

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE**  
**EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

AVALIAÇÃO DE PROCESSO DO PROGRAMA DE  
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM 65 MUNICÍPIOS TURÍSTICOS  
BRASILEIROS

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira

Rio de Janeiro - RJ  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Dedico este trabalho aos meus pais, Benedito Olmiro de Oliveira (*in memoriam*) e Yeda Falcão de Oliveira, que me motivam a buscar o caminho baseado nos melhores princípios da bondade e justiça, dão-me força e garra para continuar a jornada sem medir esforços para lograr a melhor educação e ensino.

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço a Deus, por ter me dado o dom da vida e ser o Pai Supremo, iluminando meu caminho, em todos os momentos.*

*À professora D.Sc Deborah Moraes Zouain, que me orientou neste trabalho e também me ajudou nesta jornada acadêmica pela EBAPE-FGV.*

*Ao professor D.Sc Enrique Saravia, pelos ensinamentos em Políticas Públicas e ter aceitado avaliar esta dissertação.*

*Ao Professor D.Sc Paulo Cesar Stilpen, colega pesquisador e participante da banca avaliadora.*

*Aos professores da EBAPE que contribuíram com minha formação de Mestre em Administração Pública.*

*Ao Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa da EBAPE / Fundação Getulio Vargas - Joarez, José Paulo, Gustavo e equipe, pelo carinho, paciência e atenção com todos nós alunos deste curso de mestrado.*

*Ao Rafael Castro, Cordélia e equipe da Secretaria Administrativa Ebape-FGV, pela presteza e amabilidade.*

*À Denise, Ligia e equipe da Biblioteca Mario Henrique Simonsen-FGV, pela cortesia com que sempre me atenderam.*

*À Cristiane Rezende, por sempre me auxiliar na coordenação do Observatório de Inovação do Turismo.*

*Ao Luiz Gustavo Barbosa, coordenador do Núcleo de Turismo-EBAPE/FGV, que tem me inspirado a pesquisar e continuar estudando.*

*A todos os colegas do Núcleo de Turismo - Fabíola, Paola, Luciana, Érick, João Evangelista, Adonai, Saulo, André e Márcia, pela acolhida nesse centro de excelência em estudos de turismo.*

*Aos meus colegas do curso de mestrado que comigo estiveram nesses dois anos, pelos bons momentos que tivemos, dos quais sentirei saudades.*

*À minha irmã Cenira e ao meu cunhado Kent, pela graça da “fofinha” Daniela; a tia Áurea pelas orações; ao tio Ludolf pela torcida; e à minha Dinda Ila pela sua confiança no meu sucesso acadêmico.*

*À minha namorada Janáina Vogel, pelo seu amor e compreensão; também pela correção dos textos desta dissertação.*

*A todos aqueles que sempre me incentivam a buscar novos horizontes...*

*O meu muito obrigado a todos.*

## RESUMO

Este estudo apresenta uma pesquisa realizada em 65 municípios turísticos brasileiros, no período de dezembro de 2007 a fevereiro de 2008, cujo objetivo é avaliar a implementação do Programa de Regionalização do Turismo nesses municípios. Este programa é o eixo principal das políticas públicas do turismo brasileiro, lançado pelo Ministério do Turismo em 2004. Para compreensão dessa política pública do turismo, realizou-se uma pesquisa documental nos arquivos do Ministério do Turismo, neste descrevem-se o Plano Nacional de Turismo (2003-2007) e o Programa de Regionalização do Turismo; também se realizou uma revisão de literatura sobre os princípios e conceitos em que se alicerça o programa: descentralização participativa, integração, sustentabilidade e a elaboração de uma matriz para avaliação de processo utilizada neste trabalho. Faziam parte da pesquisa as 27 capitais estaduais, o Distrito Federal e mais 37 municípios localizados em consolidados destinos turísticos (Floresta Amazônica, Pantanal Mato-grossense, Serras Gaúchas, Cidades Históricas de Minas, Litoral do Nordeste e outros). Por meio da pesquisa de campo e observação sistemática *in loco*, 23 pesquisadores coletaram informações dos gestores de turismo locais, utilizando-se de formulários fechados. Estes formulários foram elaborados tendo em vista os objetivos dos nove módulos operacionais previstos no Programa de Regionalização do Turismo e seus indicadores de resultados previamente determinados. As respostas, depois de tabuladas e calculadas suas frequências, foram transformadas em gráficos de colunas para fornecer uma visão clara da atual situação do programa em relação à sua implementação nos municípios. Analisando os resultados, obteve-se que, dos nove módulos do programa, quatro foram implementados com eficácia restrita nos municípios, necessitando de ajustes em suas ações operacionais, por parte dos municípios; outros quatro módulos alcançaram resultados mais modestos quanto à sua implementação, demandando melhor acompanhamento e correções por conta dos gestores de turismo; e um módulo teve resultado ineficaz, pois foi implementado em apenas sete municípios, este sim, merecendo maior atenção na sua estruturação, nos seus objetivos, competências delegadas e estratégias. Confrontando esses resultados com a revisão teórica aqui levantada, verificou-se que o processo descentralizador aflorou a fragilidade dos municípios que não cumprem com suas atribuições previstas no programa; evidenciou-se uma fraca integração entre municípios e entre setores público/privado, no sentido de formarem “redes” de relacionamento e mostrou que o principal programa público de turismo do Brasil está carente de monitoramento e avaliação.

## ABSTRACT

This study presents a research conducted in 65 Brazilian touristy cities in the period December 2007 to February 2008. It aims to evaluate the implementation of the Regionalism Tourism Program in those city regions. This program is the mainstream of public policies of the Brazilian tourism, launched by the Ministry of Tourism in 2004. In order to understand the public policy on tourism, a documentary research in the archives of the Ministry of Tourism, was done to describe the National Plan of Tourism (2003-2007) and Regionalism Tourism Program; also it was taken place a review of literature on the principles and the concepts that underpins the program: participatory decentralization, integration and sustainability. Also of literature, it was made up a matrix for evaluating process that was used in this work. The research took place in the 27 state capitals, the Federal District and more 37 destinations which are considered a consolidated tourist destinations (Amazon Forest, Pantanal of Mato Grosso, Gaúchas Mountains, Historic Cities of Minas, the Northeast Coast and others). Twenty three (23) researchers were held to apply the research and to make a systematic observation at the field spot. They collected information from local tourism public managers, using structured questionnaire forms. Those forms were developed considering the objectives of the nine operating modules of the Regionalism Tourism Program and their output indicators previously determined. The answers were tabulated and their frequencies calculated. Then they were transformed into columns graphs in order to provide a clear view of the program current situation in relation to its implementation in those cities regions. The results were that about the nine modules of the program, four of them were implemented effectively restricted in the cities regions, requiring adjustments on the part of municipalities in their operational actions; four other modules have achieved more modest results on its implementation, demanding better monitoring and correction on account of tourism managers; and a unique module's result was ineffective because it was implemented in only seven cities regions, deserving more attention in its structure, its goals, delegated powers and strategies. Confronting those results with the theoretical review raised here, it was found that the decentralization process raised up the fragility of the municipalities that fail to comply with its duties under the program; also a weak integration was highlighted between the municipalities and between sectors public / private, to forming relations "networks"; finally, it has concluded that the main tourism public program in Brazil is lacking of monitoring and evaluation.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz lógica para avaliação de processo	33
Quadro 2 – Sistema de gestão do turismo no Brasil	61
Quadro 3 – Sistema de gestão do Programa de Regionalização do Turismo	67
Quadro 4 – Objetivos e competências do módulo de sensibilização	70
Quadro 5 - Objetivos e competências do módulo de mobilização	71
Quadro 6 - Objetivos e competências do módulo de institucionalização da instância de governança	71
Quadro 7 - Objetivos e competências do módulo de elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	72
Quadro 8 - Objetivos e competências do módulo de implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	73
Quadro 9 - Objetivos e competências do módulo de sistema de informação turística do programa	75
Quadro 10 - Objetivos e competências do módulo de roteirização turística	76
Quadro 11 - Objetivos e competências do módulo de promoção e apoio à comercialização	77
Quadro 12 – Objetivos e competências do módulo de sistema de monitoria e avaliação do programa	80
Quadro 13 – mapa dos 65 destinos turísticos indutores	84
Quadro 14 – lista dos 65 municípios turísticos brasileiros	84
Quadro 15 – matriz lógica para avaliação do Programa de Regionalização do Turismo	87

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – módulo 1 e 2 – sensibilização e mobilização	93
Gráfico 2 – módulo 3 - institucionalização da instância de governança	95
Gráfico 3 – módulo 4 - elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	96
Gráfico 4 – módulo 5 - implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional	97
Gráfico 5 – módulo 6 - sistema de informação turística do programa	99
Gráfico 6 – módulo 7 - roteirização turística	101
Gráfico 7 – módulo 8 - promoção e apoio à comercialização	103
Gráfico 8 – módulo 9 - sistema de monitoria e avaliação do programa	105
Gráfico 9 – módulos consolidados	107

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	10
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1	Políticas Públicas.....	13
2.1.1	Conceituando Políticas Públicas.....	13
2.1.2	Elaboração de Políticas Públicas.....	16
2.1.3	Implementação de Políticas Públicas.....	19
2.1.4	Avaliação de Políticas Públicas.....	22
2.2	Descentralização.....	34
2.3	Participação.....	41
2.4	Integração.....	45
2.4.1	Redes.....	46
2.5	Sustentabilidade.....	52
3.	OBJETO DE ESTUDO.....	59
3.1	Plano Nacional de Turismo (2003-2007).....	59
3.2	Programa de Regionalização do Turismo.....	63
3.2.1	Diretrizes e princípios.....	64
3.2.2	Gestão do programa.....	67
3.2.3	Módulos operacionais.....	69
4.	METODOLOGIA.....	81
4.1	Tipo de pesquisa.....	81
4.2	População da pesquisa.....	83
4.3	Coleta de dados.....	86
4.4	Tratamento de dados.....	87
4.5	Limitação do método.....	90

5.	RESULTADOS .....	92
5.1	Resultado dos módulos 1 e 2 - sensibilização e mobilização .....	92
5.2	Resultado do módulo 3 - institucionalização de instância de governança regional .....	94
5.3	Resultado do módulo 4 - elaboração de plano estratégico regional .....	95
5.4	Resultado do módulo 5 - implementação do plano estratégico regional.....	97
5.5	Resultado do módulo 6 - sistema de informações turísticas do programa .....	98
5.6	Resultado do módulo 7 – roteirização turística .....	100
5.7	Resultado do módulo 8 – promoção e apoio à comercialização.....	102
5.8	Resultado do módulo 9 – sistema de monitoria e avaliação do programa .....	104
5.9	Resultado consolidado do Programa de Regionalização do Turismo e análise .....	106
6.	CONCLUSÕES .....	111
	BIBLIOGRAFIA .....	116



## 1. INTRODUÇÃO

A Organização Mundial do Turismo (OMT), órgão das Nações Unidas (ONU), recomendou às nações membros que o turismo em 2007 seja consolidado como agente chave na luta contra a pobreza e fosse usado como uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento sustentável (OMT, 2006).

Seu secretário geral, Francesco Frangialli (2006), informou que, nos países mais pobres do mundo, o turismo é o setor produtivo responsável pela maior receita de exportação e o que mais recebe investimento estrangeiro direto. A taxa de crescimento do turismo nesses países é duas vezes maior que o da industrialização, não existe, nos mesmos, outro setor que gere mais riqueza e empregos do que a atividade turística, pois esta envolve uma enorme cadeia produtiva englobando lazer e negócios produzindo bens e serviços.

Nos países industrializados este setor representa de 3 a 5 % do Produto Interno Bruto (PIB) e nos em processo de desenvolvimento chega a 30 % do PIB. Em 2003, as receitas internacionais do turismo representaram 6 % de todos os bens e serviços exportados no mundo inteiro e perto de 30% levando-se em conta apenas o setor de serviços, haja vista ser o turismo atividade do terceiro setor.

Em 2006, ocorreram 842 milhões de chegadas internacionais (indicador usual para a mensuração do fluxo turístico internacional) e um crescimento de 4,5%, estabelecendo assim, um novo recorde para a indústria turística, mesmo levando em conta recentes ameaças inibidoras dessa atividade como, por exemplo, o crescimento do terrorismo internacional, a elevação do preço do petróleo e a gripe aviária.

O turismo tem sido um importante setor para a economia brasileira, servindo de instrumento de desenvolvimento local e, portanto, dada a sua magnitude, vem sendo objeto de políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal.

Nos últimos anos, seguindo a onda reformista que invadiu a administração pública brasileira – sob a justificativa do aumento da eficiência das políticas públicas e da governabilidade –, a esfera governamental do turismo sofreu reformulações em sua estrutura administrativa, impulsionado, principalmente, pela criação do Ministério do Turismo em 2003, o que desencadeou uma reconfiguração institucional através da redefinição dos papéis da Embratur e a descentralização da gestão pública do setor para os níveis estadual e municipal.

Entre as três esferas de governo – União, estado, município – o município é o que menos recursos possui (financeiros, humanos, materiais) e, ao mesmo tempo é nele, em última instância, onde se desenvolvem as atividades turísticas. Portanto, após o novo arranjo institucional da gestão pública do turismo no Brasil, seria oportuno conhecer: até que ponto os municípios estão conseguindo executar as políticas públicas definidas pelo Ministério do Turismo em suas respectivas regiões.

Este trabalho tem o objetivo final de avaliar os resultados alcançados por 65 municípios em relação à implementação das políticas públicas elaboradas pelo Ministério do Turismo, em especial o Programa de Regionalização do Turismo, no período 2004-2007, ou seja, nos primeiros anos de sua vigência.

Como objetivos intermediários, propõem-se ainda acompanhar a implementação do Programa de Regionalização do Turismo; subsidiar o planejamento, correção de desvios e intervenções governamentais no Programa de Regionalização do Turismo; e ajudar os formuladores de políticas a tomar decisões sobre a continuidade, ajustes ou a interrupção desse programa.

O estudo pretende abordar a implementação do Programa de Regionalização do Turismo, que foi lançado em 2004, nas 26 capitais estaduais, Distrito Federal e mais 38

municípios considerados destinos turísticos. A pesquisa ficará delimitada ao município e ao Programa de Regionalização do Turismo.

Avaliar a eficácia das políticas públicas para o turismo dentro de um novo modelo de gestão descentralizada, que pretende ser participativa e de integração social, é o desafio proposto neste trabalho.

Os 65 municípios aqui pesquisados pertencem a uma das metas do novo Plano Nacional de Turismo – 2007/2010: “estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 52). Torna-se, então, de extrema relevância este estudo, pois esses municípios serão priorizados pelo Ministério do Turismo para serem indutores do desenvolvimento turístico em suas respectivas regiões.

Desse modo os resultados aqui encontrados poderão subsidiar gestores públicos e elaboradores de políticas do turismo no aprimoramento do Programa de Regionalização do Turismo e na estruturação desses destinos indutores do turismo.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. Este primeiro oferece uma visão globalizada do turismo e o atual panorama das políticas públicas para o setor no Brasil. É apresentado neste capítulo introdutório o problema que gerou este trabalho, assim como sua relevância, objetivo principal e intermediários.

No segundo capítulo, faz-se uma revisão teórica sobre os principais temas abordados neste estudo: políticas públicas, participação, integração, descentralização e sustentabilidade; no terceiro, descreve-se a política pública analisada (o Plano Nacional de Turismo – 2003/2007 e o Programa de Regionalização de Turismo) neste trabalho; no quarto, está apresentada a metodologia de pesquisa empregada; no quinto, os resultados alcançados pela pesquisa realizada; finalmente no sexto, tem-se a conclusão deste estudo.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como este estudo discorre a respeito de um programa de governo para o setor de turismo, apresenta-se a seguir uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas.

#### **2.1.1 Conceituando Políticas Públicas**

Segundo Saravia (2006, p.7), “política pública é um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Tais decisões são condicionadas pelo próprio fluxo, reações e modificações que elas provocam no tecido social, assim como “pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influenciam a decisão”.

O autor esclarece que as políticas públicas também podem ser consideradas estratégias destinadas a diversos fins e de alguma forma são desejados pelos grupos que participam do processo decisório. Os elementos orientadores das políticas seriam a justiça social, a manutenção do poder, a consolidação da democracia e a felicidade das pessoas.

Ainda na visão do autor, pelo foco operacional, as políticas públicas são como um sistema de decisões públicas visando a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores sociais, definindo-se objetivos, estratégias de atuação e alocação de recursos para atingir as metas estabelecidas.

Assim como Saravia, Oliver Saasa (1998, p.219) ressalta em sua conceituação sobre políticas públicas as metas e os meios adequados para alcançá-las. Como se vê, a seguir: “política pública constitui um processo consciente de seleção de metas, a cargo de atores presentes no sistema decisório, e nele está compreendida a identificação dos meios para a consecução das metas”.

“Política pública é um *output* de um processo decisório interorganizacional”, assim nos ensina Jorge Viana Monteiro (1982, p. 269). Baseando-se na teoria das “ciências de decisão”, o autor esclarece que esse processo acontece em dois contextos distintos: o de oportunidade e o de crise.

- a) No contexto de oportunidade, a política é estabelecida voluntariamente pelos *policy-maker* e dá-se, quando há facilidade em diagnosticar, uma situação problema, existindo pouca pressão de grupos de interesse, o que possibilita uma flexibilidade no tempo de ação.
- b) Contexto de crise – as políticas adotadas ocorrem por provocação devido a uma situação de crise.

Monteiro (1982) faz uma distinção entre as políticas, conforme o grau de emergência ocorrido durante o processo decisório. Em decisões rotineiras como orçamento, por exemplo, há apenas um agendamento dentro de um cronograma formalizado para implementar a política. Uma outra possibilidade é a adaptação de políticas que já são consagradas ou adotadas em outras economias e governos que lidam com situações semelhantes, como as políticas energéticas que têm padrões similares em todo o mundo. A situação que requer uma solução inteiramente nova por parte dos *policy-makers* trará inovações nas políticas públicas.

Uma definição mais jurídica de políticas públicas nos é fornecido por Bucci (2006, p. 241):

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

A partir da percepção de que a política pública deve proporcionar a criação do Estado do bem-estar, Maria Paula D. Bucci infere que elas são uma forma de intervenção estatal, como foi típica dos anos 50 e 60, época em que o forte intervencionismo do Estado era caracterizado pelo planejamento para promoção de programas finalísticos. Então, ela afirma

que na noção de política pública o “Estado social de direito, que absorve algumas figuras do Estado do bem-estar”, coexiste num tempo em que se pretende não mais existir a subordinação de indivíduos e organizações ao Estado, mas sim coordenação das ações privadas e estatais sob sua orientação. Esclarece que quanto mais se conhece o objeto de uma política pública, maior é a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental, cuja eficácia “depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos” (BUCCI, 2006, p. 249).

A autora cita Muller e Surel que dizem ser toda política pública caracterizada pelas contradições e dividem-las em duas categorias: a) a analítica que envolve uma conotação valorativa em que há o ponto de vista dos governistas, querendo provar a racionalidade da ação, e dos opositoristas, os quais questionam sua eficácia; b) a prática que é idéia da política pública como programa de ação governamental para um setor da sociedade ou um espaço geográfico.

Então, política pública são instrumentos de ação dos governos envolvendo a função de governar, que é o núcleo da idéia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo: da lei para as políticas. (BUCCI, 2006, p. 252)

Essa conclusão é reforçada por Saravia (2006, p.5) lembrando que as crises dos anos 70 (petróleo, finanças, guerras) levaram os Estados, nos anos 80, a adotar ações mais ágeis para responder mais prontamente as novas demandas sociais, fazendo que “a ação baseada no planejamento se deslocasse para a idéia de política pública”. Não se trata de descartar o planejamento, mas enriquecê-lo de novos avanços nos campos tecnológicos, econômicos e administrativos.

A partir desse ponto, Saravia (2006), explica que na produção de políticas públicas buscam-se analisar:

- o funcionamento do aparelho estatal;

- identificação das características das agências públicas que fazem as políticas;
- os atores participantes desse processo de formular as políticas;
- as inter-relações entre agências e atores.

Esses fatos indicam a substituição do “governo pela lei” pelo “governo pela política”.

Como elucida Camparato (*apud* SARAIVA, 2006), o novo status implica no exercício de novas tarefas que o Estado não estava familiarizado como:

- obter informações precisas sobre a realidade nacional e mundial;
- desenvolver técnica previsional;
- formular capacidade de objetivos possíveis;
- organizar a conjunção de esforços;
- mobilizar recursos (materiais e humanos) para consecução dos objetivos.

### **2.1.2 Elaboração de políticas públicas**

Lenaura Lobato (1997, p. 304) menciona as demandas sociais e os grupos de interesses que moldam a intervenção estatal sob forma de política pública:

A intervenção estatal em forma de política significa uma necessidade dada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos, sejam do Estado ou não. Assim, há um momento em que a intervenção é requerida e um movimento circunscreve esta intervenção, na qual o Estado precisa “abrir-se” para a negociação de interesses diversos. É o processo político que circunscreve a política pública.

Segundo Lobato, “o processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte”, podendo esses atores estar formalmente representados ou não. Trata-se dos mais diversos grupos de interesse com diferentes graus de poder e representação, desde que haja “canais democráticos de manifestação de demandas”. Das relações desses grupos, das suas condições específicas de formação social, resultará a política pública.

Dessa pluralidade de atores sociais demandantes, nasce a necessidade do Estado de manter vínculos com diversos setores da sociedade, “não só pela necessidade de prever ou

acomodar demandas, mas também pela capacidade de difundir interesses ou amortecer interesses contrários”.

A capacidade de ocupar espaços, institucionais ou não, e o poder de mobilização de outros atores reside na força de um grupo de interesse e determinará se uma específica demanda será atendida ou não. (LOBATO, 1997, p. 305)

Sobre os grupos de interesse, Lobato afirma que, onde há poucos interesses, o processo de formulação de política pública tenderá a privilegiar interesses privados e as demandas serão canalizadas por aqueles grupos institucionalizados. De outro modo, se houver diversidade de interesses, a política pública tenderá a privilegiar interesses públicos pela impossibilidade de fragmentar-se em atender inúmeros interesses privados.

Esse conflito de interesses é tratado por Jorge Viana Monteiro (1982) como uma heterogeneidade do meio externo e está intrinsecamente ligado ao desenho organizacional do setor público. Como ele diz, “a política pública está constantemente refletindo as variações de organização, que ora caminham no sentido da maior diversificação, ora da maior uniformidade (ou integração) de atividades”. Esse aspecto básico organizacional é a divisão funcional ou de trabalhos. Na visão do autor:

(...) a organização pública tradicionalmente se estabelece na base funcional, isto é, por variedades de política, com as unidades de decisão das políticas industrial, agrícola, monetária, etc. articulando-se a uma unidade de decisão central. É o esquema ministerial típico: a cada variedade política, o seu ministério! (LOBATO, 1982, p. 258)

Monteiro (1982) apresenta uma hierarquia de ações ou decisões no âmbito das organizações governamentais que existem (implícita ou explicitamente) e estabelecem:

- Missões - conjunto de regras maiores que englobam as regras de ação válidas para todas organizações governamentais e estão definidas na “legislação maior da sociedade” (constituição do país); regras de ação que norteiam a formação de um órgão ou agência pública (decreto ou lei de criação); documentação básica que rege a ação da organização (regulamento interno);

- Metas ou resultados – são os objetivos organizacionais que podem ser enunciados de propósitos;
- Políticas – são as grandes linhas de ação para diferentes unidades e níveis de decisão;
- Estratégias – são as linhas de ação específicas para alcançar os objetivos;
- Programas – são os procedimentos gerais organizacionais; aqui viriam também os projetos, orçamentos, planos de aplicação.

