, p. 3),

> Internacionalmente, o cenário turístico segue sendo marcado pela forte influência da globalização, com padrões, idiomas, moedas e empresas que perpassam nações e fronteiras gerando tendências padrões multinacionais que interferem em todo desenvolvimento turístico mundial.

Estas influências direcionaram uma nova leitura do turismo no Brasil, primeiramente, a descentralização de outras políticas sociais estimulou o governo federal a delegar as funções do turismo aos municípios e, além disso, o modelo mundial de planejamento do turismo hoje, está voltado a distribuir competências e unir forças por meio de roteiros, circuitos e pólos turísticos. A primeira versão da descentralização foi marcada pelo PNMT, na década de 90, que pode ser

[6] Capítulo 4.3.

considerada a primeira demonstração estável do turismo e, em seguida, foi lançada a Política Nacional de Turismo (1996/1999) baseada na modernização da gestão turística e na cooperação público-privada (MEDAGLIA *et.al*, 2008).

Atribuir a competência de gestão do turismo para os municípios certamente mudou substancialmente o entendimento desta atividade no Brasil, porém, percebeu-se que a falta de relações políticas entre partidos municipais, estaduais e federais; a falta de informações mais específicas para gerenciar a atividade e o fato de que municípios isolados de grandes centros não conseguiam aplicar o plano, foram motivos visíveis que causaram descontinuidade do PNMT.

Em verdade, não houve total descontinuidade, uma vez que depois do PNMT o discurso institucional do turismo foi fortificado, houve a partir de então o reconhecimento de que era necessária uma nova estratégia política para gerenciar o setor, mas ainda com suporte na descentralização. A escolha estratégica exige, no campo das políticas públicas, posicionamento e foco, sendo assim, a nova proposta para o turismo surgiu, a partir de 2003, com foco nas regiões turísticas e posicionamento contínuo ao processo de descentralização do país. Foi com a criação do Ministério do Turismo, juntamente com o lançamento do PNT 2003/2007 e, em 2004 com a apresentação do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil, que o turismo foi realmente reconhecido como tendência para fortalecer a economia nacional. A Figura 6 caracteriza os dois principais momentos das políticas de turismo no país.

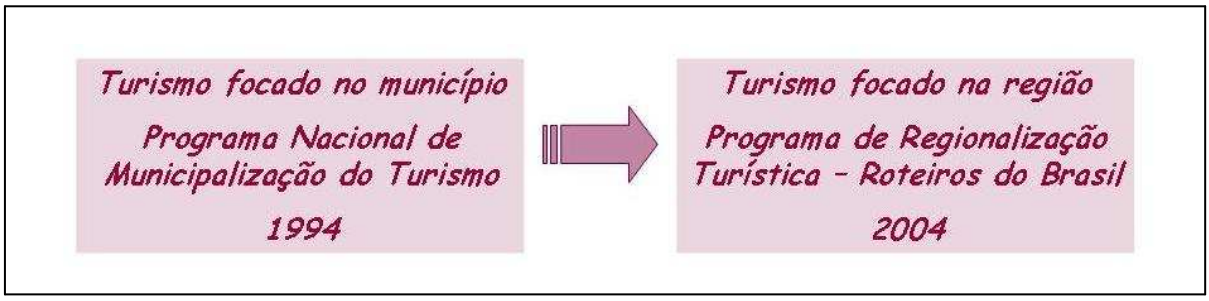

Figura 6: Caracterização das políticas de turismo no Brasil.
Fonte: Elaboração própria.

A criação do Ministério do Turismo atendeu às reivindicações do setor turístico para conciliar as ações políticas da atividade à iniciativa privada, desenvolvendo o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social e inovando na condução de políticas públicas com um modelo de gestão

descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico. Atualmente a estrutura do MTur é composta pelos seguintes órgãos:

- **Secretaria Nacional de Políticas do Turismo:** executa a política nacional orientada pelas diretrizes do Conselho Nacional do Turismo seguindo a estratégia da regionalização para estruturar os produtos turísticos em cada estado. É ainda responsável pela promoção interna e pela qualidade da prestação do serviço turístico brasileiro.
- **Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo:** promove o desenvolvimento da infra-estrutura e a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao turismo.
- **Embratur:** busca qualificar e consolidar o turismo brasileiro no cenário internacional, com ações de promoção, *marketing* e apoio à comercialização dos produtos turísticos nacionais.

A regionalização é a marca do turismo brasileiro e, devido a esta política, o setor nunca esteve tão fortalecido estruturalmente. Ainda que o recorte temporal deste estudo contemple as ações governamentais entre 2003 e 2007, para demonstrar o crescente avanço do turismo e sua inserção na economia nacional, está descrito no Plano Nacional de Turismo 2007/2010 a inclusão da atividade no PAC - Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, o que reafirma a força institucional da atividade neste momento.

A problemática, por outro lado, do disparo no crescimento do turismo e o incentivo dos planos e políticas em garantir grandes metas quantitativas, é utilizar políticas de fomento para o setor, que para Hall (2001) não são sinônimo de planejamento, visto que o fomento não pensa em longo prazo e conduz à massificação do turismo, estimulando apenas crescimento e inibindo o desenvolvimento principalmente relacionado à sustentabilidade.

A comprovação disso pode ser exemplificada por meio da demanda turística, em 2007 o Brasil recebeu 5.025.834 turistas estrangeiros, a maioria argentinos, representando 18,31% das entradas no país. Na seqüência estão Estados Unidos e Portugal, sendo que a principal entrada de turistas é pelo estado de São Paulo, seguido do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. (EMBRATUR, 2008a). Esta entrada de turistas argentinos pode ser interpretada como um turismo de massa, visto que em Santa Catarina, do total de visitantes, mais de 80% são argentinos (EMBRATUR, 2008a), ou seja, há uma concentração massiva de turistas estrangeiros em um

estado brasileiro, o que não significa crescimento e desenvolvimento para o país como um todo.

A demonstração da atual situação do turismo no Brasil, em relação ao crescimento quantitativo, pode ser visualizada por meio de dados estatísticos, uma pesquisa da ABAV (2006) sobre a lucratividade das agências de viagens e turismo no país, verificou que 37,3% declararam estar em crescente lucratividade nos últimos dois anos e, 42% mantiveram-se estáveis. Sobre a hotelaria, a ABIH (2009) afirma que o setor nacional movimenta hoje cerca de US$ 8 bilhões ao ano. A FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, divulgou que em 2005, 37,3% dos domicílios urbanos do Brasil com renda familiar mensal superior a um salário mínimo, tiveram ao menos um de seus membros realizando uma viagem doméstica, como demonstra o Gráfico 1:

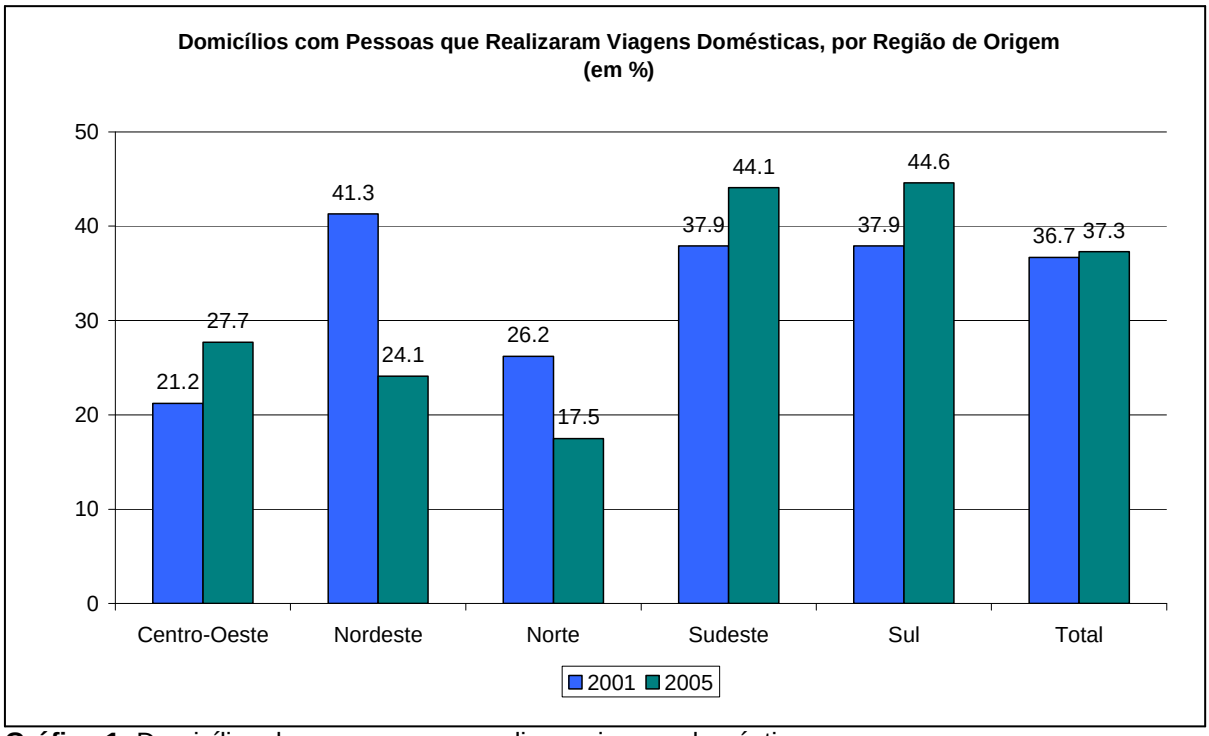

Gráfico 1: Domicílios das pessoas que realizam viagens domésticas.
Fonte: FIPE, 2007, p. 5.

Comparando o total de viajantes entre 2001 e 2005, percebe-se que nas regiões norte e nordeste houve diminuição das viagens, fato relacionado à um problema conjuntural, sendo as duas regiões menos desenvolvidas do país em relação ao PIB e distribuição de renda. A diminuição das viagens nestas regiões fez o total aumentar somente 0,6%, contudo, nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste o

aumento foi de 6 a 7%. Este gráfico confirma que o interesse dos brasileiros em viajar está aumentando gradativamente, e o fato dos números não apresentarem maior impacto é justamente o problema das regiões menos desenvolvidas, o que não traduz que a população destas localidades não esteja interessada em viajar, e sim, que as condições financeiras não permitem.

Sobre a infra-estrutura turística do Brasil, a Tabela 1 apresenta os números das regiões Sul e Nordeste, especificando também os estados de Santa Catarina e Paraíba, já que são as unidades federativas utilizadas para análise desta pesquisa.

Tabela 1: Comparativo da infra-estrutura turística nas regiões Sul/Nordeste em 2007

Infra-Estrutura	Total (Brasil)	Região Sul	Santa Catarina	Região Nordeste	Paraíba
Meios de Hospedagem	5.184	1.023	143	1.086	64
Transportadoras Turísticas	8.055	3.564	229	476	55
Organizadoras de Eventos	721	146	30	111	4
Agências de Turismo	10.227	2.282	465	1.546	112
Parques Temáticos	61	17	3	7	___
Instituições de Ensino	221	56	18	21	4

Fonte: elaboração própria, extraído de EMBRATUR, 2008b.

Percebe-se na tabela que a região Sul, comparada ao Nordeste, detém maior parte da infra-estrutura voltada ao turismo, somente o número de meios de hospedagem da região nordeste é superior. Também se observa que Santa Catarina apresenta infra-estrutura significativa para a região, já a Paraíba está pouco contemplada com empreendimentos turísticos se comparada aos totais do nordeste. Isto mostra que grande parte dos investimentos privados concentram-se no sul do Brasil, limitando o desenvolvimento das demais regiões. Por outro lado, para que os investimentos privados sejam direcionados ao nordeste, deve haver políticas de incentivo e linhas de financiamento capazes de consolidar ações conjuntas do setor público e privado, garantindo retorno e sustentabilidade da infra-estrutura, das empresas e empreendimentos.

5.1.1 Plano Nacional de Turismo 2003/2007

O governo federal, no dia 29 de abril de 2003 lançou o Plano Nacional de Turismo contendo objetivos, diretrizes, metas e programas para a atividade,

vigorando de 2003 até 2007. A principal diferenciação deste plano em relação ao anterior e demais programas antes criados para a atividade turística foi que no mesmo período do lançamento do PNT 2003/2007 foi também criado o Ministério do Turismo, atuando como “articulador do processo de integração dos mais diversos segmentos do setor turístico” (BRASIL, 2003, p. 06). O Plano, que já havia sido desenvolvido em parte pelo antigo governo, foi executado em 2003 pela atual gestão e, com a criação do Ministério do Turismo, procurou além de destacar os roteiros e destinos do Brasil, executar programas e metas para melhor organização do setor de modo a declarar sua relevância dentro das linhas de preocupação do Estado.

A mensagem inicial do Presidente da República aponta o turismo como segmento da economia que pode atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios do crescimento e desenvolvimento do país, tais como geração de empregos, equilíbrio da balança comercial e melhora da infra-estrutura básica por meio dos subsídios e financiamentos do turismo. Entende-se neste discurso governamental que o turismo é visto como o “salvador da pátria”, considerando todas as contribuições sociais, políticas e econômicas à que se aufere a responsabilidade das estatísticas do setor, porém, conforme Cruz e Sansolo (2003), este é o risco que um plano não deve arriscar, principalmente no caso específico deste plano e da própria atividade turística, que necessitam de tempo para validar seus benefícios,

> [...] ao contrário, o que se pode perceber em diversas partes do Brasil e do mundo é que o turismo segue a mesma lógica de produção industrial capitalista e, portanto também produz pobreza, exclusão social e espacial, degradação ambiental entre outros problemas (CRUZ; SANSOLO, 2003, p. 5).

Certamente essa negligencia em relação ao território existe, mas por outro lado, a política e consequentemente o plano de turismo deve atentar para tais aspectos, evolvendo as políticas sociais afins para criar metas e diretrizes, concentradas na qualidade dos destinos antes de preocupar-se com quantidades e estatísticas, como é apresentado o PNT 2003/2007. Noia *et al.* (2007) afirmam que a principal preocupação do Ministério na apresentação do PNT foi afirmar a atividade de maneira sustentável, descentralizada e também interligada às demais políticas sociais. Ainda na mensagem inicial, é possível visualizar de modo geral o que se pretendia com a elaboração do plano naquele momento, buscando construir a

atividade com esforços coletivos por meio da interação entre os setores público e privado e com a visão compartilhada dos processos,

> O Plano Nacional deve ser o elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade no seu todo. Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional (BRASIL, 2003, p. 06).

Considerando como política tudo aquilo que é legítimo, que rege normas e leis, é possível apontar o PNT como a política do turismo no Brasil, pois conforme Cruz e Sansolo (2003, p. 03) “o planejamento é o processo e a política pública é o posicionamento da administração pública frente a um aspecto da vida social em um dado momento”, sendo assim, a função do plano é demonstrar exatamente como esta política irá direcionar as ações do planejamento.

O Plano é visto como o instrumento de planejamento do Ministério do Turismo, onde estão dispostos os objetivos, as metas e os programas que nortearam as ações do Ministério durante o período vigente, foi um modo de visualizar o que governo federal pretendia para a atividade, segundo Acerenza (2002, p.154),

> o planejamento público pode ser definido como um processo racionalizador e indispensável, realizado pela administração pública para organizar e coordenar os recursos disponíveis, com vistas a conquistar o bem-estar e a satisfação das necessidades dos cidadãos e o progresso da coletividade.

Na criação da proposta do plano, houve participação de dirigentes estaduais de turismo, de entidades não governamentais e representantes do setor privado, período em que foram reformulados o Conselho Nacional do Turismo e os Fóruns Estaduais, para que se estabelecesse permanente comunicação com as necessidades advindas das regiões, municípios e destinos turísticos. Destacou-se a regionalização com a finalidade da interiorização e segmentação turística e também a desconcentração de renda seguindo a metodologia de descentralização dos processos políticos. Além destes, outros itens foram apresentados como prioridades do plano, como segurança pública; sustentabilidade dos patrimônios natural e cultural; a atuação do turismo como meio de valorização social e satisfação individual com políticas de lazer; qualificação profissional do setor; inserção no mercado internacional; investimentos em *marketing* e políticas de facilitação para entrada de estrangeiros.

Destacou-se o incremento do turismo interno, que deveria ser fortalecido pelo consumo da sociedade brasileira, na tentativa de oferecer a todos o acesso ao lazer e às férias, respondendo a uma aspiração legítima de todos os cidadãos e tendo no turismo um fator de construção da cidadania e de integração social.

O diagnóstico levantado pelos principais dirigentes de turismo designados conforme cada localidade, concluiu que o Brasil, “apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, estava (e ainda está) longe de ocupar um lugar no cenário turístico mundial compatível com suas potencialidades e vocações” (BRASIL, 2003, p. 17). Outro resultado do diagnóstico foi que a falta de articulação entre os setores governamentais tem gerado políticas descontínuas, pois os recursos (escassos) destinados ao setor não atingiram objetivos comuns, tornando imprescindível a atenção das ações do governo federal neste sentido.

Como princípio norteador, o plano sustenta que para atingir um novo padrão de desenvolvimento do turismo, é necessário o aumento da competitividade do setor, a descentralização das decisões e a preservação ao meio ambiente, onde planejamento e gestão devem orientar e fomentar a atividade nas escalas nacional, regional e municipal. O plano discute ainda que todas suas ações sejam voltadas a dois pressupostos básicos: a ética e a sustentabilidade conduzida por vetores de governo: redução das desigualdades regionais e sociais; geração e distribuição de renda; geração de emprego e ocupação e equilíbrio na balança de pagamentos.

Ao comparar os principais apontamentos do diagnóstico (vetores) aos critérios de análise criados neste estudo[7], é nítido que todos eles são de igual função tanto para o governo federal quanto estadual e municipal, sendo assim, a situação e as exigências primárias do plano, deveriam estar em harmonia em todas as esferas governamentais.

Em vários momentos, o plano aponta para as diversidades regionais e culturais como meio de comercialização do produto turístico brasileiro, com estes dois focos tanto como alternativa em curto prazo, como principal estratégia de sustentabilidade dos destinos. Outro princípio orientador das ações refere-se a um modelo de planejamento e gestão para o turismo, condicionando a harmonia entre os campos econômico-social, político e ambiental, como um meio de desenvolvimento sistêmico para a atividade. Sendo assim, é essencial a articulação

[7] Critérios de análise desenvolvidos como procedimentos metodológicos, apresentados no Capítulo 2.3.

política com os demais ministérios para estimular o crescimento também dos demais setores que podem impulsionar ou subsidiar a atividade turística. Sobre os objetivos propostos pelo PNT 2003/2007, seguem:

- **Objetivos Gerais:**

a) Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais;

b) Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

- **Objetivos Específicos:**

a) Dar qualidade ao produto turístico;

b) Diversificar a oferta turística;

c) Estruturar os destinos turísticos;

d) Ampliar e qualificar o mercado de trabalho;

e) Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional;

f) Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional;

g) Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

Os objetivos pontuados estão abrangentes demais se comparados à realidade atual do turismo no Brasil, em alguns momentos, o plano assume os pontos fracos e as dificuldades do setor, todavia, objetivos como diversificar a oferta turística e ao mesmo tempo conseguir estruturar os destinos, tornam-se complexos para uma atividade que ainda não consegue atingir um grau de organização formal, fato até justificável devido ao tamanho (em área) do país, se comparado aos minúsculos países europeus (Cruz e Sansolo, 2003). A oferta turística que o Brasil oferece já é altamente competitiva e está crescendo, muitas vezes, de maneira independente e espontânea, portanto, o plano deveria salientar, entre estes dois aspectos, somente a estrutura de seus destinos, pois atingir a oferta e a estrutura em apenas quatro anos é utópico para um setor que acaba de criar um Ministério próprio e está construindo seus métodos de mediação, intervenção e avaliação enquanto Estado.

Para atingir os objetivos e demonstrar resultados, são apresentadas cinco metas para os quatro anos de aplicação do plano, sendo elas:

a) Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações;

Estes empregos seriam criados com captação de investimentos e por meio da oferta de crédito com linhas de financiamento, porém, não foram mencionados quais são os bancos ou fontes que oferecem este suporte. O Plano cita ainda que o resultado desta meta devesse gerar investimentos na economia de cerca de 12 bilhões de reais, contudo, não apresenta em que está baseado este número, assim como não sugere um prospecto do crescimento dos números que o turismo representa para a economia.

b) Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil;

Para esta meta é necessário além do aumento do fluxo de turistas, aumentar o tempo de permanência e o gasto médio por visitante, porém, já está comprovado que esta meta não foi atingida, pois o Anuário Estatístico da EMBRATUR de 2008 apresentou 5.025.834 turistas estrangeiros no país. No lançamento no PNT, a estatística de 2002 confirmou 3,8 milhões de estrangeiros, desse modo, percebe-se que de 2003 a 2007 houve um aumento médio de apenas 1,2 milhões na entrada de visitantes estrangeiros.

c) Gerar 8 bilhões de dólares em divisas;

d) Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos;

Esta meta propõe o fortalecimento do turismo interno, contudo, dois pontos devem ser verificados, os transportes aéreo e rodoviário. O plano até afirma que são necessárias reformas em aeroportos de pequeno porte, o que não está evidente é a realidade das empresas aéreas nacionais, que ainda não oferecem condições financeiras voltadas à realidade econômica do consumidor interno para que o turista doméstico consiga viajar com freqüência, principalmente devido à falta de competitividade e incentivo do governo para entrada de novas empresas do setor aéreo. Sobre o transporte rodoviário, o plano diz que “o fortalecimento do mercado interno vai impactar também positivamente os números do deslocamento rodoviário” (BRASIL, PNT, 2003, p. 30). Esta citação não é compatível com a verdadeira situação das rodovias brasileiras, que atualmente sofrem de aspectos como a falta de conservação, sinalização e fiscalização (NOIA *et al.*, 2007, p. 30).

e) Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada estado;

Durante todo o plano está evidenciada a importância da regionalização do turismo, e nesta meta, percebe-se que repassando tanto para os próprios estados

quanto aos municípios a responsabilidade de ofertar regiões competitivas, é a melhor estratégia para o crescimento dos mercados interno e externo e, certamente, a única meta compatível com a realidade do turismo e possível de ser implementada.

Estas metas, ao mesmo tempo em que são lógicas em quantificar suas pretensões, não comprovam a realidade apresentada e a desejada, "percebe-se, claramente, a insuficiência de dados como, por exemplo, a participação real do turismo no PIB brasileiro e a participação efetiva da iniciativa privada (*trade)*" (NOIA *et al.*, 2007, p. 29).

Para cumprir com os objetivos e metas, a estrutura do plano está disposta em sete macro-programas subdivididos em programas específicos, como apresenta o Quadro 3.

MACRO PROGRAMA	DESCRIÇÃO
1- Gestão e Relações Institucionais	• Programa de acompanhamento do Conselho Nacional do Turismo • Programa de avaliação e monitoramento do plano • Programa de relações internacionais
2- Fomento	• Programa de atração de investimento • Programa de financiamento para o turismo
3- Infra-estrutura	• Programa de desenvolvimento regional • Programa de acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial
4- Estruturação e diversificação da oferta turística	• Programa de roteiros integrados • Programa de segmentação
5- Qualidade do produto turístico	• Programa de normatização da atividade turística • Programa de qualificação profissional
6- Programa e apoio à comercialização	• Programa de promoção nacional e internacional do turismo brasileiro • Programa de reposicionamento da imagem do Brasil • Programa de apoio à comercialização
7- Informações turísticas	• Programa de base de dados • Programa de pesquisa de demanda • Programa de avaliação de impacto do turismo • Programa de avaliação de oportunidade de investimento

Quadro 3: Macro Programas do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.
Fonte: Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

Para Noia *et al.* (2007) o plano não apresenta uma metodologia explícita, é relatado que houve a participação de entidades, instituições e empresas, mas não foi realizado nenhum método para validação destes resultados, assim como os representantes, ao que indica, foram selecionados de maneira aleatória.

5.1.2 Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil

A elaboração do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil[8] foi lançado oficialmente pelo governo federal em 2004, um ano após a implantação do PNT 2003/2007, que destacou em todos os discursos a descentralização política e a distribuição de renda que seriam atingidos com a regionalização da atividade. O processo da regionalização aplica um novo modelo de desenvolvimento do turismo no Brasil, que já era fortemente marcado pelo Plano de Municipalização do Turismo lançado em 1994, buscando a integração destes municípios, fortificando as regiões e criando Roteiros Turísticos. A base conceitual descrita no programa afirma que a regionalização exige novas estratégias de gestão de políticas públicas, inclusive a questão de que as regiões turísticas não precisam acompanhar a divisão administrativa do país, elas devem surgir pelas afinidades culturais, ambientais ou de qualquer semelhança que em relação ao turismo.

O planejamento regional é uma forma de minimizar alguns aspectos negativos que envolvem o território e a organização econômica, social, educacional dentre outros relevantes aspectos referentes ao planejamento do espaço público. Pensar em planejamento regional do turismo significa entender o território como espaço e lugar de interação entre o homem e a natureza e utilizá-lo como ferramenta para aglomerar destinos em uma única região geográfica com características similares, formando agrupamentos; zonas; pólos; circuitos ou roteiros turísticos[9].

A consolidação da regionalização exige um novo modelo de comunicação entre as esferas de poder, uma vez que o governo federal atua como Estado Descentralizado e Regulatório, oferecendo suporte, mas condicionando parte do processo decisório aos estados e municípios que conjugam o aglomerado turístico. Sendo assim, “regionalização do turismo é um modelo de gestão de política descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (BRASIL, 2004a, p. 11).

---

[8] O Programa seguiu as orientações do PNT 2003/2007, fundamentado no Macro Programa 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística.

[9] Termos utilizados pelas Unidades Federativas como aplicação do Programa de Regionalização, contudo, existem algumas diferenças entre essas nomenclaturas, mas o MTur ainda não disponibilizou um documento específico para regulamentar a utilização dos termos.

A própria organização social dos municípios sofre mudanças, já que a regionalização pretende um “pensar coletivo” do setor, adaptando os agentes econômicos com novas estratégias, interagindo o poder público, a iniciativa privada e a comunidade, induzindo-os a uma visão global de planejamento e prestação de serviços, conforme Bahl (2000, p. 17),

> região turística poderia ser considerada como uma região alicerçada em elementos naturais e nos provenientes da intervenção humana evidenciados na existência de um legado cultural, equipamentos e instalações que associados aos fluxos turísticos poderiam acarretar equilíbrios e desequilíbrios, podendo até se consolidar em regiões previamente estabelecidas.

Na compreensão do espaço, a regionalização pode ser entendida como uma ação de reconstrução ou reaproveitamento do território, para Dreher e Salini (2008, p. 3), “essa reconstrução implica uma nova ordenação territorial que, modifica os padrões e impõe mudanças no desenvolvimento”, apresentando a organização e a forma de produção/consumo de uma sociedade. Sobre a interpretação do termo “região”, Acerenza (2002) comenta que existem vários critérios que podem limitar uma região, sendo os mais conhecidos os critérios da homogeneidade, da nodalidade e o da programação. A homogeneidade considera algum elemento comum que possa caracterizar o espaço geográfico em questão, como os vetores econômico, social e político; já o critério da nodalidade está baseado na interdependência de diferentes centros urbanos em um mesmo território e, a programação, explica os limites regionais em função das divisões administrativas e políticas do espaço em questão.

Para viabilização do Programa de Regionalização foram realizadas, em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, entre 15 de março e 07 de abril de 2004, Oficinas de Planejamento e Definição de Estratégias. Nestas oficinas foi possível identificar e apresentar o primeiro mapeamento da regionalização, com 219 regiões turísticas, inserindo 3.203 municípios/distritos brasileiros, descrevendo também as necessidades e potencialidades de cada uma das regiões (BRASIL, 2004b). A cada ano este mapeamento regional é alterado, o Quadro 4 apresenta essa evolução.

ANO	REGIÕES	MUNICÍPIOS	ROTEIROS
2004	219	3.203	
2005	200	3.819	
2006	149 116 prioritárias	1.207 474 prioritários	396 87 prioritários
2007	59 prioritárias	740 prioritários	65 destinos prioritários

Quadro 4: Evolução da regionalização turística no Brasil.
Fonte: Elaboração própria.

De 2004 para 2005, cresceu o número de municípios enquanto que as regiões turísticas foram reduzidas. Já em 2006, foram apresentados no Salão de Turismo 396 roteiros, que antes não eram identificados, envolvendo 149 regiões turísticas e 1.207 municípios, sendo que 116 dessas regiões, 474 municípios e 87 roteiros foram considerados prioritários, buscando alcançar padrão de qualidade internacional. Em 2007 foram criados os 65 destinos indutores para o desenvolvimento do turismo, com abrangência em 740 municípios e 59 regiões turísticas. Destes 65 destinos indutores, 23 estão na região Nordeste, 12 no Sudeste, 10 no Centro-Oeste, 11 no Norte e 9 no Sul.

A administração e coordenação do programa são organizadas com a seguinte estrutura:

a) Âmbito nacional: Ministério do Turismo > Conselho Nacional de Turismo;

b) Âmbito estadual: Órgão Oficial de Turismo da UF > Fórum Estadual de Turismo;

c) Âmbito regional[10]: Instância de Governança Regional > fórum; conselho; comitê.

d) Âmbito municipal: Órgão Municipal de Turismo > Colegiado Local.

Burocraticamente, o programa é dividido em dois documentos principais: as diretrizes políticas e as operacionais. Nas diretrizes políticas são apresentadas as estratégias e conseqüentes ações operacionais destas, já nas diretrizes operacionais são caracterizados nove módulos (baseados nas linhas estratégicas das diretrizes políticas), que oferecem suporte ao processo de regionalização, conforme sintetizado na Figura 7.

[10] As atribuições e responsabilidades das Instâncias Regionais não serão abordadas pela pesquisa devido ao fato de quem não estão inseridas como critério de análise dos procedimentos metodológicos.

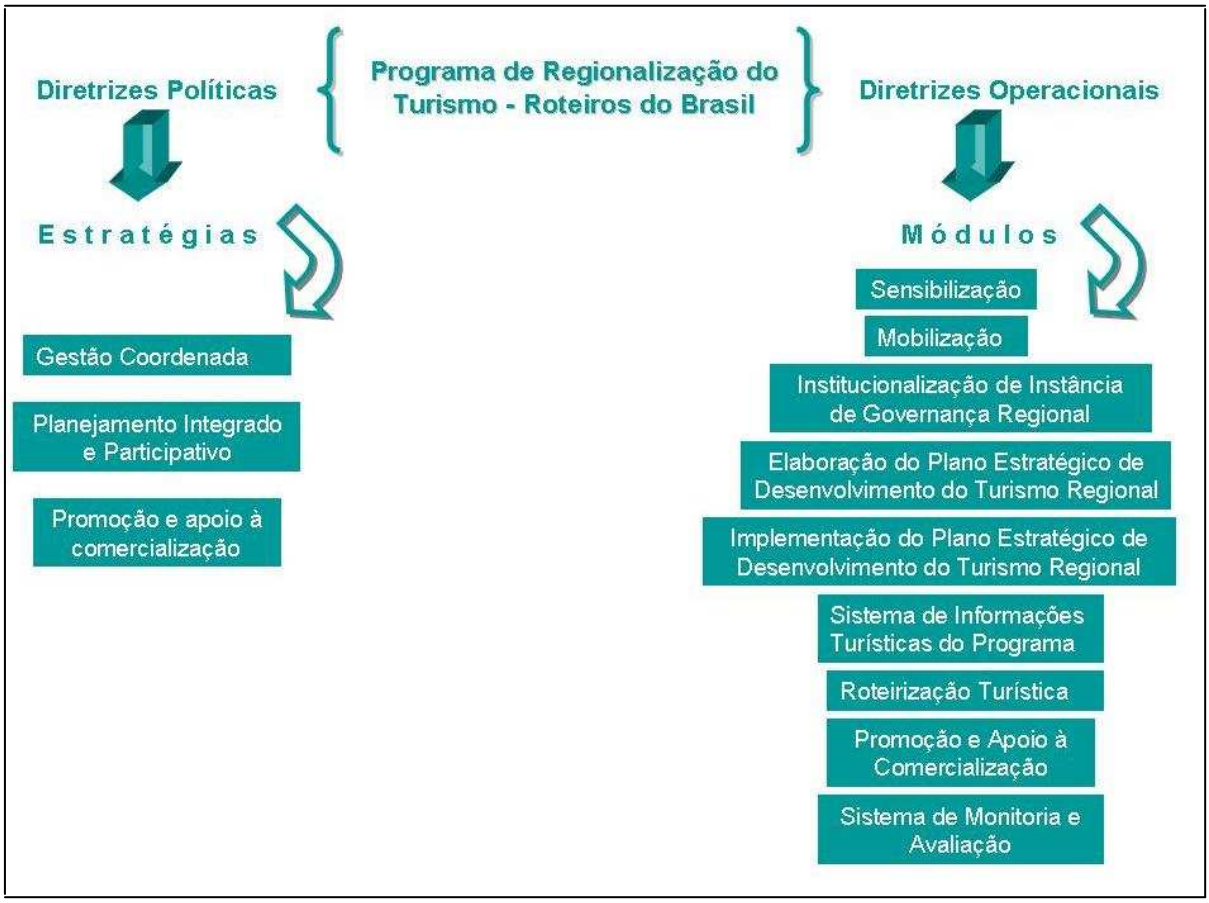

Figura 7: Diretrizes do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil.
Fonte: Elaboração própria, adaptado de BRASIL, 2004a, BRASIL, 2004b.

As estratégias apresentadas nas diretrizes políticas servem como matriz operacional para encaminhar as ações específicas do programa, seus objetivos centrais são:

Gestão Coordenada: é utilizado como o princípio norteador do processo da regionalização, visa a formação de parcerias nas esferas federal, estadual e municipal integradas também com a iniciativa privada e a comunidade, organizando uma infra-estrutura política, técnica e administrativa para executar a proposta e elaborar parâmetros de avaliação e monitoramento.

Planejamento Integrado e Participativo: organização e gestão do território, democratizando os espaços e as representações políticas regionais por meio da viabilização de planos estratégicos.

Promoção e Apoio à Comercialização: definição de etapas operacionais, como formação de redes, educação para o mercado, formatação de roteiros e estratégias de comercialização da região turística.

Os módulos orientadores das diretrizes operacionais não precisam necessariamente seguir a ordem numérica, cada região tem um estágio de

desenvolvimento, assim, cada uma pode vincular-se ao módulo em que se apresenta, ou até revisar a relação com o programa iniciando ajustes desde o primeiro módulo proposto. O Quadro 5 caracteriza cada módulo:

MÓDULO	CARACTERÍSTICA
1. Sensibilização	Sensibilizar os envolvidos para assumir responsabilidades sobre o desenvolvimento da região turística, apoiando os estados na identificação de lideranças do setor privado envolvidas com o turismo para incluí-las no processo da regionalização.
2. Mobilização	É uma estratégia de educação para a comunidade compreender sua importância e responsabilidade no desenvolvimento do programa de regionalização.
3. Institucionalização da Instância de Governança Regional	Criação de uma organização em cada região atuando como representante dos interesses comuns dos municípios envolvidos, visando acompanhamento, coordenação e gestão da atividade turística. Pode ser criada sob característica de um fórum ou um conselho, sendo a Instância Regional encarregada de gerir o programa de regionalização atuando como interlocutora dos interesses da região turística com o estado e a esfera federal.
4. Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional	Implementação do Planejamento Integrado e Participativo para elaboração do planejamento estratégico, em cada região turística, visando a interação entre a sociedade, o poder público e a iniciativa privada, otimizando recursos materiais e financeiros de acordo com as metas, em curto, médio ou longo prazo. Esse módulo divide-se em duas fases: a) Análise Situacional da região e do mercado turístico, realizado por meio dos Inventários Turísticos dos municípios envolvidos formando apenas um inventário para a região; b) Elaboração do Planejamento Estratégico desenvolvendo metas e estratégias para o futuro da região.
5. Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional	A partir dos dados obtidos no módulo 4, esta etapa prevê a implantação do Plano Estratégico em cada região, por meio de projetos específicos, tais como: elaboração de roteiros específicos; infra-estrutura turística; infra-estrutura de apoio ao turismo; promoção e comercialização de produtos turísticos; qualificação de serviços turísticos; gestão sustentável dos atrativos naturais, dentre outros que a região apresentar necessidade.
6. Sistemas de Informações Turísticas	Criação de um banco de dados sobre cada região turística, reunindo informações dos municípios e da própria região e, posteriormente, disponibilizar este sistema de informações, por meio das estratégias e tecnologias de comunicação.
7. Roteirização Turística	Etapa que visa a criação dos Roteiros Turísticos, com base no inventário da oferta turística, incentivando e promovendo um novo produto: a região como um atrativo.
8. Promoção e Apoio à Comercialização	A promoção e o apoio à comercialização são, para o plano de regionalização, estratégias para desenvolver os produtos turísticos e fazer com que se consolidem os objetivos de competitividade e sustentabilidade. Neste

	módulo sugere-se a elaboração do Plano de Marketing e a utilização do evento nacional Salão do Turismo como meio de apresentação dos novos produtos desenvolvidos pelo Programa de Regionalização.
9. Sistema de Monitoria e Avaliação	É um sistema de gestão objetivando avaliar metas e ações envolvendo todos os planos, projetos e programas relacionados à regionalização turística, por meio de indicadores de impactos positivos/negativos (indicadores ambientais, socioculturais e econômicos).

Quadro 5: Módulos Operacionais do Programa de Regionalização Turística
Fonte: Elaboração própria, adaptado de BRASIL, 2004.

A regionalização, portanto, pode oferecer um diferencial mercadológico, contudo, "a cooperação e a parceria devem existir entre os atores envolvidos neste processo, como: organizações da sociedade, instâncias de governos, iniciativa privada e comunidade" (DREHER; SALINI, 2008, p. 1). Um aspecto preocupante na formação de regiões é o fato de que os municípios estão buscando a inclusão em roteiros turísticos, muitas vezes, deslumbrados com a expectativa econômica da atividade turística, principalmente porque a regionalização tem apresentado resultados imediatos em relação ao antigo PNMT. Contudo, regionalizar, significa trabalhar um conjunto de decisões, que quando integradas e atuando em sintonia com a política estadual e federal, podem constituir uma base sólida para consolidação do turismo como atividade econômica relevante.

5.2 Planejamento do Turismo em Santa Catarina e Paraíba

Este capítulo contextualiza o cenário turístico dos estados de Santa Catarina e Paraíba, como também apresenta detalhadamente cada um de seus planos, utilizados como fonte documental para verificar como acontece a interferência do governo federal nestas unidades federativas.

5.2.1 Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina – PDIL

Antes de analisar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina – PDIL, é importante considerar as principais leis e políticas que nortearam o turismo no estado, sendo neste estudo utilizada a seguinte retrospectiva:

- Lei nº 3.684 de 1965, que criou o Serviço Estadual de Turismo visando orientar, fomentar e fiscalizar o turismo no estado. (SANTA CATARINA, 2008a);
- Criação da Santa Catarina Turismo S/A – Santur, empresa de economia mista criada em 28 de junho de 1977, com objetivo de fomento e divulgação da

política estadual de turismo, vinculada a Secretaria de Estado e Turismo, Cultura e Esporte (SANTUR, 2008);

- Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003, que criou a Secretaria da Organização do Lazer – SOL, visando integrar o planejamento e executar as atividades de lazer no estado (SANTA CATARINA, 2004b);
- Lei nº 13.336, de 08 de março de 2005, que instituiu o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura - FUNCULTURAL, o Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO, e o Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte - FUNDESPORTE, no âmbito do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte – SEITEC (SANTA CATARINA, 2008b);
- Lei nº 13.792, de 18 de julho de 2006, que instituiu o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina – PDIL, que estabeleceu políticas, diretrizes e programas para as três áreas envolvidas (SANTA CATARINA, 2008c).

O PDIL foi desenvolvido em 2004 com a finalidade de integração das áreas da cultura, esporte e turismo do estado. A proposta para desenvolvimento desta política norteadora foi sugerida pela Secretaria de Organização do Lazer – SOL, que é formada por três instituições: Fundação Catarinense de Cultura (FCC), Fundação Catarinense do Desporto (Fesporte) e Santa Catarina Turismo (Santur)[11]. A SOL foi criada em 30 de janeiro de 2003 por meio da Lei Complementar nº 243 (SANTA CATARINA, 2004b), um ano antes do lançamento do PDIL, contudo, já com intenção de integrar o planejamento e executar as atividades de lazer do estado.

O modelo de descentralização adotado pelo estado está nítido com a criação das SDR's – Secretarias de Desenvolvimento Regional, contemplando um gerente em cada uma das 29 regiões criadas, chamado Gerente da Organização do Lazer (GEROL), subordinado ao Secretário Regional.

O mapa das 29 regiões do estado segue na Figura 8, sendo que estas regiões e seus respectivos gerentes têm a função de atender as necessidades de todas as secretarias do estado, inclusive da SOL, sendo que para o turismo é utilizado outro mapa de divisão territorial.

[11] O Plano contempla como lazer, as ações do turismo, esporte e cultura, porém, neste trabalho serão consideradas apenas as questões específicas do turismo, com utilização de dados da Santa Catarina Turismo – SANTUR.

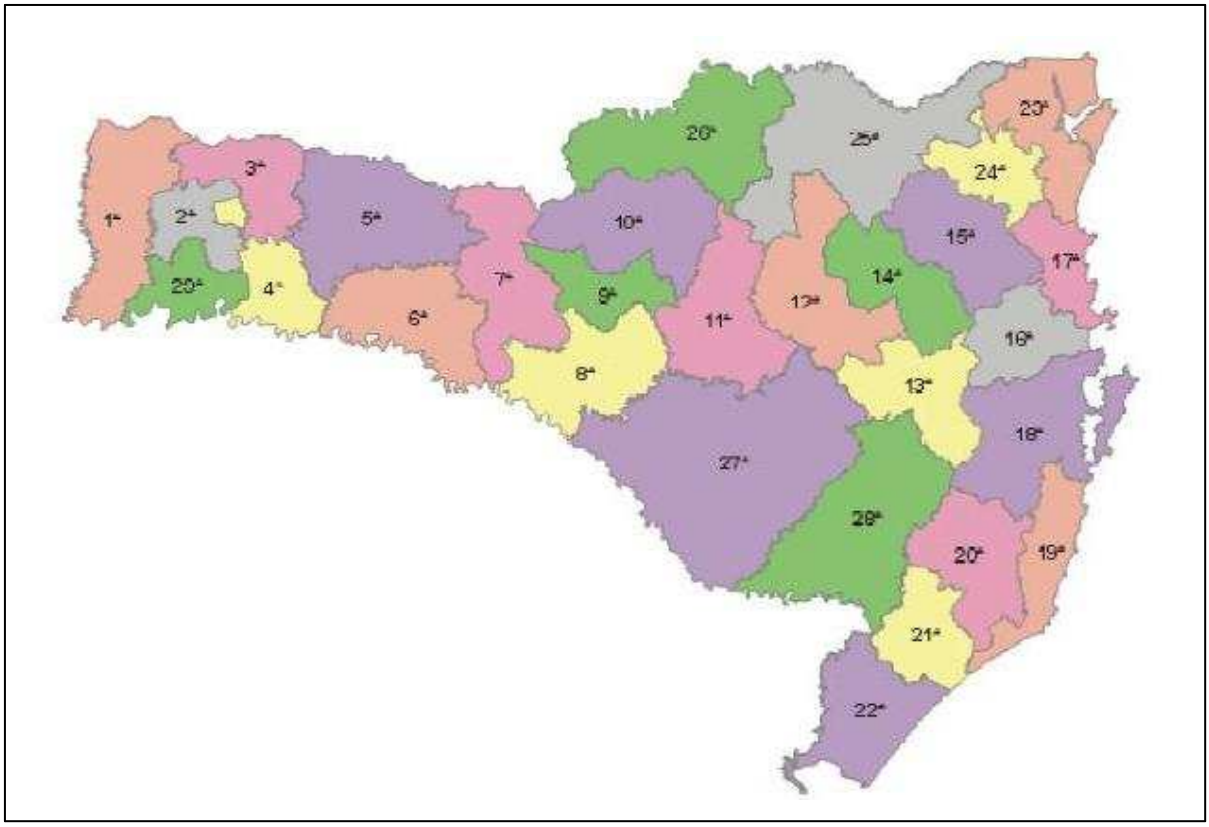

Figura 8: Divisão Regional do Estado de Santa Catarina correspondente às SDR's.
Fonte: Santa Catarina, 2004b, p. 2.

Os Entrevistados A e B confirmam que a SOL foi criada a partir da orientação do próprio estado, que apóia as ações do turismo e percebeu que o trabalho integrado, ainda com a cultura e esportes, poderia fortalecer o planejamento das três áreas. No Resumo Executivo do plano é apresentado o diagnóstico da situação, a cadeia produtiva do lazer e o estudo de mercado que foram necessários para projetar o plano, assim como descreve a composição do lazer no estado. Como aspectos relevantes do turismo, foram identificados 747 atrativos naturais, 726 atrativos culturais e a realização de 77 eventos, totalizando 83 equipamentos turísticos em Santa Catarina.

A estrutura da gestão do turismo em Santa Catarina é formada pela SOL e pela SANTUR – Santa Catarina Turismo S/A, sendo que a SOL é responsável pelas questões institucionais, como a política do estado, relacionando-se diretamente com o MTur, já a Santur é voltada às ações conduzidas da Embratur, nos quesitos de promoção e marketing.

O PDIL, assim como a SOL, foi criado por meio da iniciativa do próprio estado, desenvolvido por uma empresa de consultoria da área de turismo através de

licitação pública, para “desenvolver uma pesquisa nos 293 municípios do estado, envolvendo as SDR’s, trabalhando a descentralização” (Entrevistado B). O plano é extenso, com estudo da gestão da política de desenvolvimento do lazer; plano de lazer integrado; plano de marketing; plano de aperfeiçoamento e capacitação; avaliação ambiental; estudo de mercado; estudo de etnias; programa de ações e por fim, benefícios e resultados.

Os programas e ações do plano foram desenvolvidos para “envolver todos os setores da comunidade e do setor público, integrando Estado e municípios de forma a maximizar seus esforços e recursos em ações coordenadas junto com o setor privado e a população local” (SANTA CATARINA, 2004a, p. 22). O PDIL prioriza cinco áreas para formulação de uma única política de lazer, sendo: política de comunicação; de produto; ambiental; de competitividade: qualidade e eficiência e ainda, política estratégica: posicionamento e foco.

A descentralização priorizada no plano recomenda funções às três secretarias envolvidas, à própria SOL e também às SDR’s, como caracteriza o Quadro 6.

Organização	Ações Organizacionais
SOL	1) Revisar atribuições da SOL e demais integrantes do Sistema de Lazer constantes na Lei Complementar nº243 2) Definir estratégia de serviços / clientes de oferta e demanda de lazer e estabelecer indicadores de desempenho (integra PDIL) 3) Concentrar o sistema de planejamento integrado do lazer 4) Elaborar Regimento Interno 5) Criar Conselho de Lazer, com atribuições não conflitantes em relação a dos conselhos setoriais existentes. 6) Levantar as necessidades de treinamento dos funcionários e preparar plano de capacitação 7) Realizar concurso para preenchimento de cargos 8) Implementar programa de treinamento customizado às suas necessidades 9) Sugere-se concentrar o processo administrativo e operacional de captação de recursos como encargo de uma Diretoria de Captação e Fomento. 10) Normatizar competências em manuais
SANTUR	1) Analisar a viabilidade de se continuar com o formato de empresa de economia mista ou transformá-la em uma fundação, um instituto, uma autarquia ou mesmo integrá-la à administração direta. 2) Revisar Estatuto e Regimento Interno 3) Rever sua estrutura administrativa, com a intenção de torná-la mais ágil e com menos níveis hierárquicos. 4) Levantar as necessidades de treinamento dos funcionários e preparar plano de capacitação 5) Realizar concurso para preenchimento de cargos, principalmente técnico. 6) Normatizar competências em manuais 7) Sugere-se concentrar o processo administrativo e operacional de desenvolvimento do turismo receptivo como encargo de uma Diretoria de Competitividade, substituindo a de Planejamento. 8) Analisar a oportunidade de criação de uma Diretoria Internacional considerando a ação empreendida pelo próprio Estado através de sua Secretaria de Assuntos Internacionais e da Embratur através de seus escritórios de promoção. 9) Implementar programa de treinamento customizado às suas necessidades
FESPORTE	1) Revisar Estatuto e Regimento Interno 2) Estabilizar quadro de pessoal, hoje vinculado à SEI 3) Normatizar suas competências em manuais 4) Levantar as necessidades de treinamento dos funcionários e preparar plano de capacitação 5) Implementar programa de treinamento customizado às suas necessidades
FCC	1) Revisar Estatuto e Regimento Interno 2) Levantar necessidades de treinamento dos funcionários e preparar plano de capacitação 3) Implementar um programa de treinamento customizado às suas necessidades 4) Ampliar leque de atuação geográfica ao interior do Estado

	5) Normalizar competências em manuais
SDR'S	1) Levantar as necessidades de treinamento das GEROL's e preparar plano de capacitação 2) Implementar programa de treinamento customizado às necessidades das GEROL's 3) Reforçar estrutura física e equipamentos utilizados pela GEROL

Quadro 6: Sumário das Recomendações Organizacionais
Fonte: Ruschmann Consultores, entrevistas com integrantes da SOL, SANTUR, FESPORTE, FCC e SDR's, extraído de Santa Catarina, 2004a, p. 3.

O Programa 4 do plano, referente ao desenvolvimento do turismo, contempla um sub-programa de Regionalização do Turismo, visando padronizar os roteiros e regiões turísticas para a política pública do estado, consolidando a aplicação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. A divisão regional para o turismo, já existia em Santa Catarina, antes mesmo do lançamento do Programa de Regionalização, contudo, com as novas diretrizes do ministério estas regiões foram reformuladas com apoio do Senac, apresentando oito regiões no total[12], conforme a Figura 9.

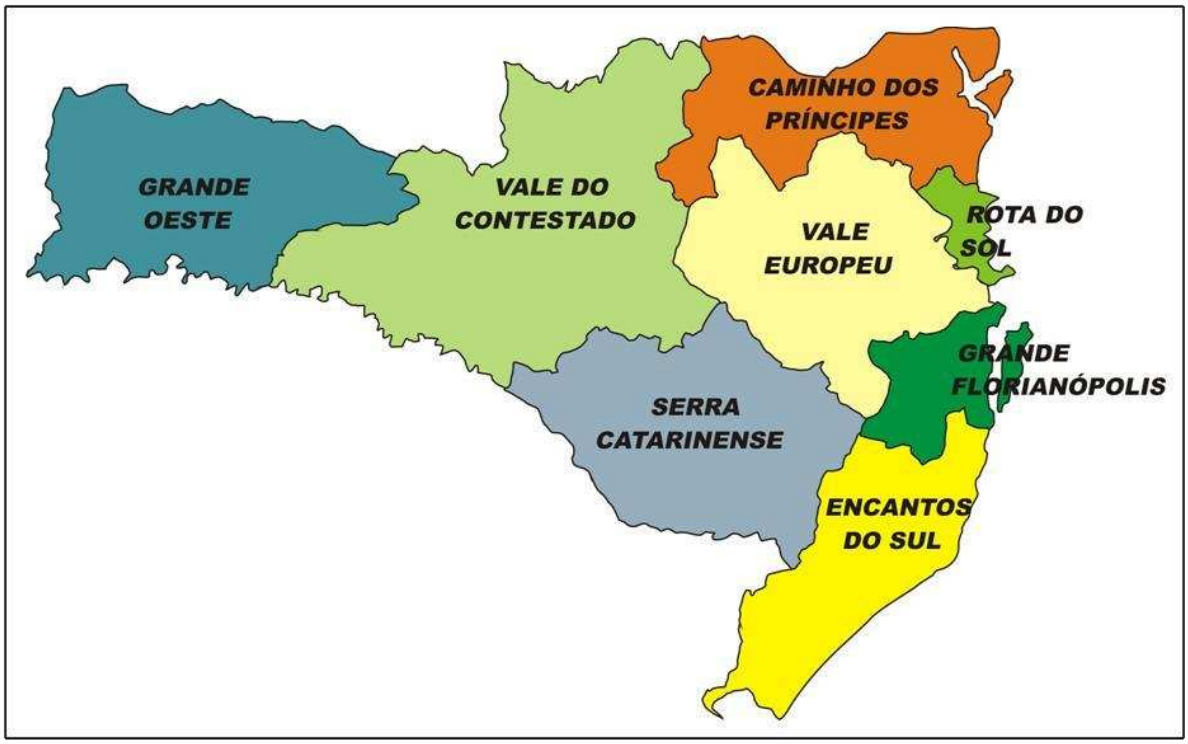

Figura 9: Regionalização Turística de Santa Catarina.
Fonte: SANTUR, 2008b.

Os municípios envolvidos em cada região são:

- **Rota do Sol:** Balneário Camboriú, Itapema, Bombinhas, Porto Belo, Itajaí, Penha e Balneário Piçarras;

[12] Em 2008 foi criada a nona região turística, chamada Caminho dos Canyons, contudo, foi utilizado o mapa correspondente ao recorte temporal da pesquisa.