Por fim, esse autor afirma que grande parte dos problemas de implementação de políticas acontecem por uma distribuição imperfeita nos vários compartimentos de decisões/ações governamentais. Ele considera que, no nível das missões ou resultados, as políticas são menos transparentes que nos níveis de estratégias e programas.

O mesmo também destaca a influência das condições socioeconômicas, de variáveis de poder, cultura e ideologia no âmbito das missões e resultados, enquanto que, no âmbito das decisões mais operacionais (estratégias e programas), as condicionantes decorrem do próprio processo decisório.

Um roteiro por fases de elaboração de políticas públicas é apresentado por Monteiro (1982), que não pretende ser o espelho daquilo que acontece na realidade, mas o recurso didático que auxilia no entendimento do processo decisório de uma política pública.

- a) Fase de reconhecimento – é a “capacidade de rastrear” do ambiente externo em que os *policy-makers* interpretam o ambiente externo;
- b) Fase de identificação da política – a partir do diagnóstico, estabelece-se qual é o problema da política;
- c) Fase de desenvolvimento de soluções – é a fase do *design* da política; tenta-se buscar soluções em políticas utilizadas em situações análogas ou em alternativas inovadoras; boa parte do tempo, dos recursos humanos e materiais concentram-se nessa fase;

- d) Fase de seleção – fase final do processo decisório, eliminam-se as políticas inviáveis;
- e) Fase da escolha – as políticas já estão mais reconhecidas e sujeitas aos critérios analíticos;
- f) Fase da autorização – a contrapartida formal dessa fase é a tramitação legislativa; nesta a política torna-se mais transparente tanto para a sociedade quanto para os *policy-makers*.

Ele lembra que o processo de formação de uma política nem sempre é linear, pois pode ocorrer alongamento temporário em algumas dessas fases por incapacidade analítica da organização.

Já Eugênio Lahera Parada (2005) considera que, do ponto de vista analítico, as políticas públicas podem distinguir-se em quatro momentos: origem, desenho, gestão e avaliação.

Oliver Saasa (1998) ressalta serem três áreas distintas de atividades se inter-relacionando que se observa nas políticas públicas: a descrição da política pública, a determinação da causalidade, a avaliação do processo de implementação da política e suas conseqüências.

### **2.1.3 Implementação de políticas públicas**

O aparato institucional governamental para gerir as políticas públicas é, segundo Minstzberg (*apud* SUBIRATS, 1989), o conjunto de pessoas organizadas hierarquicamente que desempenham tarefas rotineiras cujo trabalho está pautado em normas. Essa máquina burocrática desempenha importante papel no processo de determinação e implementação de políticas públicas.

Subirats (1989) mostra quais são os recursos disponíveis da burocracia governamental para desempenhar esse papel:

- Controle sobre a informação – a burocracia conhece melhor a aceitabilidade e as principais falhas do que está sendo implementado; os problemas a serem resolvidos geram suas próprias redes de informação;
- Capacidade profissional – embora não possuam o monopólio da expertise, a burocracia tem seus técnicos que também formam sua rede de influência;
- Rede de contato formais e informais – os serviços da burocracia mantêm uma rede de contatos da cúpula decisória com o exterior da administração que lhe conferem acessibilidade e influência no ambiente externo;
- Permanência de cargo dos burocratas – a estabilidade no cargo, na estrutura burocrática e implementadora da política pública é um dos recursos mais eficazes da burocracia; os conhecimentos dos burocratas lhes permitem absorver ou neutralizar ações de políticos audazes ou simplesmente manter seu círculo de influência.

O autor relaciona a burocracia com as fases do processo de determinação e implementação das políticas públicas. Assim, na agenda de atuação, a burocracia se concentra em coletar e processar informação dos diferentes beneficiados, grupos de interesses e organizações sociais, com quem mantém relações. Segue-se a geração de alternativas, para os itens da agenda ou programas de atuação definidos no nível político e finalmente a implementação, que é acompanhada pelo processo decisório.

O papel fundamental da burocracia é executar as decisões que foram tomadas no nível político. Então, no processo de implementação dos programas públicos, em que fica bem clara a influência dos burocratas. Se os objetivos são claros e definidos, os recursos são suficientes, o ambiente externo é receptível e há boa disposição dos implementadores, logo o resultado da atuação administrativa será ótimo.

Entretanto, como considera Subirats (1986), os objetivos são freqüentemente difusos e inconsistentes, os recursos sempre escassos e as condições que envolvem a Administração

Pública, desencorajadoras. Disso resultam três tipos de respostas por parte dos administradores públicos:

- a) limitar a demanda e maximizar a utilização dos recursos disponíveis;
- b) ajustar os objetivos do programa aos recursos disponíveis, reduzindo ou moldando-os às condições existentes;
- c) modificar a definição do que seriam os serviços a prestar para acomodar a diferença existente entre objetivos e resultados.

A função de implementação é associada por Basu (*apud* PARADA, 2005) à transformação dos objetivos da política pública em resultados e trata-se de um processo contínuo não linear.

Eugênio Lahera Parada (2005, p. 239) classifica como “déficit de implementação” a diferença entre o resultado proposto e o alcançado. Ele afirma que existe uma potencialidade de melhoria na capacidade de implementação para entender como acontece essa melhoria é necessário reconhecer que o setor público é endógeno na implementação das políticas públicas.

Ele diz que, para melhorar a capacidade de implementação, convém visualizar o ordenamento organizacional como instrumento para realização das políticas públicas de integração na economia global e regional. Fornece-nos sua definição sobre uma política pública de excelência: *“Una política pública de excelência es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero si la complementam para darle forma”*.(PARADA, 2005, p.242).

O autor considera que uma política pública de excelência deve ter: cursos de ação e fluxos de informação; relação com objetivos públicos definidos em forma democrática; participação da comunidade e setor privado para desenvolver os cursos de ação e fluxos de

informação; orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais e ainda previsão de seus resultados.

Há nas políticas públicas características que são fundamentais para proceder à melhoria da capacidade de implementação. Uma delas é que as políticas estão sempre em uma ou mais etapas, nem sempre consecutivas, que correspondem à sua origem, desenho, gestão e avaliação. Na outra, determina que as políticas tenham três aspectos principais: um interno ao governo, um comunicacional-participativo e outro político-legislativo. (PARADA, 2005).

Então, segundo Parada (2005), as necessárias melhorias de implementação devem:

- melhorar a comunicação e participação - definir uma imagem e planificar uma agenda de comunicação pública em que se defina o que se quer transmitir, a quem, quando e como se vai fazer; fortalecer a capacidade analítica e cooperativa daqueles que desenvolvem o indispensável trabalho com o meio de comunicação;
- mudar a interação com o sistema político - determinar os grupos de trabalho com o Congresso e parlamentares; sistematizar a relação com os grupos funcionais relacionados com as políticas;
- aumentar a eficiência do grupo estratégico do governo - provocar mudanças internas no governo em cada etapa analítica das políticas públicas.

#### **2.1.4 Avaliação de políticas públicas**

Avaliar é, segundo a Sociedade Germânica de Avaliação - SGA (2003), a investigação sistemática de um mérito ou matéria, que podem ser: estudos, produtos, serviços, organizações, projetos, tecnologias e programas de políticas públicas, como é o caso deste trabalho.

Segundo Wholey *et al* (1976) avaliar é verificar a efetividade de um programa quanto ao atendimento de seus objetivos. Baseia-se nos princípios de métodos de pesquisa para

separar os efeitos de um programa daqueles que atuam no ambiente externo e tem também o objetivo de melhorar ou modificar atividades em curso.

Costa e Castanhar (2003, p. 972) acreditam que há um consenso sobre o que seja avaliação e utilizam o conceito da UNICEF (Fundo das Crianças das Nações Unidas) para defini-la:

Trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Como avaliar programa necessariamente implica mensurar seu desempenho, faz-se necessário que haja critérios de avaliação para aferir os resultados pretendidos e obtidos, que nem sempre são fáceis considerando as peculiaridades do setor público.

No setor privado o critério de avaliação é a lucratividade, o aumento da clientela, a expansão dos mercados. O setor público possui objetivos múltiplos, serviços específicos e variados de difícil mensuração monetária, pois não há preços de mercado para eles, alguns dos serviços ofertados são gratuitos ou subsidiados e ainda outros são monopólios do Estado. (SANTOS e CARDOSO, 2001).

Santos e Cardoso (2002, p.8) concluem que: “Isto significa que não existem para o setor público indicadores diretos e sintéticos de mensuração de desempenho tais como os que geralmente se aplicam na empresa privada”, como consequência, a gestão pública é avaliada principalmente pelo consumo de recursos (financeiros, materiais, pessoal, etc.) em vez de medir os benefícios à população.

Esses autores mencionam que a fixação de metas nos compromissos de desempenho dos contratos de gestão tornou-se um dos mais importantes fatores de avaliação governamental, graças à tendência da contratualização somada à incorporação de técnicas de

avaliação e planejamento da iniciativa privada no setor público. Segundo Santos e Cardoso (2003, p. 9):

A fixação de metas decorre da identificação de prioridades e requer, simultaneamente, uma precisa compreensão dos processos de trabalho envolvidos, dos resultados (*outputs*) e dos efeitos esperados (*outcomes*) de cada programa. Metas adequadas não apenas demonstram o alcance de objetivos, mas também incentivam as organizações e seu pessoal a atuar no rumo da prestação de serviços relevantes. Além disso, podem propiciar a atuação combinada ou a criação de “parcerias” entre os órgãos, com ganhos de eficiência e eficácia.

Para tentar fixar critérios de avaliação aos programas de políticas públicas, utilizaremos uma série de conceitos que Costa e Castanhar (2003, p.973) chamaram de “emaranhado conceitual”.

- Eficiência — termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;
- Eficácia — medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;
- Impacto (ou efetividade) — indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
- Sustentabilidade — mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
- Análise custo-efetividade — similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
- Satisfação do beneficiário — avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- Equidade — procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

A aplicabilidade desses critérios faz-se mediante formas específicas de operacionalização, segundo esses autores; são calculadas a partir da quantificação dos resultados obtidos que se denominam indicadores. Estes podem ser divididos em três categorias, segundo Scharzman (*apud* COSTA e CASTANHAR, 2003): a) indicadores simples são expressos em valores absolutos como, por exemplo, o número total de leitos

hospitalares do município; b) indicadores de desempenho são expressos em valores relativos e requerem um padrão de comparação com, por exemplo, o número de leitos hospitalares por habitante do município; c) indicadores gerais são gerados com base em estatísticas ou parecer de especialistas como, por exemplo, o Índice de Preço ao Consumidor (IPC) da Fundação Getúlio Vargas e a classificação da categoria dos meios de hospedagem do guia turístico Quatro Rodas da editora Abril.

Para avaliar desempenho, há necessidade também de se definir padrões de referência de modo que se julgue esse desempenho. Costa e Castanhar (2003) classificam tais padrões em cinco tipos:

- a) Padrões absolutos – comparam-se resultados alcançados com as metas de um programa que são padrões a serem alcançados;
- b) Padrões históricos – comparam-se resultados obtidos em um período com outros anteriores;
- c) Padrões normativos – comparam-se desempenho de um programa com outros similares realizados em outras regiões ou outros níveis de governo;
- d) Padrões teóricos – são as hipóteses de resultados esperados de um programa estabelecidos durante a elaboração do mesmo;
- e) Padrões de compromisso – são os decorrentes de acordos entre as partes envolvidas na elaboração do programa e os da gestão do programa.

Segundo Cunha (2006), a razão para realização de avaliação de políticas e programas públicos está na busca de uma Administração Pública mais eficiente que esteve muito presente nos países na década de 90, quando surgiu o conceito do Estado Gerencial, na qual se buscava uma administração pública empreendedora comprometida com resultados. Em sua opinião, a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade de gestão e da efetividade da ação do Estado. Ela pode ainda subsidiar:

o planejamento e formulação das intervenções governamentais; o acompanhamento de sua implementação e seus ajustes; as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações.

Na mesma linha da gestão pública eficiente e comprometida com resultados, Santos e Cardoso (2001, p.8), afirmam que a mensuração do desempenho institucional baseado em um conjunto de “indicadores-chave” é uma ferramenta poderosa de gestão e apontam as transformações necessárias à Administração Pública para torna-se eficiente:

(...) surgimento de lideranças internas, incorporação de técnicas modernas de gestão que facilitem o processo de tomada de decisões, estabelecimento de metas de desempenho mensuráveis dentro de um quadro participativo e comprometimento dos diversos níveis com uma gestão de melhor qualidade, de modo que os avanços conseguidos permaneçam.

Eles ponderam que a avaliação periódica sobre gestão e desempenho possibilita uma maior eficiência na alocação de recursos físicos, humanos e financeiros. Do ponto de vista dos dirigentes públicos, a avaliação incrementa a autonomia e a responsabilidade, pois esses contarão com bases sustentáveis de informação para a tomada de decisões ajudando a melhorar os sistemas de controle sobre os serviços públicos. Da perspectiva dos funcionários, os indicadores, metas e avaliações permitem “vincular as tarefas que estes desenvolvem com o alcance de resultados tangíveis em benefício da comunidade, aumentando, assim, os níveis de satisfação e realização em seu trabalho”. (SANTOS e CARDOSO, 2001, p.8).

Esses autores consideram que a execução de programas em que haja metas de desempenho, que expressem resultados quantitativos e qualitativos esperados, dentro de um grau de eficiência e efetividade, obterá um maior compromisso do funcionalismo público. Mas, para isso, deve existir um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e bem estruturado.

Os aspectos qualitativos de uma avaliação são também citados por Cunha (2006, p.2), para explicar o valor e legitimidade dos objetivos a serem alcançados:

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou

externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

Santos e Cardoso (2001) mencionam que se deve superar a tendência de utilização em demasia de indicadores de origem meramente estatísticos para não distorcer realidades e evitar efeitos nocivos vinculados a um excessivo uso desses critérios. O ideal seria balancear o conjunto de critérios de avaliação associados às metas com aqueles de natureza sistêmica ligados à ação administrativa. Segundo eles, as metas devem estimular o funcionalismo a atingir resultados, mas precisam ser adaptadas operacionalmente a cada órgão ou entidade responsável pela execução de atividades ou prestação de serviços, sendo este um dos grandes desafios da avaliação de desempenho. Conforme suas palavras:

Tornar as metas operacionais, reconhecer e premiar o bom desempenho e integrá-las ao processo de planejamento das instituições públicas, influenciando sua atuação e definição de prioridades é, na verdade, o maior desafio no processo de avaliação de desempenho, cuja superação requer grande atenção e esforço. (SANTOS e CARDOSO, 2001, p.8).

Os indicadores definem o alcance de um programa e medem os seus objetivos em cada etapa do programa. Identificada a missão organizacional, determinam-se os objetivos a serem alcançados, que efeitos e que impactos querem provocar. Esses objetivos institucionais são expressos pelos programas de ação que desencadearão um processo de mudanças nas áreas de atuação da instituição. Conforme Santos e Cardoso (2001, p.10), os objetivos institucionais surgem como resposta a uma pergunta essencial - “que faremos no curto, médio e longo prazo para que a organização trabalhe em coerência com sua missão?”

Segundo eles, os objetivos de um programa são identificados por descrições claras do propósito a atingir, podendo, às vezes, existir um ou mais objetivos gerais, que, para sua operacionalização, deverão ser divididos em subconjuntos de objetivos mais específicos. Para os autores os objetivos devem ser: (SANTOS e CARDOSO, 2001, p.10)

- Precisos: Quem se beneficiará com o programa? Qual é o benefício esperado? Qual é o impacto que se deseja alcançar?

- Realistas: Há recursos disponíveis para alcançar os objetivos? É possível alcançar os objetivos dentro do prazo do programa?
- Mensuráveis: Há instrumentos que permitam medir o sucesso dos objetivos planejados?
- Complementares: A abordagem em conjunto dos objetivos planejados permite diminuir custos ou aumentar seu impacto?

Esses autores mencionam que a avaliação pode desempenhar um importante papel em quatro áreas da gestão pública: (SANTOS e CARDOSO, 2001, p.7)

- a) no diagnóstico inicial a partir do cenário em que se encontra, definir as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessário;
- b) no processo decisório: apresentar alternativas de ação, avaliando custos e benefícios das políticas públicas adotadas, ajudando a identificar o que funciona e o que não funciona;
- c) durante a implementação: o monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo permite que o gestor “pilote” a política, efetuando os ajustes que se façam necessários, devido a mudanças no cenário;
- d) ao término da política, avaliam-se os resultados obtidos, em relação ao que se esperava inicialmente. Dessa tarefa, podem-se descobrir causas do insucesso, aperfeiçoar a alocação de recursos no processo orçamentário, além de auxiliar a alocação eficiente dos recursos arrecadados. Quando se avalia o impacto das políticas (avaliação *ex post*), abrem-se oportunidades de aperfeiçoamento de programas e projetos de investimento, ampliando a *accountability* e contribuindo para uma cultura orientada para o desempenho nas agências governamentais e para o desenvolvimento de critérios para a aplicação de recursos. Como consequência, o exame de como as instituições desempenham suas missões fundamentais, seus custos e sua performance permite identificar alternativas para que o governo cumpra o seu papel.

No mesmo sentido dos autores acima, mas utilizando-se de períodos temporais, Alves (2003, p.3) distingue três momentos distintos da avaliação e acompanhamento de programas públicos – antes, durante e depois: a) as avaliações realizadas antes a execução do programa avaliam a consistência do desenho, da estratégia do programa e servem de base para o estabelecimento de metas e objetivos a serem atingidos; b) as avaliações realizadas durante a execução do programa são preventivas da eficiência e da eficácia; c) as avaliações realizadas, após a execução do programa, referem-se à análise da eficácia e efetividade do programa; servem para rever, repensar e redesenhar a política pública.

O sistema de informações gerado pelo acompanhamento e avaliação de políticas públicas deve ser ágil e atualizado constantemente além de contribuir para a aprendizagem

contínua da Administração Pública e seus parceiros. Deve ter como características principais: “constituir-se em um ferramental potente de apoio à gestão; permitir a comparação entre os distintos projetos que compõem o programa e contribuir para a formulação de ajustes e o redesenho do programa.” (ALVES, 2003, p.3)

Na opinião de Wholey *et al* (1976), a avaliação de programas públicos está mais concentrada na efetividade do programa do que na sua eficiência, portanto mais focada nos produtos de *output* do que nos insumos de *input*.

Para os autores, a função da avaliação é prover um *feedback* dos resultados do programa para tomada de decisões como modificar ações em curso, incrementar e planejar futuros programas de políticas públicas. Eles classificam as avaliações em quatro tipos principais: avaliação de impacto, avaliação de estratégia, avaliação de projeto e avaliação de posicionamento (*ranking*).

Avaliação de impacto afere a efetividade total de um programa em alcançar seus objetivos ou a efetividade relativa de dois ou mais programas em alcançar objetivos comuns. Este tipo de avaliação depende da definição de medida das variáveis de *output* e do uso apropriado de grupos de comparação. O objetivo desta avaliação é fornecer informação aos *policy makers* e aos “tomadores de decisão” sobre os níveis de resultados alcançados e também para um possível redirecionamento do programa.

Avaliação de estratégia se baseia na efetividade relativa de diferentes estratégias utilizadas em um programa público. Essa avaliação se baseia em modelos analíticos e depende da definição de medidas de variáveis do ambiente externo, dos *inputs*, dos processos utilizados e dos *outputs*. O objetivo dessa avaliação é informar aos gestores do programa da efetividade das diferentes estratégias ou métodos, usados por projeto, dentro de um mesmo programa.

Avaliação de projeto mede a efetividade de um único projeto em atingir seus objetivos propostos. Essa avaliação necessita de importantes instrumentos que meçam variáveis de *output* assim como a utilização de grupos de comparação apropriados. Uma maneira simples e factível de realizar essa avaliação é simplesmente comparar os resultados do projeto com os objetivos estipulados.

Na avaliação de posicionamento (*ranking*) é estabelecido um *ranking* (da primeira à última posição) de diferentes projetos quanto à sua efetividade em alcançar seus objetivos. Necessita-se de instrumentos de medidas de variáveis ambientais e algumas de *output*. Na maioria dos casos, só tem sentido fazer esta avaliação com projetos sob as mesmas condições ambientais (variáveis externas). O objetivo da avaliação é informar os gestores dos projetos do sucesso dos projetos que operam num mesmo programa.

Wholey et al (1976) mencionam ainda três atividades que se correlacionam com esses quatro tipos de avaliação e estão centradas nas variáveis de *output*, são elas: monitoramento, sistemas de informação e análise de custos.

O monitoramento se baseia no gerenciamento operacional do programa ou projeto. Monitorar é prover os gestores de programa da correta informação sobre como seus projetos estão se desenvolvendo, se eles estão seguindo as diretrizes previstas, se as equipes estão realizando suas tarefas e se há eficiência no seu andamento.

Sistematizar informações é construir uma rotina de relatórios úteis (em nível local, estadual, ou federal) sobre serviços utilizados pelo programa, população atingida pelos serviços, custos dos serviços, participantes, entre outros.

Analisar custos é um meio de obter informações dos custos de serviços de um programa e compará-los com outros custos de projeto, de grupo de projetos ou de programa. É uma ferramenta essencial para uma boa avaliação.

Carter e Wharf (1973), a Sociedade Germânica de Avaliação – SGA (2003), Costa e Castanhar (2003) concordam que a avaliação de programas sociais pode focar vários aspectos e ter diferentes propósitos, podendo ser de processo (ou formativa) e de resultado (ou conclusiva).

A avaliação de processo ou formativa acompanha a implementação do programa de política, é usada para corrigir desvios, ajuda os *policy-makers* e participantes a melhorar o programa e ainda otimiza os recursos disponíveis. Essa avaliação acompanha o alcance dos objetivos operacionais e compara medidas padronizadas pré-definidas.

A avaliação conclusiva ou de resultados constitui uma avaliação dos principais tópicos de um programa e seu propósito é facilitar a tomada de decisões estruturais em relação ao programa. É particularmente útil em determinar se programa é bem sucedido e em ajudar a estruturar decisões sobre programas alternativos.

Um maior detalhamento dessas avaliações é proposta por Costa e Castanhar (2003, p. 981) que definem “resultados imediatos, resultados (impactos) de médio prazo e resultados (impactos) de longo prazo” produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. No qual se entende por impacto: “verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, mas também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados”.

Os autores sugerem que os objetivos gerais estão associados aos resultados de longo prazo e os objetivos específicos aos resultados imediatos e de médio prazo. Para esses objetivos são elaborados indicadores de impactos.

Eles afirmam que, na avaliação de processos, identifica-se o “verdadeiro conteúdo de um programa público”, se está alcançando o público previsto e se está sendo realizado como planejado. Citam as três perguntas propostas por Seheirer para ajudar a desenvolver uma metodologia de avaliação de processos: (1) Como se constituiu o programa e de que? (2) Qual

é o serviço ou produto entregue ao beneficiário? (3) Porque existem diferenças entre os objetivos previstos e os realizados?

As questões acima são respondidas por Costa e Castanhar (2003). Para primeira (1) questão devem-se desenvolver métodos que especifiquem os componentes do programa. Para a segunda (2) métodos que mensurem a implementação do programa. Finalmente para a terceira (3), métodos que verifiquem os fatores de implementação e que podem provocar mudanças entre o planejado e o realizado.

Conhecer os componentes de um programa, seus beneficiários e o contexto em que se dá a execução do programa é essencial para avaliar a implementação, assim como os desvios entre o projetado e executado, de acordo com Costa e Castanhar (2003, p.983).

Eles definem como componentes de um programa “as estratégias, atividades, comportamentos, formas de comunicação e tecnologias necessárias para a implementação do programa”. A identificação desses componentes possibilita a inferir causas entre implementação e resultados, permite também reconhecer fatores que influenciaram falhas de implementação.

Especificar o conteúdo do programa e seus objetivos são condições preliminares para a avaliação de processo segundo Costa, Castanhar (2003) e Carter, Wharf (1973). Aqui entram em cena as teorias que dão suporte ao conteúdo e aos objetivos dos programas no sentido de proporcionar pistas de: “o que” mensurar e “como” medir. Costa e Castanhar (2003, p.985) ressaltam que as teorias ajudam na especificação do programa, pois são “relevantes para o tema substantivo do qual trata o programa”.

O uso das teorias na avaliação de processo é “importante não apenas para especificar o conteúdo do programa, mas também para vincular atividades do programa com medidas (indicadores) de resultado a ser utilizado em posteriores avaliações de impacto”.

Por fim, Costa e Castanhar (2003) constroem uma matriz lógica para uma avaliação de processo em que utilizam os seguintes componentes de programa: objetivos, indicadores de resultado, fontes de verificação e pressupostos. A seguir, transcrevemos parte dessa matriz com seus respectivos elementos de programa para observar a aplicabilidade dos conceitos aqui apresentados.

Quadro 1: Matriz Lógica para Uma Avaliação de Processo

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Indicadores de impacto</b>	<b>Fontes de verificação</b>	<b>Pressupostos</b>
Reduzir as taxas de morbidade de mortalidade infantil de crianças menores de cinco anos	1. Taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos (por mil nativos); 2. número de casos de desnutrição por 100 mil.	Secretaria Municipal de Saúde (mensal)	Criar procedimentos para coleta de informação.
Reduzir as taxas de morbidade e de mortalidade materna	1. Taxa de mortalidade materna (por mil mulheres); 2. percentual de gestantes matriculadas no pré-natal.	Secretaria Municipal de Saúde (mensal)	Criar procedimentos para coleta de informação.

Fonte: Costa e Castanhar (2003)

Os autores enfatizam que a matriz só chegou ao segundo nível de compromissos programáticos (objetivos específicos) e na matriz exposta não foram indicados as atividades detalhadas para a avaliação de processo. Nessa matriz, os pressupostos seriam os procedimentos necessários para as informações necessárias à realização da avaliação.

Depois de realizada a revisão conceitual sobre políticas públicas, suas etapas de elaboração, características de implementação e formas de avaliá-las, passamos ao segundo item conceitual da revisão bibliográfica, a estratégia de descentralização, em que se baseia fortemente o Programa de Regionalização do Turismo.

## 2.2 DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização está relacionada à distribuição do poder e de território tendo como objetivo gerar mais eficácia, mais justiça social e democracia. É definida por Jacob (2000, p.35) como “uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central”. Smith (*apud* Jacob, 2000) esclarece que a descentralização pode existir administrativamente e politicamente podendo acontecer da coexistência de uma descentralização administrativa com a centralização política. Conforme o grau de poder transferido ter-se-iam três formas de descentralização (JACOB, 2000, p.35):

a) desconcentração – é a redistribuição de poder decisório entre os diversos níveis do governo central; b) delegação – é a transferência de responsabilidade e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgão públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem; c) devolução – é a transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes.

Continua o autor considerando que a descentralização possibilita o controle social do poder público pela sociedade organizada, aprimora as relações intergovernamentais e propicia melhor capacitação aos governos subnacionais no desempenho de suas funções. É de se supor que descentralizando a estrutura administrativa, as aspirações e demandas por projetos locais ganhem força aumentando o controle pelos próprios beneficiários e recuperando-se assim a racionalidade da decisão local.

Abrucio (2006, p.78-79) define descentralização “como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais”.

Esses governos devem ter autonomia para escolher seus governantes para comandar sua administração; escolher seus legisladores para elaborarem uma legislação competente e; cuidar de sua estrutura tributária e financeira. Outras formas administrativas que impulsionam a descentralização podem acontecer por desconcentração administrativa através da “delegação

de órgãos centrais a agências autônomas”, ou ainda a “horizontalização das estruturas organizacionais públicas, com repasse de maior responsabilidade da cúpula aos gerentes e funcionários de ponta”. Também se aumenta a descentralização transferindo atribuições que são do Estado para a iniciativa privada, como nas privatizações e concessões de serviço público, ou para comunidade e ONGs.

O Estado centralizador foi determinante na consolidação do capitalismo e no fator de desenvolvimento de muitas nações na segunda metade do século XX, de acordo com Abrucio (2006). Ele cita que os três importantes alicerces da intervenção estatal eram: no plano econômico, o Keynesianismo; no social o *welfare state* e; no administrativo, o burocrático weberiano. Foi no bojo da expansão social no qual nasceram as “demandas descentralizadoras”, pois a necessidade de aumento de serviços públicos nessa área exigiu o alargamento das estruturas administrativas locais. O poder concentrado na burocracia nacional quer de recursos, quer de decisões, significava perda de eficiência e controle no desempenho.

Esse modelo centralizador entraria em crise no começo da década de 80, segundo Abrúcio (2006). A economia globalizada reduziu o poder de intervenção nacional, a desaceleração econômica mundial originou a crise fiscal estatal. A concepção do Estado mínimo enxugou as burocracias centrais, fortaleceram-se as organizações transacionais (multinacionais, blocos regionais, ONGs) e cresceu a demanda por participação social ao nível local. O movimento descentralizador ganhou força com o discurso de instituições de grande peso econômico-financeiro, como o Banco Mundial, que pregava ser a descentralização a solução para países menos desenvolvidos e a urbanização acelerada que potencializou as questões locais.

Esse intenso processo de urbanização ocorrido no mundo e no Brasil viria a mudar radicalmente as sociedades segundo Dowbor (2002). No Brasil, em 1960, eram 70% da população vivendo na área rural; já em 2000, menos de 20% viviam nessas mesmas áreas.

Então, enquanto indivíduos urbanizados, os problemas do cotidiano devem passar ao controle direto dos interessados através das instâncias locais com articulações dos diversos níveis de governo.

(...) as cidades grandes, pequenas ou médias, têm de poder responder aos problemas simples do cotidiano dos cidadãos, e torna-se cada vez mais absurdo esperar consultas infundáveis dos diferentes escalões de poder. Assim, o exercício do poder deve aproximar-se do cidadão, trazendo transformações profundas à pirâmide que hoje constitui a hierarquia de decisões na área pública. (DOWBOR, 2002, p. 52)

Dowbor (2002) afirma que as cidades estão carentes de infra-estruturas urbanas e sociais elementares à qualidade de vida dos cidadãos em face da explosão urbana, a exceção das áreas urbanas de países desenvolvidos. Nas suas palavras: “Sem a descentralização da gestão pública, a falta de integração entre as esferas de governo, a participação social na gestão e a cooperação com organizações comunitárias e do terceiro setor, a urbanização pode assumir formas inóspitas para o habitat humano”.

A descentralização significaria se bem utilizada, uma ferramenta poderosa de resgate da cidadania, a restituição do direito do cidadão poder participar da construção da sua qualidade de vida e também é um “potente processo de racionalidade administrativa que restitui a governabilidade local, (...) mas não constitui uma garantia” (DOWBOR, 2002, p. 36).

O autor cita o “caciquismo” presente, na política brasileira, que representa o espaço político dominado por grupos hegemônicos, nesse sentido, a descentralização poderia favorecer o controle local desses grupos poderosos.

O risco de reforçar oligarquias locais com a transferência de poder para instâncias subnacionais é também enfatizado por Franco (2004) que acrescenta a corrupção e o clientelismo político como fatores que atrapalham os processos de descentralização em curso na América Latina, pois não motivam uma participação cidadina. Por outro lado, reconhece

que, governos centrais foram responsáveis em amenizar formas de dominações locais em regiões isoladas.

O autor menciona que o CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) julga que a precária situação econômica/ técnica de muitos municípios e comunidades locais aliados a um processo de descentralização mal conduzido pode causar comprometimento do equilíbrio social e aumentar as desigualdades sociais.

Ainda sobre aspectos negativos da descentralização Finot (*apud* Franco, 2004) destaca que não há indícios significativos de que a descentralização esteja gerando uma tendência generalizada de maior participação cidadã, de melhoria da eficiência pública e da redução da corrupção. O autor faz distinção entre a descentralização política e econômica. A primeira transfere a capacidade de decisão sobre a provisão de bens públicos para as instâncias locais. A econômica introduz mecanismos de mercado nos processos produtivos para o aumento de eficiência e redução de custos.

Franco (2004) estabelece que a descentralização permite que cidadãos de diferentes regiões adequem a provisão de bens e serviços públicos às suas próprias necessidades, mas também esta nova maneira de gestão seja financiada total ou parcialmente com os recursos gerados pela própria comunidade. Finalmente o autor fornece um conjunto de recomendações para equilibrar o processo de descentralização:

- a descentralização é um processo de transferências sucessivas pela qual a capacidade de decisão e de recursos desce gradativamente os escalões governamentais e chegam até a base onde se descentralizam nos cidadãos;
- o governo central não pode transferir suas responsabilidades sociais, ou seja, o desenho institucional, financiamento, implantação, controle e avaliação dos programas sociais, cabendo então, uma descentralização operativa neste caso;

- a distribuição de recursos do governo central deverá ser equitativa tratando de compensar as desigualdades territoriais e o Estado não pode abandonar suas responsabilidades financeiras para cumprir sua obrigação social;
- para cumprir seu papel de universalizar as práticas sociais, a autoridade central deve ter em conta as especificidades de cada grupo social e gerar intervenções que se adequem a cada situação;
- os processos de descentralização podem acontecer de maneiras diferentes, dependendo do grau de articulação e maturidade dos atores sociais locais, onde, quanto maior for este grau, maior será a capacidade de sustentação da demanda descentralizadora;
- deve-se definir se a descentralização acontecerá a todas as entidades subnacionais ou se efetuará somente quando essas unidades cumpram determinadas condições que mostrem que elas têm capacidade de absorvê-las;
- o êxito dos programas sociais depende da existência de mecanismos de controle à avaliação, por parte do Estado, dos projetos que estão em andamento.

De acordo com Abrucio (2006), o modelo descentralizador teria de equacionar cinco aspectos fundamentais para se obter sucesso:

- a) constituir um pacto nacional entre governos locais e União para evitar uma fragmentação federativa, a secessão e a desorganização econômica;
- b) combater as desigualdades regionais evitando acentuação de diferenças econômicas através de criação de políticas redistributivas para localidades mais pobres e carentes de infra-estrutura, sendo aqui imprescindível a coordenação do governo central;
- c) desenvolver estruturas administrativas nos governos locais com condições financeiras para se obter eficiência da gestão pública;

- d) democratizar os governos locais através da construção de instituições que sejam permeadas pela participação cidadã, promovendo a inclusão sociopolítica e socioeconômica;
- e) criar um ambiente de integração entre as esferas de governo por meio de instrumentos de cooperação, coordenação estratégica do governo central, suporte técnico-financeiro aos níveis de governos inferiores, para aprimorar seu aparato administrativo e de *accountability*.

Evitar a “descentralização atomizada que pode estimular a fragmentação dos esforços patrocinados pelas políticas públicas e tentar consolidar a descentralização coordenada” é o que nos ensina Araújo (2006, p 375), como forma mais consistente de se valorizar as heterogeneidades regionais e as iniciativas inovadoras locais.

Araújo considera ser necessária a descentralização das atividades econômicas fortemente concentradas nas regiões sul e sudeste do país ainda que tenha crescido em importância a região centro-oeste devido ao agronegócio. Destaca também a “crescente diferenciação interna das macrorregiões brasileiras” surgindo “ilhas de prosperidade” em contexto de estagnação como no Norte e Nordeste.

Nessas “ilhas”, desenvolveram-se pólos de especializações regionais, consequência do processo de integração regional como, por exemplo: os de eletro-eletrônicos da Zona Franca de Manaus; os de mineração no Pará; químicos e têxteis no Nordeste. Também estão, nas grandes metrópoles, a maior concentração de rendimentos e oferta de empregos onde Rio de Janeiro e São Paulo superam o rendimento das 13 maiores cidades brasileiras. O autor ainda pondera que não é tarefa fácil descentralizar atividades econômicas em um país com esse perfil e sugere algumas medidas que devam acompanhar a descentralização:

- construir uma política nacional capaz de articular múltiplas escalas de atuação, envolvendo agentes de todos os níveis de governo com mobilização de entes governamentais e não-governamentais;
- valorizar as diversidades regionais, as variáveis endógenas socioeconômicas e culturais com abordagens locais para as soluções de problemas;
- desenvolver um ambiente que estimule a inovação e os “meios inovadores” para as demandas locais;
- construir políticas setoriais nacionais levando em conta a diversidade e desigualdade regional.

No campo tributário, Fabrício de Oliveira (2006) sustenta que a Constituição de 1988 promoveu uma descentralização tributária que, no primeiro momento, favoreceu financeiramente estados e municípios, com um aumento de transferências de receitas para esses governos e de suas competências tributárias. Entretanto, ocorreu o “processo de descentralização manca”, pois não foi discutido nem aprovado um projeto de distribuição de responsabilidades entre os entes federativos ante a nova realidade, ocorrendo um desequilíbrio entre recursos e encargos.

Fabrício (2006) afirma que as dificuldades de implementar políticas públicas essenciais ao desenvolvimento no Brasil estão na ampliação dos encargos do Estado quanto aos direitos sociais que ampliaram as responsabilidades de governos locais quanto aos direitos de cidadania, entre eles a saúde e educação. Este descompasso entre direitos e obrigações governamentais teve o agravante da situação econômica nacional, na qual predominava a política de juros altos e um baixo crescimento econômico nacional. A consequência foi a deterioração de governos locais.

Como visto, a descentralização, para ser efetiva, precisa de equilíbrio entre direitos e deveres das diversas esferas do poder público e da participação social. Essa participação, que também fundamenta o programa aqui estudado, é o que será apresentada na seqüência.

### **2.3 PARTICIPAÇÃO**

A administração pública brasileira nasceu de uma necessidade de Portugal manter uma estrutura administrativa no então Brasil colônia que garantisse a lealdade dos colonos e a exploração econômica das riquezas brasileiras para a coroa portuguesa. A chefia desses cargos públicos era de responsabilidade dos nobres portugueses que se aventuravam por novas fortunas, ou a uma burguesia enriquecida, que compravam tais cargos com o mesmo intuito.

Era, então, a administração pública brasileira um monopólio, cujas concessões de cargos contemplavam pessoas não profissionalizadas. Da exploração dessa estrutura administrativa altamente hierarquizada com interesses pessoais, que aliado à centralização de poder na cúpula, surgiria duas características marcantes da administração pública brasileira: o patrimonialismo e o autoritarismo (PAULA, 2005).

Na tentativa de modernização do aparato administrativo do estado brasileiro, foram implementadas reformas iniciadas na era Vargas (1930) e continuam até os dias de hoje. Observou-se que as reformas na administração estatal que deveriam corrigir as deformações causadas principalmente pela concentração de poder na cúpula, pelo autoritarismo e pelo patrimonialismo foram dificultadas pela predominância de ações de cunho econômico-financeiras e institucional-administrativa que dificultavam: a) a inclusão socioeconômica que abrange os direitos constitucionais como trabalho, educação, saúde e; b) a inclusão sóciopolítica que é a participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública (PAULA, 2005).

Buscando a inclusão sociopolítica, a autora apresenta o conceito da vertente política societal que busca construir uma gestão social com formas de organização e administração do Estado incluindo a participação da sociedade capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil.

Esta vertente surgida nos anos 1980, cuja participação social é seu cerne, teve seu ápice no momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas buscavam oferecer propostas para atender demandas de diferentes atores sociais.

Apesar da heterogeneidade dessas demandas, o movimento se centrava nas questões de reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país propondo uma rearticulação entre Estado e sociedade, combinando democracia representativa e participativa. Jacob (2000, p.12) explica esta diferenciação entre democracias: “[...] trata-se de pensar sobre a participação popular e sua relação com o fortalecimento de práticas políticas e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais e seus impactos frequentemente ambíguos e/ou contraditórios sobre a cidadania”. Segundo esse autor, esta participação cidadina é estimulada especialmente em nível local com o fim do regime autoritário e o processo de descentralização do poder na década de 80.

Conclui-se que um dos desafios da gestão pública democrática é segundo Paula (2005, p.159) “identificar as ações políticas que pertencem à esfera dos direitos de cidadania e às ações políticas necessárias à implementação das medidas pela burocracia estatal, estabelecendo em cada situação qual vai ser o papel dos cidadãos e dos burocratas”.

Como resposta ao desafio, a autora sugere a criação de organizações permeadas por participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Seria uma gestão pública que “procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal. Configura-se assim uma gestão social.” (PAULA, 2005, p.159).

Nota-se que o conceito de gestão social está permeando o significado de participação popular na questão da gestão pública, por esse motivo discutiremos também esse conceito, pois neste trabalho a participação cidadã associa-se à gestão social.

A gestão social é abordada por Tenório (2004, p.25-26) que se utiliza do conceito de ação comunicativa de Habermas, pensador contemporâneo ligado a Escola de Frankfurt, para defini-la:

Gestão social [...] tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo [...] Portanto, no contexto da gestão social orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações.

Ainda segundo Tenório (2004), a gestão pública deve pautar as ações do Estado em função dos interesses da sociedade, nessa a gestão social é o processo por meio do qual a sociedade contribui à *res publica*, como nos Conselhos Municipais e movimentos populares, não significando a exclusão do mercado ou dos poderes constituídos.

O entendimento alcançado via razão comunicativa reforça a participação cidadã nas decisões da gestão da coisa pública alcançando a dimensão sociopolítica e emerge a concepção de democracia deliberativa que transcende a racionalidade instrumental.

Luchmann *apud* Paula (2005, p.160) considera que “democracia deliberativa é um modelo ou processo que incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio da deliberação política”. Essa participação teria segundo Jacob (2000, p.29) que:

[...] definir obrigações públicas e mecanismos legais, criando, na medida do possível, condições para a existência de uma engenharia institucional com espectro diversificado de instâncias tais como entidades de interesse municipal, conselhos consultivos da cidade e dos distritos, iniciativas dos cidadãos e consultas populares por distrito [...] cujos objetivos são: a) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; b) reforçar o tecido

associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações e; c) desenvolver a participação na definição de programas, projetos e na gestão dos serviços municipais.

Cunil Grau *apud* Jacob (2000) definiu algumas formas de participação cidadã segundo critérios metodológicos levando em conta o componente territorial, a representatividade e os condicionantes sócio-institucionais. Desse modo, a participação poderia ser consultiva, resolutiva, fiscalizadora e executiva.

A participação consultiva não interfere no processo decisório e pode ocorrer tanto na fase de planejamento quanto na de implantações de políticas públicas; a executiva estaria envolvida diretamente na operação da administração pública; a participação resolutiva no compartilhamento do seu processo decisório quanto ao processo de gestão e formulação de políticas públicas; já a fiscalizadora envolve o controle e possibilidade de ações corretivas e/ou reorientadoras da gestão da coisa pública.

Nesta mesma linha de participação cidadã, Azevedo *apud* Jacob (2000, p.33) afirma que:

A concepção conciliar ganha terreno no Brasil com a legitimação do papel inovador dos diversos tipos de conselhos enquanto facilitadores da presença da sociedade civil na gestão pública. A institucionalização da participação ampliada ou neocorporativa se dá mediante a inclusão de organizações comunitárias e movimentos populares nos conselhos populares e fóruns, entre outros. Todos os setores interessados numa determinada política pública podem assim discutir os seus objetivos em um fórum com regras claras e transparentes, o que representa igualmente um avanço na promoção do exercício efetivo de uma cidadania ativa.

Como visto a dinâmica institucional que permite uma maior participação popular na gestão pública demanda novos desenhos institucionais que transformam as relações entre o Estado e sociedade. No Brasil, destacam-se algumas experiências nesse campo, entre elas estão os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. Segundo Paula (2005, p.162):

Essas experiências emergiram a partir da vertente societal e se diferem porque colocam em questão a tradicional prerrogativa do Executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas, permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse

público e possibilita que os diferentes interesses da sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente.

Por esta revisão conceitual, percebe-se que a participação da sociedade, na questão da *res publica*, dar-se-á em espaços públicos onde o cidadão, ou sua representatividade, terá direito a algumas ações; sejam elas consultiva, resolutiva, fiscalizadora, ou até mesmo executiva. No caso do turismo, esses espaços estão institucionalizados por meio dos Conselhos e Fóruns.

A integração dos setores, público, privado, sociedade civil organizada, terceiro setor, surge também como pressuposto do processo de regionalização do turismo. É o que se revisará a seguir.

## 2.4 INTEGRAÇÃO

Integrar na concepção do MTur é aproximar o setor público da sociedade e é envolver os segmentos interessados nos processos de decisão tornando-os agentes transformadores. Com isso, espera-se provocar um efeito sinérgico com o propósito de alcançar objetivos comuns. “A integração não diz respeito apenas aos indivíduos envolvidos diretamente na implementação do Programa, mas também à ação interinstitucional de todos os agentes públicos e privados.” (MTur, 2004, p. 15)

Os objetivos propostos no Programa de Regionalização do Turismo estão baseados na gestão compartilhada e coordenada, tendo a descentralização, a constituição de redes de cooperação e de parcerias como suas estratégias de atuação. Espera-se com isso uma troca permanente de informações nos processos de planejamento e decisórios.

Fica claro que a estratégia de integrar está associada à formação de redes de relacionamento entre os setores público, privado, terceiro setor e sociedade civil organizada. Desse modo, passaremos ao estudo das redes sociais para melhor compreensão do que o MTur almeja com a estratégia de “integração” do Programa de Regionalização do Turismo.

### 2.4.1 Redes

As redes sociais são padrões organizacionais que expressam “idéias políticas e econômicas inovadoras”, pois emergem de processos culturais e políticos para solucionar problemas que não são mais resolvidos por antigos modelos de gestão. Nascem do desejo coletivo em inovar a forma organizacional de estruturas que não mais atendem às novas demandas sociais ou aspirações de um grupo. (AMARAL,2004)

Viviane Amaral (2004, p.1) considera que cada rede tem uma configuração particular e indicam uma nova forma organizativa em que as relações dependem do ambiente onde ela está atuando, da “cultura política de seus membros”, dos seus facilitadores e ainda dos “objetivos compartilhados”. Sobre os modelos de redes, a autora esclarece que são variadíssimos e que o importante é compreender os princípios sistêmicos do “padrão organizacional em rede”. Esses princípios presentes em todas redes, em maior ou menor grau, possui as seguintes características:

(...) objetivos compartilhados, construídos coletivamente; múltiplos níveis de organização e ação; dinamismo e intencionalidade dos envolvidos; coexistência de diferentes; produção, reedição e circulação de informação; empoderamento dos participantes; desconcentração do poder; multi-iniciativas; tensão entre estruturas verticais & processos horizontais; tensão entre comportamentos de competição & cooperação & compartilhamento; composição multi-setorial; formação permanente; ambiente fértil para parcerias, oportunidade para relações multilaterais; evolução coletiva & individual para a complexidade; configuração dinâmica e mutante. (AMARAL, 2004, p.1)

Para Marteleto (2001, p.73), as redes se iniciam a partir da conscientização de uma comunidade sobre interesses comuns. A autora destaca que entre as motivações mais significativas para o surgimento de uma rede estão os temas relacionados “aos níveis de organização social-global, nacional, regional, estadual, local, comunitário”.