- **Encantos do Sul:** Garopaba, Imbituba, Laguna, Praia Grande, Jaguaruna, Araranguá, Içara, Arroio do Silva, Sombrio, Balneário Gaivota, Criciúma, Urussanga, Nova Veneza, Orleans, Gravatal, Tubarão, São João do Sul, São Martinho e Santa Rosa de Lima;
- **Grande Florianópolis:** Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, São José, Biguaçu, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, São Pedro de Alcântara e Rancho Queimado;
- **Caminho dos Príncipes:** Joinville, Jaraguá do Sul, São Bento do Sul, Rio Negrinho, Corupá, Campo Alegre, Itaiópolis, São Francisco do Sul, Itapoá, Barra do Sul, Barra Velha;
- **Vale Europeu:** Blumenau, Pomerode, Brusque, Botuverá, Indaial, Timbó, Gaspar, Guabiruba, Rio do Sul, Ibirima, Apiúna, Presidente Getúlio, Doutor Pedrinho, Rio dos Cedros, Rodeio, Nova Trento e São João Batista;
- **Serra Catarinense:** Lages, Urubici, São Joaquim, Bom Jardim da Serra e Urupema;
- **Vale do Contestado:** Treze Tílias, Fraiburgo, Piratuba, Videira, Tangará, Pinheiro Preto, Porto União, Caçador, Irani, Ita, Seara e Frei Rogério;
- **Grande Oeste:** Chapecó, São Miguel do Oeste, Xanxerê, Águas de Chapecó, Palmitos, São Carlos, Quilombo, Caibi, Saudades, Itapiranga, Abelardo Luz, São Domingos, Dionísio Cerqueira, Anchieta, Paraíso e São José do Cedro.

A criação do PDIL foi direcionada pela metodologia da análise *swot*, visualizando os pontos fortes; os pontos fracos; as oportunidades e os riscos do produto do Lazer Integrado de Santa Catarina, em relação à: infra-estrutura, aspectos mercadológicos e gestão. Sobre as instituições e parceiros do PDIL, a SOL estabeleceu critérios de relacionamento com aqueles que envolvem seu trabalho, objetivando "encontrar um caminho para o futuro das atividades, elevando a eficiência da gestão, aumentando a qualidade da comunicação, o grau de confiabilidade e a melhor imagem da Instituição" (SANTA CATARINA, 2004c, p. 29). O modelo negocial das instituições e ações está resumido no Quadro 7.

	INSTITUIÇÕES	**AÇÕES**
Instituições integradas a SOL	FCC, FESPORTE, SANTUR, GEROLs	Estabelecer acordos de Direção
Parceiros	SEBRAE, SENAC, FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO, ABIH, ABEOC, ABRAJET, FEDERAÇÕES DE ESPORTES,	Estabelecer estratégias conjuntas

	ASSOCIAÇÕES CULTURAIS	
Bancos	PÚBLICOS E PRIVADOS	Financiamentos
Intermediários	Pessoas e instituições envolvidas nos projetos	Facilitadores e multiplicadores das ações da SOL
Investidores	Empresas (pessoas jurídicas) e patrocinadores	Financiamento, apoio ou patrocínio de atividades da cultura, do esporte e do turismo
Fornecedores	Empresas do setor de cultura, esportes e de turismo	Matérias primas e equipamentos

Quadro 7: Instituições e Ações relacionadas com a SOL.
Fonte: SANTA CATARINA, 2004c, p. 29.

A intervenção do ministério no desenvolvimento de Santa Catarina acontece exclusivamente por meio do Programa de Regionalização, sendo que o PDIL e a SOL não tem relação direta com o MTur. O Entrevistado C afirma que não houve interlocução nem disponibilidade de recursos para elaboração do PDIL, somente algumas de suas ações podem ser concretizadas com recursos captados através do governo federal. Sobre os objetivos do plano, os Entrevistados A e B afirmam que no momento de sua criação havia uma vertente, contudo, até com a evolução do Programa de Regionalização, atualmente o plano cumpre apenas uma etapa como módulo do programa nacional. Ainda assim, o Entrevistado A, critica que o plano tornou-se muito acadêmico, sem ações operacionais, com necessidade, por exemplo, de um planejamento detalhado de marketing para o estado.

Outra consideração sobre a eficácia do PDIL é sobre sua condução, sobre as mudanças na direção, uma vez que deve ser coordenado por recursos humanos capazes de identificar necessidades e conduzir ações para as três áreas: turismo, cultura e esportes. Como a administração do plano é de responsabilidade da SOL, o diretor geral desta secretaria, segundo o Entrevistado B, não consegue direcionar continuidade às diretrizes, pois muitas vezes não possui conhecimento suficiente nas três áreas de abrangência.

No contexto das estatísticas de turismo do estado, dados da Embratur confirmam que o principal mercado estrangeiro de Santa Catarina é a Argentina, que em 2007, totalizou 87,81% dos turistas estrangeiros no estado e, no mesmo ano, Florianópolis representou o 3º destino mais visitado por estrangeiros no Brasil, a Tabela 2 apresenta o crescimento do movimento de turistas entre 2005 e 2007 e a Tabela 3 a receita estimada no estado.

Tabela 2: Movimento Estimado de turistas em Santa Catarina

ORIGEM	2005	2006	2007
NACIONAIS	2.570.651	2.937.561	3.539.198
ESTRANGEIROS	202.211	211.782	468.954
TOTAL	2.772.862	3.149.343	4.008.152

Fonte: Adaptado pela autora, extraído de SANTUR, 2007, p. 5; SANTUR, 2008c, p. 5.

Tabela 3: Receita estimada em dólar em Santa Catarina

RECEITA	2005	2006	2007
NACIONAIS	450.274.634,45	547.282.803,47	979.068.359,01
ESTRANGEIROS	55.555.235,75	58.253.489,81	196.353.459,03
TOTAL	505.829.870,20	605.536.293,28	1.175.421.818,04

Fonte: Adaptado pela autora, extraído de SANTUR, 2007, p. 6; SANTUR, 2008c, p. 6.

A taxa de ocupação da rede hoteleira atingiu 70,36% do total dos leitos (SANTUR, 2008c, p. 7) e, dados da ABIH apresentam 335 hotéis cadastrados no estado, sendo que nacionalmente, Santa Catarina está em 3º lugar na oferta de número de apartamentos, com 14.886.

5.2.2 Plano de Desenvolvimento Estratégico da Paraíba 2020

Na análise do estado da Paraíba, verificou-se que não existe uma política e nenhum plano desenvolvido especificamente para o turismo no período desta pesquisa (entre 2003 e 2007), o único documento onde é possível visualizar ações para o setor, é no Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020, que dentre suas estratégias prioritárias, destaca a importância do turismo para a economia do estado. Portanto, foi com este documento, mesmo não sendo prioritário para a atividade turística, que foram construídos os quadros comparativos objetivando os critérios de análise no próximo capítulo.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020 “expressa um conjunto articulado de iniciativas e ações para a construção do futuro desejado da Paraíba, transformando a realidade e preparando o Estado para os grandes desafios do futuro” (PARAÍBA, 2008, p. 3). O plano é um referencial do governo e dos agentes sociais envolvidos no processo de desenvolvimento do estado, apresentando estratégias prioritárias de 2008 até 2020. Os princípios norteadores do estado são: planejamento participativo e desenvolvimento sustentável, sendo que a construção das estratégias contemplou a metodologia de identificação de oportunidades e ameaças (ambiente externo) e potencialidades e estrangulamentos (ambiente interno), como é observado na Figura 10.

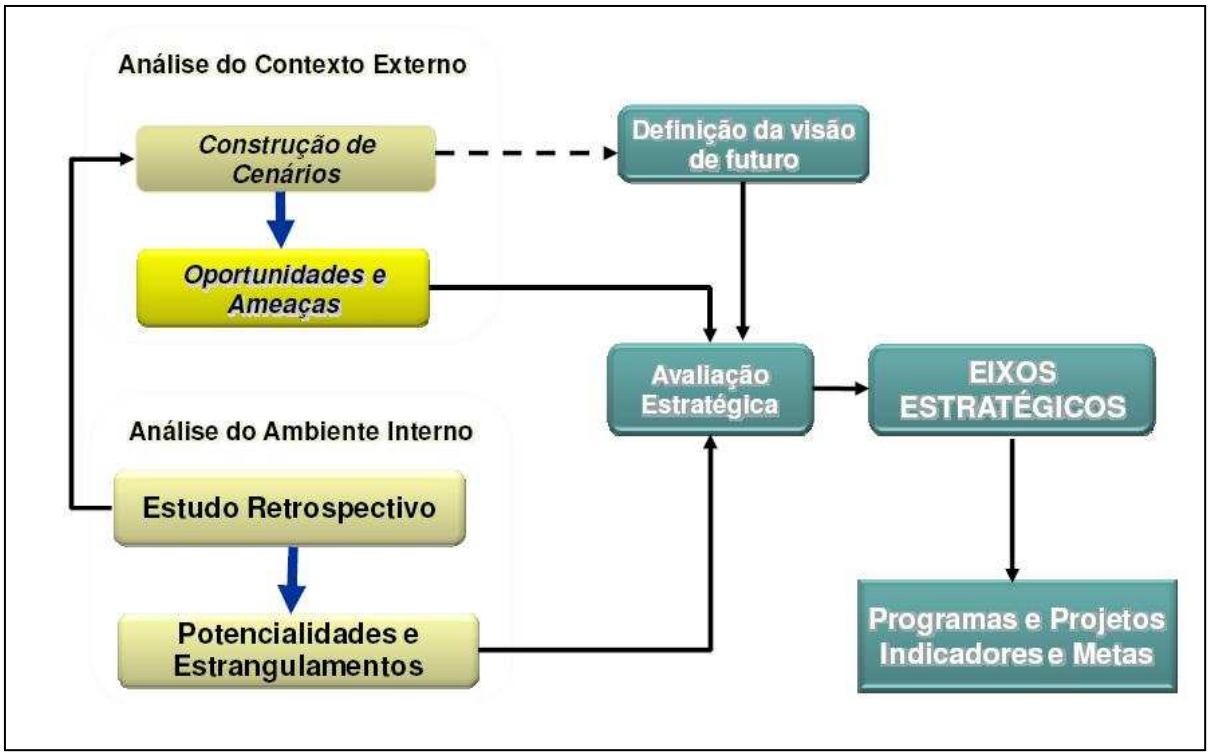

Figura 10: Processo de trabalho para formulação da estratégia de desenvolvimento da Paraíba.
Fonte: PARAÍBA, 2008, p. 9.

Quando demonstra a contribuição do setor de Comércio e Serviços, onde está incluso o turismo, o plano reconhece que a atividade ainda não tem peso para o setor e "não vem apresentando dinamismos nos últimos anos" (PARAÍBA, 2008, p. 32). De acordo com o plano, em 2005, o IBGE divulgou que somente 1,3% do PIB do estado resultaram dos serviços de alojamento e alimentação, embora o comparativo do crescimento da ocupação nos meios de hospedagem entre 1995 e 2005 confirma aumento de 47,8% no fluxo de ocupação (PARAÍBA, 2008). Quanto à demanda, os turistas nordestinos representam 45% do total de visitantes do estado, como caracterizado no Gráfico 2.

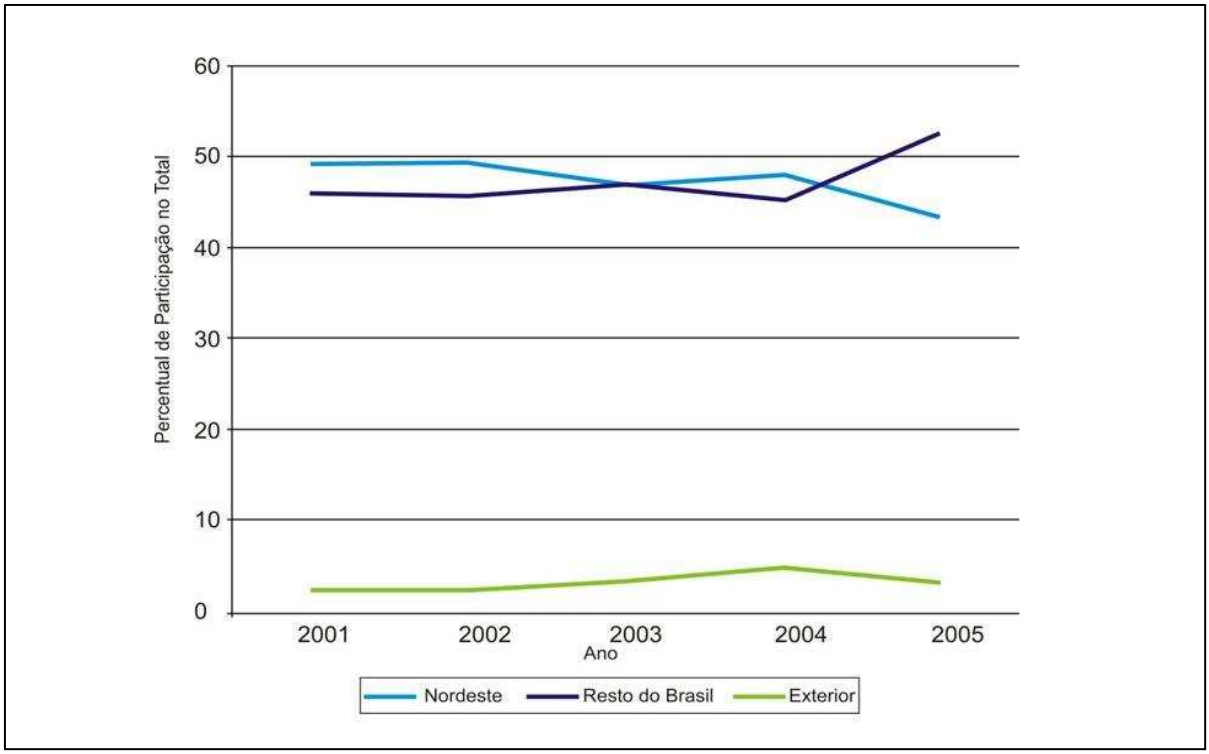

Gráfico 2: Origem dos turistas da Paraíba entre 2001 e 2005.
Fonte: PARAÍBA, 2008, p. 33

No capítulo do plano que descreve a Paraíba com visão do futuro, é brevemente comentado que o turismo "atrai grande volume de capital estrangeiro, ampliando os serviços para melhor atendimento ao turista, se tornando importante fonte de emprego e renda" (PARAÍBA, 2008, p. 100). Está nítido que a falta de uma política estadual de turismo conduz uma análise superficial da atividade, isto porque, no momento de projetar o estado, é informado que o turismo comporta importante participação por atrair volume de capital estrangeiro, porém, o Gráfico 2 identifica que até 2005 os turistas estrangeiros representavam menos de 5% da demanda, o que indica que o setor não está atraindo uma quantidade tão relevante de capital externo por meio do turismo.

Justamente sobre a falta de um plano específico para o turismo, o Entrevistado D afirma que em 2002, a Paraíba teve uma política de turismo, mas que não foi contínua, uma vez que só foi possível seguir algumas diretrizes e ações, mas sem significativos resultados no estado[13]. O fracasso desta política foi a construção sem uma fortificada base participativa, ou seja, foi realizado um

[13] A existência deste plano de turismo, em 2002, foi confirmada pelo Entrevistado D, contudo, a Secretaria de Turismo da Paraíba não disponibilizou tal plano e, nas pesquisas em *website*, também não foi possível encontrar a íntegra do plano para análise.

diagnóstico do turismo no estado sem manter comunicação com os envolvidos na condução do plano (Entrevistado D).

No Paraíba 2020, são citados seis Eixos Estratégicos a partir dos quais é conduzido o planejamento de todo estado. O turismo aparece como uma linha inserida do Eixo 3: Ampliação e Diversificação da base Econômica da Paraíba. A meta do turismo neste Eixo Estratégico é aumentar o número de visitantes de 1,1 milhão em 2005, pra 4 milhões em 2020, considerando um crescimento médio anual de aproximadamente 10%. Ainda neste Eixo Estratégico a dinamização do turismo no estado visa segmentação, sendo: turismo de sol e mar; de lazer; de negócios e eventos; ecoturismo e turismo de aventura; rural; histórico-cultural e turismo para terceira idade.

Dentre os projetos para o turismo com impacto relevante no estado, o plano identifica o PRODETUR/NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, que prevê a disponibilidade de recursos financeiros para modernização da infra-estrutura e serviços turísticos da Paraíba. O PRODETUR/NEII[14] contempla 12 municípios na Paraíba, por meio do Pólo Costa das Piscinas, sendo eles: Mamanguape, Mataraca, Baía da Traição, Marcação, Rio Tinto, Lucena, Cabedelo, João Pessoa, Conde, Pitimbu, Bayeux e Santa, todos na zona litorânea.

Apesar do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020 reconhecer o turismo como um eixo para o desenvolvimento econômico do estado, isto não substitui a força ou impacto que tem uma política específica para a atividade. É nítido que as considerações do turismo no Paraíba 2020 são extremamente superficiais e mesmo apresentando a característica de descentralização para todo estado, em nenhum momento o plano comenta sobre a regionalização turística, sobre a atuação das regiões, a descrição dos roteiros e como o estado e os municípios devem conduzir esse macro programa do governo federal.

A regionalização do turismo no estado só foi identificada por meio da entrevista realizada com um representante da secretaria de turismo da Paraíba, que apresentou a divisão regional para o turismo, afirmando que o estado está seguindo o Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil, conforme instruções

[14] O Prodetur/NE não é descrito com detalhes neste estudo porque não é objeto de estudo, uma vez que ele está sendo reconhecido como relevante para o turismo na Paraíba, contudo, não é a política efetiva de turismo do estado, e sim um plano com destaque em toda região nordeste.

do MTur, mesmo sem disponibilizar um documento oficial sobre isso. A estrutura da gestão política do estado é representada pela Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico e pela PBTUR – Empresa Paraíbana de Turismo que, segundo o Entrevistado D, segue o mesmo modelo de atuação do governo federal, onde a Secretaria, assim como o MTur, é responsável pelas questões institucionais da política e do planejamento, enquanto que a PBTUR, como a Embratur, trabalha diretamente na promoção do estado nos âmbitos regional, nacional e internacional.

A Paraíba é um estado constituído por 223 municípios, contudo, na criação do mapa de regionalização turística, estão contemplados "os municípios que foram identificados como sendo de potencial ou já em estágio superior que podemos chamar de municípios turísticos, [...] e cada região é constituída por um número determinado de municípios que em geral varia entre 10 e 16 municípios" (Entrevistado D). Como já citado neste capítulo, a Paraíba teve, em 2002, um plano para o turismo, que apesar de inutilizado atualmente, apresentava uma divisão com cinco regiões, porém, quando foi lançado o Programa de Regionalização pelo governo federal, por meio da competência turística dos municípios, foi realizada uma nova formação regional, identificando nove regiões turísticas, conforme a Figura 11.

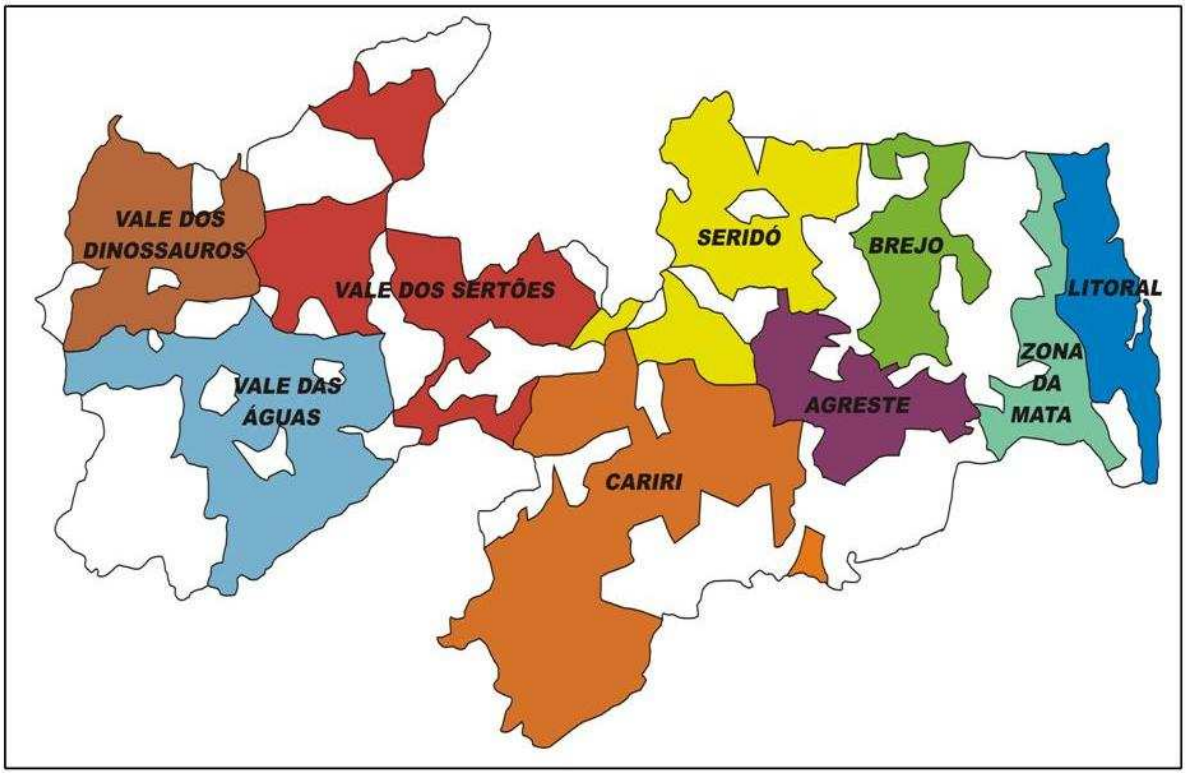

Figura 11: Regionalização Turística da Paraíba.
Fonte: Elaboração própria, extraído da Secretaria de Turismo da Paraíba.

Dos 223 municípios do estado, 118 estão inclusos na regionalização, sendo eles:

- **Região Turística Litoral:** João Pessoa, Cabedelo, Bayeux, Santa Rita, Lucena, Rio Tinto, Marcação, Baia da Traição, Mataraca, Conde e Pitimbú.
- **Região Zona da Mata:** Pedras de Fogo, Juripiranga, Itabaiana, Pilar, Cruz do Espírito Santo, Sapé, Capim, Mamanguape, São Miguel de Taipú.
- **Região Turística Brejo:** Alagoa Grande, Alagoa Nova, Arara, Areia, Bananeiras, Guarabira, Pilões, Pirpirituba, Serraria, Matinhas, Borborema, Solânea, Araruna, Campo de Santana.
- **Região Turística Agreste:** Campina Grande, Fagundes, Queimadas, Ingá, Pocinhos, Areial, Lagoa Seca, Massaranduba, Riachão do Bacamarte, Mogeiro.
- **Região Turística Seridó:** Barra de Santa Rosa, Cuité, Picuí, Frei Martinho, Nova Palmeira, Pedra Lavrada, Cubati, Algodão de Jandaíra, Soledade, Juazeirinho, Junco do Seridó.
- **Região Turística Cariri:** Cabaceiras, Boa Vista, Boqueirão, São João do Cariri, Serra Branca, Sumé, Monteiro, Prata, Taperoá, São João do Tigre, Camalaú, Zabelê, São Sebastião do Umbuzeiro, Livramento, Assunção, Parari, Gurjão, Alcantil.
- **Região Turística Vale dos Sertões:** Patos, Santa Luzia, São Mamede, Teixeira, Maturéia, Desterro, São José das Espinharas, São Bento, Brejo do Cruz, Catolé do Rocha, Várzea, Pombal, Paulista, Mãe D'Água, São Bentinho, Condado.
- **Região Turística Vale das Águas:** Catingueira, Coremas, Itaporanga, Aguiar, Piancó, Pedra Branca, Nova Olinda, Tavares, São José de Princesa, Princesa Isabel, Juru, Água Branca, São José de Piranhas, Olho D'Água.
- **Região Turística Vale dos Dinossauros:** Souza, Aparecida, Cajazeiras, São João do Rio do Peixe, Triunfo, Vieirópolis, Poço de São José de Moura, Uiraúna, Bernardino Batista, Poço Dantas, Santarém, Santa Cruz, São Francisco, Nazarezinho, Santa Helena.

Sobre a construção deste mapa, o Entrevistado D confirmou que a participação do ministério foi somente disponibilizar as diretrizes operacionais, sendo que a divisão regional foi realizada com os recursos técnicos do próprio estado, sendo a Secretaria de Turismo, o Sebrae, empresários do *trade* da Paraíba, a ABIH e demais órgãos e instituições com interesses no desenvolvimento da atividade

turística. Depois de desenhar as regiões, a proposta foi apresentada ao Condetur – Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico, órgão oficial criado pelo governo do estado, onde foram aprovadas as nove regiões turísticas.

A falta de uma política específica de turismo, para consolidar tanto a regionalização, quanto as demais ações voltadas ao planejamento, é explicada pelo Entrevistado D, como uma política construída diferente de Santa Catarina, que primeiramente criou um plano e posteriormente conduziu este plano dentro das ações da regionalização. O planejamento da Paraíba está sendo desenvolvido a partir da base, com as regiões e os municípios já identificados, para que, com este diagnóstico atualizado, a política de turismo conduza diretrizes eficazes, em longo prazo e com ações práticas aparentes (Entrevistado D).

6 INTERFERÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL NO DIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS ESTADUAIS

Este capítulo apresenta a análise documental e os resultados obtidos por meio da aplicação de entrevistas. Conforme já detalhado no capítulo dos aspectos metodológicos, foi realizada a análise dos documentos federais (PNT 2003/2007 e Programa de Regionalização Turística) e estaduais, de Santa Catarina e Paraíba (respectivamente, Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL e Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020). Estes documentos foram verificados a partir dos critérios de análise criados na metodologia, sendo: competências do governo federal; das unidades federativas; dos municípios e competências da iniciativa privada. Os resultados foram organizados no formato de quadros comparativos, sendo que cada quadro apresenta um critério e as informações identificadas nos planos federais e estaduais e, a fim de comprovar tais informações, ao final de cada quadro são descritos os resultados obtidos por meio da aplicação das entrevistas.