As redes sociais são compostas por indivíduos, grupos ou organizações cuja dinâmica tem como objetivo a “perpetuação, a consolidação e o desenvolvimento das atividades dos

seus membros”. Participar de uma rede envolve direitos, deveres e participação na tomada de decisões.

Marteletto (2001) considera que a associação dos indivíduos ou grupos de uma rede possui movimentos fracamente institucionalizados e as ações, nesse espaço informal, determinam os pesos de influência de indivíduos e/ou grupos na rede. Ela conclui, citando Colonomos, que as redes possuem uma lógica associativa e mesmo que não denotem uma hierarquização podem existir relações de poder e de dependência entre seus membros.

A lógica associativa entre membros de uma rede é tratada por Mark Granovetter (1983) em sua teoria da “A Força dos Laços Fracos”. Na sua análise, Granovetter observa que os laços fortes existentes entre amigos, familiares, pequenos grupos agregam muito pouco valor à rede, porque quase sempre possuem as mesmas fontes de informações e recursos. Por outro lado, os laços fracos – aqueles mais afastados do relacionamento pessoal – agregam mais valor ao conectar outros indivíduos que fornecem diferentes fontes de informação e recursos.

As relações de poder dentro de uma rede são tratadas por Martins (2004, p.3). Ele enfatiza as redes como novo modelo de relacionamento de interdependência partindo da premissa que a economia global está em acelerado processo de integração, devido à abertura dos mercados nacionais e da utilização intensiva de tecnologia informacional, fazendo diversos atores políticos associarem-se em bloco “(econômicos, países, corporações multi e transnacionais, grupos de pressão, grandes fundos de investimento, organizações criminais e terroristas, ongs, mega-investidores, etc.)”. Esses atores ou blocos seriam os vértices da rede e seus canais de relacionamento os arcos, que conectam os vértices, constituindo assim o que se denomina de estrutura organizacional em rede.

Martins (2004) afirma que esse modelo organizacional, ao contrário do modelo centro-periférico, não possui centro, é autogestionário. A informação, o poder, o processo

decisório e o controle social são distribuídos uniformemente por toda a estrutura da rede, na qual todos os atores trocam informações e aprendem com seus pares, pois a estrutura favorece a interdependência dos seus membros.

Dentro desse modelo abstrato, os atores dispõem de igualdade de informação, pressupõe-se que as decisões são tomadas por indivíduos perfeitamente informados e o controle se dilui por toda a rede. Parece óbvio que se trata de um modelo simplesmente teórico. O autor acha ingênuo que atores de diferentes envergaduras política e econômica possam ter o mesmo peso no “jogo” das decisões, do poder e da informação.

De modo que Martins (2004) sugere um modelo híbrido de organizações em rede em que os vértices teriam determinado peso ou massa, de acordo com sua importância econômica-política, exercendo um “campo gravitacional” por meio de seus raios de relacionamento que influenciariam outros vértices menores.

Segundo Martins (2004), este modelo “grafo-gravitacional” melhor representaria as relações político-econômicas dos atores políticos deste planeta em processo de “mundialização”. Resumindo com suas palavras:

De acordo com o modelo assim desenhado, o grafo representativo das relações internacionais, desenvolvendo-se a partir dos vértices de grande “massa” – conseqüentemente, de intensos e extensos “campos gravitacionais” – determinaria a “satelitização” dos vértices de menor “massa” pelos de maior “gravidade” ou, em outras palavras, das economias/sociedades menos desenvolvidas pelas mais desenvolvidas. (MARTINS 2004, p.5)

Conclui o autor que a dependência histórica de centro-periferia, colonizador-colônia, estaria sendo substituída por uma nova ordem de dependência dentro de uma rede, na qual ainda haveria grandes centros decisórios exercendo “campos gravitacionais de intensidade e extensão suficientes para a satelitização de outros menores, mesclando, assim, a configuração parcial de rede com a de estrutura hierárquica – característica do modelo centro-periférico”. (MARTINS, 2004, p.5)

A inserção do estudo de conceito de redes sociais no mundo corporativo e suas aplicações são, segundo Mercya Carvalho (2002, p. 188), inapropriadas, pois na sua origem as redes contêm diversos outros termos sociológicos como “capital social, economia informal, normas cívicas de cooperação”. Ela cita Granovetter como quem primeiro fez contribuições para a compreensão do fluxo das redes em mercados de trabalho e também dentro das organizações. A autora sustenta que a racionalidade instrumental deva ser utilizada quando se trata de empresas e suas redes estratégicas.

O modelo produtivo dominante até a década de 70 baseava-se na padronização de bens em grande escala de produção que eram feitas em unidades integradas verticalmente com características taylorista-fordista, segundo Costa e Costa (2005).

Os ganhos de produtividade estavam concentrados na ampliação de escala e as empresas de pequeno porte devido às suas limitações gerenciais, tecnológicas e financeiras eram vistas como ineficientes e pouco capazes. Entretanto, notou-se que aglomerações de pequenas empresas em algumas regiões no mundo apresentavam alto desempenho, como no caso, da época, da região conhecida por Terceira Itália.

Esse caso e outras experiências bem sucedidas fizeram com que os formuladores de políticas públicas reavaliassem a importância das pequenas empresas como organizações que pudessem gerar dinamismo econômico. Desse modo, as políticas públicas não mais foram direcionadas para as empresas isoladamente, mas principalmente para o seu “entorno econômico-social” (COSTA e COSTA, 2005, p.2).

Passou a estudar a organização econômica sob a forma de redes de empresas em cooperação, ao invés dela individualmente. Outras normas de conduta orientadoras capazes de gerar desenvolvimento e bem estar passaram a ser levadas em conta como a cooperação, a confiança e a reciprocidade. Como diz Costa e Costa (2005, p.4):

A ação cooperativa mostra-se mais efetiva ali onde haja a presença de instituições e relações sociais que contem com a confiança da população e o

comportamento oportunista seja minimizado mediante regulação social. Nesses ambientes, atores econômicos e sociedade serão capazes de melhor aproveitar os benefícios do que tem sido chamado de 'capital social', ativo intangível gerado a partir de relações mantidas entre membros pertencentes a uma determinada comunidade ou região.

Costa e Costa (2005) argumentam que o conteúdo do que seja capital social ainda não está bem estabelecido e é aplicado em assuntos diversos como desenvolvimento econômico, inclusão social, performance econômica de aglomerados produtivos e outros. Também se discute muito os conceitos de distrito industrial, clusters, arranjos produtivos locais (APLs), que enfocam determinados aspectos procurando identificar um determinado tipo de organização em redes.

É importante compreender a conceituação de capital social para que se entenda a variação da participação de agentes em ações cooperativas e o acesso de pequenas empresas ao capital social em um arranjo produtivo, levantando questões de desempenho competitivo e econômico em APLs. (Costa e Costa, 2005, p. 4)

Coleman (1988) define capital social por sua instrumentalidade. Segundo ele, o capital social não pode ser caracterizado por uma entidade única, mas sim variada, em que apresenta estruturas sociais nas quais seus atores conseguem desenvolver ações que visam a alcançar objetivos. O mesmo observa que, para os atores, sem essas estruturas sociais não seria possível, ou mais difícil seria a realização de suas ações. O autor chamou de capital social ao conjunto das relações sociais desenvolvidos pelos atores, dentro de uma estrutura social e que os ajudam a alcançar seus objetivos.

Enquanto Coleman enfatiza que o capital social está contido nas relações sociais que permitem a um conjunto de indivíduos potencializar o uso de seus recursos econômicos, para Bordier (1980), o capital é algo possuído pelos indivíduos. Segundo ele, o volume do capital social de um indivíduo está diretamente ligado à extensão de sua rede de relações, e, por

consequente, do capital econômico (também cultural) de cada indivíduo dessa rede, desde é claro, que se consiga a mobilização dessa rede.

Para Bourdieu (1980b:67) o capital social é:

(...) o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de interreconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis. (BORDIEU, 1980b, p.67)

Desde que o Programa de Regionalização do Turismo adota, como estratégia operacional a formação de “redes”, é relevante a compreensão do seu significado neste estudo assim como suas interfaces com o capital social e arranjos produtivos locais.

A Escola Politécnica da Universidade de São Paulo - USP (2008) considera um Arranjo Produtivo Local (APL) uma concentração de empresas e instituições localizadas em uma mesma região e que fazem parte de uma mesma atividade produtiva.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2008) uma APL deve ter um número significativo de empreendimentos no território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante. Esses empreendimentos e indivíduos devem compartilhar formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança. Pode incluir pequenas, médias e grandes empresas.

O Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – vem desenvolvendo trabalhos com micro e pequenos empresários na construção e organização de APLs. A entidade considera Arranjos Produtivos Locais as aglomerações de empresas com o mesmo foco produtivo, localizadas numa mesma região que mantêm vínculos de articulação, cooperação, integração e aprendizagem entre si e outros atores locais (governo, sociedade, etc.). O objetivo é tornar o território competitivo, inclusive os rurais, dinamizando-o

socioeconomicamente e fortalecendo o adensamento empresarial, para tornar a inserção do território efetiva no mercado por meio de suas especializações produtivas. (SEBRAE, 2008)

Embora os conceitos de Arranjos Produtivos estejam mais relacionados à produção de bens, o MTur incorporou as APLs como uma de suas estratégias para a regionalização do turismo.

Em seguida, apresenta-se a revisão conceitual sobre sustentabilidade, que permeia todo o Programa de Regionalização do Turismo.

## **2.5 SUSTENTABILIDADE**

O físico Fritjof Capra (1997) mostra que sustentabilidade é a consequência de um complexo padrão de organização que apresenta cinco características básicas: interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade. Segundo ele, reconectar-se com a teia da vida significa construir, nutrir e educar comunidades sustentáveis, nas quais podemos satisfazer nossas aspirações e nossas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras.

A conferência, conhecida como Eco 92 ou Cúpula da Terra, que aconteceu no Rio de Janeiro em junho de 1992, teve como principais objetivos chegar a um consenso sobre o que seria um equilíbrio justo entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais das gerações atuais e futuras e estabelecer as bases para uma associação mundial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como entre governos e setores da sociedade civil, baseadas na compreensão das necessidades e interesses comuns. (KRANZ, 1994)

A Agenda 21 foi o resultado mais significativo da Eco 92, a mais ambiciosa e completa tentativa de especificar as ações necessárias, para reconciliar o desenvolvimento com as preocupações ambientais em nível global, segundo Kranz (1994). Ela guiará as ações na direção no desenvolvimento sustentável nos próximos anos todos os países representados na ECO 92.

A autora esclarece que a Agenda 21 não é uma agenda ambiental e sim, “uma agenda para o desenvolvimento sustentável, que prevê ações concretas a serem implementadas pelos Governos e sociedade civil, em todos os níveis (federal, estadual e local)”. Um dos de seus principais temas é a erradicação da pobreza, fornecendo acesso aos pobres à recursos que necessitam para viver sustentavelmente. (KRANZ, 1994)

Murphy (2001, p. 189) ressalta que: “o desenvolvimento sustentado, baseia-se nos princípios estabelecidos da conservação e da supervisão, mas ao mesmo tempo preocupa-se com a busca de soluções, incorporando o contínuo crescimento econômico de um modo menos agressivo para o ambiente e mais eqüitativo”.

Levanta ainda a questão referente ao ceticismo, no tocante ao fato de que o termo sustentável ser um tanto quanto abstrato, podendo resultar em pouca utilidade prática nas questões ambientais que estão surgindo.

Murphy, contudo, defende que a sustentabilidade deva ser tomada como ponto de referência, como um objetivo básico, a partir do qual devem evoluir novos objetivos e metodologias de desenvolvimento. Ele elenca 14 componentes do desenvolvimento sustentado: (MURPHY, 2001, p 191)

- a) estabelecimento dos limites ecológicos e de normas mais eqüitativas;
- b) redistribuição da atividade econômica e realocação dos recursos;
- c) controle populacional;
- d) conservação dos recursos básicos;
- e) acesso mais eqüitativo aos recursos e intensificação das iniciativas tecnológicas para utilizá-los de modo mais eficiente;
- f) capacidade de carga e rendimento sustentado;
- g) reserva de recursos;
- h) diversificação das espécies;
- i) máxima redução dos efeitos negativos;
- j) controle da comunidade;
- k) amplo arcabouço de política nacional/ internacional;
- l) viabilidade econômica;

- m) qualidade ambiental; e
- n) supervisão ambiental.

Portuguez (1999) ressalta que, na concepção popular, o desenvolvimento pode ser entendido como sinônimo de progresso, ampliação qualiquantitativa dos recursos de produção, que é basicamente o binômio formado pelo crescimento econômico e pela modernização tecnológica.

Mesmo sendo uma concepção superficial a respeito do tema é a mais difundida pelos meios de comunicação. Para que haja desenvolvimento, o processo como um todo deve ser realizado de forma integrada, buscando a união dos setores produtivos do mercado, que ligados a um planejamento faça a junção dos fragmentos das atividades a serem envolvidas no processo de atuação, intervindo na sociedade.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL - propõe a necessidade de retomar o caminho do crescimento sustentado. É uma proposta baseada em uma transformação produtiva com equidade no campo da política social, no tratamento dos aspectos ambientais e demográficos, na estratégia educativa e na necessidade do progresso técnico para inserir-se de maneira competitiva no âmbito global, para, enfim, consolidar a estabilidade das economias da região e dinamizar seu processo de expansão.

Em seu estudo para a CEPAL, Gilberto Gallopin (2003, p.15-16) apresenta a definição de “sustentabilidade do sistema sociológico total” agregado ao conceito de “sustentabilidade forte”:

Sustentabilidade do sistema sociológico total - é formado por um sistema com um componente societal (o humano) em interação com o componente ecológico (o biofísico), podendo ser urbano ou rural em diferentes escalas, desde o local até o global.

Sustentabilidade forte - é o conceito cujos distintos tipos de capital não são substituíveis, de tal modo que haveria de se conservar quantidades mínimas (em termos físicos biológicos reais) de uma série de capitais diferentes – econômico, ecológico, social. Considera-se que há componentes ambientais de caráter único e que alguns processos ambientais são irreversíveis se considerados horizontes de tempo relevantes. Por conseguinte, deve-se manter o agregado total de capital natural essencial em seus níveis atuais. De

acordo com este conceito, todo desenvolvimento que reduza o acervo desse capital, deixa de ser sustentável, ainda que aumente outras formas de capital.

As definições apresentadas vêm completar-se no que se refere à sustentabilidade, ou seja, à concordância entre a preocupação com a qualidade de vida no processo de desenvolvimento humano. Toda a relação entre a produção de resíduos e a sua assimilação pelo meio no que se refere ao ambiente natural e social deve estar dentro de uma linha de equilíbrio para que a sustentabilidade não seja apenas um conceito; sim uma realidade.

Cavaco (1996) empregou a expressão “desenvolvimento local” para expressar o processo em que as localidades criam oportunidades em busca do seu bem-estar. As atividades realizadas trabalham a dinamização da economia local e causam baixo impacto socioambiental.

A eficácia social depende da economia que, por sua vez, está ligada ao desenvolvimento planejado. No entanto, crescimento e desenvolvimento são componentes de um binômio e não podem ser considerados sinônimos, uma vez que ambos devem andar lado a lado, considerando metodologias e estratégias de baixo impacto socioambiental.

O eco desenvolvimento proposto pelo professor Dr. Ignacy Sachs em 1971, baseia-se nos seguintes itens: finalidade social, prudência ecológica, eficácia econômica, repartição espacial (configuração cidade/ campo equilibrada) e o desejo cultural.

Sustentabilidade ecológica, entendida como a proteção da natureza e da diversidade biológica; portanto o desenvolvimento turístico deve respeitar a “capacidade de suporte” dos ecossistemas, limitar o consumo de recursos naturais e provocar o mínimo de danos aos sistemas de sustentação da vida.

Sustentabilidade social, fundamentada no estabelecimento de um processo de desenvolvimento que conduza a um padrão estável de crescimento, com uma distribuição, mas equitativa de renda, redução das atuais diferenças sociais e a garantia dos direitos de cidadania.

Sustentabilidade cultural implica a necessidade de buscar soluções de âmbito local, utilizando-se as potencialidades das culturas específicas, considerando a identidade cultural e o modo de vida local, assim como a participação da população local nos processos decisórios e na formulação e gestão de programas e planos de desenvolvimento turístico.

Sustentabilidade econômica assegura o crescimento econômico para as gerações atuais e, ao mesmo tempo, o manejo responsável dos recursos naturais, que deverão satisfazer as necessidades das gerações futuras.

Sustentabilidade espacial se baseia na distribuição geográfica mais equilibrada dos assentamentos turísticos para evitar a super concentração de pessoas, de equipamentos e de infra-estrutura turísticas e, conseqüentemente, diminuir a destruição de ecossistemas frágeis e a deterioração da qualidade da experiência do turista.

O turismo é reconhecidamente uma atividade geradora de empregos, pois traz aumento de renda e emprego para a região receptora e conseqüentemente maior arrecadação de impostos. Por isso, vem sendo classificado como uma das principais atividades econômicas do mundo.

O governo federal brasileiro reconheceu essa importância criando o Ministério do Turismo em 2003. No entanto, há de pesar os impactos negativos nas comunidades locais, a partir da sua utilização em benefício da atividade turística e avaliar o desenvolvimento local em relação aos principais pontos de bem estar social.

Diante disso, o turismo sustentável aparece como forma alternativa ao modelo de “turismo de massa” até então adotado na grande maioria dos países e provoca efeitos sociambientais negativos.

Swarbrooke (2000) aponta a expressão “turismo sustentável” como conseqüência das considerações elencadas a partir de 1980, segundo as implicações apresentadas no Relatório de Brundtland.

Este define por “sustentável” o “desenvolvimento que satisfaz nossas necessidades hoje, sem comprometer a capacidade das pessoas satisfazerem as suas no futuro”. O que leva a sociedade a buscar uma perspectiva caracterizada por um prazo mais longo que o usual, e, a partir de então, a envolver-se em uma necessidade de intervenção e planejamento. Isso faz com que a abrangência do termo sustentabilidade se estenda ao meio ambiente, às pessoas e aos sistemas econômicos.

A freqüente utilização da expressão “turismo sustentável”, a partir dos anos 90, encerra uma abordagem que busca reconhecer a importância das comunidades locais, a forma como as pessoas são tratadas, por conseguinte o anseio de maximizar os efeitos benéficos produzidos pela economia do turismo.

Com esse emaranhado de conceitos sobre sustentabilidade, o turismo passa a ser tratado de maneira mais crítica e ética, primeiramente no meio acadêmico e depois no profissional. Ainda em que se pesem os valores econômicos que a atividade proporciona para os mais diferentes atores da cadeia produtiva do turismo, não se pode questionar que a discussão da sustentabilidade estará presente no processo de planejamento do turismo.

Portanto, o turismo sustentável engloba participação cidadã, planejamento de longo prazo, gestão social, entre tantas outras nomenclaturas; como compreende Deborah Moraes Zouain (2004, p.42):

[...] os processos gerenciais de planejamento, organização, direção e controle, alicerçados no conceito de desenvolvimento sustentável e em valores éticos de cooperação, participação, respeito aos direitos humanos e de responsabilidade social compartilhada – governo, classe empresarial, classe trabalhadora, academia e sociedade civil [...].

No campo das políticas públicas, o turismo sustentável estará na pauta dos gestores públicos, que deverão controlar os efeitos nocivos que a atividade poderá trazer para uma localidade ao mesmo tempo em que procurarão maximizar esforços no sentido de aumentar o fluxo turístico para a região. “Para atingir o padrão e o tipo desejados de desenvolvimento do

turismo, os governos podem recorrer a instrumentos de políticas públicas que dizem respeito à demanda e à oferta.” (BARBOSA e ZAMOT 2004, p. 93)

Neste capítulo, apresentaram-se os estudos já realizados por autores sobre os temas que norteiam esta pesquisa: políticas públicas, descentralização, participação, integração e sustentabilidade.

Objetivou-se contextualizar o problema de pesquisa levantado, dentro de um arcabouço teórico, que poderá fornecer “pistas” sobre possíveis falhas no processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo nos 65 municípios turísticos brasileiros aqui estudados.

A seguir, serão descritos o modelo de gestão pública do turismo brasileiro, o Plano Nacional de Turismo (2003-2007) e o Programa de Regionalização do Turismo.

### **3. OBJETO DE ESTUDO**

O Plano Nacional de Turismo (PNT), lançado em 2003, atende a uma antiga reivindicação do setor turístico. Ele foi concebido mediante uma ampla consulta às diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do Turismo; teve como princípio uma concepção de desenvolvimento que busca o crescimento e a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. (GUIA, 2003)

#### **3.1 PLANO NACIONAL DE TURISMO (2003-2007)**

Iniciou-se o processo de construção do PNT com duas reuniões coordenadas pelo MTur. A primeira reunião contou com a participação de todas as entidades, instituições e empresas de porte nacional e representativas no segmento turístico; e a segunda com a presença dos secretários, dirigentes estaduais de turismo e presidentes de empresas públicas de turismo.

Dessas reuniões, com esses grupos de interesse, foram coletadas sugestões e apontados os principais problemas resultando em um volume de contribuições que foram sistematizadas e agrupadas em eixos temáticos de interesse, sobre os quais se assentou inicialmente o Plano Nacional do Turismo. Com isso, buscou-se fazer um rastreo de opiniões sobre as dificuldades do turismo no Brasil e as alternativas de solução destes problemas.

Apresentou-se a proposta inicial do PNT em reuniões nas diferentes regiões brasileiras nas quais participaram dirigentes estaduais de turismo, entidades não governamentais e representantes do setor privado. O PNT foi referendado e organizado em 7 macroprogramas estratégicos que foram desdobrados em programas.

Os programas foram baseados em um diagnóstico em que se constatou a falta de articulações entre os setores governamentais, gerando políticas desencontradas, fazendo com que recursos destinados ao setor se perdessem em ações que se sobrepunham ou que não estavam direcionados para objetivos comuns. A falta de articulação foi constatada também

entre os setores público e o privado. Seguem-se, ao diagnóstico formulado pelo MTur, (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003, p.18)

- ✓ ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor;
- ✓ insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro;
- ✓ qualificação profissional deficiente dos recursos humanos do setor, tanto no âmbito gerencial quanto nas habilidades específicas operacionais;
- ✓ inexistência de um processo de estruturação da cadeia produtiva impactando a qualidade e a competitividade do produto turístico brasileiro;
- ✓ regulamentação inadequada da atividade e baixo controle de qualidade na prestação de serviços com foco na defesa do consumidor;
- ✓ superposição dos dispositivos legais nas várias esferas públicas, requerendo uma revisão de toda legislação pertinente ao setor;
- ✓ oferta de crédito insuficiente e inadequada para o setor turístico;
- ✓ deficiência crônica na gestão e operacionalização de toda infraestrutura básica (saneamento, água, energia, transportes) e turística;
- ✓ baixa qualidade e pouca diversidade de produtos turísticos ofertados nos mercados nacional e internacional; e
- ✓ insuficiência de recursos e falta de estratégia e articulação na promoção e comercialização do produto turístico brasileiro.

O PNT é o instrumento de planejamento do Ministério que tem a finalidade de explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo.

O sistema de Gestão do Turismo no Brasil definido pelo Ministério é assim apresentado: (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003)

Quadro 2: Sistema de Gestão do Turismo no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2003)

O sistema de gestão é composto no seu nível estratégico: o Ministério, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

O Ministério é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro (Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva, Consultoria Jurídica), além dos seguintes órgãos finalísticos: Secretaria de Políticas de Turismo, Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo e Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR).

O Fórum Nacional de Secretários é constituído pelos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, auxilia no apontamento de problemas e soluções demandadas dos Estados e Municípios, é o canal de interlocução com os Estados da Federação e deverá estar conectados às necessidades advindas dos Municípios.