6.1 Competências da União

A) PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003\2007	**1.** Constituição de Fóruns Estaduais para integrar a cadeia produtiva nos estados e no Distrito Federal, facilitando a implantação do Plano Nacional do Turismo; **2.** Gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; **3.** Gerar 8 bilhões de dólares em divisas; **4.** Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos; **5.** Macro Programa 1: Gestão e relações institucionais; **6.** Macro Programa 3: Infra-estrutura; **7.** Macro Programa 5: Qualidade do Produto Turístico; **8.** Macro Programa 6: Promoção e Apoio à Comercialização; **9.** Macro Programa 7: Informações Turísticas;

B) PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA	**1.** Disponibilizar material informativo, didático e metodológico sobre o processo de sensibilização dos agentes envolvidos, assim como promover a capacitação destes envolvidos; **2.** Apoiar, orientar e disponibilizar recursos técnicos e financeiros para o processo de mobilização e de criação das Instâncias Regionais; **3.** Disponibilizar a Matriz de Sistematização de Informações para análise do mercado turístico regional a ser desenvolvido no Plano Estratégico, assim como capacitar gestores para desenvolvimento do plano e fornecer apoio técnico e financeiro; **4.** Articular as negociações entre as Instâncias Regionais nos âmbitos federal, estadual, regional e municipal; **5.** Negociar com os demais ministérios e a iniciativa privada apoio aos projetos de infra-estrutura relacionados a implementação do Plano Estratégico; **6.** Elaborar diretrizes metodológicas e instrumentos necessários para elaboração e implementação de projetos específicos do Plano Estratégico e dos Roteiros Turísticos; **7.** Elaborar e gerenciar o Sistema de Informações Turísticas; **8.** Definir parâmetros de qualidade dos serviços turísticos; **9.** Realizar eventos para promover os produtos turísticos regionais; **10.** Identificar novos segmentos turísticos, grupos de consumo e oportunidades de comercialização; **11.** Elaborar e implementar o Sistema de Monitoria e Avaliação
C) PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO LAZER	**1.** Melhorar infra-estrutura de acesso: aeroportos, rodovias e acessos portuários; **2.** Firmar convênios com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).
D) PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA PARAÍBA 2020	**1.** Disponibilizar recursos financeiros por meio do PRODETUR/NE; **2.** Reformar rodovias; **3.** Construção de aeroporto regional. **4.** Centro de Convenções de João Pessoa; **5.** Adequação da logística portuária, aeroviária e rodoviária;

Quadro 8: Competências da União
Fonte: Elaboração própria, extraído de BRASIL, 2003; BRASIL, 2004a; BRASIL, 2004b; SANTA CATARINA, 2004; PARAÍBA, 2008.

Este quadro apresenta as competências da União conforme interpretação de cada um dos planos. Na linha A, os itens 2, 3 e 4 representam metas do PNT, sendo que no Capítulo 5.1 já são descritas as críticas quanto à quantificação destas metas. O MTur, para cumpri-las, deveria orientar também as unidades federativas sobre esse prospecto, contudo, os planos de Santa Catarina e da Paraíba pouco se relacionam com as metas elaboradas pelo PNT. Sobre a relação do PDIL com os Macro-Programas, o Entrevistado B afirma que “a ligação entre este estado e o ministério acontece exclusivamente por meio do Macro-Programa de Regionalização”. Quando questionado sobre a função que o ministério desempenhou durante a elaboração do PDIL, o Entrevistado B comentou que este plano não recebeu orientação direta do MTur, contudo, no processo de regionalização houveram instruções, “na verdade, nós consideramos o planejamento

inserido dentro da política do ministério, como se o nosso PDIL fosse o planejamento" (Entrevistado B).

A criação do PDIL, para o Entrevistado A, pode ser considerado uma exigência do ministério, pois para no Programa de Regionalização são apresentados nove módulos operacionais[15], sendo que o PDIL consiste no Módulo 4: Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Mesmo que os módulos estão dispostos como seqüência pelo programa, não é necessário elaborar ou implementar esta sequência, em Santa Catarina, no caso, foi primeiramente implantado o Módulo 4 e posteriormente o Módulo 3: Institucionalização de Instância de Governo Regional. Percebe-se que o MTur, nas diretrizes operacionais, forneceu na verdade uma apostila, mas cada unidade federativa está decidindo como elaborar, quando implementar e se é necessário seguir todos os módulos. Conforme explica o Entrevistado B,

> Com a criação do ministério, com esse *status* que o turismo começou a ter no Brasil, com o lançamento do plano nacional em abril de 2004, é claro que todos os estados tinham obrigação de desenvolver seus planos, orientados, é lógico, pela política nacional, pelo plano nacional. Por outro lado, Santa Catarina tinha uma característica diferente, justamente, por que foi criada a Secretaria da Organização do Lazer, então ficou exatamente o "PDIL" porque une as 3 áreas.

O Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer, para os Entrevistados A e B, é considerado uma ação pioneira no Brasil, sendo um desafio elaborar um plano com interface nas três áreas: turismo, esporte e cultura, e mesmo com interface nestes três ministérios, o plano não seguiu nenhuma orientação direta, concretizou-se por iniciativa do próprio estado, "o ministério colocou que cada estado deveria ter um plano, mas eles não orientaram como criar este plano" (Entrevistado B).

Na Paraíba, o Entrevistado D explica que o ministério tem um programa, uma política, e concerne aos estados a implementação, porém, o governo federal "teria que fazer muito mais do que a elaboração do plano, do que o estabelecimento das diretrizes de um determinado programa, como é o caso da regionalização que estamos a falar, [...] mas deveria atuar no processo de implementação dessas diretrizes" (Entrevistado D). Este entrevistado afirma ainda que a União, porque tem maior concentração de recursos, deveria intensificar os investimentos em infra-estrutura, como apresenta a linha D, inclusive, a Paraíba está iniciando a construção do Centro de Convenções de João Pessoa, que será uma referência do estado e,

[15] Conforme capítulo 5.1.2.

tanto para captação destes recursos quanto para reformas e construção de rodovias, a perspectiva de financiamento deveria partir do governo federal. Sobre a interlocução do estado com o Programa de Regionalização, segundo o Entrevistado D, o que existem são reuniões constantes da Paraíba com o MTur, que está qualificando a mão-de-obra de técnicos e professores, “há módulos como o da segmentação e definição de roteiros [...] que o ministério tem uma participação de acompanhamento técnico, então [...] nós aproveitamos essa orientação para ir implementando as ações da política de regionalização” (Entrevistado D).

Sobre a linha B, entende-se a função do governo federal de maneira pontual, na verbalização de apoiar, disponibilizar, orientar, etc. e em poucos momentos é apresentada uma função prática, como elaborar e realizar. No entanto, sobre a questão do apoio direto do ministério, os Entrevistados A e B afirmaram que no período de apresentação do Programa de Regionalização, o MTur repassou a função de apoio ao SENAC e, além disso, havia um representante de cada estado no ministério, “para orientar se tinha alguma dúvida, mas nunca houve uma interferência direta” (Entrevistado B).

A linha B.1 descreve a competência do ministério em fornecer material didático e metodológico, o que é confirmado pelo Entrevistado A, segundo ele “a gente periodicamente tem encontros com o ministério, onde o ministério repassa informações, repassa metodologias e critérios”, contudo, cada estado deve adaptar estas diretrizes à sua realidade. Por outro lado, no item B.6 também consta como competência federal a orientação das metodologias do Plano Estratégico e dos Roteiros Turísticos, todavia, o Plano Estratégico de Santa Catarina é representado pelo PDIL e, como já confirmado, foi uma iniciativa estadual, sem direcionamento do MTur, somente na determinação dos roteiros é que o ministério contribuiu com algumas diretrizes. A Paraíba, como não tem um plano estadual específico de turismo, consequentemente não possui Plano Estratégico, mas a iniciativa da regionalização, a exemplo de SC, é mérito estadual. O Entrevistado D comenta que o MTur deveria monitorar o Programa de Regionalização de cada estado e acompanhar os módulo que foram e ainda serão instituídos, até porque de 2004 a 2007, foram realizadas alterações no recorte territorial das regiões, o que altera muitas vezes o processo de condução dos módulos operacionais.

Em relação à dinâmica do MTur com os demais ministérios, como citado na linha B.5, o Entrevistado B descreve que o Programa de Regionalização Turística,

quando foi lançado, contemplava 3.203 municípios, contudo, como não foi possível implementar ações prioritárias para todos, nas novas diretrizes do programa, em 2007, são indicados 65 destinos indutores no Brasil, sendo três em Santa Catarina: Florianópolis, Balneário Camboriú e São Joaquim e um na Paraíba: João Pessoa. Esta nova configuração foi estruturada para concentrar esforços na infra-estrutura destes destinos, principalmente, de acordo com o Entrevistado A, “não só na infra-estrutura turística, o ministério quer fazer interface com o Ministério das Cidades, com o Ministério do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes, etc.”. Esta função de interlocução já é realizada em SC, uma vez que o PDIL já está inserido em outros dois ministérios, o que demonstra que antes do MTur, o estado já teve essa iniciativa. Sobre a criação dos destinos indutores, o Entrevistado D critica o reconhecimento apenas de João Pessoa como indutor da Paraíba, pois Campina Grande, a segunda maior cidade do estado, está posicionada estrategicamente para indução do desenvolvimento do turismo no interior, com maior influência sobre a atividade do que a própria capital, no entendimento do estado inteiro. A criação dos 65 destinos indutores, “dirige muito das ações, inclusive o Programa de Regionalização vem ‘a reboque’. Então vejo isso como falha no processo de continuidade” (Entrevistado D). A contradição das ações do MTur é nítida quando observado o mapeamento das regiões turísticas como competência estadual e, em 2007, o governo federal determinou os destinos indutores do país sem consultar os governos estaduais, o que resultou em algumas ações negativas, como no caso da Paraíba.

Sobre a questão da infra-estrutura e também do repasse de recursos financeiros do ministério para o estado, como apresentados nas linhas C.1 e C.2, o Entrevistado A explica que o MTur tem uma planilha de empreendimentos, onde estão cadastrados hotéis, guias, eventos, dentre outros indicadores, os quais possuem uma verba descentralizada, sendo que, “2/3 dessa verba é distribuída de forma igualitária para todos os estados e o restante é dividido dentro destes critérios (indicadores) de pontuação” (Entrevistado A). Este Entrevistado afirma que atualmente, 1/3 da verba restante está direcionada para promoção do mercado nacional, assim, os recursos da Embratur destinam-se somente para o mercado internacional. Como o PDIL envolve três áreas, consequentemente cada município pode buscar o repasse de recursos dos três ministérios, contudo, Santa Catarina é considerado um estado independente financeiramente. De acordo com o

Entrevistado B, existe o SEITEC – Sistema de Incentivo ao Turismo, à Cultura e ao Esporte, setor que administra e atua na captação de fundos para o estado, porém, o ministério também repassa recursos de acordo com o orçamento anual. Na Paraíba, a captação de recursos é realizada pela Secretaria de Turismo e pela PBTUR, sendo que para os recursos de promoção, marketing, participação em feiras e produção de material gráfico, é operacionalizado uma parceria com o ministério e a Embratur, já "os projetos que visam investimentos na infra-estrutura, qualificação e no planejamento, é feito via secretaria e via PRODETUR" (Entrevistado D).

No Quadro 8 está nítido que o Programa de Regionalização apresenta diretrizes e procedimentos muito mais detalhados do que o próprio PNT, outrora, sugere as ações do governo federal ainda dispostas de maneira pontual, quando deveria fornecer funções políticas mais nítidas. Um ponto favorável às ações da União, como explica o Entrevistado B, é que todo processo de planejamento turístico de SC está focado no Programa de Regionalização e, "a tendência mundial hoje é o trabalho regionalizado, então não existe outra diretriz mais moderna, mais direcionada neste momento, do que foi o que o ministério criou, o Macro Programa de Regionalização (já em 2007)" (Entrevistado B), sendo que na Paraíba as ações do turismo também estão totalmente voltadas à regiões turísticas.

6.2 Competências das Unidades Federativas

E) PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003\2007	**1.** Macro Programa 4: Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; **2.** Ampliar a oferta turística nacional desenvolvendo no mínimo três produtos em cada UF; **3.** Por meio do Fórum Estadual deve ser o canal de ligação entre o governo federal e os destinos turísticos;
F) PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA	**1.** Convocar monitores, facilitadores e animadores e promover a sensibilização nos agentes municipais e também de ordem privada inclusos no programa da região; **2.** Articular as parcerias para mobilização das regiões turísticas; **3.** Coordenar o processo de institucionalização das Instâncias Regionais; **4.** Fornecer apoio técnico e financeiro para elaboração do Plano Estratégico; **5.** Buscar apoio com entidades governamentais e não governamentais em âmbito estadual para desenvolvimento dos projetos específicos do Plano Estratégico; **6.** Avaliar e monitorar o Plano Estratégico o processo de roteirização; **7.** Gerenciar e articular os dados do Sistema de Informações Turísticas; **8.** Induzir o processo de criação de roteiros turísticos; **9.** Apoio à iniciativa privada na comercialização dos produtos turísticos; **10.** Identificar canais de distribuição dos produtos regionais; **11.** Monitorar, avaliar e executar o Sistema de Monitoria e Avaliação

G) PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO LAZER	**1.** Mapear destinos emergentes e manter um sistema de apoio à elaboração de planos de desenvolvimento, investimentos, parcerias entre outros; **2.** Capacitação e profissionalização das equipes de cada Região; **3.** Definir dotação orçamentária a ser transferida para as Gerências Regionais; **4.** Promover tanto ao cidadão catarinense como ao visitante a oportunidade de atender as três funções do lazer: descanso, desenvolvimento desinteressado e entretenimento; **5.** Monitoramento do resultado das ações empreendidas quantitativamente e qualitativamente gerando material estatístico; **6.** Pesquisar níveis de expectativa dos diversos públicos (interno e externo) por meio de instrumentos específicos (questionários/entrevistas); **7.** Implantação modular e progressiva de espaços multiuso nas oito regiões turísticas do Estado;
H) PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA PARAÍBA 2020	**1.** Centro Cultural de Patos; **2.** Museu Assis Chateubriand Campina Grande; **3.** Aumentar o número de visitantes; **4.** Melhoria da qualidade do meio ambiente; **5.** Preservação do Patrimônio Histórico e Artístico; **6.** Capacitação da mão-de-obra; **7.** Plano de Marketing.

Quadro 9: Competências das Unidades Federativas.
Fonte: Elaboração própria, extraído de BRASIL, 2003; BRASIL, 2004a; BRASIL, 2004b; SANTA CATARINA, 2004; PARAÍBA, 2008.

Este quadro apresenta a leitura que os planos analisados interpretam como competência estadual para o desenvolvimento do turismo. Nas linhas E.1 e E.2 nota-se que um dos macro-programas do PNT é justamente diversificar a oferta turística por meio da criação de novos produtos em cada estado, isto é, regionalizar, sendo que na linha E.3 observa-se que o Fórum Estadual deve fazer a interlocução entre as esferas estadual e federal. Percebe-se que o Programa de Regionalização está fortemente atribuído como função estadual, ou seja, se o estado não implantar o programa e não conseguir institucionalizar os fóruns, provavelmente esta modalidade de planejamento não atingirá resultados concretos.

A regionalização em Santa Catarina, segundo o Entrevistado A, já existia antes mesmo do lançamento do Programa de Regionalização em 2004, “nós tínhamos uma divisão feita há 20 anos atrás” (Entrevistado A), assim, quando o MTur solicitou a apresentação das regiões turísticas, foram convocados gerentes de todas as regiões e, juntamente com a presença do SENAC (delegado pelo ministério como mediador), foram definidas as oito regiões. Após aprovação no Conselho Estadual de Turismo, as regiões, já nomeadas, foram oficialmente apresentadas ao governo federal. Os Entrevistados A e B afirmaram que o ministério solicitou à todos os estados um mapa das regiões turísticas e, ofereceu apoio (como no caso do SENAC), porém, todo processo foi realizado independente em cada estado, “a gente

se baseia não diretamente, mas indiretamente nas orientações do ministério" (Entrevistado B). Na Paraíba também já havia uma divisão regional desenhada para o plano de turismo do estado em 2002, contudo, nem o plano funcionou e as regiões, em 2004, foram discutidas novamente.

Mesmo o PDIL reconhecido como um dos módulos da regionalização, ele possui diretrizes totalmente direcionadas para regionalizar o estado, ou seja, o governo estadual com a política de turismo adotada e o programa do governo federal estão em harmonia com o mesmo objetivo, isto porque, para o Entrevistado A, Paraná e Santa Catarina são atualmente os destaques na regionalização no Brasil. Isto está diretamente vinculado ao fato destes dois estados partirem de iniciativa própria, pois já trabalhavam com regiões turísticas antes de receberem instruções do próprio ministério. Este fato comprova a grande responsabilidade que têm as unidades federativas no processo de desenvolvimento do programa, sendo que muitos estados brasileiros ainda não conseguem, sozinhos, implantar a regionalização, até porque alguns destes estados permanecem na fase de reconhecimento do turismo como atividade relevante no planejamento estadual.

Esta realidade exige a presença e maior participação do ministério, o Entrevistado B, comenta que nas reuniões do ministério para verificar os estágios da regionalização, Santa Catarina é um modelo apresentando evidente destaque, contudo, este é um mérito da eficácia política do estado, que não depende exclusivamente do acompanhamento do MTur.

Nas linhas F e G, se comparadas entre si, é nítida a harmonia entre o que o Programa de Regionalização e o PDIL sugerem como função estadual, grande parte destas ações são operacionais, visto que a função do estado é justamente promover o turismo buscando apoio, criando novos produtos, oferecendo capacitação e condições para o fortalecimento das regiões. Avaliando as competências deste modo, o que o governo federal sugere para Santa Catarina está de acordo com o que o estado sugere a si próprio, principalmente no aspecto de coordenar o processo de implantação dos módulos do programa nacional e de criação das Instâncias Regionais. O Entrevistado B afirma que nem todas as regiões estão no mesmo estágio de desenvolvimento, para algumas faltam três módulos, já para outras ainda faltam cinco, enquanto que algumas estão terminando a implantação de todos os módulos. Atualmente está em fase de desenvolvimento no estado um

documento registrando a realidade de cada região, para serem visualizados parâmetros de análise e avaliação.

Em outra realidade, comparando as linhas F e H, não há sintonia sobre o que o Programa de Regionalização propõe e o que o plano Paraíba 2020 compreende como competência para o estado. Neste plano, o estado tem praticamente toda função de construção e ampliação de infra-estrutura, que seria competência da União, porém, isto se deve também ao fato da inexistência de um documento exclusivo para o turismo no estado. É facilmente perceptível a diferença da interpretação das funções das esferas governamentais entre Santa Catarina e Paraíba. No primeiro, que possui um plano, as ações são mais específicas e relacionadas ao programa nacional, no segundo, que não possui um plano de turismo, as ações da atividade contidas em um plano que sugere diretrizes para todos os setores econômicos do estado, a competência estadual está elevada se comparada com a federal. Porém, é de competência do MTur monitorar os planos estaduais, quando isto não ocorre, é visível a falta de harmonia das ações políticas estaduais com as federais, a exemplo da Paraíba.

A criação do PDIL, como comentado no Quadro 8, foi uma iniciativa do próprio estado de Santa Catarina, os Entrevistados A, B e C comentam que só foi possível elaborar este plano, devido ao apoio e ao crédito que o governo do estado deposita no turismo. O PDIL atualmente é considerado uma política pública estadual, contudo, comparando as competências entre os Quadros 8 e 9, percebe-se que a função do estado é muito mais ampla do que as competências do MTur.

Na Paraíba, entende-se que a função do estado, além das ações citadas na linha H, é “buscar interagir com uma série de atores criando uma ação compartilhada para implementação da regionalização” (Entrevistado D). Sobre os módulos operacionais, o Entrevistado D afirma que todos estão sendo aplicados no mesmo momento, a diferença é que as nove regiões não se desenvolvem de maneira homogênea, isto é, não estão no mesmo estágio. Assim como em Santa Catarina, cada região está aplicando um módulo diferente, até porque este é o objetivo da regionalização: identificar necessidades e oportunidades de acordo com a realidade regional, sem comprometer o avanço das regiões que já são mais desenvolvidas. Atualmente, a ação do estado paraibano está na elaboração de um plano estratégico para cada região, com base participativa como sugere o programa nacional, tentando, com os parceiros do turismo no estado: Sebrae, Senac,

associações, *trade,* instituições de ensino e também outras secretarias, como comércio e agricultura, desenvolver estratégias para cada realidade regional, principalmente com apoio nas prefeituras. Nesta etapa sente-se necessidade da presença impositiva do MTur, “sobretudo pelo potencial dos recursos [...] e pela dependência que os estados e os municípios tem do governo central” (Entrevistado D).

Considerando todo embasamento teórico deste trabalho, que afirma o processo de descentralização política do Brasil e sua função ainda mais regulatória do que intervencionista, o MTur está desempenhando seu papel coerentemente. Por outro lado, defende-se que em países subdesenvolvidos, como o Brasil, o governo federal ainda deve, em determinados momentos, intervir no processo, principalmente, de criação de planos e políticas. Posteriormente, já na função de regulamentação, o governo continua com o dever de atuar efetivamente no monitoramento e avaliação destas políticas.

O que está visível neste comparativo, entre as competências federais e estaduais, é que o processo decisório, por exemplo, da construção de um plano, está fortemente aplicado como competência estadual, e o turismo, por ser uma atividade ainda recente no Brasil, prova disto é a criação de um ministério próprio apenas em 2003, ainda deveria receber maior intervenção deste ministério, não só como orientador, mas também como parceiro atuante neste processo. Este discurso está relacionado com a leitura complementar da Constituição Federal (BRASIL, 2002), especificamente:

Art. 21. Compete à União:

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Art. 25.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Está nítido na Constituição brasileira, que os estados têm autonomia, neste caso, de acordo com a lei, de formar regiões pra melhor aproveitamento de recursos e crescimento econômico. Todavia, a competência maior sobre a criação de regiões e planos, ainda pertence à União, quando observado que além de elaborar, o

governo federal tem também a função de executar seus planos e programas. Em Santa Catarina, o MTur apenas direcionou, não elaborou nem implementou o plano. Na Paraíba, não foi criado o plano estadual para o turismo e, na regionalização, o estado recebe apenas diretrizes do ministério por meio documental.

6.3 Competências municipais

I) PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003\2007	**1.** Criação de Conselhos Municipais de Turismo; **2.** Ampliar a oferta turística nacional desenvolvendo no mínimo três produtos em cada UF;
J) PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA	**1.** Apoiar o órgão estadual e participar ativamente de todos os processos; **2.** Participar da Instância Regional; **3.** Fornecer apoio técnico, financeiro e disponibilizar informações para elaboração do Plano Estratégico e do Sistema de Informações Turísticas;
K) PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO LAZER	**1.** Elaborar um plano de metas para as atividades de lazer; **2.** Manutenção de equipamentos e recursos de lazer;
L) PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA PARAÍBA 2020	Não foram identificadas competências

Quadro 10: Competências municipais.
Fonte: Elaboração própria, extraído de BRASIL, 2003; BRASIL, 2004a; BRASIL, 2004b; SANTA CATARINA, 2004; PARAÍBA, 2008.

O Plano Nacional de Turismo não apresenta, nem direciona especificamente, competências aos municípios. Indiretamente, na linha I, são apontadas as funções de criar um Conselho Municipal e de participar, juntamente com o estado, na criação de produtos turísticos advindos do Programa de Regionalização. Na linha J, são apontadas ações mais pontuais, inclusive de apoio financeiro e participação no Plano Estratégico (PDIL), porém, de acordo com o Entrevistado B, devido a dificuldade das regiões turísticas em agregar municípios que não são turísticos em seus roteiros, uma vez que Santa Catarina incluiu todos seus municípios no processo de criação das regiões, a SOL está com uma nova proposta que seguiria os mesmos moldes do MTur na construção dos Destinos Indutores. Esta proposta para Santa Catarina é criar os chamados limitadores, “para isto seriam elaboradas três fases para os municípios: fase 1: municípios turísticos; fase 2: com potencial e fase 3: municípios que não tem vocação turística” (Entrevistado B).

Na Paraíba, o mapeamento das regiões turísticas contemplou somente municípios turísticos ou com potencial[16], que foram identificados por dados de pesquisas já realizadas no estado, indicadores de medição do fluxo turístico e principalmente com dados de um questionário aplicado a todos os municípios. Neste questionário foi avaliado ”por exemplo, se município possui na sua estrutura de gestão, uma secretaria, um departamento, uma divisão, um órgão, ou ainda um Conselho Municipal e quais os seus principais atrativos turísticos” (Entrevistado D). A partir deste diagnóstico, foi definida a potencialidade de cada um destes municípios e se deveriam ser contemplados no mapa da regionalização. Por outro lado, foi definida como estratégia do estado, que o mapa é flexível, segundo o Entrevistado D, se algum município desenvolver atrativos, de qualquer segmento, e apresentar condições e interesses em desenvolver o turismo, certamente pode ser inserido na região mais próxima. Atualmente, dos 223 municípios, a Paraíba inseriu 118 no Programa de Regionalização.

A linha I descreve como o plano de Santa Catarina interpreta a competência dos municípios para o turismo, destacando a elaboração de um plano de metas, que segundo o Entrevistado B, é também função da Governança Regional, estimular os municípios a criar conselhos e apresentar diretrizes e programas, “isso não é competência do estado, mas é competência do município com a região” (Entrevistado B). A relação hierárquica que ocorre é do município repassando informações para a Instância Regional e, esta repassando ao estado, sendo do município também, a responsabilidade dos módulos de Sensibilização e Mobilização do Programa de Regionalização, visto que deve conscientizar a comunidade sobre os benefícios que o turismo pode proporcionar à localidade.

Sobre esta função do município na comunidade, as orientações devem ser conduzidas pelos governos estadual e federal, pois muitos municípios ainda não aceitam o turismo como fonte de renda, dificultando a continuidade de projetos das regiões turísticas. Deste modo, deve-se considerar a importância da educação no papel de mudança de mentalidade, conforme Ruschmann (2004, p. 5),

> Na implantação da atividade turística em localidades, é preciso estabelecer a distinção entre os resultados da educação e da capacitação e treinamento. Em uma atividade relativamente recente e em constante processo de mutação como é o turismo, os resultados da educação ocorrem em longo prazo e aqueles da capacitação e dos treinamentos são mensuráveis e com resultados quase imediatos.

[16] Visualizar Figura 11.

Na linha L não é identificada nenhuma competência, talvez pelo fato de que o plano Paraíba 2020, não contemple somente o turismo, deste modo, faltou a apresentação da competência dos municípios no desenvolvimento da atividade turística. Contudo, na entrevista, foi possível perceber que esta competência existe e é fundamental para o Programa de Regionalização. O Entrevistado D, afirma que é necessário que o município “reconheça o turismo como uma política pública importante para seu desenvolvimento”, assumindo a responsabilidade de administrar uma secretaria, um departamento ou uma coordenação para criar um plano municipal voltado ao setor, oferecendo continuidade às ações dos governos estadual e federal. O Entrevistado D interpreta como obrigação do município a criação de um plano estratégico de desenvolvimento, organizando-se na sua região e oferecendo diretrizes para que o estado realize ações efetivas. Sobre a captação de recursos, “os municípios têm captado hoje muitos recursos para obras, inclusive de saneamento, pavimentação, de acessos a atrativos, obras para a reconstrução e construção de praças e centros de lazer, etc.” (Entrevistado D). Nota-se que os municípios estão captando recursos diretamente do governo federal, o que gera resultados positivos, pois facilita a burocracia de repasse de verbas, além de potencializar a infra-estrutura de toda a região turística.

A utilização de estratégias de conscientização, fortemente relacionadas à resultados econômicos e sociais visíveis em outras localidades, podem servir como educação aos governos municipais, na tentativa de inserção na regionalização. Na leitura da Constituição Federal (BRASIL, 2002) apresenta-se:

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Neste contexto, conclui-se que mesmo sendo do MTur a responsabilidade maior sobre o planejamento do turismo no país, e dos governos estaduais a função

de implantação e apoio aos planos nacionais, o Art. 180 esclarece que o município tem, também, responsabilidade de promover e desenvolver a atividade. Isto, relacionado ainda, com o Art. 182 que estabelece o Plano Diretor como instrumento de política para a cidade, que, na inclusão do turismo, oferece suporte para o estado no processo de regionalização.

6.4 Competências da Iniciativa Privada

M) PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003\2007	**1.** Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros (crescimento de 15% a.a.); **2.** Macro Programa 1: Gestão de Relações Internacionais; **3.** Macro Programa 2: Fomento
N) PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA	**1.** Comprometer-se com a qualidade de produtos e serviços disponibilizados a partir dos projetos do Plano Estratégico; **2.** Participar da comercialização dos produtos da região turística; **3.** Elaboração dos Roteiros Turísticos; **4.** Capacitação de recursos humanos;
O) PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO LAZER	**1.** Patrocinar eventos esportivos e culturais; **2.** Operação de equipamentos turísticos; **3.** Financiamento de projetos de responsabilidade social;
P) PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA PARAÍBA 2020	**1.** Recuperação e ampliação da rede hoteleira.

Quadro 11: Competências da Iniciativa Privada
Fonte: Elaboração própria, extraído de BRASIL, 2003; BRASIL, 2004a; BRASIL, 2004b; SANTA CATARINA, 2004; PARAÍBA, 2008.

O Quadro 11 identifica a função da iniciativa privada nos planos de turismo, conforme Lickorish e Jenkins (2000, p. 222), “como o turismo é reconhecido como uma atividade orientada para o mercado, cada vez mais o setor privado espera participar do processo de formulação da política”. Na linha M.1 o PNT sugere a meta de aumentar o número de turistas estrangeiros no Brasil, e para tanto, necessita de condições ótimas de mercado e, principalmente, da manutenção de infra-estrutura e de empreendimentos. As linhas M.2 e M.3 descrevem a competência da iniciativa privada inclusa nos Macro Programas do PNT, nos quesitos participação e financiamento de projetos, juntamente com o governo, sobre as linhas de créditos do MTur, em projetos de infra-estrutura e empreendimentos turísticos. O Programa de Regionalização, na linha N, sugere ainda o comprometimento do setor privado com a qualidade e comercialização de produtos e participação também na elaboração de roteiros turísticos. É possível visualizar que o Programa de Regionalização atribui

funções mais específicas à iniciativa privada do que o PNT, sendo um fator positivo, pois os empreendimentos turísticos privados normalmente são advindos de linhas de crédito liberadas pelo governo e, deste modo, deve haver o retorno para sustentar as ações privadas em harmonia com o discurso da política nacional.

Em Santa Catarina, os Entrevistados A e B, afirmam que empresários do turismo e da hotelaria participaram das entrevistas aplicadas na criação do PDIL, considerando suas necessidades e conscientizando-os também das responsabilidades. Para o Entrevistado B, a problemática na relação entre o governo e o setor privado, está no fato de que a maioria destas entidades obtém sucesso em seu funcionamento no estado, contudo, considerando a regionalização, o setor não colabora no sentido de que grande parte dos empreendimentos estão situados nas regiões litorâneas, entre Balneário Camboriú e Florianópolis, “as demais regiões ficam desassistidas, ou seja, têm valor mas é muito pequeno e é a grande reclamação de todas as empresas do *trade* dessas regiões” (Entrevistado B). Isto ocorre também na Paraíba, visto que o setor privado busca investir exatamente onde o estado e os municípios oferecem políticas de incentivo e, normalmente, equipamentos de lazer e hospedagem estão justamente na área litorânea, pois é onde concentram-se os incentivos. Para o Entrevistado D, na Paraíba, isto acontece porque o governo federal definiu somente João Pessoa como destino indutor, sendo assim, as demais regiões, principalmente no interior do estado, recebem menos atenção de investimentos e recursos, uma vez que o incentivo à regionalização está exclusivamente no litoral.

Os Entrevistados A e B, afirmam que o desenvolvimento do turismo em Santa Catarina poderia estar mais avançado se a iniciativa privada entendesse o real papel que ela representa para o turismo e a sociedade. Obviamente que a concentração de empreendimentos na orla do estado gera rápido retorno econômico, contudo, o MTur, disponibiliza linhas de financiamento. Neste caso percebe-se a necessidade de intervenção do governo federal orientando, promovendo e facilitando financiamentos nas regiões do interior, o que motivaria a implantação do setor privado.

A divulgação de dados estatísticos referentes à demanda e as oportunidades de negócios no interior do estado, que é de competência do MTur, conforme apresentado no Quadro 8 linha B.10, pode servir de atrativo para fixação de empreendimentos privados. É também função federal, firmar convênios com o

BNDES e o BRDE (linha C.2, Quadro 8), possibilitando o incentivo às linhas de créditos nas regiões carentes de infra-estrutura e empreendimentos.

Para o governo da Paraíba, a presença da iniciativa privada no processo de construção do desenvolvimento do turismo é fundamental, principalmente na implementação da regionalização, com os módulos de sensibilização e mobilização. O Entrevistado D, comenta que nestes módulos, o estado tenta interagir com os agentes representativos do setor privado, juntamente com o setor público e o civil. A iniciativa privada, apesar dos esforços das esferas governamentais, é que fortalece o turismo. Na Paraíba, por exemplo, os atrativos naturais ou históricos e culturais, necessitam de serviços e equipamentos para qualificar a imagem de seus atrativos, comercializando destinos rústicos como destinos em desenvolvimento, o que se torna possível somente com investimentos privados.

6.5 Síntese de Resultados

Os quadros comparativos permitiram visualizar que em Santa Catarina, o estado está desempenhando algumas funções que são de competência do MTur. Contudo, se observado, por exemplo, o Macro Programa 1 do PNT 2003/2007, onde um dos programas é intitulado de Avaliação e Monitoramento do Plano, têm-se o objetivo de aproximar os governos nos âmbitos federal, estadual e municipal, delegando poderes a cada um, formalizando o processo político de descentralização.

Está nítido também, nesta análise, que o Programa de Regionalização lançado um ano após o PNT 2003/2007, constitui-se de ações e diretrizes políticas mais detalhadas, explícitas e práticas. As competências de cada uma das esferas verificadas, estão dispostas de modo a distribuir funções, enquanto que o PNT está consolidado em bases abrangentes demais, sem especificar como os estados e municípios podem atingir as metas e aplicar os macro programas descritos.

A análise dos quadros, buscando compreender como acontece a interferência da política nacional sobre a estadual, demonstrou que em Santa Catarina, a única intervenção do ministério ocorreu por meio da regionalização. Ainda assim, alguns módulos só foram inseridos pela iniciativa e competência do próprio estado, pois em diversos momentos o governo federal apenas apresentou diretrizes didáticas e metodológicas, ausentando-se durante a aplicação prática destas metodologias, inclusive na criação do PDIL.

O destaque nacional do estado de Santa Catarina, como modelo de regionalização, deve-se principalmente ao fato deste estado executar uma política exclusiva para o turismo, em contraposição à Paraíba, que ainda não possui uma política própria para o setor. Não está sendo comparada a eficácia de cada governo estadual, todavia, o destaque de Santa Catarina deve-se à iniciativa própria, pois se o estado não conduzir sua política, ela simplesmente não existe, se depender da avaliação e intervenção do governo federal, como na Paraíba. Se a atuação do MTur, mesmo disponibilizando o Programa de Regionalização, não ocorrer de modo mais efetivo, os estados que não possuem embasamento para construção de um plano, estarão perdendo para àqueles que tem iniciativa própria (também relacionada à recursos próprios).

É importante salientar, contudo, que a didática do programa criado pelo governo federal está caracterizada como uma metodologia apropriada para desenvolver o turismo, a exemplo de países europeus que já utilizam o planejamento regional. Portanto, a idéia de regionalizar, adapta-se a um país como o Brasil, principalmente pela sua extensão e diferentes segmentos turísticos ofertados. Analisando com outro foco, percebe-se que as diretrizes, os critérios e as normas são criados como se todos os municípios, estados e regiões estivessem no mesmo estágio de desenvolvimento, o que torna-se evidente se realizada uma comparação de Santa Catarina com a Paraíba, devido às realidades sociais e econômicas totalmente distintas.

A partir desta contextualização, pode-se auferir que a lacuna existente entre a comunicação do ministério com o estado, está fortemente embasada também no modelo de gestão adotado pelo governo federal, conforme pode ser verificado na Figura 12.

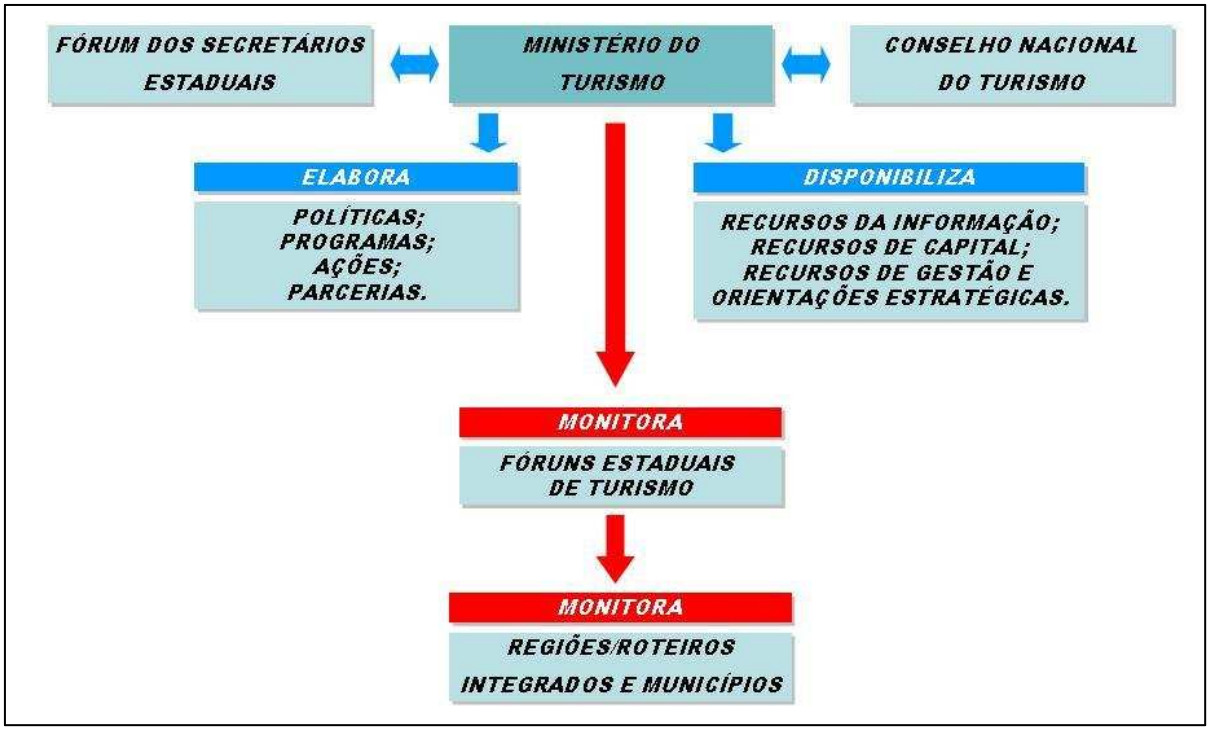

Figura 12: Sistema de Gestão do turismo no Brasil.
Fonte: Elaboração própria, adaptado de BRASIL, 2003, p. 14.

Observa-se na diferenciação das cores utilizadas na figura, que o MTur tem a responsabilidade de monitorar os Fóruns Estaduais e estes, devem monitorar as regiões. Porém, dois pontos devem ser discutidos nesta análise. O primeiro é sobre o verbo monitorar, isto é, para um país que está iniciando um novo modelo de desenvolvimento do turismo e também, conforme discutido no Capítulo 3.4.1, sobre o processo descentralização ainda recente em todos os setores das políticas sociais, monitorar não basta para obter resultados visíveis. Tanto o ministério, quanto os fóruns estaduais, poderiam ainda intervir em determinados momentos, como no caso da criação das políticas estaduais e dos planos municipais, apresentando-se como atuantes, não apenas como parceiros e avaliadores.

O segundo ponto verificado é sobre a relação entre o ministério e os fóruns, que pode ser fortalecida com a criação do Programa de Regionalização. Isto porque, na análise dos documentos e na criação dos quadros comparativos, verificou-se claramente que a interlocução do governo federal com o estado não é concreta, uma vez que a presença de apenas um interlocutor, representando o estado e, a discussão das políticas estaduais em oficinas e reuniões, não oferece suporte suficiente se comparados com a complexidade das ações sugeridas no Programa de

Regionalização. Está nítido na Figura 12, extraída do PNT, que não existem ligações concretas com a regionalização, sendo que até 2007 o Brasil era conduzido por um plano de turismo criado antes da divisão das regiões turísticas. Neste sentido, durante o período de 2004 até 2007, o suporte dos estados, visível em Santa Catarina, era apenas o Programa de Regionalização, o Plano Nacional já não era significativo como primeira referência, até porque suas metas quantitativas não sugeriram ações para os estados e municípios.

A extenuada interferência do ministério no desenvolvimento das políticas estaduais para o turismo, pode ser atribuída muito mais a uma falha na gestão da política do que no desenvolvimento da política. Gerenciar os planos visando fortemente a descentralização pode estar dificultando o desempenho dos estados brasileiros, pois esta pesquisa demonstrou que o estado está iniciando praticamente sozinho o processo de regionalização. A iniciativa dos estados em introduzir uma política própria, caracterizando a realidade de suas regiões e roteiros, ainda que apoiada pelo ministério, não recebe suporte substancial, mesmo com recursos disponíveis para algumas ações.

Avaliando os critérios de análise por meio dos quadros comparativos, apresenta-se uma nova concepção da hierarquia de competências do turismo no Brasil, como desenvolvido na Figura 13.

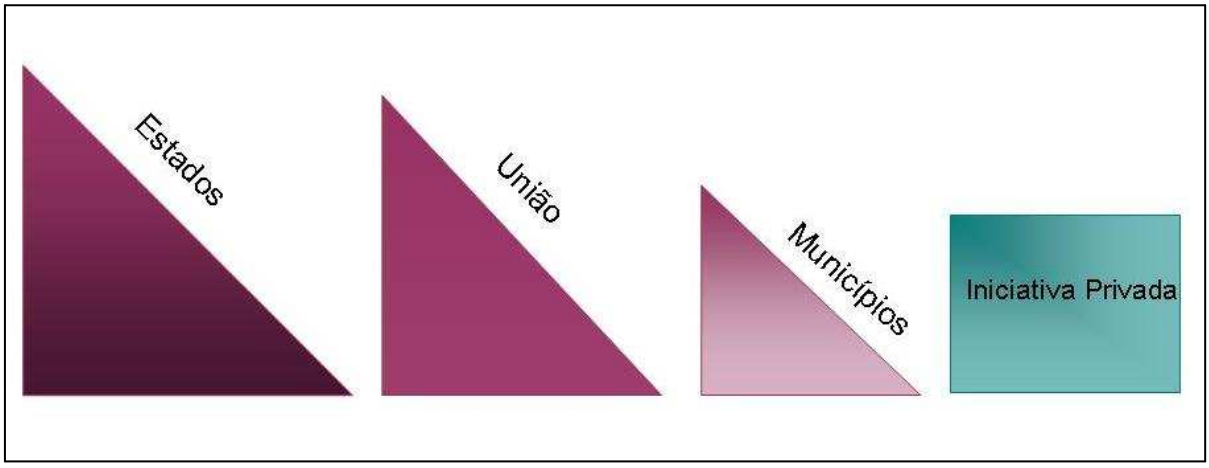

Figura 13: Nova hierarquia de competências para o turismo no Brasil.
Fonte: Elaboração própria.

Os municípios e as ações da iniciativa privada estão dispostos de modo concordante com a política nacional. A preocupação está no desequilíbrio entre as competências estadual e federal, pois mesmo o órgão nacional (MTur), delegando

funções visando uma política descentralizada, ainda deveria estar disposto acima da competência estadual. Isto porque, mesmo adotando políticas próprias, o governo estadual, conforme a Constituição Federal, ainda é subordinado às ordens da União.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de identificar como acontece a interferência do Ministério do Turismo no direcionamento das políticas estaduais, tendo como estudo de caso os Estados de Santa Catarina e da Paraíba. Para visualizar esta interferência, a pesquisa utilizou em escala nacional, o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e o Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil. A partir deste recorte temporal da política federal foram selecionados os planos estaduais para análise, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer de Santa Catarina e o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba 2020.

b) O cumprimento dos objetivos da pesquisa está registrado no desenvolvimento dos capítulos. O primeiro objetivo: discutir as conceituações de políticas públicas e suas implicações para o turismo, está apresentado nos capítulos 3 e 4. No terceiro, buscou-se compreender as ações do Estado e os conceitos relacionados ao Governo e Políticas Públicas, já no quarto capítulo são contextualizadas as políticas específicas de turismo, relevando sua importância para a organização da atividade por meio de uma retrospectiva das principais ações do governo brasileiro sobre o setor turístico.

O segundo objetivo: apresentar o histórico das políticas públicas federais para o turismo no Brasil, está demonstrado no capítulo 5, que contextualizou o atual cenário do turismo brasileiro e descreveu cada um dos planos federais e estaduais utilizados como base documental para análise. Na verificação dos planos estaduais foi ainda abordada a situação do turismo em cada unidade federativa (SC e PB), para compreensão de todo processo de criação das políticas e de implementação da regionalização.

O terceiro objetivo específico: analisar as diretrizes das políticas públicas de turismo do Brasil e dos estados de Santa Catarina e Paraíba entre 2003 e 2007, está representado nos quadros comparativos criados no capítulo 6. A partir do conhecimento de cada um dos quatro planos (federais e estaduais) no capítulo 5, foram desenvolvidos quadros comparativos conduzidos por critérios de análise apresentados na metodologia. Foram quatro os critérios de análise: competências do governo federal; das unidades federativas; dos municípios e também competências da iniciativa privada. Cada competência resultou em um quadro,

contendo a interpretação dos planos estaduais e federais. A análise descritiva de cada quadro comparativo já contemplou o último objetivo: identificar as interferências das políticas federais no desenvolvimento das propostas estaduais. Também no capítulo 6, para descrição e explicação de cada quadro, foram utilizadas as entrevistas aplicadas em cada unidade federativa, como suporte aos resultados documentais.

Como resultado principal, em relação ao objetivo central que norteou a pesquisa, concluiu-se a atuação extenuada do governo federal, que poderia, além de elaborar planos, programas e diretrizes, atuar ativamente (não apenas como suporte) no processo de implementação e constante monitoramento de suas ações. Historicamente, observou-se que as ações da esfera federal sempre estiveram muito mais relacionadas à promoção e fomento da atividade do que ao planejamento e desenvolvimento de políticas. A criação do Ministério do Turismo, outrora, surge como um marco regulatório da atividade, considerando que mesmo com as críticas sobre a sua atuação (ou por vezes a falta dela), somente depois do MTur é que o turismo foi institucionalizado como atividade relevante no desenvolvimento e crescimento do país. Embora o ministério fornecendo informações e oferecendo apoio por meio dos interlocutores estaduais, as ações que concretizam a viabilização do turismo, principalmente relacionadas a criação de uma política estadual e da implantação da regionalização, estão fortemente atribuídas como responsabilidade dos estados.

Certamente, o ministério não consegue acompanhar todas as unidades federativas, devido principalmente a dimensão territorial do Brasil, contudo, realizar pesquisas de monitoramento e avaliação constante, criando um mapeamento do processo das construções políticas estaduais, pode ser um meio de atuação do governo federal como Estado Intervencionista e Regulatório, justamente nos estados que apresentam maiores dificuldades, a exemplo da Paraíba.

Com a pesquisa foi possível visualizar ainda, o processo de descentralização das políticas de turismo nas regiões Sul e Nordeste. Concluiu-se que Santa Catarina está desenvolvendo as ações do governo federal para o turismo em estágio mais avançado que a Paraíba. Isto não caracteriza atraso por parte do estado nordestino, mas remete que o MTur poderia intervir no processo decisório do turismo, visto que a unidade federativa não consegue, sem suporte (intervenção), desenvolver sua própria política estadual. Deste modo, a Paraíba é um exemplo de que existem

estados brasileiros que ainda não possuem maturidade para consolidar as recomendações do ministério, devido também aos problemas conjunturais que englobam todos os setores econômicos e que não permitem o crescimento da atividade turística como prioridade no desenvolvimento.

Por outro lado, mesmo destacando-se em comparação à Paraíba, Santa Catarina apresenta um modelo de desenvolvimento que também não contempla totalmente a política como condutora da atividade, mas sim o planejamento. No decorrer das análises dos planos e na contribuição das entrevistas, percebe-se que o PDIL é uma política, todavia, inclusa dentro do Programa de Regionalização. Sendo assim, a falta de interlocução com os três ministérios: esporte, cultura e turismo, não acontece de maneira eficaz porque, conforme descrito no embasamento teórico deste trabalho, a política deveria estar disposta sobre o planejamento. O que o Santa Catarina apresenta é uma lei, uma política (PDIL) subordinada à um Plano (Regionalização), contudo, esta lei deveria servir de modo macro, como um guia para o planejamento do estado.

Outra consideração importante, visualizada a partir deste estudo, é sobre a descontinuidade da própria política nacional. A criação dos 65 destinos indutores exemplifica esta realidade. Desde sua criação, o Programa de Regionalização está a cada ano aprimorando novas estratégias para efetivar as regiões turísticas, porém, algumas destas mudanças não contemplam continuidade no próprio processo de regionalização. A exemplo da Paraíba, a determinação de apenas um destino indutor (João Pessoa), inibe o desenvolvimento das regiões fora do eixo litorâneo, desintegrando as ações que antes visualizavam o desenvolvimento harmônico de todas as regiões.

Em síntese, foi possível destacar com esta pesquisa, a importância da política estadual de turismo como condutora do planejamento e como o modo de atuação do governo federal sobre as esferas estaduais pode transformar a concepção das políticas destas localidades. Intervenção e regulamentação são essenciais para o turismo no Brasil, por se tratar de uma atividade consolidada institucionalmente há pouco tempo como um setor econômico e social relevante para o país, se comparada às demais políticas sociais. Sendo assim, a interferência da União sobre os estados existe, mas ainda está pouco formalizada, exigindo no campo das políticas de turismo, um posicionamento concreto do ministério em relação às unidades federativas.

Como recomendações para futuras pesquisas nesta temática, sugere-se um estudo comparativo entre os estados brasileiros, com aplicação de metodologia quantitativa, que ofereça parâmetros para medição dos estágios de desenvolvimentos das políticas de turismo em cada estado.

REFERÊNCIAS

ACERENZA, Miguel Angel. **Administração do Turismo**: conceituação e organização. Tradução: Graciela Rabuske Hendges. São Paulo: Educs, 2002.

ALEXANDRE, Lillian Maria de Mesquita. Política de Turismo e Desenvolvimento Local: um binômio necessário. *In:* BEZERRA, Deise Maria Fernandes (org.). **Planejamento e Gestão em Turismo.** São Paulo: Roca, 2003, p. 01-14.

ANTUNES, Rogéria. Desenvolvimento Turístico: Um olhar sobre as comunidades receptoras. *In:* RUSCHMANN, Doris. **Planejamento Turístico.** São Paulo: Manole, 2006, p. 201-218.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução: Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004.

ABAV - Associação Brasileira de Agências de Viagens. **Agências de Viagens no Brasil:** pesquisa setorial. ABAV: out. 2006. Disponível em: <http://www.abav.com.br> Acesso em: 04 fev. 2009.

ABIH - Associação Brasileira da Indústria de Hotéis. Disponível em: <http://www.abih.com.br> Acesso em: 12 jan. 2009.

BAHL, Miguel. **Regionalização Turística do Estado do Paraná.** Universidade de São Paulo (Tese) – Programa de Pós-graduação em Ciências do Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicação e Artes. São Paulo, 2000.

BAPTISTA, Mário. **Turismo:** Gestão Estratégica. São Paulo: VERBO, 2003.

BARRETO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. **Turismo, Políticas Públicas e Relações Internacionais.** Campinas, São Paulo: Papirus, 2003.

BENI, Mario Carlos. **Análise Estrutural do Turismo.** 7. ed. São Paulo: SENAC, 2002.

_____**.** Política e estratégia do desenvolvimento regional: planejamento integrado e sustentável do turismo. *In:* LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo Cesar (orgs.). **Turismo: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2000, p. 165-171.

_____**. Política e Planejamento de Turismo no Brasil.** São Paulo: ALEPH, 2006.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Filosofia Política.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BRASIL. **Constituição Federal**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 5. ed., Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2002.

_____. **Ministério do Turismo.** Disponível em: http//:www.turismo.gov.br. Acesso: abril de 2008.

_____**.** Ministério do Turismo. **Política Nacional de Turismo 1996/1999.** Brasília, 1996.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo:** Diretrizes, Metas e Programas 2003/2007. Brasília, 2003.

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

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

CARVALHO, Alan Francisco. Políticas Públicas em Turismo no Brasil. **Revista Sociedade e Cultura,** v. 3, n. 1 e 2, p. 97-109, jan./dez. 2000.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica.** 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza. **Introdução à geografia do turismo.** São Paulo: Roca, 2001.

_____**.** Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **GEOSUL:** Revista do Departamento de Geociências – CFH, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, jul./dez. 2005.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Turismo.** 2.ed. São Paulo: Futura, 1998.