O Conselho Nacional do Turismo é formado por representantes de outros Ministérios e Instituições Públicas que se relacionam com o turismo e com as entidades de caráter

nacional representativas dos segmentos turísticos que propõem diretrizes e oferecem subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo.

A secretaria estadual de turismo ou órgão oficial estadual monitora o fórum citado, provendo recursos de informação, de gestão, de capital e de formulação dos programas turísticos integrando as regiões.

Os Fóruns Estaduais (27) são compostos da seguinte forma: pelo Secretário ou dirigente estadual; por um representante designado pelo Ministério do Turismo; por um representante de cada entidade pública e privada participantes do Conselho Nacional (representações regionais); por um representante dos Municípios; pelos representantes das Instituições de Ensino Superior de Turismo e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo. Têm a finalidade de integrar a cadeia produtiva nos Estados e Distrito Federal, operacionalizando as políticas formuladas pelo núcleo estratégico, constituindo-se em um canal de ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos.

Os órgãos municipais de turismo são encarregados de executar as ações locais previstas no Plano Nacional e os Conselhos Municipais de Turismo deverão ser criados nos Municípios para que, organizados em consórcios, formem os Roteiros Integrados.

O Plano Nacional do Turismo está estruturado a partir dos seus objetivos e dos quais derivam os Macroprogramas: 1. Gestão e Relações Institucionais; 2. Fomento; 3. Infra-estrutura; 4. Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; 5. Qualidade do Produto Turístico; 6. Promoção e Apoio à Comercialização; e 7. Informações Turísticas. (PNT, 2003)

Esses Macroprogramas, juntamente com suas ações, deveriam atingir os objetivos e metas determinadas pelo Ministério do Turismo (MTur). Para tanto, o MTur apostava na constituição de parcerias setoriais e intra-institucionais em um modelo de gestão descentralizada como enfatizava o então Ministro do Turismo Walfrido dos Mares e Guia (2003, p.10):

Por fim, é importante salientar que as metas desafiadoras para o período 2003-2007 requerem entusiasmo e determinação, cujo atingimento somente será possível por meio de um esforço conjunto entre agentes públicos e privados para solidificar uma estrutura turística integrada e duradoura, baseada na força das Parcerias e na Gestão Descentralizada.

O Plano Nacional do Turismo (2003-2007) estava baseado, segundo o ministro (GUIA, 2004, p. 7), nas seguintes premissas:

(...) parceria e gestão descentralizada; desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; diversificação dos mercados, produtos e destinos; inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos; adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; incremento do turismo interno; e, por fim, o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social.

Após um ano de vigência do Plano, os técnicos do MTur perceberam que o modelo de gestão apoiado na regionalização do turismo, baseado em espaço territorial e de arranjos produtivos transformou-se em um eixo que daria estrutura aos Macroprogramas do Plano Nacional de Turismo. Por isso, o MTur lançou, em abril de 2004, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2004)

### **3.2 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO**

Regionalização do turismo é segundo o MTur (2004, p.10) “um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões.”

Nesse modelo, pressupõem-se novas estratégias na condução das políticas públicas com articulação do poder público e a sociedade civil somadas a ações coordenadas que integrem municípios, estados e talvez até países.

Ainda sobre regionalização, o MTur (2004, p.10) esclarece que ela deve ser compreendida como “a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de

planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística”.

Quando se trabalha de forma coordenada, cooperada e integrada, o poder de provocar mudanças se fortalece. As transformações deixam de ser apenas sonhos e passam a fazer parte da realidade. Nessa perspectiva, foi criado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil e é por meio deste que procuramos juntos, impulsionar a construção coletiva do desenvolvimento sustentável da atividade turística no País. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2004, p.7)

### **3.2.1 Diretrizes e princípios**

A proposta pretende ser uma política pública mobilizadora que coordene o processo de desenvolvimento do turismo no país de forma regionalizada por meio de um planejamento participativo e integrado. O Programa é norteado por diretrizes e fundamentos segundo o MTur (2004).

As diretrizes políticas pressupõem uma gestão coordenada, um planejamento integrado e participativo com promoção e apoio à comercialização.

As diretrizes operacionais esperam que haja na gestão participação, sustentabilidade, integração e descentralização.

Observando-se a constituição dessas duas diretrizes, constatamos que os fundamentos das diretrizes operacionais estão contidos nas diretrizes políticas, ou seja, pode inferir-se que o Programa de Regionalização do Turismo se apóia nos princípios de:

- descentralização;
- participação;
- integração; e
- sustentabilidade.

A participação fortalece a cidadania, o crescimento social, político e tecnológico de um grupo, pois amplia suas responsabilidades, resgatando valores históricos e socioculturais. Ela diz respeito a todos os segmentos envolvidos no programa: públicos, sociais, empresariais.

O envolvimento desses participantes, o seu grau de comprometimento, a cumplicidade entre eles determinarão o sucesso no alcance dos objetivos e mudanças desejadas (MTur, 2004). Segundo o MTur, para que a participação seja efetiva, ela deve:

- envolver representantes de todas as instâncias – públicas, privadas, da sociedade civil e terceiro setor;
- levantar as diferentes visões de um mesmo problema e respeitar a diversidade de opiniões na construção do consenso;
- levar em consideração o conhecimento local, as habilidades, as vocações, a cultura local e as experiências; e
- respeitar as desigualdades e diferenças étnicas, sociais, culturais, históricas, econômicas e ambientais.

“A sustentabilidade ambiental, sociocultural e econômica é fator imprescindível para o sucesso de qualquer atividade turística no contexto do mundo atual.” (MTur, 2004, p. 12)

Ela deve ser compreendida, segundo o MTur (2004, p. 13), como o princípio estruturador do desenvolvimento baseado “na equidade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente” devendo estar presente no planejamento do desenvolvimento do turismo.

Para o MTur (2004) esses três pilares de sustentabilidade devem ser vistos como:

- Sustentabilidade ambiental, como uma forma de utilização dos recursos naturais de maneira equilibrada, visando à sua conservação para as gerações atuais e futuras;
- Sustentabilidade sociocultural, como um processo que vise à melhoria da qualidade de vida e redução dos níveis de exclusão social, por meio de uma distribuição mais justa da renda e dos bens, mantendo a diversidade cultural,

valorizando a população, seus saberes, conhecimentos, práticas e valores étnicos;

- Sustentabilidade econômica, como a finalidade de possibilitar a alocação e o gerenciamento eficiente dos recursos públicos e privados de forma a propiciar o desenvolvimento econômico das regiões e suas populações.

“A participação tem a finalidade de integrar – de forma organizada, porém diferenciada – os interesses das pessoas e segmentos envolvidos, tornando-os agentes da transformação e protagonistas do processo decisório”. (MTur, 2004, p.15) .

Devido ao fato da atividade turística depender de infra-estruturas urbanas e de acesso (governo), equipamentos turísticos (empresariado) entre outros; a integração visa aproximar o governo (União, estado, município) da sociedade e do terceiro setor para potencializar os resultado das ações e facilitar o alcance de objetivos comuns.

“A descentralização do processo decisório é condição básica para a efetivação das políticas públicas e sociais.” (MTur, 2004, p. 16)

As ações descentralizadoras ampliam as possibilidades de organização da sociedade: criam espaços de participação; desconcentram as responsabilidades na gestão do desenvolvimento do turismo; concedem mais autonomia às regiões; e dividem o poder decisório entre as instâncias municipais, regionais, estaduais e federais.

No modelo de gestão descentralizado, as competências e responsabilidades vão da União para o Estado, do Estado para a região turística e da região turística para o Município. A descentralização acontece também do Estado para a sociedade, “por meio de colegiados participativos, que assumam um papel de natureza pública, atuando efetivamente no planejamento e na execução das ações de desenvolvimento da atividade”. (MTur, 2004, p. 16)

### 3.2.2 Gestão do Programa

O sistema de gestão do Programa de Regionalização do Turismo é descrito (quadro 3) a seguir, segundo o MTur (2004).

O Programa é coordenado nacionalmente pelo Ministério do Turismo, com apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização.

O Ministério possui canais de interlocução com os estados, por meio dos Órgãos Oficiais de Turismo desses estados assim como pelos Fóruns Estaduais de Turismo e as Câmaras Temáticas de Regionalização Estaduais – que fazem parte dos Fóruns.

Os Órgãos Oficiais de Turismo dos estados se relacionam com as regiões turísticas por meio das Instâncias de Governança Regionais e com os Municípios, mediante os Órgãos Municipais de Turismo e seus colegiados locais (Conselho Municipal de Turismo).

Quadro 3: Sistema de Gestão do Programa de Regionalização do Turismo

<b>COORDENAÇÃO NACIONAL</b>	Ministério do Turismo	Conselho Nacional do Turismo (Câmara Temática de Regionalização)
<b>COORDENAÇÃO ESTADUAL</b>	Órgão Oficial de Turismo do estado ou DF	Fórum Estadual de Turismo
<b>COORDENAÇÃO REGIONAL</b>	Instância de Governança Regional Municípios Integrados (a ser criada – Ex. Fórum, Conselho, Comitê)	
<b>COORDENAÇÃO MUNICIPAL</b>	Órgão Municipal de Turismo	Colegiado Local (Conselho ou Fórum)

Fonte: Ministério do Turismo (2004)

As atribuições da Coordenação Nacional do Programa de Regionalização do Turismo são (MTur, 2004, p. 18):

- ✓ definir diretrizes estratégicas;
- ✓ planejar e coordenar as ações, em âmbito nacional;
- ✓ articular, negociar e estabelecer parcerias com as diversas esferas de governo, iniciativa privada e organismos não-governamentais nacionais e internacionais;
- ✓ monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito nacional; e
- ✓ produzir e disseminar dados e informações.

O Órgão Oficial de Turismo do estado juntamente com os Fóruns Estaduais de Turismo têm como atribuições (MTur, 2004, p. 18):

- ✓ elaborar diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais;
- ✓ planejar e coordenar as ações, em âmbito estadual e regional;
- ✓ articular, negociar e estabelecer parcerias em âmbito estadual e regional;
- ✓ monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito estadual e regional; e
- ✓ produzir e disseminar dados e informações.

A Instância de Governança Regional, apoiada pelo Órgão Oficial de Turismo do estado e pelo Fórum Estadual de Turismo, é responsável por (MTur, 2004, p. 19):

- ✓ planejar e coordenar as ações, em âmbito regional e local;
- ✓ articular, negociar e estabelecer parcerias, em âmbito regional e local;
- ✓ monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito local; e
- ✓ produzir e disseminar dados e informações.

O Órgão Municipal de Turismo, apoiado pelo colegiado local, tem como atribuições (MTur, 2004, p. 19):

- ✓ mobilizar os segmentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a região;
- ✓ integrar os diversos setores locais em torno da proposta de regionalização;
- ✓ participar de debates e formulação das estratégias locais para o desenvolvimento da região; e
- ✓ planejar e executar ações locais, integradas às regionais.

Observando as competências de cada instância de coordenação, chama a atenção o fato de que, enquanto nas coordenações nacional, estadual e regional, predominam as ações de planejar, articular, monitorar, produzir informações; na coordenação municipal, essas ações são as de: mobilizar, integrar, participar, além de planejar. Comparativamente, parece

haver um desequilíbrio de atribuições entre o que se espera do município em relação ao programa e aos demais entes federativos.

### **3.2.3 Módulos operacionais**

A implementação do Programa de Regionalização do Turismo é feita por Módulos distintos que direcionam as ações. Esses módulos não são necessariamente sequenciais, pois há, nas regiões turísticas, diferentes níveis de maturidade em relação ao processo de regionalização.

Apresentamos, a seguir, uma síntese desses módulos em que constam seus principais objetivos e competências das entidades envolvidas, conforme as diretrizes operacionais do Ministério do Turismo (2004).

#### **3.2.3.1 Módulo 1- sensibilização**

São objetivos do módulo de sensibilização (MTur, 2004, p.21):

- buscar a adesão dos órgãos públicos dos estados e órgãos municipais, com o foco na regionalização do turismo;
- esclarecer o setor público e privado e a sociedade civil sobre a importância de estruturar, melhorar e aumentar a oferta dos produtos turísticos ofertados;
- apoiar os estados na identificação de lideranças naturais na comunidade e no setor privado envolvidas com as atividades turísticas;
- minimizar as resistências a novas idéias e posturas;
- promover a ampliação do foco da atividade turística do âmbito municipal para o regional;
- promover a inserção e valorização das visões ambiental e sociocultural no processo de regionalização;
- fortalecer as instituições governamentais e não-governamentais locais voltadas às atividades turísticas e/ou afins ; e
- consolidar as parcerias formadas, promovendo sua integração e comprometimento com o Programa de Regionalização do Turismo.

A seguir, as atribuições de cada órgão responsável pela implantação do módulo.

Quadro 4: Objetivos e Competências do Módulo de Sensibilização

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo)	- Disponibilizar material informativo, didático e metodológico sobre sensibilização; - capacitar – quando e se necessário – os atores envolvidos com a sensibilização; - apoiar as ações de sensibilização; e - identificar e consolidar parcerias em âmbito nacional.
Órgão Oficial de Turismo do Estado (apoio Fórum Estadual de Turismo)	- Identificar os atores adequados, de acordo com o perfil que o Programa exige nas regiões turísticas; - recrutar monitores, facilitadores e animadores; - identificar as demais pessoas que participarão do processo de sensibilização; - organizar e articular os parceiros para o processo de regionalização, em âmbito estadual; e - promover a sensibilização dos atores.
Instância de Governança Regional	- Sensibilizar os Municípios que compõem as regiões selecionadas; e - articular a integração regionalizada do turismo com os parceiros dos Municípios.
Órgão Oficial de Turismo do Município (apoio Conselho Municipal de Turismo)	- Articular a integração regionalizada do turismo com os parceiros do Município; - apoiar o Órgão Oficial de Turismo do estado na identificação dos atores adequados; e - participar de todo o processo de sensibilização.

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

### 3.2.3.2 Módulo 2 - mobilização

São objetivos deste módulo (MTur, 2004, p.24):

- promover e articular o envolvimento, a participação e o comprometimento dos atores da cadeia produtiva do turismo em todo o processo decisório;
- ampliar a participação dos atores dos setores público, iniciativa privada e sociedade civil organizada;
- motivar, permanentemente, os atores envolvidos em todas as etapas do processo de regionalização;
- integrar os processos já existentes; e
- envolver no processo aqueles atores que não têm representatividade.

No quadro a seguir, encontram-se as competências de cada órgão envolvido no processo de mobilização.

Quadro 5: Objetivos e Competências do Módulo de Mobilização

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo)	- Apoiar, orientar, estimular todas as ações necessárias para a mobilização; - disponibilizar os instrumentos a serem utilizados nas ações de mobilização; e - oferecer apoio técnico e/ou financeiro, conforme a disponibilidade de recursos.
Órgão Oficial de Turismo do Estado (apoio Fórum Estadual de Turismo)	- Executar as ações de mobilização previstas; - articular os parceiros para a mobilização das regiões turísticas; e - apoiar as atividades regionais do setor turístico e outros afins.
Instância de Governança Regional	- Mobilizar os atores envolvidos em toda a cadeia produtiva do turismo e fora dela; - mobilizar os atores envolvidos dos Municípios; e - articular outras ações da regionalização com os parceiros.
Setor Privado	- Apoiar as ações de mobilização estabelecidas; e - apoiar financeiramente, quando possível.
Órgão Oficial de Turismo do Município (apoio Conselho Municipal de Turismo)	- Articular a integração regionalizada do turismo com os parceiros dos Municípios. - apoiar o Órgão Oficial de Turismo da UF na mobilização dos atores necessários no processo, de acordo com o perfil que o Programa exige nos Municípios; e - participar de todo o processo de mobilização.

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

### 3.2.3.3 – Módulo 3 - institucionalização da instância de governança regional

Este módulo tem os seguintes objetivos (MTur, 2004, p. 27):

- criar uma interlocução regional para a operacionalização do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil;
- coordenar todo o processo da regionalização do turismo na região turística; e
- descentralizar as ações de coordenação do processo, deslocando-as do Estado ou da União para as regiões turísticas.

A responsabilidade de cada órgão e suas respectivas competências estão listadas no quadro a seguir.

Quadro 6: Objetivos e Competências do Módulo de Institucionalização da Instância de Governança Regional

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo)	- Estimular, apoiar e orientar o processo de instalação de Instâncias de Governança nas regiões; e - disponibilizar os instrumentos necessários para apoiar o processo.
Órgão Oficial de Turismo do Estado	- Coordenar todo o processo de institucionalização de Instâncias de Governança Regionais; e

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
(apoio Fórum Estadual de Turismo)	- difundir o processo de instalação de Instâncias de Governança nas diversas regiões turísticas.
Instância de Governança Regional	- Fortalecer seu papel de coordenação nos casos em que esta já esteja estabelecida.
Órgão Oficial de Turismo do Município (apoio Conselho Municipal de Turismo)	- Articular a integração regionalizada do turismo com os parceiros do Município; - apoiar o Órgão Oficial de Turismo da UF na identificação dos atores adequados e necessários, de acordo com o perfil exigido pelo Programa nos Municípios; e - participar da Instância de Governança Regional.

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

### 3.2.3.4 Módulo 4 - elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional

São objetivos do quarto módulo (MTur, 2004, p. 30) :

- nortear o desenvolvimento da atividade turística na região de forma integrada;
- otimizar o uso dos recursos materiais e financeiros e o emprego dos recursos humanos na atividade turística;
- evitar a duplicidade e o paralelismo de ações numa mesma região; e
- fornecer subsídios aos órgãos públicos para que favoreçam a integração e coordenação de ações entre si.

As competências de cada órgão estão no quadro abaixo.

Quadro 7: Objetivos e Competências do Módulo de Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo)	- Elaborar e disponibilizar a Matriz de Sistematização de Informações; - capacitar os gestores para o Plano Estratégico; - disponibilizar apoio técnico e financeiro às regiões para a elaboração do Plano Estratégico, dentro das disponibilidades de recursos existentes; e - promover a articulação e negociação entre as instâncias de governança em âmbito federal, estadual, regional e municipal.
Órgão Oficial de Turismo do Estado (apoio Fórum Estadual de Turismo)	- Apoiar a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico das regiões, em parceria com a Instância de Governança Regional; e - oferecer apoio técnico e financeiro, dentro das disponibilidades de recursos existentes.
Instância de Governança Regional	- Elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico Regional, em parceria com os demais atores locais; e - promover a integração e mobilização dos atores envolvidos.
Órgão Oficial de Turismo do Município (apoio Conselho Municipal de Turismo)	- Oferecer apoio técnico e financeiro, dentro das disponibilidades de recursos existentes; - efetuar levantamento atualizado e disponibilizar as informações necessárias ao planejamento; e - mobilizar e integrar os atores locais para a participação no processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

### 3.2.3.5 Módulo 5 - Implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional

São objetivos do módulo (MTur, 2004, p. 37):

- ordenar e estruturar a oferta turística de forma regionalizada;
- estruturar e dar qualidade aos serviços turísticos. Aos de apoio ao turismo e à infra-estrutura turística;
- elaborar e estruturar produtos turísticos; e
- promover e comercializar os produtos turísticos, seguindo as estratégias estabelecidas pelo programa.

A seguir estão os órgãos responsáveis pela implementação do plano estratégico com suas respectivas atribuições.

Quadro 8: Objetivos e Competências do Módulo de Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo)	- Prestar apoio técnico e financeiro nas áreas de sua competência conforme disponibilidade de recursos; - negociar e articular junto a outras instâncias do poder público e privado apoio aos projetos de infra-estrutura básica; e - elaborar e disponibilizar diretrizes metodológicas e os instrumentos necessários para elaboração e implementação dos Projetos Específicos.
Órgão Oficial de Turismo do Estado (apoio Fórum Estadual de Turismo)	- Apoiar a elaboração e implementação do Plano Estratégico e dos Projetos em parceria com a Instância de Governança Regional; - articular ações e projetos convergentes de entidades governamentais e não-governamentais em âmbito estadual; - monitorar e avaliar o Plano Estratégico, com base nos modelos de indicadores disponibilizados pelo Ministério do Turismo; e - prestar apoio técnico e financeiro nas áreas de sua competência, quando demandado e conforme disponibilidade de recursos.
Instância de Governança Regional	- Coordenar e elaborar os projetos específicos do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; e - articular e negociar com outras instâncias governamentais e com os demais atores envolvidos.
Órgão Oficial de Turismo do Município (apoio Conselho Municipal de Turismo)	- Oferecer apoio técnico e financeiro de acordo com a disponibilidade de recursos; - subsidiar todas as ações da Instância de Governança Regional; e - participar na elaboração dos projetos específicos.
Iniciativa privada	- Formatar os projetos de sua competência, entre eles aqueles voltados à roteirização turística; - comprometer-se com a qualificação de seus produtos e/ou serviços; - estabelecer rede de ações com outros empresários do setor e do poder público; - participar da promoção e comercialização dos produtos; e - comprometer-se com a sustentabilidade econômica, ambiental e sociocultural dos produtos turísticos.
	- Realizar ações educacionais para o turismo de acordo com os

Órgão responsável	Competências
Parceiros	Projetos Específicos elaborados; - promover a capacitação empresarial em consonância com os projetos específicos; - requalificar a oferta turística; - desenvolver programas de qualificação e valorização de produtos e serviços ligados à cadeia produtiva do turismo; e - apoiar a implementação dos projetos em sua área de competência, conforme disponibilidade técnica e financeira.

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

### 3.2.3.6 Módulo 6 - sistema de informações turísticas do programa

Os objetivos do módulo são (MTur, 2006, p. 20):

- romper com o modelo inacessível ao uso da tecnologia no cotidiano funcional;
- incorporar no planejamento e na gestão do turismo, bem como nos serviços e processos de trabalho, os avanços tecnológicos disponíveis;
- modernizar e qualificar os serviços prestados ao público interno e externo ao MTur;
- gerar novas formas de trabalho, potencializando os recursos existentes;
- atender às ações prioritárias estabelecidas nas Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, com a Implantação de um sistema de informações que resgate, reúna, organize faça circular dados e informações;
- criar e utilizar instrumentos de execução programática ajustados à construção de redes interativas de relacionamento, passando a conduzir os processos de operação a partir dessas redes interativas;
- minimizar a insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro;
- subsidiar os processos de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao Setor;
- subsidiar os processos de estruturação da cadeia produtiva, impactando positivamente a qualidade e a competitividade do produto turístico brasileiro;
- destinar recursos e estruturar as ações estratégicas na promoção e comercialização do produto turístico brasileiro;
- facilitar o fluxo de informações entre as instâncias de gestão do Programa de Regionalização do turismo;
- fortalecer e ampliar a Rede Nacional de Regionalização;
- ser uma fonte confiável de informações sobre regiões turísticas, destinos e produtos turísticos;
- ser uma fonte confiável de informações acerca do turismo.

- ser uma fonte confiável de informações sobre profissionais, empresas e prestadores de serviços em turismo cadastrados; e
- ser um facilitador da comunicação, isto é, um ambiente para discussões, contribuições, críticas e sugestões referentes às políticas de turismo, profissionais, empresas e prestadores de serviços no âmbito do turismo e demais assuntos correlacionados, com base no princípio da participação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

As competências de cada órgão para a implantação do módulo de monitoramento estão no quadro a seguir.

Quadro 9: Objetivos e Competências do Módulo de Sistema de Informações Turísticas do Programa

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceber, elaborar, disponibilizar e gerenciar o Sistema de Informações Turísticas e o Inventário da Oferta Turística em nível nacional;</li> <li>- articular, junto a outros órgãos públicos, a integração entre o Sistema de Informações Turísticas do Programa implantado e similares existentes;</li> <li>- estimular o levantamento de dados e a sua inserção no Sistema;</li> <li>- disseminar informações sobre o Programa de Regionalização do Turismo e seu andamento nas diversas regiões turísticas;</li> <li>- estimular a participação dos diversos atores e parceiros na Rede do Programa de Regionalização; e</li> <li>- coordenar a inventariação da oferta turística em âmbito nacional.</li> </ul>
Órgão Oficial de Turismo do Estado (apoio Fórum Estadual de Turismo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articular, junto a outros órgãos públicos, a integração ao sistema;</li> <li>- gerenciar e alimentar o sistema em âmbito estadual;</li> <li>- disponibilizar informações a partir das disponíveis no sistema;</li> <li>- coordenar a inventariação da oferta turística estadual; e</li> <li>- participar e fomentar a participação dos diversos parceiros e atores na rede do Programa.</li> </ul>
Instância de Governança Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alimentar o sistema em nível regional;</li> <li>- disponibilizar as informações geradas a partir dos dados provenientes das regiões;</li> <li>- coordenar a inventariação da oferta turística regional; e</li> <li>- participar e fomentar a participação dos diversos parceiros e atores na rede do programa.</li> </ul>
Órgão Oficial de Turismo do Município (apoio Conselho Municipal de Turismo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alimentar o sistema na esfera local, a partir dos dados obtidos na inventariação;</li> <li>- disponibilizar as informações geradas a partir dos dados coletados no Município para a região turística em que se encontra inserido;</li> <li>- participar e fomentar a participação dos diversos parceiros e atores na rede do programa; e</li> <li>- apoiar e coordenar a inventariação da oferta turística municipal.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

### 3.2.3.7 Módulo 7 - roteirização turística

São os seguintes objetivos do módulo roteirização (MTur, 2004, p. 44):

- organizar, integrar e aumentar a oferta turística, gerando novos roteiros com qualidade, ampliando e qualificando os já existentes para comercialização nos mercados nacional e internacional;
- facilitar o acesso das micro e pequenas empresas do setor ao mercado turístico regional, estadual, nacional e internacional;
- estimular a criação de novos negócios e a expansão dos já existentes, promovendo e incentivando o empreendedorismo na região;
- captar investimentos para o turísticos;
- criar, ampliar e qualificar serviços e equipamentos turísticos na região;
- consolidar e agregar valor aos produtos turísticos já existentes;
- identificar, fortalecer e solidificar a identidade regional;
- promover o desenvolvimento regional por meio da atividade turística;
- organizar os segmentos turísticos, para atender às demandas específicas; e
- estimular a criação de núcleos solidários da atividade turística.

As competências bem como os órgãos responsáveis pela implementação da roteirização foram agrupados no quadro abaixo.

Quadro 10: Objetivos e Competências do Módulo de Roteirização Turística

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar e disponibilizar documento orientador para elaboração de roteiros turísticos;</li> <li>- articular ações e programas convergentes em âmbito federal;</li> <li>- elaborar e disponibilizar material didático;</li> <li>- prestar apoio técnico e financeiro aos projetos, conforme disponibilidade;</li> <li>- induzir o processo de roteirização junto aos estados;</li> <li>- apoiar a promoção e a comercialização;</li> <li>- elaborar e disponibilizar modelos de monitoria e avaliação; e</li> <li>- definir parâmetros de qualidade dos serviços turísticos.</li> </ul>
Órgão Oficial de Turismo do Estado (apoio Fórum Estadual de Turismo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articular ações e projetos convergentes de entidades governamentais e não-governamentais, em nível estadual;</li> <li>- induzir o processo de roteirização nas regiões turísticas do Estado;</li> <li>- definir a estratégia de roteirização, com base nas estratégias metodológicas elaboradas pelo Ministério do Turismo;</li> <li>- monitorar e avaliar o processo de roteirização, com base nos modelos de indicadores disponibilizados pelo Ministério do Turismo; e</li> <li>- apoiar a promoção e a comercialização dos roteiros turísticos.</li> </ul>
Instância de Governança Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar o processo de roteirização;</li> <li>- promover a integração e mobilização dos atores envolvidos;</li> <li>- implementar o processo da roteirização;</li> <li>- oferecer apoio técnico e financeiro ao processo de roteirização, conforme disponibilidade; e</li> <li>- promover o processo de monitoria e avaliação dos roteiros turísticos.</li> </ul>
	- Oferecer apoio técnico e financeiro, conforme disponibilidade;

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Órgão Oficial de Turismo do Município (apoio Conselho Municipal de Turismo)	- efetuar levantamento atualizado e disponibilizar informações; - mobilizar e integrar os atores locais para a participação no processo; - dotar e zelar pela infra-estrutura básica e turística pública; e - regular e ordenar a atividade turística em âmbito municipal.

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

### 3.2.3.8 Módulo 8 - promoção e apoio à comercialização

Este módulo possui os seguintes objetivos (MTur, 2004, p. 49):

- promover os diversos produtos turísticos regionais;
- elaborar estudos e pesquisas que orientem os processos de tomada de decisão e avaliem o impacto da atividade turística na economia regional, estadual e nacional;
- disponibilizar, nos eventos turísticos nacionais e internacionais, material promocional dos produtos turísticos brasileiros, contendo diferencial voltado à comercialização;
- ampliar e diversificar a oferta de produtos turísticos brasileiros comercializados no mercado nacional e internacional, acrescentando novos produtos e fortalecendo os já existentes;
- aumentar o número de turistas estrangeiros que visitam o Brasil;
- ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional;
- aumentar a inserção competitiva do produto turístico brasileiro no mercado internacional; e
- aumentar o número de operadores turísticos nacionais e internacionais que comercializam produtos turísticos brasileiros.

As competências relativas à implantação do módulo de promoção e apoio à comercialização estão delegados conforme quadro abaixo.

Quadro 11: Objetivos e Competências do Módulo de Promoção e Apoio à Comercialização

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
	- Propor, coordenar, supervisionar e controlar a execução da política de promoção e apoio à comercialização do produto turístico regional no mercado nacional; - avaliar, priorizar e selecionar segmentos e produtos turísticos regionais que atendam às demandas dos mercados nacionais; - avaliar, analisar, estudar e ordenar os canais de distribuição do produto brasileiro, estimulando a integração entre os agentes econômicos envolvidos; - participar de eventos especializados dos diversos segmentos do turismo; - articular parcerias com os agentes econômicos para implementar ações de apoio à comercialização dos produtos turísticos regionais e estaduais no mercado nacional; - identificar novos segmentos turísticos, produtos turísticos

Órgão responsável	Competências
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo) e Embratur	regionais, grupos de consumo, nichos de mercado e oportunidades de comercialização em nível nacional; - priorizar os segmentos a serem trabalhados e promovidos; - promover ações para identificação e análise das melhores práticas em produtos turísticos regionais bem-sucedidos; - estabelecer as estratégias para ampliação da oferta de produtos turísticos regionais comercializados no mercado nacional; - promover ações de familiarização de operadores turísticos brasileiros e internacionais de mercados tradicionais e de novos mercados com produtos turísticos regionais qualificados para o mercado nacional; - realizar eventos estratégicos para promover e dar oportunidades de comercialização de produtos turísticos regionais brasileiros, especialmente no mercado nacional, visando a consolidá-los para alcançar o mercado internacional; - estabelecer as estratégias para ampliação da oferta de produtos turísticos regionais brasileiros comercializados no mercado nacional; - promover encontros comerciais entre esses operadores nacionais e operadores receptivos locais e regionais; - estruturar e manter atualizada rede de relacionamento com canais de interlocução do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil; - conservar e promover a melhoria dos atrativos turísticos; e - prestar serviços de informações turísticas.
Órgão Oficial de Turismo do Estado (apoio Fórum Estadual de Turismo)	- Trabalhar coordenada e integradamente com o Ministério do Turismo e a Embratur; - coordenar, juntamente com o Ministério do Turismo, as ações de promoção dos produtos turísticos das regiões turísticas do Estado, em âmbito nacional e internacional; - sensibilizar, mobilizar e motivar a sociedade civil, iniciativa privada, órgãos públicos e não-governamentais para que trabalhem integrada e cooperadamente em nível estadual; - identificar oportunidades de promoção e comercialização de produtos turísticos regionais na esfera nacional; - identificar novos canais de distribuição nacional para os produtos turísticos regionais; - apoiar a iniciativa privada na comercialização dos produtos turísticos do Estado; - realizar eventos estratégicos para promover e dar oportunidades à comercialização dos roteiros, destinos e/ou produtos turísticos regionais, especialmente no mercado estadual, visando a consolidá-los para alcançar o mercado nacional; - conservar e promover a melhoria dos atrativos turísticos; e - Prestar serviços de informações turísticas.
Instância de Governança Regional	- Trabalhar coordenada e integradamente com o Órgão Oficial de Turismo do estado; - coordenar, juntamente com a iniciativa privada, as ações de promoção dos produtos turísticos da região; - apoiar as iniciativas de marketing dos empreendimentos turísticos da região; - sensibilizar, mobilizar e motivar a sociedade civil, iniciativa privada e órgãos públicos e não-governamentais para que trabalhem integrada e cooperadamente em âmbito regional; - inserir estratégias de marketing no Plano de Desenvolvimento do Turismo Regional da região turística ou elaborar planos e projetos específicos de promoção e apoio à comercialização; - apoiar a iniciativa privada na comercialização dos produtos turísticos da região;

Órgão responsável	Competências
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promover o trabalho integrado e a cooperação entre os empreendimentos turísticos da região;</li> <li>- conservar e promover a melhoria dos atrativos turísticos; e</li> <li>- prestar serviços de informações turísticas.</li> </ul>
Iniciativa Privada, Órgãos Não-governamentais e Parceiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenar, juntamente com a Instância de Governança Regional, as ações de promoção dos roteiros, destinos e/ou produtos turísticos da região;</li> <li>- participar da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional e dos Planos de Marketing da região turística ou de Projetos Específicos de promoção e apoio à comercialização de produtos turísticos;</li> <li>- gerar novas idéias e empreendimentos;</li> <li>- investir capital humano e financeiro no setor turístico;</li> <li>- conservar e promover a melhoria dos atrativos turísticos;</li> <li>- gerir os atrativos turísticos;</li> <li>- criar e organizar eventos;</li> <li>- prestar serviços de informações turísticas;</li> <li>- desenvolver e implementar projetos;</li> <li>- melhorar a qualidade dos equipamentos e serviços turísticos ofertados;</li> <li>- capacitar recursos humanos para melhor satisfazer o turista;</li> <li>- respeitar as leis e princípios ambientais;</li> <li>- trabalhar de forma integrada e cooperada com os empreendimentos turísticos ou órgãos não-governamentais relacionados ao turismo da região;</li> <li>- elaborar e produzir material promocional dos produtos turísticos regionais formatados;</li> <li>- elaborar tarifário adequado, considerando as diferentes épocas do ano, com os preços de todos os serviços incluídos, com a validade das propostas e os avisos e observações pertinentes indicados;</li> <li>- comercializar os roteiros, destinos e/ou produtos turísticos da região;</li> <li>- assegurar a boa estada e a satisfação do turista em seu destino;</li> <li>- conservar e promover a melhoria dos atrativos turísticos; e</li> <li>- prestar serviços de informações turísticas;</li> </ul>
Sociedade Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preservar suas tradições e costumes;</li> <li>- contribuir para a conservação e o bom uso dos recursos naturais e histórico-culturais;</li> <li>- receber o turista com hospitalidade e cortesia;</li> <li>- falar bem de sua região e orgulhar-se de sua localidade;</li> <li>- participar de movimentos, eventos relacionados ao desenvolvimento da atividade turística na região;</li> <li>- conservar e promover a melhoria dos atrativos turísticos; e</li> <li>- prestar serviços de informações turísticas.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

### 3.2.3.9 Módulo 9 - sistema de monitoria e avaliação do programa

O último módulo do programa tem como objetivos:

- avaliar os objetivos, metas e ações estabelecidos para o Programa de Regionalização do Turismo em nível nacional, estadual e regional; e

- aperfeiçoar e adequar os objetivos, metas e ações estabelecidos para o Programa, em âmbito nacional, estadual e regional, visando a garantir o sucesso deste.

As tarefas delegadas a cada órgão estão descritas no quadro a seguir.

Quadro 12: Objetivos e Competências do Módulo de Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa

<b>Órgão responsável</b>	<b>Competências</b>
Ministério do Turismo (apoio Conselho Nacional de Turismo)	- Elaborar e implementar o Sistema de Monitoria e Avaliação e os instrumentos para acompanhamento do Programa; e - apoiar a elaboração e execução dos Planos de Monitoria dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional nas diversas regiões.
Órgão Oficial de Turismo do Estado (apoio Fórum Estadual de Turismo)	- Acompanhar, monitorar e avaliar o Programa de Regionalização nas regiões onde ele for implantado; e - executar as ações de Monitoria e Avaliação de acordo com os Planos elaborados para a região, em consonância com o Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa.
Instância de Governança Regional	- Executar as ações de Monitoria e Avaliação de acordo com os Planos elaborados para a região de forma coordenada com o Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa; - acompanhar e participar da Monitoria do Programa de Regionalização; e - executar as ações de Monitoria e Avaliação de acordo com os Planos e Projetos elaborados e constitutivos do Sistema de Monitoria do Programa.
Órgão Oficial de Turismo do Município (apoio Conselho Municipal de Turismo)	- Acompanhar e participar da Monitoria do Programa de Regionalização; - acompanhar o Programa de Regionalização; e - executar as ações de Monitoria e Avaliação de acordo com os Planos e Projetos elaborados.

Fonte: elaborado pelo autor com base no Ministério do Turismo (2004)

Neste capítulo, descreveram-se o sistema de gestão pública do turismo brasileiro, o Plano Nacional de Turismo (2003-2007) e o Programa de Regionalização do Turismo. Foram apresentadas a composição institucional das entidades/órgãos dos três níveis de governo, suas atribuições e objetivos no contexto do programa estudado.

## 4. METODOLOGIA

Descrever-se-ão, a seguir, os procedimentos sistemáticos adotados nesta pesquisa, ou seja, as atividades empregadas para solucionar o problema levantado no presente trabalho.

### 4.1 TIPO DE PESQUISA

Tanto Gil (1987) quanto Vergara (2006) estabelecem que as pesquisas podem ser classificadas conforme os fins (ou objetivos) e procedimentos técnicos utilizados (ou meios).

A pesquisa descritiva tem o objetivo principal de descrever as características de uma população ou fenômeno, pode ainda estabelecer relações entre variáveis. Duas características importantes desse tipo de pesquisa são as utilizações da observação e a coleta de dados. Em alguns casos, as pesquisas descritivas vão além da identificação de relação entre variáveis, determinando também a causalidade dessas relações, isso ocorre quando a pesquisa descritiva se aproxima da explicativa. (GIL, 2002)

Na definição de Vergara (2006, p.47):

A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva também para tal explicação.

A pesquisa explicativa tem de identificar os fatores que determinam ou influenciam a ocorrência de fenômenos aprofundando o conhecimento de uma realidade, pois explica a razão dos acontecimentos. Devido ao fato da necessidade de descrever em detalhes, o fenômeno estudado, a pesquisa explicativa poderá ser a continuidade de uma descritiva. (GIL, 2002)

Esse tipo de pesquisa é assim definido por Vergara (2006): “a investigação explicativa tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificar-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno.”

O tipo da pesquisa adotada neste trabalho é segundo os fins: descritiva e explicativa. Assim, pretendeu-se descrever o processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo em 65 municípios brasileiros bem como elucidar os fatores que contribuíram para a eficácia ou ineficácia desse programa. Tem-se, portanto, a utilização dos dois tipos de pesquisa, a descritiva e a explicativa.

Quanto aos meios de investigação utilizou-se a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo. Gil (2002) e Vergara (2006) esclarecem que a pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado a partir de referências teóricas publicadas em livros, revistas especializadas, meio eletrônico, que estão acessíveis ao público em geral. Busca-se conhecer e analisar as contribuições acadêmicas existentes sobre um determinado assunto ou recolher informações acerca de um problema para o qual se procura uma resposta.

Vergara (2006) classifica uma pesquisa documental como aquela que se utiliza de documentos conservados por órgãos públicos, empresas privadas ou pessoas, tais como: regulamentos, anais, registros, ofícios, filmes, fotografias, diários etc. Entretanto, Gil (2002) não faz distinção se tais documentos estão sobre a tutela de órgãos, empresas ou pessoas, mas se o material bibliográfico já sofreu tratamento analítico ou está no seu estado original.

Utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental, respectivamente, para compor o referencial teórico deste estudo e descrever o Programa de Regionalização do Turismo e também o Plano Nacional de Turismo (2003-2007).

Os conceitos aqui utilizados sobre políticas públicas, descentralização, participação, integração (redes) e sustentabilidade foram extraídos de livros e artigos de autores disponíveis em biblioteca e meio eletrônico. A matriz lógica proposta para avaliação (quadro...) também seguiu um modelo conceitual. O Programa de Regionalização do Turismo foi aqui descrito baseado nos documentos do Ministério do Turismo e no seu site eletrônico. Para a coleta de dados deste estudo, utilizaram-se a pesquisa de campo e observação sistemática.

Vergara (2006, p.47) esclarece que uma pesquisa de campo “é uma investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno (...)”, podendo ser feitas observações, entrevistas e haver aplicação de questionários.

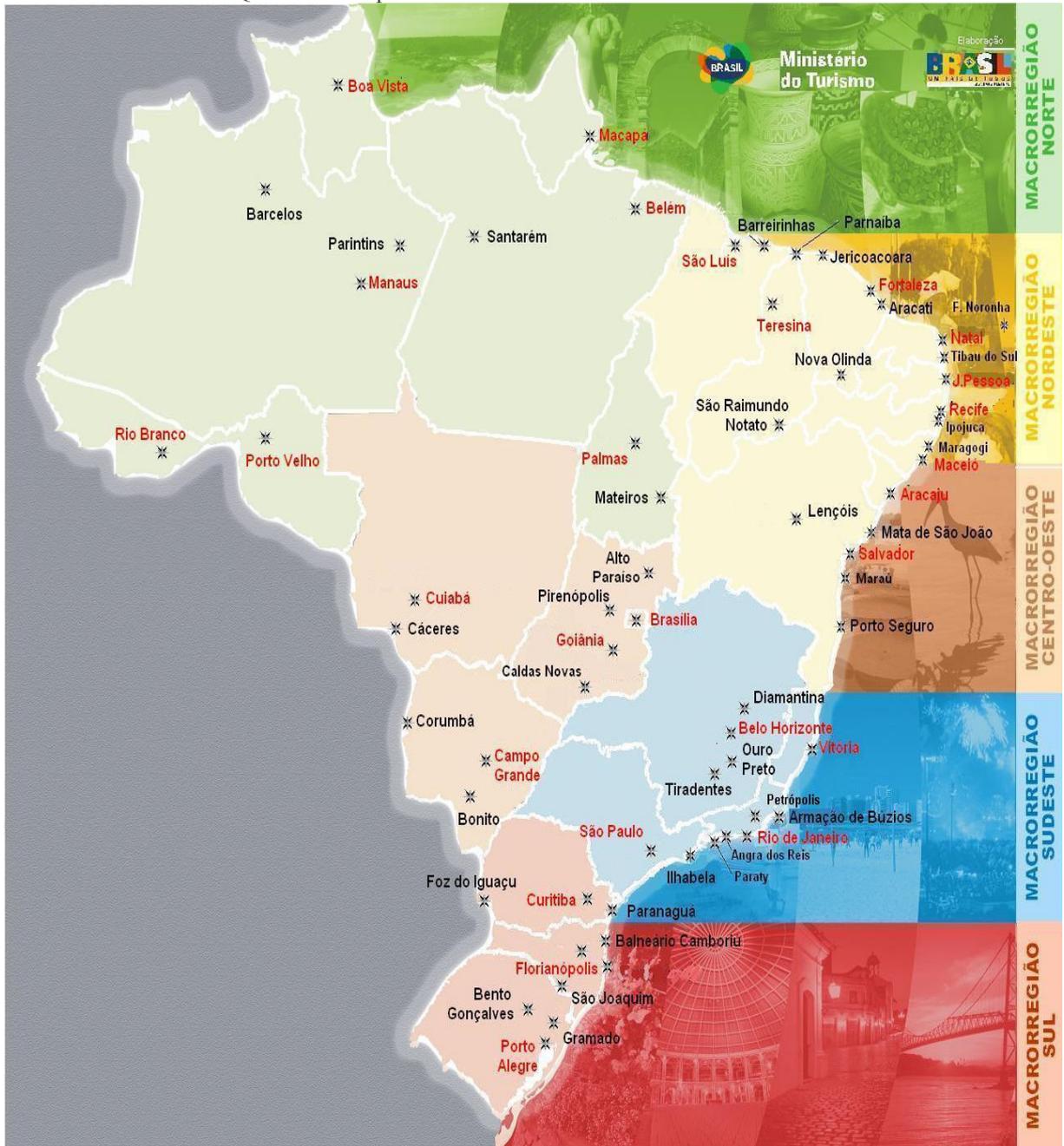
A pesquisa de campo é desenvolvida por meio da observação direta do grupo estudado e de entrevistas que visam a captar explicações dos fatos que ocorrem no grupo. Focaliza uma comunidade, não necessariamente geográfica. (GIL, 2002)

Segundo Gil (1987), a observação sistemática tem o objetivo de obter uma descrição precisa dos fenômenos ou teste de hipóteses; e a entrevista é uma técnica das mais utilizadas em ciências sociais, pois, entre outras vantagens, está o fato dos dados obtidos serem suscetíveis de categorização.

#### **4.2 POPULAÇÃO DA PESQUISA**

Em 2006, o Ministério do Turismo identificou 396 roteiros turísticos envolvendo 1207 municípios de todas as unidades federativas, sendo que 87 roteiros e 474 municípios foram priorizados pelo Programa de Regionalização do Turismo para conquistarem um padrão de qualidade internacional. Pelo novo Plano Nacional de Turismo – 2007/2010, propõe-se estruturar 65 destinos (municípios) para, até 2010, “servirem de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional”. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p.52)

Quadro 13: Mapa Contendo os 65 Destinos Turísticos Indutores



Fonte: Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizado pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

A seguir estão listados os 65 municípios indutores turísticos nas cinco regiões brasileiras os quais foram pesquisados neste estudo.