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

DREHER, Marialva T.; SALINI, Talita S. Turismo e regionalização: uma leitura das lógicas deste processo! *In:* **ANPTUR – V Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo.** Belo Horizonte, 25 e 26 de agosto de 2008. Anais.

EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo. **Anuário Estatístico.** Vol. 35, Brasília, 2008a. Disponível em: <http://200.189.169.141/site/arquivos/anuario_2008___internet.pdf> Acesso em: 03 fev. 2009.

_____**. Estatísticas Básicas de Turismo no Brasil.** Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.embratur.gov.br> Acesso em: 06 fev. 2009.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: O Brasil em perspectiva comparada. *In:* SOUZA, Celina; DANTAS NETO, Paulo Fábio (orgs.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 21-54.

FERRAZ, J. A. **Regime jurídico do turismo.** Campinas: Papirus, 1992.

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Ministério do Turismo. **Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil 2002 e 2006.** Relatório Executivo Sintético. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://200.189.169.141/site/arquivos/dados_fatos/demanda%20turistica/turismo_domestico___2002_e_2006.pdf> Acesso em: 10 fev. 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOELDNER, Charles; RITCHIE, J. R. Brent; MCINTOSH, Robert W. **Turismo:** princípios, práticas e filosofias. Tradução: Roberto Catado costa. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GUEDES, Leonardo Condurú. O Problema do Turismo na Sociedade Pós-industrial. *In:* BAHL, Miguel (org.). **Perspectivas do Turismo na Sociedade Pós-industrial.** São Paulo: Roca, 2003, p. 03-10.

HALL, C. Michael. **Planejamento turístico:** políticas, processos e relacionamentos. Tradução: Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

HELENA, Maria; PAES, Simões. **A década de 60:** rebeldia, contestação e repressão política. São Paulo: Ática, 1992.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LATOUR, Bruno. Se falássemos um pouco de política? *In:* **Revista Política & Sociedade** – Dossiê Política, Ciência e Tecnologia, vol. 3, n. 4, p. 11-40, Florinópolis:UFSC, abril, 2004.

LICKORISH, Leonard J.; JENKINS, Carson L. **Introdução ao Turismo.** Trad. Fabíola de Carvalho S. Vasconcellos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LIMA, Manolita Correia. **A engenharia da produção acadêmica.** São Paulo: Saraiva, 2004.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MEDAGLIA, Juliana; PAIXÃO, Dario L. Dias; SILVEIRA, Carlos E. Política Pública de Turismo no Brasil: reflexões sobre a tendência à massificação. *In:* **Seminário Internacional de Turismo – SIT.** Curitiba, 2008. Anais.

MOLINA, Sergio. **O Pós-Turismo.** Trad. Roberto Sperling. São Paulo: Aleph, 2003.

MOLINA, Sergio; RODRÍGUEZ, Sergio. **Planejamento Integral.** Trad. Carlos Valero. São Paulo: EDUSC, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da Política.** 2. ed. São Paulo: Senac, 2004.

_____**. Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Mário G. O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, abr./jun.1987.

NOIA, Angye Cássia; JÚNIOR, Astor Vieira; KUSHANO, Elizabete Sayuri. Avaliação do Plano Nacional de Turismo: gestão do governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007. **Revista de Cultura e Turismo – CULTUR.** Universidade Estadual de Santa Cruz, Bahia, ano 01, n. 01, out/2007. Disponível em: http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo

PARAÍBA. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Paraíba – PARAÍBA 2020.** (João Pessoa), 2008.

PARAÍBA. **Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba – SUPLAN.** Disponível em: <http://www.suplan.pb.gov.br/index.shtml> Acesso em: 09 fev. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil.** 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

_____**.** Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. *In:* PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação.** São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 67-116.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. Política e Sociedade: por uma volta à sociologia política. **Revista Política & Sociedade –** Dossiê Movimentos Sociais, participação e democracia, vol. 3, n. 5, Florianópolis: UFSC, outubro, 2004, p. 203-232.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social, métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Marly. **A década de 50:** populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil. 3. ed. São Paulo: Ática, 1996.

RUSCHMANN, Doris. **Turismo e Planejamento Sustentável:** a proteção do meio ambiente. 11.ed. São Paulo: Papirus, 2004.

SANSOLO, Davis Gruber; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**, vol. 3, n. 4, 2003. Disponível em: <www.http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=41&layout=abstract

SANTA CATARINA. **Lei nº 3.684, de 9 de julho de 1965.** Florianópolis, 1965. Disponível em: <http://200.192.66.20/alesc/docs/1968/4240_1968_Lei%>. Acesso em: 12 out. 2008a.

_____. **Lei nº 13.336, de 08 de março de 2005**. Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://www.sol.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=127 &tmpl=component&format=raw&Itemid=127> Acesso em: 10 dez. 2008b.

_____. **Lei nº 13.792, de 18 de julho de 2006.** Florianópolis, 2006. Disponível em: <http://www.sol.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=127 &tmpl=component&format=raw&Itemid=127> Acesso em: 10 dez. 2008c.

_____. Secretaria de Estado da Organização do Lazer. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL.** Resumo Executivo. São Paulo, 2004a.

_____. Secretaria de Estado da Organização do Lazer. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL.** Gestão da Política de Desenvolvimento do Lazer. São Paulo, 2004b.

_____**.** Secretaria de Estado da Organização do Lazer. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL.** Estratégia para Consolidação do Lazer. São Paulo, 2004c.

SANTUR – Santa Catarina Turismo S/A. Disponível em: <http://www.santur.sc.gov.br> Acesso em: 10 out. 2008a.

_____. **Destinos e roteiros.** Disponível em: <http://www.santacatarinaturismo.com.br/inter~28.htm>. Acesso em: 05 out. 2008b.

_____**.** Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Turístico. **Pesquisa Mercadológica Estudo da Demanda Turística:** sinopse comparativa 2005, 2006, 2007. Santur: março, 2007. Disponível em: <http://www.santur.sc.gov.br> Acesso em: 03 jan. 2009a.

_____**.** Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Turístico. **Pesquisa Mercadológica Estudo da Demanda Turística:** sinopse comparativa 2006, 2007, 2008 jan/fev. Santur: março, 2008c. Disponível em: <http://www.santur.sc.gov.br> Acesso em: 03 jan. 2009b.

SILVA, Jorge Antonio Santos. Pensando o planejamento face à intervenção do Estado no turismo: a questão do sistema de informações. **Revista Turismo Visão e Ação**, Itajaí, ano 2, n. 5, p. 09-22, out-1999/mar-2000.

SOLHA, Karina Toledo. Política de Turismo: desenvolvimento e implementação. *In:* RUSCHUMANN, Doris van de Meene; SOLHA, Karina Toledo. **Planejamento Turístico.** São Paulo: Manole, 2006, p. 89-100.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez., 2003.

_____**.** Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, ano 8, n.16, Porto Alegre, p. 20-45, jul./dez. 2006.

WTTC - World Travel & Tourism Council. **Progress and Prioryties 2007/2008.** Disponível em: <http://www.wttc.org/bin/pdf/temp/finpp_2007.html> Acesso em: 09 fev. 2009.

REFERÊNCIAS RECOMENDADAS

BECKER, Bertha K. Políticas e Planejamento do Turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo,** Vol. 1, n. 1, p. 01-07, 2001.

CARLOS, Euzineia; SILVA, Marta Zorzal. Associativismo, Participação e Políticas Públicas. **Política e Sociedade,** n. 9, p. 01-32, out. 2006.

LOPES, José Rogério. Terceiro Setor: a organização das Políticas Sociais e a nova esfera pública. **São Paulo e Perspectiva,** n. 18 (3), p. 57-66, 2004

SOUZA, Celina. Governos locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. **São Paulo em Perspectiva,** n. 18 (2), p. 27-41, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Entrevista aplicada em Santa Catarina.
Florianópolis, 11 de dezembro de 2008.

Entrevistadora: Quais foram as justificativas e as bases utilizadas para a criação do plano de lazer? Como ele foi criado, a partir de quais justificativas?

Entrevistado A: Isso foi com a criação da secretaria, primeiro a Secretaria da Organização do Lazer foi uma demanda do "trade" na verdade, foi uma cobrança que vinha já do "trade" quem é do meio sabe que o estado nunca teve um plano de turismo. Com a criação do ministério do turismo ficou mais "credenciado" por que o plano está dentro de um dos macro programas de regionalização, é o planejamento estratégico, então, era uma demanda, uma necessidade do estado já, do empresariado e o próprio poder público que tinha necessidade de "ser seu balizador" com o plano, então foi isso que aconteceu. Com a criação do ministério, com esse status que o turismo começou a ter no Brasil, com o lançamento do plano nacional em abril de 2004, é claro que todos os estado tinham obrigação de desenvolver seus planos, orientados é lógicos pela política nacional pelo plano nacional. Agora, Santa Catarina tinha uma característica diferente, justamente, por que foi criado a secretaria de Turismo Cultura e Esporte na época Secretaria da Organização do Lazer então ficou exatamente o "PDIL" porque une as 3 áreas, Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer, que é uma coisa pioneira até no Brasil, um desafio de desenvolver as 3 áreas e tirar um documento que desse interface entre as 3 áreas, foi um grande desafio fazer esse plano. Ao invés de ser só um do turismo, como foi coordenado pela secretaria, que abrange as 3 áreas, tem as 3 vinculadas, Esporte, Fundação de Cultura e Santur, ouve essa necessidade por isso eu acho que nós somos o único estado que tem um plano de desenvolvimento integrado do lazer, envolvendo as 3 áreas.

Entrevistadora: E é uma política efetiva.

Entrevistado B: Eu não estava nesse período de 2003 / 2007, ele já participou de todo o movimento, mas por essa necessidade, por essa demanda da criação secretaria, eles, os gestores que estavam a frente do processo, o desenho da criação da secretaria, ela focou muito na questão do ministério.

Entrevistado A: Claro, foi uma orientação do governador. Pro governador, o conceito do ócio criativo, do tempo livre, foi muito avançado até, você criar, foi difícil a interpretação de criar a Secretaria da Organização do Lazer, aos olhos de quem não é do meio, então ouve toda essa polêmica por isso até preocupa em ser mais objetivo envolvendo as 3 áreas, mas quando foi criado, o governo assumiu em 2003 com esse conceito que o governador acredita muito no turismo, o governador é nosso grande embaixador, ele sempre defendeu que o lazer "economiza" o tempo livre em avançar cada vez mais, as pessoas vão trabalhar menos, vão ter mais tempo para o lazer, então foi dentro desta ótica que o grupo político desenhou naquela época, criando a secretaria da Organização do Lazer, ouve uma série de interpretações que evoluiu para a Secretaria de Cultura Turismo e Esporte.

Entrevistado B: Essa resposta da tua pergunta então a justificativa desta construção da secretaria automaticamente vem as derivações, então, têm-se a

secretaria, criou-se o organograma, a Santur é muito mais tradicional, porque a Santur já estava a muito mais tempo...

Entrevistado A: a própria estrutura era Esporte, Fundação de Cultura e Santur, que eram os responsáveis, e hoje elas são operacionais. A responsável pela política é a secretaria, e no nosso caso específico aqui, agente ficou responsável pela promoção, desde que foi criada a secretaria, a secretaria era nova em 2003 quando ela começou, não tinha espaço, não tinha quadro, não tinha nada, aos poucos ela foi se estruturando, foi tendo o seu quadro, então houve uma transição dentro da história que a Santur já tinha de praticamente 25 anos de cuidar sozinha do turismo, fez essa transição, e ficou só com a parte da promoção.

Entrevistado B: e ai a demanda do PDIL, foi feito uma licitação para desenvolver uma pesquisa nos 293 municípios do estado, *(Entrevistado A: Envolvendo as SDR's ...)* neste momento o governo já passa a trabalhar a descentralização...

Entrevistado A: No começo inclusive, o curioso é que nós tínhamos 30 SDR's, Secretarias de Desenvolvimento Regional, e cada uma tinha o seu gerente de organização do lazer, cada uma tinha, era o braço operacional da secretaria. Tinha o gerente da organização do lazer que cuidava destas 3 áreas, e hoje é gerente de políticas...

Entrevistado B: Não... gerente de turismo cultura e esporte...

Entrevistado A: É, gerente de turismo cultura e esporte, quer dizer, evoluiu junto com a mudança da secretaria.

Entrevistadora: Como foi o apoio real do ministério durante a elaboração do plano, seguiu orientações diretas do plano nacional?

Entrevistado A: Não, são duas coisas, foi feito na verdade o plano, foi feito um diagnóstico, um inventário de cada SDR na época, para ver o que realmente... foi desenvolvido uma planilha nova, das 3 áreas...

Entrevistadora: Mas não teve uma orientação direta do ministério no desenvolvimento?

Entrevistado A: Do PDIL não, na regionalização sim. No ministério do PDIL não. Na verdade, é como te falei, dentro do programa de regionalização do turismo de roteiro do Brasil tem os 8 módulos, e um é planejamento, então nós consideramos o planejamento inseridos dentro da política do ministério, como se o nosso PDIL fosse o planejamento, mas não que o ministério colocou...

Entrevistado B: Ficou como uma exigência.

Entrevistado A: O que acontece, o ministério têm os 8 módulos: sensibilização, mobilização, criação da estância governamental, e até parece uma sequência lógica, uma sequência lógica que agente teria que ter, mas na verdade agente fez o plano antes das instâncias. Isso que aconteceu.

Entrevistadora: Na criação do PDIL, essa iniciativa de criar cultura com esporte e turismo foi do próprio estado? Não seguiu orientações?

Entrevistado A: Não isso não, não teve nenhum envolvimento, nada. São coisas separadas.

Entrevistadora: E como foi a participação da iniciativa privada no PDIL? Houve? Foi ouvida a comunidade?

Entrevistado A: Houve. Houveram entrevistas com as entidades, foram feitas reuniões em todas as SDR's e eram convidados desde organizações não governamentais, "sistema S", entidades, no caso aqui que tem a Brasel, foram escutados todos no caso do turismo.

Entrevistado B: E tem diferenças, você perguntou como foi a participação, a participação houve, no contra ponto, como é que é a atuação de cada um, ai eu já tenho uma outra visão, que é isso que eu já estou escrevendo, eu estou escrevendo sobre um outro aspecto.

Entrevistadora: Qual é o apoio que na verdade que o ministério esta oferecendo para o estado na elaboração desse plano e, conseqüentemente na regionalização? Para regionalizar, as regiões foram elaboradas de acordo com o plano de regionalização nacional?

Entrevistado A: Nada. Não. Desculpa, as regiões sim. É claro que quando o ministério fez, depois ele lançou o plano em abril de 2004, se não me engano, em abril de 2005 nós nos reunimos no SENAC para discutir exatamente as regiões turísticas sob orientação. Ai é claro, o que o ministério tem? Ele tem que dentro da política dele ele tem orientação, foi estimulada a criação do fórum, no nosso caso o conselho estadual de turismo, criado as regiões turísticas...

Entrevistado B: Isso o ministério apoio.

Entrevistado A: Desde o começo o que agente procurou no estado? Nós procuramos compatibilizar todas as nossas ações de desenvolvimento com o plano nacional. Nós fizemos isso. Não que...

Entrevistado B: Não que eles exigissem.

Entrevistado A: Não que eles exigissem, ou colocaram. Como tem a política, tem um plano escrito, o que a gente fez? As regiões turísticas foram criadas, foram criadas 8 que hoje são 9 que um ano e pouco a trás foi criado a nona região. E o nosso plano de desenvolvimento...agente colocou como se fosse o módulo 6 ou 5.

Entrevistado B: É o 5.

Entrevistado A: É o 5, de planejamento estratégico. E agora o desafio para validar é exatamente implantar. Muitas coisas agente já procurou fazer.

Entrevistadora: Então é como se o PDIL fosse parte de um módulo do programa...?

Entrevistado A: Exatamente. Só que lá é só turismo, no nosso caso do PDIL tem ainda cultura e esporte.

Entrevistado B: Para mim que entrei na gestão, em 2007, para frente hoje, analisando, ainda não tive tempo por que eu estou fechando o relatório de 2008 agora, mas vou sentar com o Valdir e com o secretário Fábio, tem visões muito diferenciadas. Por que quando foi constituído o PDIL naquela época ele tinha um foco, tinha uma vertente bastante clara, só que, a gestão evoluiu de uma forma que hoje o PDIL cumpre apenas uma etapa do módulo.

Entrevistado A: Cumpre uma etapa e com muita dificuldade ainda. Por que ficou um trabalho muito acadêmico, faltou o operacional. Colocar realmente, detectar pontualmente quais seriam as ações. Tanto que no nosso edital da secretaria, tinha que dentro do PDIL ia fazer um plano de marketing turístico do estado, e não tem, não tem por que achou que a Santur estava fazendo bem e não fez. Houve muita dificuldade de ter um plano novo envolvendo essas 3 áreas, e faltou praticidade.

Entrevistadora: Quais foram as metodologias no momento da criação do PDIL?

Entrevistado B: Foi a análise SWOT. Eles usaram a metodologia deles

Entrevistadora: Foi o que a secretaria pediu?

Entrevistado B: Essa consultoria utilizou a metodologia para o trabalho, foi baseada na análise SWOT numa hierarquia de priorização.

Entrevistadora: Mas foi isso que a secretaria queria desde o início?

Entrevistado B: Eu acho que a secretaria não tinha noção...

Entrevistadora: Esse plano não foi criado sobre nenhuma base maior?

Entrevistado A: Não. A base foi a professora Doris Ruschmann. O crédito e o mérito e vamos dizer a confiança foi na experiência dela. Foi isso que a secretaria levou em consideração. Ela sendo catarinense tendo uma história de livros publicados, professora, orientadora, a confiança foi jogada pra ela fazer esse desafio, de fazer esse trabalho. Que depois virou um documento, mas que agente não conseguiu de certa forma efetivar, tirar da prateleira e colocar na prática.

Entrevistadora: O Ministério colocou que cada estado deveria ter um plano, mas no caso, eles não orientaram como criar esse plano?

Entrevistado A: Não.

Entrevistadora: Faltou uma orientação maior?

Entrevistado A: Na verdade o desafio é esse, se fosse pra gente pegar a orientação do ministério só o plano de turismo, ai a gente poderia pedir até pro ministério uma orientação maior, usando seus técnicos, eles tem uma publicação

inclusive do planejamento. Agora como o nosso tinha essa característica, essa visão desde o governador e do o secretário, que era o secretário da organização do lazer, o nosso, nós usamos como plano de planejamento estratégico turístico apesar de ele ter outras variáveis. Então nós temos essa dificuldade.

Entrevistadora: Então nenhum ministério, nem esporte, cultura...

Entrevistado A: Esses dois muito menos. No turismo o que agente procurou fazer, nós procuramos compatibilizar e trazer tudo o que era do plano nacional tudo o que pudesse pro PDIL. Da cultura teve alguma coisa uma rede de cooperação, foi criada uma rede, depois alguma políticas nacionais fomos tentando compatibilizar. Existe também um fator que é o seguinte, a alternância da coordenação desde a direção, por exemplo, ali tem o diretor que cuida do PDIL das 3 áreas trocou 4 ou 5 vezes.

Entrevistado B: É um diretor que vai fazer a coordenação geral de turismo cultura e esporte.

Entrevistado A: E não é fácil pra quem não é do ramo. A mesma coisa o gerente, olha a nossa dificuldade...é muito de vanguarda. Você tinha 30 gerentes, um só entendia de esporte, outro só entendia de cultura, não entendia das outras áreas, e até hoje se têm essa dificuldade, o cara é gerente, mas ele entende mais daquela área, mais da cultura, outro mais do esporte e outro mais do turismo. Então nós tivemos essa dificuldade e até hoje se tem.

Entrevistadora: E hoje com o PDIL. Hoje o ministério do turismo mesmo assim não interfere no PDIL?

Entrevistado B: Não no PDIL o ministério do turismo não interfere.

Entrevistado A: Não no PDIL o ministério do turismo não interfere. Nós seguimos o plano de regionalização.

Entrevistadora: O que vocês seguem do plano nacional?

Entrevistado A: É o programa.

Entrevistado B: Nossa interlocução com o ministério é o macro programa de regionalização.

Entrevistado A: É o macro programa que tem tudo. Tem roteirização, capacitação, rede de operação. Tem tudo.

Entrevistado B: O PDIL não tem interferência. O ministério não tem interferência no PDIL.

Entrevistadora: Mas dentro do PDIL tem o programa de regionalização.

Entrevistado B: Tem. É um dos sub-programas.

Entrevistado A: Que na verdade é aquele que a gente mais *(Entrevistado B: Trabalha.)* Ai tem mais aderência. Ai vem ao contrário, porque indiretamente o ministério tem, mas indiretamente nas orientação do ministério, do programa a gente procura dar esse suporte.

Entrevistadora: A divisão das regiões turísticas foi seguindo a metodologia do ministério?

Entrevistado B: Sim.

Entrevistado A: Sim. Todos os estados fizeram isso. Aqui tem uma curiosidade muito engraçada, nós tínhamos aqui o que agente chamava de comitê de regionalização, faziam parte eu, Marco Aurélio, SENAC, Daniela Muller, SEBRAE, UNIVALI, fazia parte conosco, SESI, SESC, se não me engano, BH, eram 7 ou 8 integrantes do conselho. E quando foi criado nós, muito ingenuamente, colocamos os 293 municípios aqui, então eu digo que naquele momento...

Entrevistado B: Não é que é um erro, ele diz que é um erro. Eu digo que não é um erro, é uma dificuldade que nem todos os 293 são turísticos.

Entrevistado A: Então a gente colocou todos aqui, a gente pegou a região e colocou todos os municípios.

Entrevistadora: Mas essa foi a orientação do ministério?

Entrevistado A: Não. Foi uma decisão nossa, do comitê aqui, do nosso conselho vamos dizer assim.

Entrevistado B: O que eu faço hoje para poder minimizar essa dificuldade, eu estabeleci nos moldes que o ministério constrói os indutores, eu construí os limitores do estado. Ai nós vamos trabalhar cada um dos subprogramas em fases, fase um dois e três. Então um município turístico, fase um, é nestes que nos vamos depositar o nosso... os que têm potencial, fase dois, e os que não são turísticos, três. Então por ordem de hierarquia os trabalhos têm que ser assim, por que eu não tenho como fazer diferente.

Entrevistadora: No caso quando o ministério criou essas regiões turísticas...

Entrevistado B: Ele não estabeleceu critérios para nós, esse comitê que decidiu que todos os municípios de Santa Catarina entraram...

Entrevistadora: No caso o ministério disse que teria que ter...

Entrevistado A: Municípios turísticos, quais os municípios turísticos. Quais são os municípios turísticos de cada região? Nós colocamos todos.

Entrevistadora: O ministério mapeou algumas regiões, dentro dessas regiões poderiam ter excluído alguma coisa?

Entrevistado A: Não foi o ministério que mapeou. Foi nós que mapeamos. O ministério disse: Quantas regiões turísticas? Até o secretário brinca e comenta que eles queriam só 3, na verdade eles queriam 3 roteiros prioritários, o secretário brinca que eles queriam 3 regiões. Região na verdade é quanto tivesse, nosso estado têm 8 agora 9. Então ele: Quantas regiões turísticas vocês têm? O que a gente fez, nós tínhamos já uma divisão feita a 20 anos atrás, onde o sul era República Juliana tinha algumas mudanças e fizemos uma reunião e ampliar com todos esses gerentes, vieram de todas as regiões representadas, para definir qual o nome das regiões. Depois a gente fez, criou as 8 regiões, levou para o conselho estadual de turismo, apresentou, foi validado no conselho estadual de turismo as 8. E foi assim que começou a divisão.

Entrevistado B: Então o ministério ele orientou o estado, mas ele não disse que era desta forma.

Entrevistadora: Ele pediu quantas regiões?

Entrevistado B: Não... você tem que realizar o mapa, dividir em regiões, e indicar os municípios. Agora o critério foi o estado, e isso foi para o Brasil inteiro, cada estado fez o seu mapa, dividiu o seu estado em regiões. Mas não que o ministério tivesse uma regra, não você tem que por A B C ou D, ou tantas regiões.

Entrevistadora: No momento que vocês decidiram essas regiões não tinha ninguém representante do ministério junto, assim criado critérios?

Entrevistado A: Olha eu não me recordo, mas na verdade no começo o ministério tinha um interlocutor para o sul.

Entrevistadora: O estado teve que decidir praticamente sozinho?

Entrevistado A: As regiões?

Entrevistadora: Todo o critério de criação do PDIL e das regiões.

Entrevistado A: Na verdade é o seguinte, cada estado tinha o seu orientador.

Entrevistado B: Era o SENAC na época. Que o ministério passou para o SENAC os estaduais, essa competência de ajudar no processo de regionalização.

Entrevistado A: Não, mas nós tínhamos um cuidador, vamos dizer assim lá no ministério. Quando a gente tinha alguma dúvida a gente *(Entrevistado B: se reportava a ele)* tinha um representante do ministério que cuidava, para orientar se tinha alguma dúvida, mas nunca houve uma interferência direta.

Entrevistadora: Vocês trabalhando diretamente não tem essa necessidade de ter alguém na época da regionalização?

Entrevistado A: Mas tinha. Tinha um que cuidava, cada estado tinha o seu representante lá para orientar, cuidar, se você precisasse de alguma coisa, definir. Agora o que todo mundo enxergou, você quer ver o que todas as regiões

enxergaram, na verdade, quando o ministério foi criado em 2003 tinha um orçamento de 170 milhões, em 2004 foi para 330, em 2005 foi para 700 milhões, em 2006 foi para um bilhão e 300, em 2007 foi para 2 bilhões, esse ano são 3 bilhões eu acho no orçamento e o ano que vem um pouco mais. E o que todo mundo sentiu, que o governo federal acreditou, criou o ministério e todas as regiões procuraram exatamente se habilitar, seguir a política, por que o ministério desde o começo disse quem não fizesse parte do programa não teria recurso não teria dinheiro para qualificação, promoção, para a criação de roteiro mesmo. Então dentro desta política agente trouxe a política do ministério e levou esse discurso, nós sim, o ministério criou a figura do interlocutor, do programa de regionalização. Então essa política que o ministério sempre passou, o interlocutor é que sempre passava para o estado.

Entrevistado B: Nós temos periodicamente encontros com o pessoal do ministério, onde o ministério repassa informações, repassa metodologias, repassa critérios.

Entrevistadora: No caso vocês seguem.

Entrevistado B: Nós vamos seguindo adaptando a nossa realidade.

Entrevistadora: Então no caso esta funcionando bem o *poder de centralização?*

Entrevistado B: Tanto é que hoje, nosso estado de Santa Catarina é *case*. O que eu iria apresentar nesse *case*, como é que Santa Catarina estava trabalhando a descentralização, por que nós hoje somos um dos melhores estados no programa de regionalização, Paraná e Santa Catarina, então o que eu iria explicar como é que nós fizemos toda essa interface de colocarmos a política estadual na convergência com a nacional ou vice e versa. E como nós estamos trabalhando, por que hoje a regionalização para nós está a um passo, fechando as governanças que foi uma dificuldade que eles tiveram naquele momento que agora agente esta dando fôlego para isso, nós vamos para os roteiros das segmentações, que a roteirização de fechar o circuito e trabalhar com as governanças a implementação deste plano estratégico. O desafio é esse.

Entrevistado A: Que as estâncias de governanças criadas, têm essa aderência da interface, mas não tem uma interferência direta do ministério, como tem muito recurso da promoção, a gente tem os almanaques e todo nosso material é em função das regiões turísticas, hoje o ministério trabalha assim.

Entrevistado B: Tudo é trabalhado regional.

Entrevistadora: Então vocês conseguem recursos diretos?

Entrevistado A: O que o ministério tem hoje é uma planilha onde os empreendimentos, são cadastrados guias, os hotéis e outros eventos, agora tem outra orientação para a participação em feiras internacionais e nacionais. E outros indicadores, e tem uma verba descentralizada, então dois terços desta verba vai de forma igualitária para todos os estados e o outro terço é dividido dentro destes critérios de pontuação. Agora, por exemplo, a verba deste ministério é para a promoção do mercado nacional, esse ano mais ou menos 600 mil, nós já usamos quase metade na base, todo mundo usou. Todos os estados usaram para pagar o

chão por que é difícil de operacionalizar sem tirar. Agora a verba da EMBRATUR, é para a promoção do mercado internacional é isso que eu estou fazendo exatamente neste momento. Que nós temos 630mil que, devido a esse incidente que Santa Catarina houve, a EMBRATUR vai doar mais 600 mil, nós vamos ter um milhão 230 mil mais 10% em contra partida do estado.

Entrevistadora: No caso a investigação dos recursos dentro do estado, vocês é que resolvem, o ministério manda para a secretaria...?

Entrevistado A: O correto seria isso, desde o começo o ministério orientou assim: Olha tudo têm que passar pelo conselho, todos os exemplos do programa... agora houve durante esse percurso muita coisa que não passa, o prefeito de tal cidade é muito amigo lá e liberou dinheiro, vou dar um exemplo: Laguna. Laguna conseguiu muito recurso, Itajaí e assim vai, outros e outros municípios que por nós não passou. E ainda continua essa interferência vamos dizer política, agora, no caso da promoção é só com a gente...

Entrevistado B: É só com a Santur...

Entrevistado A: Mas não que não tenha ações, têm entidades que conseguem, têm entidades que se você for analisar hoje, abrir o programa aqui, você vai ver que o município tal conseguiu...então o ministério tentou fazer mas não conseguiu segurar.

Entrevistadora: Mas no caso, tem recursos dos 3 ministérios, vamos dizer da cultura, do esporte e do turismo?

Entrevistado B: Sim, sim. Cada um vai buscar os seus recursos, dentro daquilo que tem nos programas.

Entrevistadora: Já é utilizado para institucionalização, no caso para a promoção...?

Entrevistado B: Não, mas depende...

Entrevistado A: O nosso é para a promoção, mas é sempre assinado com a política do estado...

Entrevistado B: Tem áreas, por exemplo, o que ele acabou de falar que é qualificação é outra vertente de verba, tem que fazer parcerias *(Entrevistado A: é outra secretaria)* exatamente, é outra secretaria. *(Entrevistado A: outra secretaria lá, lá no ministério).* Assim, promoção é uma, digamos, é um seguimento, daí, qualificação a gente no próprio ministério a gente vai buscar de outra secretaria, sinalização turística... é um caso.

Entrevistado: Mas agente não faz nada que não seja assim, assinado com a política do estado e que não definir parcerias com o *trade*. Por exemplo, participação nos eventos em mercado nacional e internacional, agente reúne as entidades, que está até atrasado esse ano, o pessoal aprova, este e este eventos...

Entrevistado B: Na Argentina, no Uruguai, nos Estados Unidos, em Portugal...

Entrevistado: Por exemplo, no ano passado resolveram, é retirar participação na Espanha, priorizar Itália, foi isso que aconteceu, de forma democrática. Agente tem... uma coisa que é dita pelo próprio *trade* e tal, que o nosso relacionamento, o bom relacionamento que tem a secretaria, é por que justamente hoje tem recursos do ministério tem recursos do estado com a criação dos nossos fundos, o estado hoje tem uma única ferramenta... *(Entrevistado B: É o único estado que tem um fundo)* Funturismo com esporte com cultura. É diferente, então...

Entrevistado B: Então assim, o ministério, claro que nós temos um orçamento anual, tudo certo, mas assim, nós somos considerados um estado quase que independente financeiramente, por que em função dos fundos que nós temos...Claro que não deixa de buscar os recursos do ministério...

Entrevistadora: Tem um setor de captação de recursos dentro da secretaria?

Entrevistado B: SITEC - Sistema de Incentivo de Turismo Cultura e Esporte, é este setor que administra...

Entrevistadora: O ministério é quem capta recursos?

Entrevistado B: Não... o SITEC cuida da captação estadual.

Entrevistadora: Junto ao Ministério?

Entrevistado B: Claro que eles vão dar um aval, um ok. Mas assim, eu resolvo buscar verba para a qualificação, por exemplo. Minha fonte direta é com o parceiro, com a entidade proponente com o ministério. Eu não preciso do SITEC para isso, o SITEC entra quando tiver contra partida do estado, se tiver alguma análise mais pontual.

Entrevistado A: Não é fácil. É um pouco complicado.

Entrevistadora: Mas então qual seria a real função do governo federal dentro do estado pro turismo?

Entrevistado A: Eles definem a política nacional e procuram aglutinar as macro regiões. Então o governo federal tem esse poder de ter muito recurso 70% - 80% da arrecadação deste país está lá, então agente precisa ter, por que ele consegue viabilizar essas políticas por que tem recurso. Então o governo federal promove, é importante que agente diga por que hoje nós temos um plano, temos um norte, está escrito, tem um orientativo, quem não quiser seguir não segue, mas quem segue se dá bem.

Entrevistado B: E é a tendência, o plano nacional do ministério é um norte por que a tendência mundial hoje é regionalização, o trabalho regionalizado, então não tem uma outra diretriz mais moderna, mais direcionada nesse momento do que foi o que o ministério criou que é o grande macro programa de regionalização. Então todos os documentos que hoje eu faço de leitura é todos no foco regional e o estado a mesma coisa.

Entrevistado A: Tem toda uma política o Brasil... e nós seguimos a política do Brasil.

Entrevistadora: No caso quando eu li o plano eu identifico, por exemplo, que é função do governo federal melhorar a infra-estrutura e firmar convênios.

Entrevistado A: Tanto que no começo do ministério tinha 200 e tantos municípios prioritários, ele viu que não ia dar conta, que não é possível, agora ele indicou 3 para cada estado, tem 65 no Brasil e 3 no nosso caso, Floripa, Balneário Camboriú e São Joaquim. Justamente por que quem cuida de 200 não cuida de nenhum, agora quando cuida só de 3 ele quer concentrar os esforços de infra estrutura e não é só no caso infra estrutura turística ele quer fazer a interface com o ministério das cidades, com o ministério do meio ambiente *(Entrevistado B: transporte)* para cuidar do saneamento lá de São Joaquim também. Então ele faz essa interface.

Entrevistadora: Infra-estrutura básica mesmo?

Entrevistado A: Também, para fazer infra-estrutura básica. Então isso é importante. A criação do ministério foi a coisa mais importante que aconteceu pro turismo do país. E tem toda uma política, e se reúne troca experiências, Santa Catarina vai lá apresenta, o Paraná apresenta, a Bahia apresenta cada um tem seu...

Entrevistado B: Um cresce com a experiência do outro.

Entrevistado A: Claro.

Entrevistadora: Então vocês acham que esta sendo positiva essa descentralização? *(Entrevistado A: Muito positiva.)* com essa interface do ministério? *(Entrevistado A: Claro.)* Passar a informação mas deixar o estado trabalhar? *(Entrevistado A: Claro, muito positivo.).* E a função do estado então que vocês vêem, é a principal?

Entrevistado A: É por que turismo você sabe acontece no município, então o Brasil cuida da setorização como um todo, nós estados cuidamos do nosso estado e o município cuida do município. O que faz, o estado, a secretaria nacional faz a interface com o ministério, faz interface com o ministério e nos repassamos para os municípios.

Entrevistadora: Então a função do município seria no caso: eles tem que repassar também todas as informações para a regional e a regional passa para a estadual.

Entrevistado A: É, no caso o município no que diz respeito a política administrativa é com a secretaria regional, a política turística é uma questão de governança que é o nosso desafio.

Entrevistadora: A governança é a do plano?

Entrevistado B: Por que essa administrativa que ele fala é as nossas SDRs, mas isso é política administrativa tem as 3 áreas, esse gerente vai cuidar das 3, mas na política agora, na condução na priorização tudo isso tem que ter a governança

regional para dar apoio para esse suporte turístico que eu estou falando. Por que a cultura e o esporte têm que ter as regras deles, mas nós precisamos do no nosso reforço.

Entrevistadora: É que quando eu li o plano eu identifiquei, por exemplo, que o município deveria elaborar um plano de metas e repassar para o estado, também manutenção do equipamento.

Entrevistado B: Exatamente, ai é o papel da governança regional que tem que provocar, estimular os municípios através da região, que eles também tem seus conselhos atuantes, que tenham planos municipais definidos, que isso tudo esta muito solto hoje. Tem que retomar isso, não é competência nossa, mas é competência do município com a região, a região tem que deixar muito bem estruturado, os municípios que são turísticos e ai é esse envolvimento que a gente está dando...

Entrevistadora: Como que você vê a função da iniciativa privada? Eu identifiquei que seria o financiamento de projetos de responsabilidade social que é o que o governo pediu, a operação de equipamentos turísticos e patrocínio de eventos.

Entrevistado B: Ai eu diria para você o seguinte, que tem, na iniciativa privada, tem entidades que estão funcionando muito bem, tem outras entidades que funcionam 50%, por que quando esta faltando regionalização e ai que entra minha briga, tudo está centralizado em Florianópolis, se você for fazer uma entrevista comigo como eu fiz com o *trade*, tem várias associações que o grande número de associados deles, aqueles que eles dão suporte está aqui na orla, no litoral de Santa Catarina. Agora as demais regiões ficam desassistidas, ou seja, têm valores mas são muito pequenos e é a grande reclamação de todos as empresas do *trade* dessas regiões. Que as associações que defendem essa classe deveriam estar muito mais infiltradas nas regiões turísticas do estado, e elas acabam ficando aqui nesse circuito: Florianópolis na região do Sul, na região lá de Balneário.

Entrevistadora: Então...teria que ter mais essa função de trabalhar junto.

Entrevistado B: Ela têm que entrar nesse espírito, a gente tem reforçado para que eles vão também para o interior. Tem alguns movimentos que começaram a partir deste trabalho que agente tem feito, mas é lento, eu considero muito lento e eu defendo isso também na minha dissertação, é lento de mais eu acho que nós poderíamos estar em um outro estágio se a iniciativa privada entendesse o real papel que ela tem na sociedade.

Entrevistadora: Levar os atrativos, levar os equipamentos e não concentrar.

Entrevistado B: Os interesses são ainda muito focados em determinadas regiões eu acho que nós temos que avançar.

Entrevistadora: A última questão seria desses critérios que eu utilizei. Qual seria a função da comunidade nesse programa todo, foi o que eu menos encontrei nos documentos, está em branco, por que eu não vi nem no programa de regionalização,

simplesmente não enxerguei nada que falasse da comunidade, qual a função da comunidade.

Entrevistado B: Eu diria assim que a comunidade do ponto de vista do trabalho que agente está fazendo ela teria que ser a grande mobilizadora, a incentivadora da iniciativa privada, do poder público, mas por que não tem? Por que nem todas as regiões foram sensibilizadas adequadamente eu considero que a sensibilização tem que ser um processo contínuo. E se a sociedade e a comunidade não entender o que é este segmento econômico para aquela região deles o que está trazendo de benefícios ela não se insere. Ela fica acuada, ela fica de lado. E se ela fica de lado é onde eu entro a minha defesa, que tudo demora muito mais, por quê? Porque ela vai incentivar o turismo acontecer se ela não faz parte do cenário, ela esta sendo deixada de lado. Você entende? A partir do momento que a comunidade participa do processo ela vai realmente comprar a idéia e vai automaticamente...

Entrevistadora: É uma função fixa da comunidade.

Entrevistado B: Sensibilização acho que é o que falta. A compreensão.

Entrevistadora: A vocação turística.

Entrevistado B: Compreender o que o turismo vai deixar para aquele município, o que o turismo tem deixado, o que esta deixando, mas como ela está sendo beneficiada.

Entrevistadora: Seria uma função do município também.

Entrevistado B: Também.

Entrevistadora: O próprio município também.

Entrevistado B: Então eu acho que a comunidade não aparece por que ela muitas vezes não está inserida ainda nesse processo nesse movimento que a gente esta criando. Por que ela tem que ser atingida de alguma forma, não adianta eu chamar o *trade*, chamar as secretarias municipais de turismo para as reuniões se a comunidade, que são as associações de bairros, as associações de professores, as associações gerais, se elas não compreenderem que elas fazem parte desse processo. E é isso que agente está buscando agora, essa sensibilização, por isso que eu te falei, é um dos módulos da regionalização. *(Entrevistadora: é o primeiro módulo.)* que eu estou defendendo que é o trabalho que eu fechei no primeiro momento com a BBtur que é para que o pessoal sistematicamente esteja assim se sensibilizando.

Entrevistadora: No caso de Santa Catarina, vocês passaram por todos os módulos?

Entrevistado B: Fizeram, tem algumas regiões que tem 3 módulos faltando, tem outras que tem 5, tem outras que está quase completo, por que não tem um estágio regular para o todo, tem um...

Entrevistadora: Alguma regiões completas e...

Entrevistado B: Outras não.

Entrevistadora: Tem algum documento que mostra isso?

Entrevistado B: Eu estou fechando isso agora, eu estou nivelando para ver em que estágio cada uma das 9 regiões está com relação ao programa. Eu estou fechando agora no começo do ano. Por todos esses fóruns que eu realizei este ano, isso tem documentos que me dá parâmetros de análise para saber em que estágio cada uma das regiões está.

Entrevistadora: No caso a criação das regiões mesmo de políticas públicas não foram usado os critérios administrativos?

Entrevistado A: Não, critério turístico, baseado na divisão que já existia.

Entrevistado B: E nessa, e nesse encaminhamento agora do mapa novo eu quero ver se agente estabelece esses critérios, que seria a faze 1, 2 e 3. E que no documento, no mapa tenha fase 1 que são os municípios considerados turísticos, no 2 os que tem potencial e no 3 os que não são turísticos, por que se não a gente não consegue trabalhar. 293 é impossível de trabalhar no estado inteiro.

Entrevistadora: Até por que eles não se inserem na região .....??

Entrevistado B: Por que é uma política mais arrojada, eu diria assim, claro que tem que fazer umas adaptações, mas foi um processo de arrojo da gestão 2003.

Entrevistadora: É o que eu estou concluindo, que apesar do ministério repassar uma informação, é muito mais do estado buscando para si. Apesar do ministério ter uma orientação cada estado tem que seguir sozinho.

Entrevistado B: Sim, mas eles tem que ter também... e é isso que o ministério quer.

Entrevistadora: Ou então eles deveriam interferir ainda mais, por que Santa Catarina conseguiu realizar isso, mas os estados do nordeste e do norte ainda não conseguem sozinhos idealizar a descentralização.

Entrevistado B: Tanto é que a Tânia numa das ultimas reuniões que eu participei ela disse: Olha, vocês tem que caminhar pelas próprias pernas, a gente está aqui, a gente mobiliza, a gente orienta, a gente dá ferramentas para vocês, mas os estados tem que andar por si só, se não imagina o ministério não consegue dar conta. E ai é a mesma visão nossa para as regiões, vai chegar um momentos que a gente da todo o suporte cria governanças, mas também as governanças dos municípios tem que andar. Então é uma escadinha, é uma hierarquia que cada um tem que seguir...

APÊNDICE B: Entrevista aplicada em Santa Catarina.
Balneário Camboriú, 10 de fevereiro de 2009.

Entrevistadora: Quais foram as bases ou a justificativa utilizadas para a criação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer?

Entrevistado C: É importante se levar em conta que a elaboração do PDIL, por parte da empresa consultora, partiu de um processo licitatório no qual são previamente definidas todas as atividades e etapas de trabalho, bem como os produtos previstos. Nesse sentido, a empresa vencedora apresenta um Plano de Trabalho, que é discutido e aprovado pelo cliente.
Entende-se que em função da SOL ser uma nova Secretaria (em 2003) e reunir setores anteriormente distintos – Turismo, Esporte e Cultura – necessitasse de um planejamento específico. É fundamental verificar que:

> "A reunião desses três elementos (cultura, esporte e turismo) apresenta duas abordagens distintas:
> - A oferta de lazer e o aumento da qualidade de vida aos cidadãos catarinenses;
> - A atração de turistas para usufruírem a oferta de lazer do Estado e, dessa forma, ocorrer a geração de renda e emprego à população do Estado.
>
> Sem dúvida, a estruturação do lazer englobando três elementos outrora autônomos e, muitas vezes, dissociados, não é tarefa simples, especialmente, pela transversalidade exigida pelo assunto."

Entrevistadora: Como foi o apoio (se houve) do Ministério do Turismo durante a elaboração do plano? Em caso positivo comente sobre as orientações e o repasse de recursos.

Entrevistado C: O apoio do MTur não ocorreu de forma direta ao PDIL. Quanto ao repasse de recursos, não houve para sua **elaboração**, todavia entende-se que algumas ações propostas pelo PDIL podem receber verbas federais. Não tenho como descrever esse cenário atualmente.
Houve uma atuação muito presente da equipe técnica da Santur, que concentrava as ações do Programa de Regionalização no Estado. Dessa forma, o planejamento do turismo levou em consideração todo o escopo do Programa, como análises voltadas para as regiões turísticas já criadas, por exemplo.

Entrevistadora: Na elaboração do PDIL foram consideradas as recomendações do Programa de Regionalização Turística?

Entrevistado C: Sim, sempre para as questões relacionadas ao turismo. Vale lembrar que o PDIL engloba também esporte e cultura, que têm políticas previstas pelos Ministérios do Esporte e da Cultura.

Entrevistadora: Como foi a participação da iniciativa privada?

Entrevistado C: A iniciativa privada participou de todas as reuniões no Estado, de forma a identificar potenciais turísticos, culturais e dos esportes; hierarquizar e priorizar atrativos e, principalmente, expor os pontos críticos dos três setores.

Entrevistadora: Qual foi a metodologia utilizada para divisão das Regiões Turísticas? Quais são elas?

Entrevistado C: Não sei dizer, uma vez que as regiões turísticas foram criadas segundo a metodologia do Programa de Regionalização, com reuniões e atuação da instância de governança. Quando o PDIL foi elaborado as regiões já estavam criadas.

Entrevistadora: De que maneira a comunidade foi incluída no processo de elaboração do plano para identificação de necessidades?

Entrevistado C: Por meio de reuniões em cada SDR, utilizando-se metodologias específicas para esse objetivo.

Entrevistadora: Atualmente, qual é a contribuição do Ministério do Turismo no desenvolvimento do PDIL?

Entrevistado C: O processo atual de implementação do PDIL está sob responsabilidade da SOL.

Entrevistadora: O PDIL segue as recomendações do Programa de Regionalização Turística?

Entrevistado C: Para as questões do turismo sim.

Entrevistadora: Como a iniciativa privada vem contribuindo nas ações do turismo em Santa Catarina?

Entrevistado C: O processo atual de implementação do PDIL está sob responsabilidade da SOL.

APÊNDICE C: Entrevista aplicada na Paraíba.
Campina Grande, 30 de janeiro de 2009.

Entrevistadora: Qual foi o apoio que o ministério ofereceu ao estado durante a elaboração das regiões turísticas?

Entrevistado D: O ministério ele tem dado o que nós podemos chamar de apoio a partir do momento em que ele estabeleceu as diretrizes operacionais e políticas do programa de regionalização em nível nacional. A partir do tratamento dessas diretrizes, nós começamos a nível de estado, a implementar as nossas ações, a nossa política de regionalização. No que diz respeito à definição das regiões, nós elaboramos a partir dos recursos técnicos que nós dispomos e a partir do que temos em fim de conhecimento da realidade do estado, ou seja, nesse particular, as definições das regiões, nós seguimos apenas alguns critérios estabelecidos pelo ministério e esse foi o tipo de apoio.

Entrevistadora: E apoio. Recursos financeiros no caso?

Entrevistado D: Não, não tivemos recursos financeiros para esse particular.

Entrevistadora: E participação da iniciativa privada, inclusive agora no decorrer do programa, tanto na implementação quando foram divididas as regiões turísticas, no caso, a iniciativa privada esta a par do projeto de vocês? Foi ouvida a iniciativa privada? Ou até agora nas regiões turísticas, como está sendo a iniciativa privada?

Entrevistado D: Sim, a iniciação da iniciativa privada no processo de construção do desenvolvimento do turismo é um dos aspectos que nós entendemos como fundamental, e no processo de implementação da regionalização começando pelo trabalho de sensibilização, de mobilização, ai a gente já busca a interação com os atores representativos do setor privado. Não apenas do seguimento privado é claro trabalho com os atores representativos do setor público e os atores representativos da sociedade civil com referencia ao turismo. Ou seja, dentro da sensibilização que é feita de lideranças, e atores, de mobilização em fim, desses representantes para o trabalho da regionalização do turismo nós temos buscado um processo de compartilhamento integrando exatamente os três setores fundamentais para o desenvolvimento que é o setor público, o setor civil e a iniciativa privada.

Entrevistadora: E na divisão dessas regiões turísticas, teve alguma metodologia científica ou foi só a base do programa?

Entrevistado D: Nós tivemos referencia do programa de regionalização e reunimos uma equipe técnica da própria secretaria do turismo a contribuição de outras organizações de técnicos do SEBRAE e técnicos relacionados a organização do *trade* paraibano turístico da parte, em fim, da base, etc. E fizemos a elaboração de uma proposta inicial que foi colocada para apreciação e discussão dentro do Condetur, que é o nosso fórum estadual de desenvolvimento turístico do conselho estadual de desenvolvimento turístico órgão oficial, criado pelo governo do estado com a participação de empresários e a participação de representantes também da sociedade civil é o fórum legítimo para a discussão dessa deliberação da política

estadual do turismo. Aí, nesse fórum nós consolidados, nós discutimos e aprovamos o novo mapa turístico da Paraíba que define 9 regiões turísticas.

Entrevistadora: E de que maneira a comunidade foi inclusa neste processo, atualmente mesmo, não na elaboração, mas atualmente trabalhando a regionalização, como está sendo incluso a comunidade?

Entrevistado D: Então, neste instante a inclusão da comunidade está se dando no processo de implementação das diretrizes da regionalização, em cada uma dessas regiões definidas, como é que isso se dá: no trabalho de sensibilizar, de mobilizar, para a constituição, por exemplo, dos fóruns regionais de desenvolvimento do turismo, as instancias de governanças, aí sim a gente tem buscado a participação fundamental de setores ligados a sociedade civil.

Entrevistadora: Seria a conferência ao programa de regionalização?

Entrevistado D: Sim. Na consolidação das diretrizes da regionalização inicialmente com trabalho de sensibilizar e mobilizar esses atores de diversos setores, em seguida discutindo a importância de um fórum regional para a discussão da política do turismo e em seguida discutindo a importância da implementação de um plano estratégico específico que possa permitir a aquela região refletindo o estágio que está o caminho que deve trilhar para buscar em fim o estágio superior de desenvolvimento do potencial que tem.

Entrevistadora: E trabalhando a regionalização, acredito não utilizaram todos os municípios, utilizaram somente os municípios turísticos? Como vocês identificaram esses municípios turísticos, foi feito alguma pesquisa?

Entrevistado D: Em verdade, nós estamos trabalhando com os municípios que foram identificados como sendo de potencial ou já em estágio superior que podemos chamar de municípios turísticos e ai definido as regiões, repito são 9 regiões que foram definidas no atual mapa turístico da Paraíba e cada região é constituída por um número determinado de municípios que em geral varia entre 10 e 16 municípios. Que é o que nós temos hoje aqui no estado da Paraíba.

Entrevistadora: Foi usada alguma metodologia específica para determinar porque tem potencial, por que eles são turísticos, estatísticas, etc.?

Entrevistado D: Sim, sim o trabalho nosso de levantamento de todos os indicadores que nós tínhamos através de atlas geográficos, através de pesquisas já realizadas, através de indicadores que mediam o fluxo turístico já neste, outro naquele município e também trabalhamos no reconhecimento de potenciais ainda adormecidos, nós temos municípios que estão contemplados dentro dessa, desse desenho desse mapa, porém tem um reconhecimento daquele potencial específico e que ainda não é trabalhado, mesmo assim está contemplado. Então em fim, essa foi a metodologia e os critérios para a definição de quais os municípios integrariam o mapa turístico da Paraíba com potencial ou já em desenvolvimento ou um potencial reconhecido. A partir dessa referencia de escolha que nós colocamos e inclusive com as pesquisas usamos a estratégia, por exemplo, de se dirigir a todos os municípios do estado essa ação específica para destacar para todos, por exemplo,

enviamos um questionário que foi aplicado a todos os municípios onde avaliamos, por exemplo, desde o fato de esse município tinha na sua estrutura de gestão, uma secretaria, um departamento, uma divisão ou um órgão de gestão se já tinha conselho municipal ou não quais os seus principais atrativos turísticos, desse diagnóstico prévio, desse questionário prévio nós extraímos muitos subsídios para poder definir a potencialidade de cada um desses municípios que deveriam ser inseridos ou não neste mapa. Um ponto interessante da construção e que foi muito discutido dentro do Condetur, do conselho estadual de turismo, é que o mapa ele é flexível, ou seja, o município que hoje não está contemplado mais que por iniciativa local de algum modo ele empreendeu e ele passou a se desenvolver com atrativos até aqueles artificiais que criou, mas entrou realmente no roteiro turístico ele certamente estará sendo contemplado dentro do mapa da regionalização, não é algo estanque, não quer dizer que nesse momento sejam esses 118 municípios do total, nós temos 223 ao todo municípios no estado da Paraíba e reconhecido como de potencial ou turístico 118 deles, podendo ser modificado.