Quadro 14: Lista dos 65 Municípios Turísticos Brasileiros

Macro-região Norte	Macro-região Nordeste	Macro-região Centro-oeste	Macro-região Sudeste	Macro-região Sul
1 Rio Branco (AC)	12 Maceió (AL)	35 Brasília (DF)	45 Vitória (ES)	57 Curitiba (PR)
2 Barcelos (AM)	13 Maragogi (AL)	36 Alto Paraíso (GO) - Chapada dos Veadeiros	46 Belo Horizonte (MG)	58 Foz do Iguaçu (PR)

Macro-região Norte	Macro-região Nordeste	Macro-região Centro-oeste	Macro-região Sudeste	Macro-região Sul
3 Manaus (AM)	14 Lençóis (BA)	37 Caldas Novas (GO)	47 Diamantina (MG)	59 Paranaguá (PR) – Ilha do Mel
4 Parintins (AM)	15 Marau (BA)	38 Goiânia (GO)	48 Ouro Preto (MG)	60 Florianópolis (SC)
5 Macapá (AP)	16 Mata de São João (BA)	39 Pirenópolis (GO)	49 Tiradentes (MG)	61 Balneário Camburiú (SC)
6 Belém (PA)	17 Porto Seguro (BA) - Arraial d'Ajuda, Trancoso	40 Bonito (MS)	50 Angra dos Reis (RJ)	62 São Joaquim (SC)
7 Santarém (PA) - Tapajós	18 Salvador (BA)	41 Campo Grande (MS)	51 Armação de Búzios (RJ)	63 Porto Alegre (RS)
8 Porto Velho (RO)	19 Aracati (CE) - Canoa Quebrada	42 Corumbá (MS) - Pantanal Sul	52 Parati (RJ)	64 Bento Gonçalves (RS)
9 Boa Vista (RR)	20 Fortaleza (CE)	43 Cáceres (MT) - Pantanal Norte	53 Petrópolis (RJ)	65 Gramado
10 Mateiros (TO) (Jalapão)	21 Jijoca de Jericoacoara (CE)	44 Cuiabá (MT)	54 Rio de Janeiro (RJ)	
11 Palmas (TO)	22 Nova Olinda (CE) - Cariri		55 São Paulo (SP)	
	23 Barreirinhas (MA)		56 Ilha Bela (SP)	
	24 São Luís (MA)			
	25 João Pessoa (PB)			
	26 Fernando de Noronha (PE)			
	27 Ipojuca (PE)- Porto de Galinhas			
	28 Recife (PE)			
	29 Parnaíba (PI) - Delta			
	30 São Raimundo Nonato (PI) - Serra da Capivara			
	31 Teresina (PI)			
	32 Natal (RN)			
	33 Tibau do Sul (RN) – Pipa			
	34 Aracaju (SE)			

Fonte: Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizado pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Os 65 municípios deste estudo foram selecionados pelo Ministério do Turismo (2007), segundo estes critérios: contemplação de todas as Unidades da Federação e suas capitais; existência em cada Unidade da Federação de no mínimo um e no máximo cinco destinos indutores turísticos regionais; e avaliações de estudos e ações do MTur sobre as potencialidades desses destinos.

Já para este trabalho, o critério de escolha desses municípios foi o de conveniência e intencionalidade. Como explicam Cooper e Schindler (2003), conveniência é quando não há

aleatoriedade de escolha e os elementos são selecionados pela facilidade de acesso a eles. O critério de intencionalidade se caracteriza pela seleção de uma população em que haja conhecimento aprofundado sobre ela e quer atender a alguns critérios.

Os sujeitos principais entrevistados desta pesquisa foram os gestores municipais de turismo dos municípios visitados. Como esclarece Vergara (2006), sujeitos da pesquisa são as pessoas que fornecerão os dados de que se necessita. Outros sujeitos foram eventualmente entrevistados para consolidar ou confirmar informações coletadas, entre eles: os gestores das instâncias regionais; gestores de turismo da unidade federativa; consultores do Sebrae, Senac e também empresários do turismo.

Utilizou-se uma parte dos dados do “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Turísticos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional”, que depois de analisados, chegou-se aos resultados deste trabalho.

#### **4.3 COLETA DE DADOS**

Os 65 municípios pesquisados foram visitados por um grupo de 23 pesquisadores do Núcleo de Turismo / EPAPE / FGV, entre dezembro/2007 e fevereiro de 2008, permanecendo uma semana em cada localidade. Foram utilizadas entrevistas estruturadas para coleta de dados.

Segundo Gil (1987), na entrevista estruturada, há uma relação fixa de perguntas, cujo texto permanece invariável para todos os entrevistados, por isso possibilita o tratamento quantitativo de dados tornando o método adequado para o desenvolvimento de levantamentos sociais.

Neste caso, utilizaram-se questionários fechados, isto é, foi oferecida ao respondente a possibilidade de escolha entre um número limitado de opções. Para o autor, este questionário seria mais bem tratado como formulário, já que Gil considera que o primeiro é auto-administrado e o segundo é apresentado por um entrevistador.

O formulário utilizado, na pesquisa “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional Competitividade dos Destinos Indutores”, foi elaborado pelos pesquisadores do Núcleo de Turismo da EBAPE/FGV e possui cerca de 500 perguntas (incluídas as subperguntas).

Dessas, 19 foram escolhidas para atender aos propósitos deste trabalho. Essas perguntas, em sua maioria dicotômica (sim e não), estavam diretamente relacionadas ao objetivo principal de cada um dos 9 módulos que constituem o Programa de Regionalização do Turismo.

Importante ressaltar o fato de que a pesquisa, da qual foram coletados os dados para este trabalho, tinha o perfil de uma auditoria; e os gestores de turismo locais foram previamente sensibilizados pelo próprio Ministério do Turismo para serem entrevistados. Este fato permitia ao pesquisador solicitar ao respondente, quando fosse necessário, comprovação documental de determinadas repostas.

#### 4.4 TRATAMENTO DE DADOS

Construiu-se uma matriz lógica de avaliação para o Programa de Regionalização do Turismo que foi utilizada neste trabalho. Nessa matriz, buscou captar a essência de cada módulo por meio de seus objetivos principais para que se pudessem construir indicadores de resultado e fossem utilizados na avaliação do programa.

Os módulos de sensibilização e mobilização foram agrupados em um único módulo dentro dessa matriz lógica por apresentarem ações de implementação semelhantes dentro do programa.

Quadro 15: Matriz Lógica para Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo

<b>Módulo</b>	<b>Indicadores de resultado</b>	<b>Fontes de verificação</b>	<b>Procedimentos</b>

<b>Módulo</b>	<b>Indicadores de resultado</b>	<b>Fontes de verificação</b>	<b>Procedimentos</b>
<b>Sensibilização e Mobilização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de ações para mobilização da sociedade em relação à regionalização do turismo; e</li> <li>- número de segmentos/atores sensibilizados e mobilizados</li> </ul>	<p>Órgãos/empresas oficiais de turismo (município/estado);</p> <p>Sebrae;</p> <p>Conselhos/Fóruns de Turismo; Associações de classe de turismo</p>	Entrevista / observação
<b>Institucionalização de Instância de Governança Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência formal da Instância Regional</li> </ul>	Conselhos/Fóruns de Turismo;	Entrevista / observação
<b>Elaboração de Plano Estratégico Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de um Plano Estratégico para a região</li> </ul>	<p>Órgãos/empresas oficiais de turismo (município/estado);</p> <p>Conselhos/Fóruns de Turismo</p>	Entrevista / observação
<b>Implementação do Plano Estratégico Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de ações/projetos do Plano que já foram implementados</li> </ul>	<p>Órgãos/empresas oficiais de turismo (município/estado);</p> <p>Conselhos/Fóruns de Turismo</p>	Entrevista / observação
<b>Sistema de Informações Turísticas do Programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de pesquisa de demanda;</li> <li>- existência de pesquisa de oferta; e</li> <li>- existência de um núcleo de estudo e pesquisas em turismo.</li> </ul>	<p>Órgãos/empresas oficiais de turismo (município/estado)</p>	Entrevista / observação
<b>Roteirização Turística</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação em roteiros regionais; e</li> <li>- comercialização dos roteiros por</li> </ul>	<p>Órgãos/empresas oficiais de turismo (município/estado);</p>	Entrevista / observação

<b>Módulo</b>	<b>Indicadores de resultado</b>	<b>Fontes de verificação</b>	<b>Procedimentos</b>
	operadores e agências de viagens.	Conselhos/Fóruns de Turismo; empresas e associações de classe de turismo	
<b>Promoção e Apoio à Comercialização</b>	- Material de divulgação integrado; e - participação integrada em eventos promocionais de turismo.	Órgãos/empresas oficiais de turismo (município/estado); Conselhos/Fóruns de Turismo; empresas e associações de classe de turismo	Entrevista / observação
<b>Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa</b>	- Existência de ações de monitoria e avaliação periódicas; - existência de um núcleo de estudo e pesquisas em turismo; e - acompanhamento dos objetivos de política em turismo.	Órgãos/empresas oficiais de turismo (município/estado)	Entrevista / observação

Fonte: elaborado pelo autor como base em Costa e Castanhar (2003)

As 19 perguntas utilizadas na pesquisa foram agrupadas segundo os 9 módulos do Programa de Regionalização e as suas respostas tabuladas em uma planilha Excel, conforme suas respostas: não, sim, não respondida.

Essas perguntas eram determinantes dos indicadores de resultado de cada módulo. Em seguida, no próprio Excel, calculou-se a frequência das respostas. Quando existia mais de uma questão por módulo, o resultado foi obtido pela sua média simples. Esses resultados foram classificados por quartil e alocados em gráficos de colunas para melhor visualização.

Adotou-se o seguinte critério para classificação da eficácia de cada módulo do Programa de Regionalização do Turismo:

- a) considerar-se-á o módulo “não eficaz” quando alcançar 0% a 25% de repostas positivas (1º quartil);
- b) considerar-se-á o módulo “com potencial de eficácia” quando alcançar 25% a 50% de repostas positivas (2º quartil);
- c) considerar-se-á o módulo “eficaz com restrições” quando alcançar 50% a 75% de repostas positivas (3º quartil); e
- d) considerar-se-á “eficaz” quando alcançar 75% a 100% de repostas positivas (4º quartil).

#### **4.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO**

Uma limitação do método utilizado certamente está no viés superestimado da população selecionada para pesquisa. Os municípios selecionados podem ser considerados uma elite dos municípios turísticos, pois estão entre eles, as capitais e os que já possuem tradição no segmento turístico. Portanto, a leitura dos resultados encontrados não pode ser inferida aos 474 municípios que fazem parte dos 87 roteiros turísticos priorizados pelo MTur.

Outro fator limitante está no curto espaço de tempo de vigência do Programa de Regionalização do Turismo – quatro anos. O programa ainda não está consolidado e os municípios se encontram em diferentes estágios de evolução em relação à sua implantação. Por isso, o tratamento do programa como um todo pode ser um erro e adotou-se aqui uma análise para cada módulo do programa. Com isso, pode perder a visão geral da política pública avaliada.

Os inúmeros objetivos descritos para cada módulo do programa foram resumidos na sua essência para que se pudesse construir uma matriz de avaliação. Com isso, alguma subjetividade do pesquisador pode ter negligenciado algum objetivo considerado importante

para o Ministério do Turismo. Por outro lado, na prática, esse excessivo número de objetivos encontrado nos módulos do programa pode constituir-se um empecilho para a implantação dos mesmos.

Por último, as questões dicotômicas (sim/não) tinham como finalidade eliminar qualquer subjetividade do avaliador. Entretanto, a veracidade das respostas dependia da confirmação de determinados fatos só possíveis com a verificação *in loco*. Por exemplo: a formalização de uma instância de governança regional não significa que ela esteja ativa e operante, ou seja, a capacidade investigativa do avaliador era importante na confirmação das respostas.

Aqui, apresentaram-se os procedimentos metodológicos que conduziram a pesquisa de forma a elucidar o problema levantado. Foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, documental, a pesquisa de campo e observação sistemática. Os dados coletados através de entrevista estruturada nos 65 municípios brasileiros servirão para descrever e explicar qual a eficácia da implementação do Programa de Regionalização do Turismo nesses municípios.

## 5. RESULTADOS

Com base nos indicadores de resultado, nas respostas dos gestores de turismo entrevistados e as observações realizadas em cada um dos 65 municípios visitados, obtiveram-se os resultados que estão analisados na seqüência.

### 5.1 RESULTADO DOS MÓDULOS 1 E 2 - SENSIBILIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO

Como dito anteriormente, as ações de implementação desses dois módulos assemelham-se, ficando difícil distinguir quando começa uma ação de mobilização e termina a de sensibilização. Muitas vezes uma reunião de sensibilização pode ser considerada também de mobilização e vice-versa. De modo que, esses dois módulos, são analisados conjuntamente.

As perguntas foram direcionadas aos gestores municipais de turismo. Quando necessário podiam ser confirmadas por empresários, consultores do Sebrae, diretores de associações de classe empresariais (Associação Brasileira de Agências de Viagens - ABAV, Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH, etc.) entre outros.

Indicadores de resultado dos módulos 1 e 2:

- ✓ existência de ações para mobilização da sociedade em relação a regionalização do turismo; e
- ✓ número de segmentos/atores sensibilizados e mobilizados.

Questão 1) Houve no município, em 2007, alguma ação (reuniões, seminários, oficinas, outros) com o objetivo de mobilizar diversos atores para a importância da cooperação regional no turismo?

- a) Não
- b) Sim

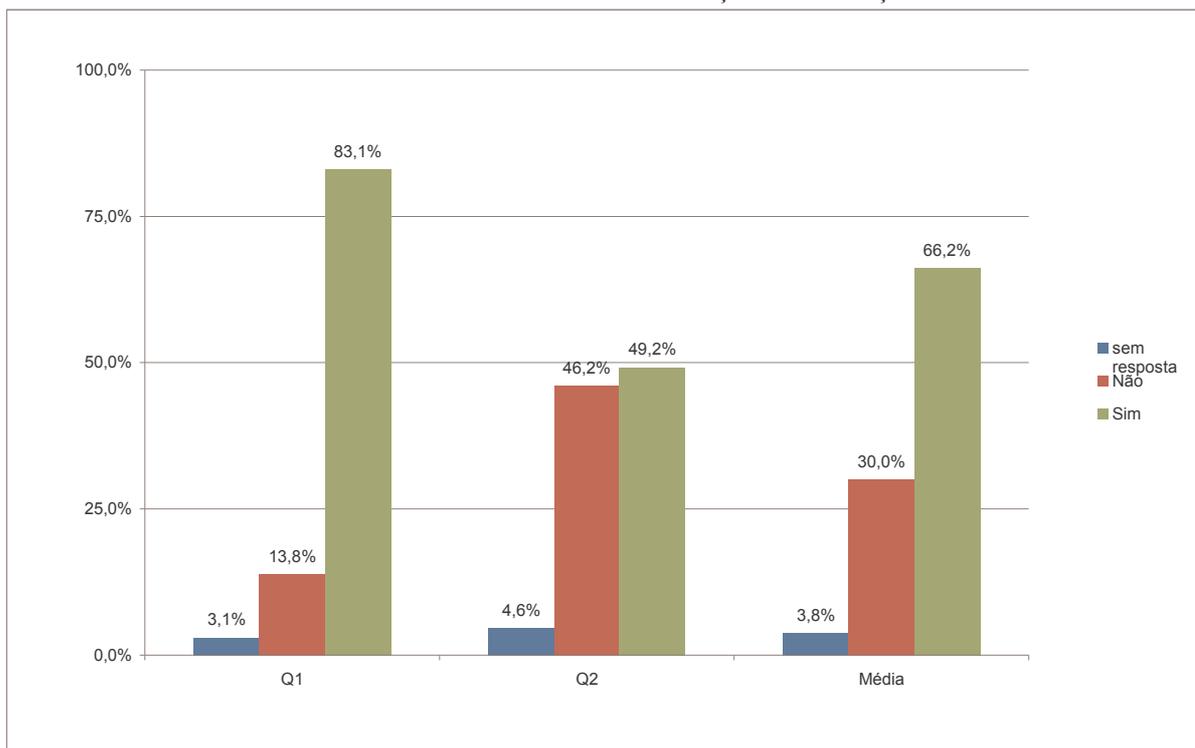
Questão 2) Essas ações contaram com a participação de quais segmentos ?

- a) representantes do setor público;
- b) representantes do setor privado;

- c) sociedade civil organizada;
- c) terceiro setor; e
- d) outros.

Obs.: nessa questão, foi considerado “sim”, se houvesse a mobilização de pelo menos três setores.

Gráfico 1: Módulos 1 e 2 – Sensibilização e Mobilização



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

No que se refere às ações com objetivo de sensibilização e mobilização do governo, setor privado e sociedade organizada, 83,1% dos municípios pesquisados responderam que realizaram algum tipo de ação nesse sentido. Porém, quanto aos segmentos de público sensibilizados e mobilizados, que participaram desses movimentos, o número diminuiu para 46,2%, daqueles municípios que realizaram ações de sensibilização e mobilização.

Considerando que a sensibilização e mobilização efetivas ocorrem quando há participação de tais setores; podemos, então, inferir que efetivamente o resultado final deste módulo seria mais bem representado pela média das duas questões, ou seja, 66,2%.

Com o resultado final de 66,2% dos municípios concluindo os módulos de sensibilização / mobilização e para os parâmetros estabelecidos neste trabalho, considera-se “eficaz com restrições” a implementação deste módulo.

## **5.2 RESULTADO DO MÓDULO 3 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DE INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL**

Perguntou-se ao gestor municipal de turismo se a instância regional estava formalmente constituída. Para isso era necessário que ela estivesse sob forma de uma cooperativa, associação, agência de desenvolvimento, organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP, consórcio, podendo ainda possuir outro formato. Se necessário o pesquisador poderia solicitar ao entrevistado a ata, a norma, ou outro documento que comprovasse a existência dessa instância.

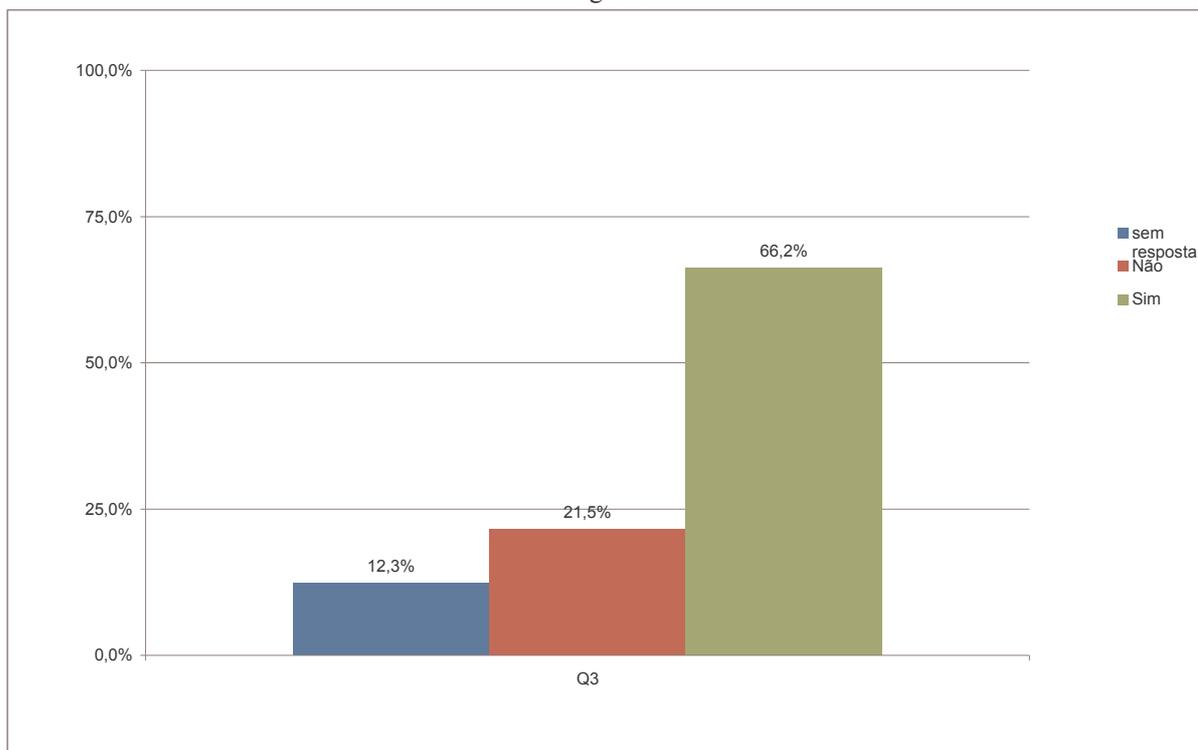
Indicador de resultado do módulo:

✓ existência formal da Instância Regional.

Questão 3) A Instância de Governança Regional apresenta-se formalmente constituída?

- a) Não
- b) Sim

Gráfico 2: Módulo 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Dos 65 municípios consultados, 66,2% responderam que possuem uma Instância de Governança Regional de Turismo; 21,5% não a tinham e 12,3% não souberam responder.

Como 66,2% dos municípios responderam que a instância de governança regional está formalmente constituída, considera-se a implantação deste módulo “eficaz com restrições”.

### 5.3 RESULTADO DO MÓDULO 4 - ELABORAÇÃO DE PLANO ESTRATÉGICO REGIONAL

Para a existência de um plano estratégico que abrangesse não somente o município, mas toda a região turística à qual pertencia, perguntou-se diretamente ao gestor de turismo municipal da existência desse plano. O pesquisador poderia solicitar o documento em caso de confirmação.

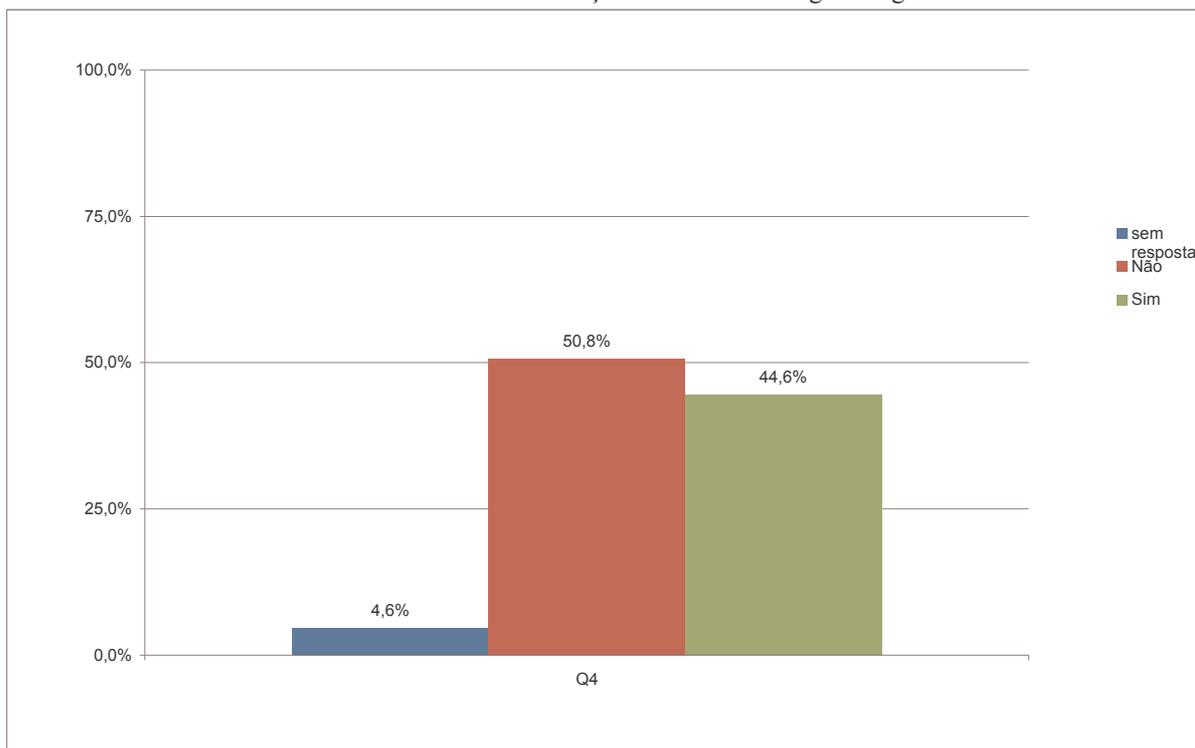
Indicador de resultado do módulo:

- ✓ existência de um Plano Estratégico para a região.

Questão 4) Existe um plano de desenvolvimento turístico integrado para a região?

- a) Não
- b) Sim

Gráfico 3: Módulo 4 – Elaboração do Plano Estratégico Regional



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Neste módulo, 50,8% dos municípios responderam que não existia um plano estratégico regional e somente 44,6% disseram que existia.

A existência de um planejamento regional em 44,6% dos municípios pode significar que o número das instâncias regionais efetivas é menor que o total das que se encontram formalmente constituídas (66,2% no módulo 3).

Considera-se o módulo de Elaboração do Plano Estratégico Regional, para efeitos de implementação, “com potencial de eficácia”, já que 44,6% dos municípios confirmaram a existência de um planejamento estratégico regional.

## 5.4 RESULTADO DO MÓDULO 5 - IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO REGIONAL

Uma vez que fosse confirmada a existência de um plano estratégico regional, perguntou-se ao gestor municipal se o plano estava sendo utilizado como implementação de ações e projetos contidos nele.

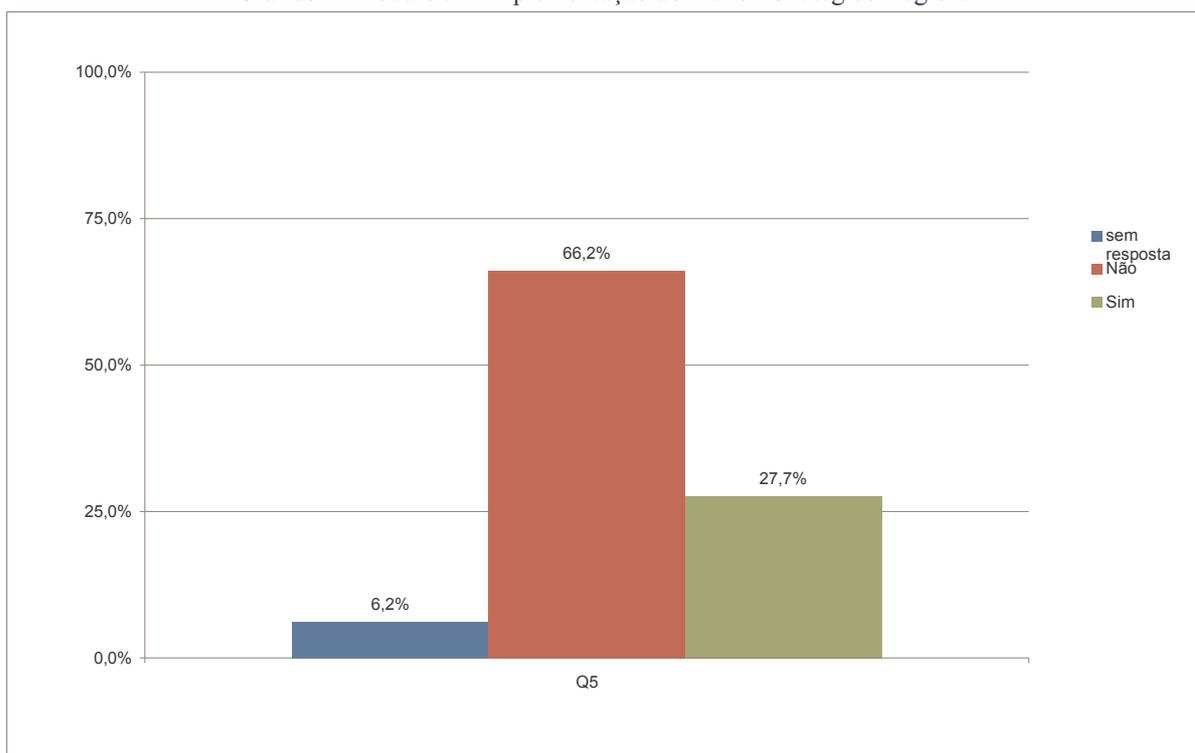
Indicador de resultado do módulo:

- ✓ número de ações/projetos do Plano que já foram implementados.

Questão 5) Já foram implementadas ações previstas no Plano?

- a) Não
- b) Sim

Gráfico 4: Módulo 5 – Implementação do Plano Estratégico Regional



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Dos municípios que participavam de um plano estratégico regional, 66,2% responderam que não houve utilização do plano contra apenas 27,7% que tiveram ações do plano implementadas.

Isto reforça a ineficácia de instâncias de governança regionais que deveriam estar à frente do processo de implementação do plano estratégico regional.

A implementação deste módulo é considerada “com potencial de eficácia”, porque apenas 27,7% dos 65 municípios conseguiram participar de ações previstas no plano estratégico regional.

## **5.5 RESULTADO DO MÓDULO 6 - SISTEMA DE INFORMAÇÕES TURÍSTICAS DO PROGRAMA**

Na verificação da efetividade deste módulo, indagou-se ao gestor de turismo municipal se o destino fazia pesquisa de demanda, de oferta e se possuía no órgão municipal de turismo um setor específico para tratamento de dados. Os resultados das pesquisas realizadas pelo município podiam ser requisitados ao respondente.

Indicadores de resultado do módulo:

- ✓ existência de pesquisa de demanda;
- ✓ existência de pesquisa de oferta; e
- ✓ existência de um núcleo de estudo e pesquisas em turismo.

Questão 6) O destino realiza pesquisas de demanda com os turistas?

- a) Não
- b) Sim

Questão 7) Quais os tipos de levantamentos de oferta turística o destino realiza ?

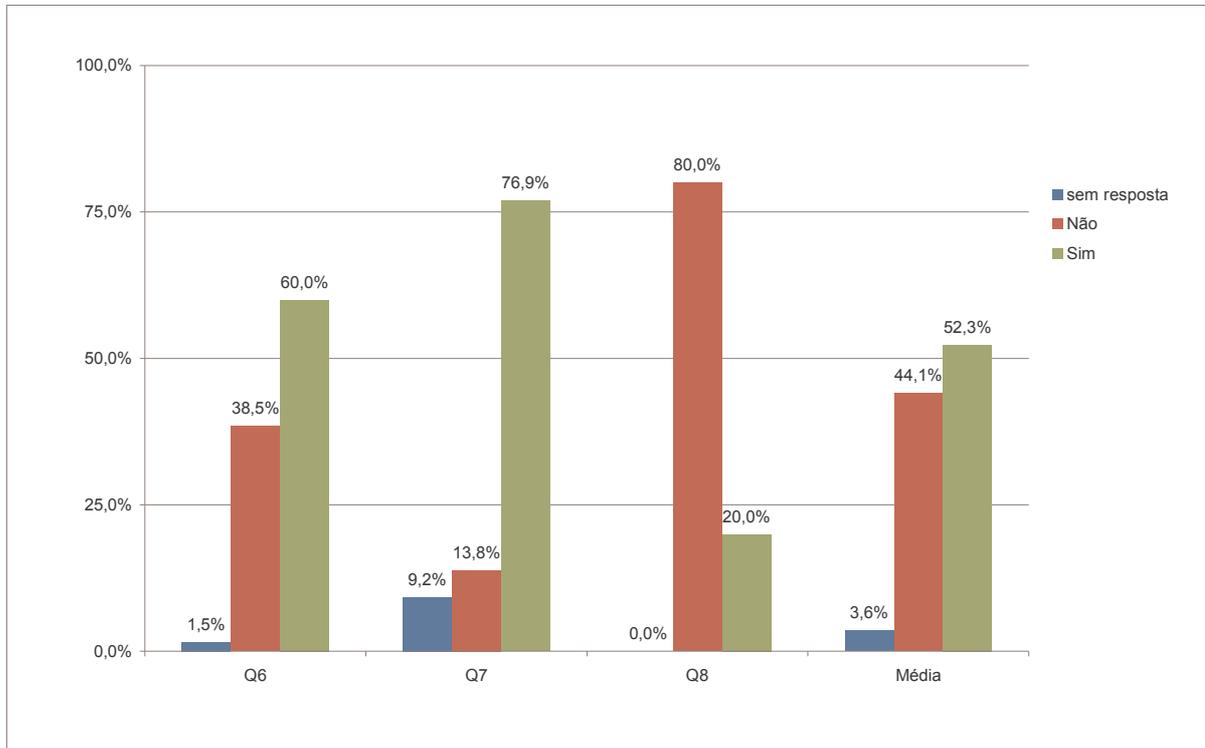
- a. Inventário Turístico
- b. Cadastramento dos equipamentos turísticos
- c. Outros
- d. Não há nenhum levantamento específico da oferta turística

Obs.: nesta questão, foi considerado sim, se houvesse marcado inventário e/ou cadastramento dos equipamentos turísticos.

Questão 8) Possui um setor específico de estudos e pesquisas em turismo dentro do órgão municipal de turismo?

- a) Não  
b) Sim

Gráfico 5: Módulo 6 – Sistema de Informações Turísticas do Programa



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Quanto às pesquisas de demanda, verificou-se que 60,0% dos municípios realizavam essa coleta de dados e 76,9% deles, faziam levantamento de oferta do tipo inventário e/ou equipamentos turísticos.

O número significativamente mais alto da pesquisa de oferta em relação ao de demanda pode ser explicado por três motivos: a) custo mais alto da realização da pesquisa de demanda, que envolve um número maior de pesquisadores, tempo, desenvolvimento de processo metodológico entre outros; b) a necessidade do município em manter seu banco de prestadores de serviço atualizado para efeitos fiscais e atender o CADASTUR – Sistema para cadastro dos prestadores de serviço turísticos, guias e bacharéis em turismo – administrado pelo MTur; e c) o inventário turístico - elaborado pela Empresa Brasileira de Turismo

(EMBRATUR) - é a metodologia oficial para inventariar a oferta turística no país, constituindo um banco de dados de abrangência nacional, cujo projeto está sendo implementado no país por meio de celebração de convênios entre o MTur e as UF's.

O pequeno percentual (20,0%) de municípios que responderam possuir um núcleo de pesquisa e estudo em turismo é indício de que os dados coletados nas pesquisas podem estar sendo sub-aproveitados.

Considerando a média simples de 52,3% das respostas “sim” entre as três questões, que contribuem para a eficácia do módulo 6 – Sistema de Informações Turística do Programa, considera-se o módulo “eficaz com restrições”.

## **5.6 RESULTADO DO MÓDULO 7 – ROTEIRIZAÇÃO TURÍSTICA**

Para verificar a eficácia de implementação do módulo, perguntou-se ao gestor de turismo (municipal e/ou regional) de quantos roteiros o município participava como destino e se os mesmos eram comercializados por operadoras e/ou agências de viagens.

Houve a preocupação de observar não apenas se havia um roteiro turístico montado, mas também se esse roteiro estava entre os produtos oferecidos por agências de viagens locais e operadores turísticos nacionais.

Nesse sentido, o pesquisador podia visitar alguma agência de viagens do destino e observar catálogos de operadores turísticos nacionais.

Indicadores de resultado do módulo:

- ✓ participação em roteiros regionais; e
- ✓ comercialização dos roteiros por operadores e agências de viagens.

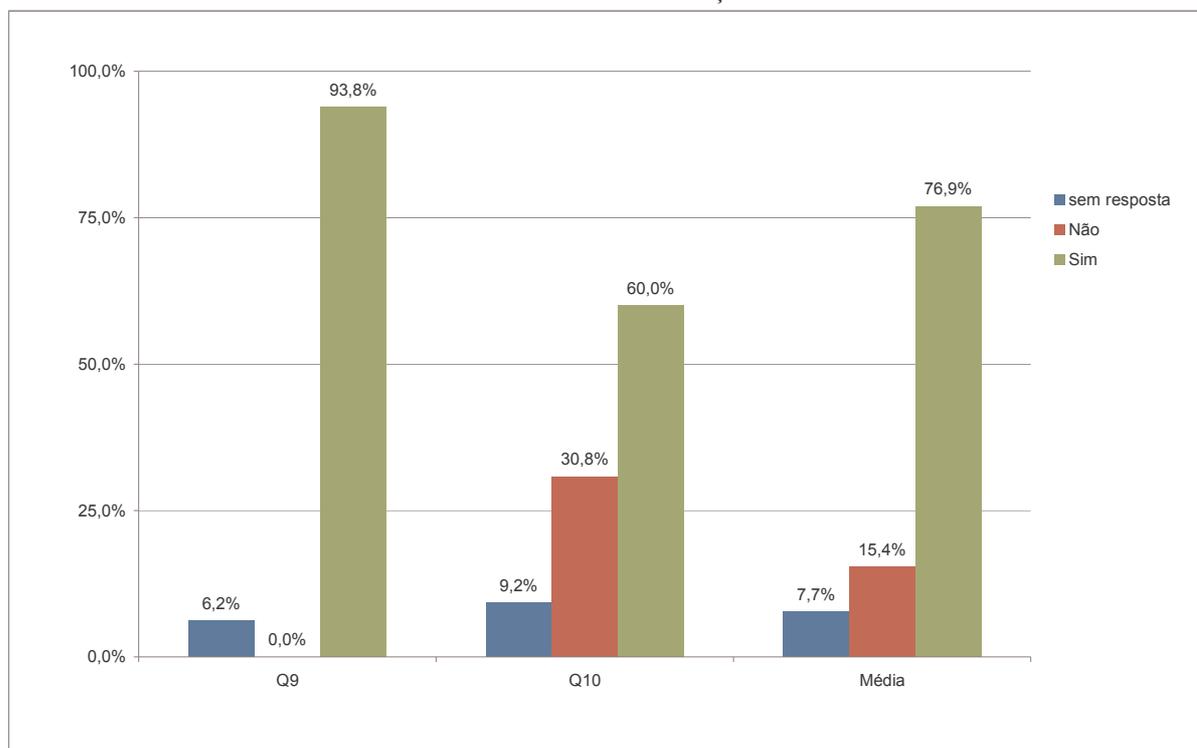
Questão 9) Em quantos roteiros regionais o município participa? \_\_\_\_\_

Obs.: foi considerado “sim”, se participasse de pelo menos um roteiro.

Questão 10) Os roteiros regionais são todos comercializados por operadores/agências?

- a) Não
- b) Sim

Gráfico 6: Módulo 7 – Roteirização Turística



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Um número expressivamente alto de gestores (93,8% dos municípios) respondeu que participa de pelo menos um roteiro turístico regional, mas, quando se verifica se o roteiro é colocado à venda no mercado pelos seus distribuidores naturais (operadoras/agências), o número diminui para 60,0%. Isto demonstra que para efeitos práticos, um número menor de municípios do que aqueles constantes nos roteiros turísticos (93,8%) estão sendo operacionalizados e comercializados como produto turístico regional.

Tomando-se como resultado do módulo 7, a média simples entre as respostas “sim” para as duas questões tem 76,9% de eficácia nesse módulo, portanto considerado “eficaz”.

## 5.7 RESULTADO DO MÓDULO 8 – PROMOÇÃO E APOIO À COMERCIALIZAÇÃO

Em se tratando de promover e apoiar a comercialização dos produtos turísticos do destino no contexto da regionalização, procurou-se observar se o município estava integrado com outros nesse processo.

Indicadores de resultado do módulo:

- ✓ material de divulgação integrado; e
- ✓ participação integrada em eventos promocionais de turismo.

Questão 11) O órgão de turismo municipal elabora, produz e distribui material promocional dos roteiros turísticos do município, de forma integrada com outros municípios?

- a) Não
- b) Sim

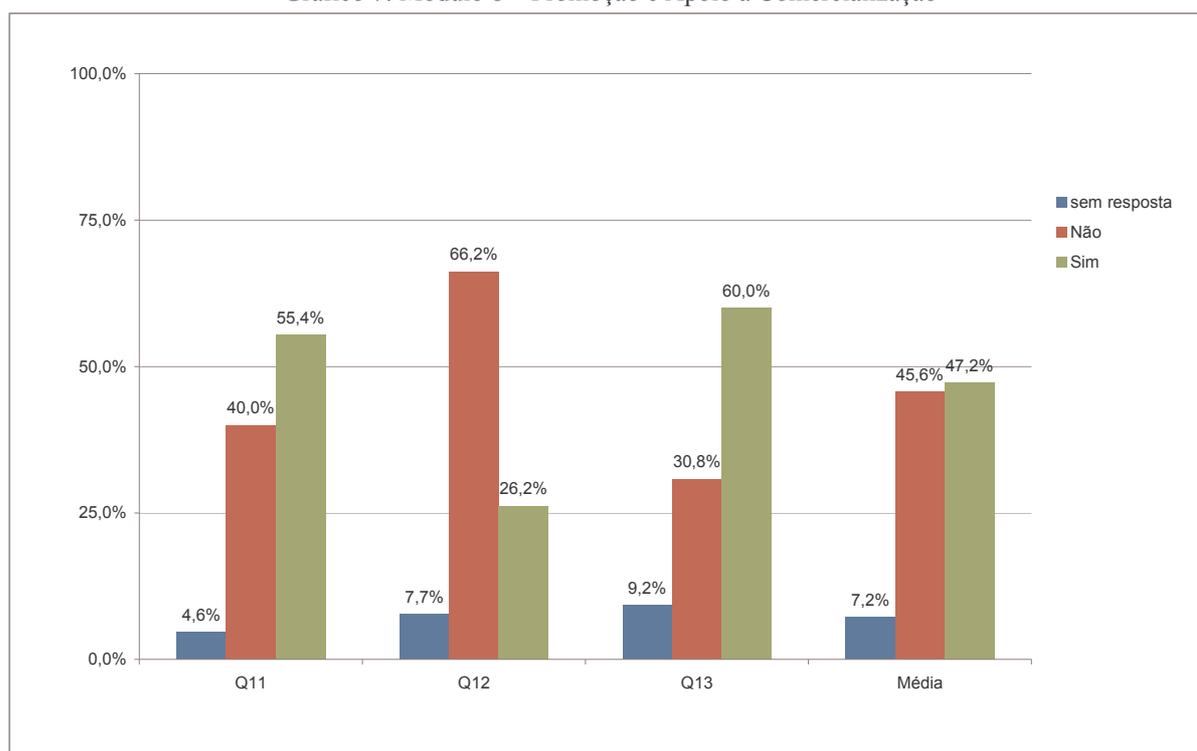
Questão 12) O município participa integradamente com outros municípios em eventos para promoção e comercialização dos roteiros que está inserido?

- a) Não
- b) Sim

Questão 13) A região na qual o município se insere participa de grupo de trabalho estadual que define as ações de promoção?

- a) Não
- b) Sim

Gráfico 7: Módulo 8 – Promoção e Apoio a Comercialização



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Quanto ao módulo de Promoção e Apoio à Comercialização, 55,4% responderam que produzem e distribuem material promocional juntamente com outros municípios; 26,2% que participam em eventos promocionais de forma integrada com os municípios regionais e 60,0% participam de grupos de trabalho estadual que definem as ações de promoção.

Chama atenção o baixo índice de municípios que participam de eventos promocionais de forma integrada (26,2%). Se o objetivo de um evento promocional é divulgar o produto turístico regional e a maioria dos municípios o faz individualmente (66,2%), é de supor que a promoção está sendo feita apenas para os roteiros locais e não regionais.

Totalizando uma média de 47,2% de respostas afirmativas, o módulo 8 é considerado “com potencial de eficácia”.

## 5.8 RESULTADO DO MÓDULO 9 – SISTEMA DE MONITORIA E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

As perguntas, neste módulo, objetivaram averiguar se são realizados o monitoramento e avaliação do programa quanto aos objetivos das políticas públicas do turismo no município e o impacto da atividade turística nas três dimensões de sustentabilidade: econômica, ambiental, social e cultural. A existência de um núcleo de estudo e pesquisa é também incorporada neste módulo já que os processos de monitoramento e avaliação se pressupõem serem atividades inerentes desse núcleo.

Indicadores de resultado do módulo:

- ✓ existência de ações de monitoria e avaliação periódicas;
- ✓ existência de um núcleo de estudo e pesquisas em turismo; e
- ✓ acompanhamento dos objetivos de política em turismo.

Questão 14) O destino possui um sistema de acompanhamento dos objetivos da política em turismo?

- a) Não
- b) Sim

Questão 15) Realiza alguma avaliação sobre os impactos econômicos gerados pelo turismo?

- a) Não
- b) Sim

Questão 16) Realiza alguma avaliação sobre os impactos sociais gerados pelo turismo?

- a) Não
- b) Sim

Questão 17) Realiza alguma avaliação sobre os impactos ambientais gerados pelo turismo?

- a) Não
- b) Sim

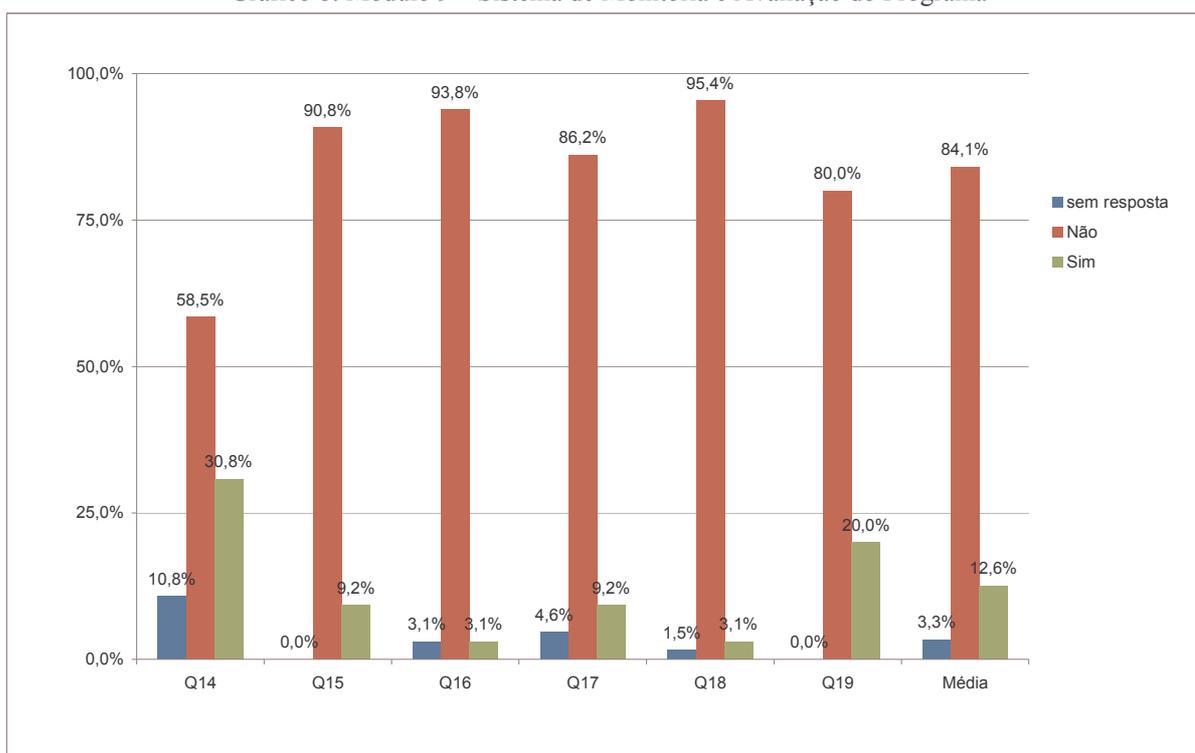
Questão 18) Realiza alguma avaliação sobre os impactos culturais gerados pelo turismo?

- a) Não
- b) Sim

Questão 19) Possui um setor específico de estudos e pesquisas em turismo dentro do Órgão Municipal de Turismo?

- a) Não
- b) Sim

Gráfico 8: Módulo 9 – Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Este é o módulo que alcançou os menores resultados. Observam-se a existência de monitoramento e avaliação nos seguintes níveis: políticas públicas (30,8%), impactos

econômicos (9,2%), impactos sociais (3,1%), impactos ambientais (9,2%), impactos culturais (3,1%), existência de setor específico de estudo e pesquisa em turismo (20,0%).

Pode supor-se que, em se tratando do último módulo e o programa estando no seu quarto ano de existência, a maioria dos municípios ainda não alcançou maturidade suficiente no contexto turístico do programa de regionalização para implantação do módulo de sistema de monitoramento e avaliação.