Entrevistadora: No programa de regionalização existem os módulos, quais já foram completados aqui no estado?

Entrevistado D: Em verdade nós estamos trabalhando com todos eles, em estágios diferenciados, como disse nós temos 9 regiões turísticas, mas não estamos trabalhando neste instante as 9 de forma homogênea, não estão as 9 num mesmo estágio. Nós temos algumas que estão num estágio mais avançado onde já passamos pelas etapas de sensibilização, de mobilização de constituição das estâncias de governanças e estamos, por exemplo, agora trabalhando na implementação dos planos regionais de desenvolvimento turístico. Outras regiões nós estamos a começar o trabalho de sensibilizar, posso lhe dizer que das 9 nós temos 5 já num estágio mais adiantado com seus fóruns constituídos discutindo a parte de elaboração dos seus planos definição de roteiros segmentação, e outros que nós estamos neste ano de 2009 começando o processo de forma preliminar realmente com a sensibilização.

Entrevistadora: No caso do planejamento estratégico, foi criado um planejamento estratégico para cada região, é isso?

Entrevistado D: Para cada região, e ai sendo criada em base participativa, a partir da constituição do fórum com a representação da comunidade com a representação do empresariado com a representação do poder público estamos exatamente construindo inclusive Aline, numa utilizando uma metodologia muito interessante, uma metodologia inclusiva, participativa baseados em módulos absolutamente positivos, ou seja, não estamos neste instante discutindo planejamento turístico levantando problemática, levantando causas de problemas, temos reconhecimento que existem determinados gargalos, mas a cima de tudo com a certeza do potencial já identificado, nós estamos fazendo com que esta governança ela possa olhar par ao futuro e desenvolver uma gestão de futuro a partir de um sonho de cidade e de região que esperam alcançar.

Entrevistadora: O meu trabalho no caso, tem uma metodologia para identificar critérios de análise. Ou seja, como vou enxergar o estado para então comparar ele ao ministério. Então eu criei competências, então a partir de um documento que eu

verifiquei as competências eu queria que você me explicasse como vocês hoje, o estado da Paraíba distribui estas competências. Eu tenho cinco competências, no caso eu vou ditar cada uma delas qual seria a competência do governo federal no caso, do ministério, qual teria que ser a atuação do ministério?

Entrevistado D: Na minha forma de compreensão a participação do ministério ela deveria ser muito maior do que atualmente acontece, isso em função de que, em função de concentrar basicamente todos os recursos como tem uma super concentração de recursos na mão da união, na mão do governo central daí a compreensão que para o desenvolvimento da política pública do turismo o ministério teria que fazer muito mais do que a elaboração do plano do que o estabelecimento das diretrizes de um determinado programa como é o caso da regionalização que estamos a falar, mas deveria atuar no processo de implementação dessas diretrizes, o que significa isso, trabalhar de mãos dadas da qualificação, trabalhar de mãos dadas na infra estrutura necessária para o desenvolvimento daquele potencial turístico trabalhar investindo de forma muito intensa junto ao próprio segmento regionalizado para que ele empreenda e invista cada vez mais, ou seja, entendo que o ministério deveria ter uma ação mais efetiva mais presente, isto em termos consideráveis.

Entrevistadora: Talvez o plano estadual de turismo não tenha sido elaborado por falta de instrução do ministério. Intervenção no caso do ministério?

Entrevistado D: Não, não especificamente, a questão de não termos ainda o plano estadual de desenvolvimento turístico se da em função apenas de um processo de construção onde o estado inicialmente criou um macro programa, um macro plano estratégico de desenvolvimento e a partir daí está implementando os planos específicos, plano da educação, plano desenvolvimento de melhoria da saúde, etc. e o plano de desenvolvimento turístico em verdade nós temos um plano sim, mas um plano ultrapassado um plano que foi elaborado no ano de 2002 portanto antes da criação do próprio ministério do turismo, antes da definição da política nacional do turismo, um plano que tem dados importantes porque reconhece o potencial do estado em determinados objetivos, metas, diretrizes, mas um plano que precisa ser exatamente atualizado, e ai nós não atualizamos, por tanto no que diz respeito a elaboração de planos, tanto o estado como os municípios que defendemos que cada município tenha seu plano, que cada região tenha seu plano estratégico de desenvolvimento, essa parte eu considero como um dever de casa uma obrigação de quem está no local. Primeiro do município, das regiões organizadas, e do estado que deve ter o seu como forma de em fim estabelecer as diretrizes para os demais programas.

Entrevistadora: Entrando nesta questão da competência, como você vê a competência do estado?

Entrevistado D: A competência do estado, compreendo como estabelecer as diretrizes da política estadual, a exemplo do que o ministério definiu como diretriz da política nacional o estado deve em termos de regionalização utilizar as mesmas diretrizes que é o que estamos neste momento a fazer implementando já as diretrizes estabelecidas do programa nacional, tem um programa de regionalização como sendo uma das suas prioridades e no nosso caso especifico é o programa de

regionalização é um dos programas que faz parte por exemplo do planejamento orçamentário, com orçamento definido, com equipe definida, com interlocutor do programa definido, interlocutor no caso especifico inclusive sou eu ---- ter essa representação e interagir com os demais organismos que são importantes para o desenvolvimento turísticos de cada região, ou seja o estado deve buscar o caminho da parceria com organismos como o SEBRAE que já tem perfis importantes dentro das regiões no processo em fim da implementação da regionalização com as escolas técnica com as organizações ligados a também processo de implementação, SENAI, todos... Ou seja, o estado deve ter as diretrizes do programa e buscar interagir com uma serie de atores criando uma ação compartilhada para implementação dessa regionalização. Isso Aline por que temos a absoluta convicção que um desenvolvimento que nós estamos querendo de um ponto de vista turístico ninguém faz de forma isolada, o ministério por mais que queria lá em Brasília não fará, o estado não fará, quem está na base, quem está onde a vida acontece, que é o município tem um papel fundamental, ao governo federal aos governos estaduais a compreensão nossa é que tem que integrar interagir com as instancias locais para que agente possa gerar o capital necessário para desenvolver cada um desses potencias turísticos identificados.

Entrevistadora: Qual seria a competência do município?

Entrevistado D: É uma competência fundamental, é uma competência antes de tudo abrir suas portas, reconhecer o turismo como uma política publica importante para o seu desenvolvimento, organizar do ponto de vista de ter na sua estrutura na sua gestão uma responsabilidade para o turismo uma divisão uma coordenação um departamento ou uma secretaria que crie seu plano municipal de desenvolvimento turístico que crie sua estância de governo municipal mais em fim esteja absolutamente aberto para poder interagir com todas as forças e organismos que possam colaborar com o desenvolvimento do seu potencial e ai no campo público com o governo estadual, com o governo federal e também com todas as outras organizações que possam contribuir.

Entrevistadora: Especificamente como seria a competência da iniciativa privada? Dos empreendimentos do *trade*, qual seria a competência deles para colaborar para crescer o programa de regionalização?

Entrevistado D: Olha a de arquitetar, a de começar a observar, e ai vou falar da realidade da Paraíba, de que temos um estado rico, abençoado divinamente em termos de atrativos diversos em naturais históricos cultural e a cada dia está crescendo, mas fundamentalmente precisa do investimento privado. Então aquela coisa de quebrar um pouco o paradigma que agente fala de quem nasceu primeiro se foi o ovo ou a galinha então a iniciativa privada compreender que está existindo toda a ação no sentido de priorizar o turismo como uma política importante esta ação hoje envolve o governo federal envolve governo estadual envolve os determinados municípios envolve setores importantes que estão construindo e ai são muitas organizações, tanto ligado ao trade organizações a... De formação humana, universidade, etc. e a iniciativa privada deve estar dando incentivo a essa realidade compreendendo as oportunidades e investindo. É um papel exatamente esse, a iniciativa privada que ser inovadora, que deve ser empreendedora reconhecer que o segmento é importante por que todos aqueles que têm investido

tem tido resultados, essa é a realidade que nós temos em termos de estado. Todos os indicadores demonstram isso...

Entrevistadora: E a iniciativa privada no caso tem um acesso ao ministério, um apoio do ministério, no caso o empresário do hotel, do restaurante, que quer investir, até os resorts que tem aqui na Paraíba. A pessoa quando quer investir, ela busca o estado ou busca o ministério?

Entrevistado D: Ela busca o estado em geral, o setor privado que quer exatamente investir que quer exatamente empreendimentos em geral ela busca os municípios e os estados, que é quem sim tem a sua política de incentivo estabelecida de quem dispõe a área onde deverão ser construídos, em fim um ou outro empreendimento seja na área de equipamento de alimentação de lazer ou de hospedagem, mas isso sempre se tem buscado o estado, uma outra situação específica que de repente pode-se buscar o governo federal para um incentivo, mas em geral é buscado os estados e municípios.

Entrevistadora: Na empresa de turismo Paraíba, tem a secretaria, no caso a empresa é mais ligada a EMBRATUR, que faz as promoções e como é que vocês captam recursos? Existe um departamento do estado que é responsável por captação de recursos lá?

Entrevistado D: Ah muito bem, a estrutura de gestão da política do turismo no estado é feito através da secretaria como você bem coloca e através da empresa paraibana de turismo, que reservadas proporções é o mesmo modelo de nível nacional. Onde o ministério cuida da política nacional do turismo e toda a parte de planejamento a parte de desenvolvimento a parte de infra estrutura a parte institucional e a EMBRATUR com foco na promoção na divulgação do país do plano nacional, a EMBRATUR principalmente no plano internacional. No caso especifico nosso a secretaria cuida da política de turismo e a PBTUR vida de forma especifica da promoção do estado no plano regional nacional e internacional. Em relação a captação de recursos ela é feita tanto através da empresa paraibana como através da secretaria, aquela captação que visa exatamente o aspecto promocional a participação em feiras, workshops, essas divulgação a produção de material gráfico, é feita uma parceria muito estreita com o ministério do turismo e com a EMBRATUR, e a projetos que visam investimentos na infra estrutura, qualificação, no planejamento, é feito via secretaria e via PRODETUR que é o programa de desenvolvimento turístico.

Entrevistadora: A infra-estrutura de turismo da Paraíba está sendo mais competência do estado ou mais competência da união?

Entrevistado D: Ela é uma competência dividida. Ela é uma competência que passa pelos municípios, os municípios têm captado hoje muitos recursos para obras inclusive de saneamento, pavimentação, de acessos a atrativos, obras para a reconstrução e construção de praças e centros de lazer, pórticos, os municípios a gente tem observado que eles tem tido essa capacidade de captar diretamente do governo federal para os municípios o estado por sua vez tem captado recursos importantes, agora estamos para iniciar a construção de um grande centro de convenções que será uma referencia da capital e uma referencia do estado como

um todo, para a captação de recursos na área de turismo de negócios, de eventos, tem captado recursos importantes para a implementação de rodovias, estradas, e tudo dentro exatamente da perspectiva turística e é claro que o governo federal, repito como concentra a maioria desses recursos, entra exatamente com parte considerável desses recursos e o governo estadual gere aquilo que ele capta que é a competência dele e os municípios gerem aquilo que é de sua competência.

Entrevistadora: No caso qual que é a ligação de vocês com o ministério? É uma ligação direta? Vocês têm um apoio do ministério, mas ele é efetivo? O ministério trabalha aqui dentro, vocês buscam o ministério quando precisam, o senhor faz o trabalho de interlocutor?

Entrevistado D: Isso.

Entrevistadora: O interlocutor faz como no caso?

Entrevistado D: Nós temos o que podemos classificar como relação direta onde o ministério tem o programa, os estados a competência de implementá-los nesta estratégia de implementação o ministério incentivou a criação de uma espécie de rede onde todos os estados têm um interlocutor e um suplente de interlocutor e esses interlocutores nessa rede tem se reunido constantemente, se reúnem para discutir estratégias de implementação, a realização, por exemplo, de eventos promocionais, o salão nacional do turismo é um grande espaço de apresentação da regionalização do país, por exemplo, temos reuniões constantes para planejar para gestar exatamente cada uma das edições do salão nacional de turismo. O ministério subsidia os estados com orientações e em alguns casos com recursos para a realização dos salões estaduais também, em relação a parte de inventários o ministério gestou uma metodologia e disponibilizou essa metodologia através de qualificação de técnicos de professores etc. de cada um dos estados então uma relação importante essa interação direta. Há módulos como o da segmentação, definição de roteiros, como também do próprio, da elaboração dos *flóridos* planos que o ministério tem uma participação de acompanhamento técnico então podemos dizer que é uma relação direta e nós aproveitamos exatamente essa orientação do ministério para ir implementando as ações da política de regionalização.

Entrevistadora: Vocês não sentem a necessidade de maior efetividade?

Entrevistado D: Mas sem dúvidas, eu volto àquilo que no inicio colocava quando falava exatamente do papel do ministério, sobretudo pelo potencial dos recursos pela concentração que se tem a dependência que os estados e que os municípios tem do governo central. Então nós precisamos muitos mais e penso que o próprio ministério tem essa sensibilidade de reconhecer e penso que esta a buscar cada vez mais, mas temos uma carência muito grande de uma participação mais efetiva do governo central.

Entrevistadora: E fechando as competências, como você dentro do programa de regionalização enxerga a competência da comunidade? O que a comunidade deve fazer, da comunidade em geral, para chegar a um processo maior de regionalização?

Entrevistado D: Olha, o papel dos governos, do setor público é muito importante, da iniciativa privada é muito importante, mas compreendo que se o morador local o nativo de alguma maneira não estiver sensibilizado compreendendo a importância do turismo para sua cidade para sua região, certamente nós não estaremos construindo muito em termos de sustentabilidade para o turismo. Alguma coisa em algum momento não vai da certo, com isso eu quero lhe dizer que o papel da comunidade é de fundamental importância e eu posso lhe dar um exemplo a partir da realidade que a nossa capital que é uma cidade belíssima uma cidade reconhecida por todos sendo um espaço muito destacado de paz e tranqüilidade onde tem sido descoberto por muitas pessoas vindas de cidades maiores de outras regiões cansada do estresse da grande cidade que quando conhece João Pessoa inclusive escolhem para morada depois de suas aposentadorias. A cidade é turística, mas ao mesmo tempo o nativo está num processo onde se precisa ser sensibilizado cada vez mais, por que com a cidade, sobretudo nos períodos de alta estação ela ganha um volume extraordinário de visitantes muitas vezes nós encontramos o próprio nativo a reclamar a achar que a cidade está lotada e que aquilo não é interessante pra ele por que ele não foi sensibilizado no sentido de entender onde aquilo é um momento onde as divisas estão na cidade são importantes para a vida dele para a situação de trabalho e renda. Então com isso eu quero exatamente dizer que nós compreendemos a comunidade como tento papel fundamental nessa construção quando estamos a falar em turismo sustentável, quando estamos a falar de turismo com crescimento ordenado com crescimento responsável, tem um papel defensor.

Entrevistadora: E no caso quais são os parceiros do governo da Paraíba no programa de regionalização?

Entrevistado D: São vários, destaco o SEBRAE como sendo um grande parceiro por sua capilaridade por sua presença nas diversas regiões do estado, pela sua esperteza na qualificação, destaco a participação da federação do comércio da Paraíba, a federação da agricultura da Paraíba, através do SENAR, no caso a FECOMERCIO através do SENAC que é o Serviço Nacional Aprendizagem Comercial, disponibilizando uma estrutura que permite a qualificação da mão de obra, por exemplo, parcerias para prepararmos guias turísticos condutores do turismo a trabalhar taxista, com o SENAR trabalhando com o setor produtivo agropecuário, aquele que está nas regiões turísticas que está produzindo mel, está produzindo queijo, está produzindo uma serie de produtos que pode ser relacionado ao turismo. Nós temos a participação de outros segmentos do governo federal como a delegacia do ministério do desenvolvimento agrário que trabalha com fóruns regionais de desenvolvimento agrário, que muitas vezes temos a necessidade de faze essa correlação, temos a participação de instituições de ensino, que tem sido importantíssimas, tanto instituições de ensino diretamente ligada ao turismo, tanto publica quanto privada, mas também outras instituições que trabalham a políticas de desenvolvimentos e os municípios, os municípios tem sido claro importantes nesse processo.

Entrevistadora: E esses parceiros que você destaca, participaram do programa de regionalização ou participam hoje, já depois da regionalização?

Entrevistado D: Não eles estão participando, podemos dizer de todos os momentos, de acordo com as situações, por exemplo, na agenda quando começamos a discutir o novo mapa a participação foi de segmentos do trade daqueles que tem representação junto ao fórum estadual mas buscamos a contribuição das instituições de ensinos, lá em todas, porque o fórum só tem o acento de duas instituições de ensino nós temos bem mais nós fomos buscar bem mais, CEFET, etc. Na parte de implementação, na parte da sensibilização da mobilização, ai as prefeituras já entrando como parceiros, por que a gente tem que ir efetivamente onde a vida acontece onde está o povo onde está a base, os atrativos para o turismo, a interação com a prefeitura neste instante acontecendo. E na elaboração dos planos ai sim, há sempre um leque de parceiros de acordo com a realidade de cada uma das regiões, os pólos em geral congregando parceiros e a cada uma delas sempre a gente tendo essa construção em modos compartilhados, esse é um item que eu destaco Aline como sendo muito especifico da construção que nós estamos fazendo, da compreensão nossa é de que é muito mais interessante ou muito mais produtivo sermos sócios minoritários do sucesso do que estarmos de forma isolada querendo ser protagonista ou sendo sócio majoritário de insucessos que temos ai, que é um dos efeitos da regionalização e entendo que é algo elementar, é básico, é claro que temos muitas dificuldades as vezes de ver implementada por que faz parte da própria cultura nossa de dificuldade de trabalhar de forma cooperada.

Entrevistadora: E quanto a criação de uma política estadual objetiva, como uma lei, vocês já estão caminhando para isso?

Entrevistado D: Sim, estamos caminhando, eu diria que nós estamos construindo já, fizemos uma opção de não começarmos como podemos dizer de cima para baixo criando um plano que muitas vezes é gestado em gabinetes de forma muito individualizada e ai você tem uma peça que muitas vezes termina numa peça mais figurativa. No nosso caso nós temos um plano estadual já concluído agora recentemente de desenvolvimento do estado que é plano Paraíba 20 e 20 e esse plano é exatamente a diretriz macro nossa para trabalharmos as políticas especificas. No turismo a luta nossa foi exatamente fazer com que este segmento fosse reconhecido como uma grande bandeira par ao desenvolvimento do estado nós conseguimos. Agora vamos ver se conseguimos exatamente qual plano de forma a definir a ordenar eu acho que o termo é esse, a ordenar essa política estadual que temos, que estamos implementando passos importantes dela. O passo seria então construir esse ordenamento combinando com a elaboração de um plano atualizado, um plano estadual um plano estratégico de desenvolvimento turístico do estado, é uma meta nossa.

Entrevistadora: Você concorda que tem que ter frente do ministério novamente...?

Entrevistado D: Temos sim, claro. Com a interferência do ministério, como uma interferência de todos os setores, construção tem necessariamente ser em moldes compartilhados...

Entrevistadora: Vocês tiveram uma política em 2001, é isso?

Entrevistado D: Nós tivemos um plano que definiu exatamente lá a política, mas um plano que... Talvez até por isso... eu não quero aqui me prender a fazer análise que possam ser precipitadas mas penso que talvez por essa forma de construção desses planos, muitas vezes são feitas até com uma base de estudos muito interessantes mas sem ter uma base participativa na construção depois ele termina não sendo, um plano vivo digamos. Por que quando falamos num plano ele é referencia de uma política do estado, não uma política apenas do governo, mas um plano que possa ser base para trabalho da academia que possa ser base para trabalho do SEBRAE, que possa ser base para trabalho dos municípios, como pode ser base para trabalho do trade como todo. Essa é a idéia.

Entrevistadora: No caso esse plano dessa época ele chegou a ser implementado?

Entrevistado D: Em parte, em parte determinadas diretrizes, determinadas ações...

Entrevistadora: Mas hoje não é mais utilizado...?

Entrevistado D: Não, não completamente, até por que temos outra realidade, este plano, por exemplo, se refere a cerca de 4 ou 5 regiões do estado, e como eu disse nós um que já reconhece o potencial em 9 regiões turísticas do estado, uma nova formação. E isso Aline o que eu posso-te dizer é que nós estamos trabalhando planejamento a partir da base, a partir das regiões dos municípios para que agente possa exatamente, juntando isso num plano que seja eficaz em termos de representação de tudo o que essas regiões esses municípios precisam para que possam transformar seus potenciais para poder crescer para poder desenvolver e ter um plano que possa ter exatamente uma vida longa em termos de aproveitamento e termos de efetividade.

Entrevistadora: Então só para fechar a última pergunta, vocês já encontraram na implementação da regionalização, alguma falha nesse programa ou alguma contribuição que as vezes poderia ser inclusa no programa de regionalização? Em termos de apoio ou em termos institucional ou algum módulo que poderia ser implementado?

Entrevistado D: Sim, por vezes a gente faz algumas reflexões e criticas e nós podemos indicar falhas, a primeira é a falha de sempre de criar uma diretriz de criar determinados critérios e normas imaginando que todos os municípios, estados e região estão no mesmo estágio e não estão. Eu não posso chegar, por exemplo, numa região determinada sem ter um prévio diagnóstico para entender se aquela região precisa já de uma sensibilização ou não ou se já está num processo mais adiantado de organização de mobilização que talvez nem se chame um fórum de desenvolvimento turístico, mas pode ser que de repente eles já tenham uma agencia lá que... Agencia de desenvolvimento regional e já venham trabalhando, então, ou seja, é importante que o ministério, o estado no nosso caso que a gente tem tido essa preocupação de antes ter um diagnostico mínimo daquela realidade para que a gente possa ter e começar a entender quais... Qual passo que deve ser estabelecido naquele momento. Esse é uma das falhas. Depois eu diria que é a falta de continuidade de determinadas ações, o plano de regionalização ele na verdade é um sucedâneo na verdade do que nós já temos desde a década de 90 com o PNDT o plano nacionalização de municipalização do turismo o que é o programa de

regionalização, em síntese é o programa que vai prever a descentralização de recursos, m que prevê a descentralização de ações, é uma política de descentralização muito interessante que já começou anteriormente assim como você tem a política de saúde e a política de educação, mas vejo como um erro ainda o ministério procurar entendendo que Le é que tem que fazer tudo como se fosse o tutor que os estados e os municípios, mas principalmente os municípios não tivessem a competência de fazer. Então eu acho que a implementação é do município sobre tudo e cabe ao ministério em fim liberar cada vez mais os recursos para esta política... Entre outras que poderia citar.

Entrevistadora: No caso de avaliação e monitoramento, vocês tem tido resultado do ministério? Ele está avaliando a regionalização de vocês? Tem registrado um monitoramento?

Entrevistado D: Este é outro ponto que eu poderia te dizer que é uma das falhas, ele tem, estabelecem, tem as pesquisas que estão sendo feitas agora, um trabalho de FGV, estabelecendo o nível que cada um, que cada um não já fizeram um outro recorte ai a gente entende que tem falhas de 2004 a 2007 você tinha um determinado recorte territorial para a regionalização hoje o ministério já criou outro que são os destinos indutores, que são 65 destinos indutores.

Entrevistadora: A Paraíba já tem?

Entrevistado D: Tem um destino indutor, que é exatamente a capital, que ai nós não participamos efetivamente desse processo de discussão que foi algo técnico criado na estância superior federal que definiu os destinos indutores, mas será que são os 65 realmente? É ai que fico a me perguntar, no caso, por exemplo, da própria Paraíba temos a capital que tem um papel importantíssimo que é a nossa porta de entrada, mas campina grande que é a segunda cidade do estado, cidade com 400 mil habitantes, celeiro, de formação inclusive do estado nós podemos dizer assim, a formação passou por aqui, ponto de entroncamento, do ponto de vista geográfico é muito bem posicionado, estrategicamente, qualquer ponto do estado que você imaginar em ir você tem necessariamente que passar por campina grande, cidade celeiro inclusive de cultura, em termos de várias produções importantes par ao turismo, mas isso não foi levado em consideração. Talvez se aprofundássemos a discussão no caso da Paraíba, que campina como um indutor na essência que se imagina como indutor tivesse um papel mais importante que a capital pensando no resto do estado a capital é importante, mas, sobretudo para a faixa litorânea, um aspecto como esse não foi discutido e o ministério estabeleceu ai 65 destinos turísticos e hoje dirige muito das ações para inclusive programas de regionalização vem a reboque. Então vejo isso como falha no processo de continuidade.

Entrevistadora: Com relação aos recursos, são mais recursos para a região do litoral ou já está se expandindo para regiões interioranas a distribuição de recursos para o turismo?

Entrevistado D: Olha vou te ser muito franco, acho que aqui a concentração ainda é muito grande, sol e mar é um dos desafios que nós encontramos na implementação na política de regionalização é a de fazer que os setores importantes estratégicos entendam que é viável, entendam inclusive como um diferencial produtivo isso para

mim está muito claro em termos de Paraíba, temos pelas praias temos, temos uma capital maravilhosa, temos uma capital maravilhosa, mas belas praias outros estados também tem, belas praias outros países também tem, belas praias muitos tem, então nós temos que ter essas belas praias, mas aproveitar diferenciais, agregar às belas praias as riquezas que nós temos, por exemplo, arqueológica, paleontologia, riquezas gastronômica, a riqueza cultural a riqueza do saber, fazer do nosso povo a riqueza em termos de atrativos naturais diversos, e isso o programa de regionalização está incluindo nos organizarmos os municípios onde esses patrimônios estão, e junta que hoje se tem já reconhecido como pórtico o segmento sol e mar e acho que isso é o que vai fazer a diferença. Mas temos sim o grande desafio de falar em interiorização das ações do turismo.

Entrevistadora: Que bom que seria isso.

Entrevistado D: E só complementando esse raciocínio, quando o ministério estabelece, no caso da Paraíba uma prioridade que é um destino indutor de certa forma ela esta colaborando com isso de certa forma de termos somente de importante a capital. Então isso a gente por mais que a retórica fica diferente, mas a pratica as ações demonstram isso não poderia deixar de ter claro com você, isso tanto acontece em nível de estado na estrutura de gestão também, do estado, de municípios alguns sim e a do próprio governo federal da iniciativa privada, a iniciativa privada vai muito a reboque de toda a infra estrutura de onde toda a coisa está acontecendo até entendemos que isso é lógico, mas ela, acho que é um equivoco, pelo menos quando se fala em competitividade.

Entrevistadora: Que bom que seria isso. Eu agradeço.

Entrevistado D: Estou a seu dispor, espero que de alguma maneira possa colaborar.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo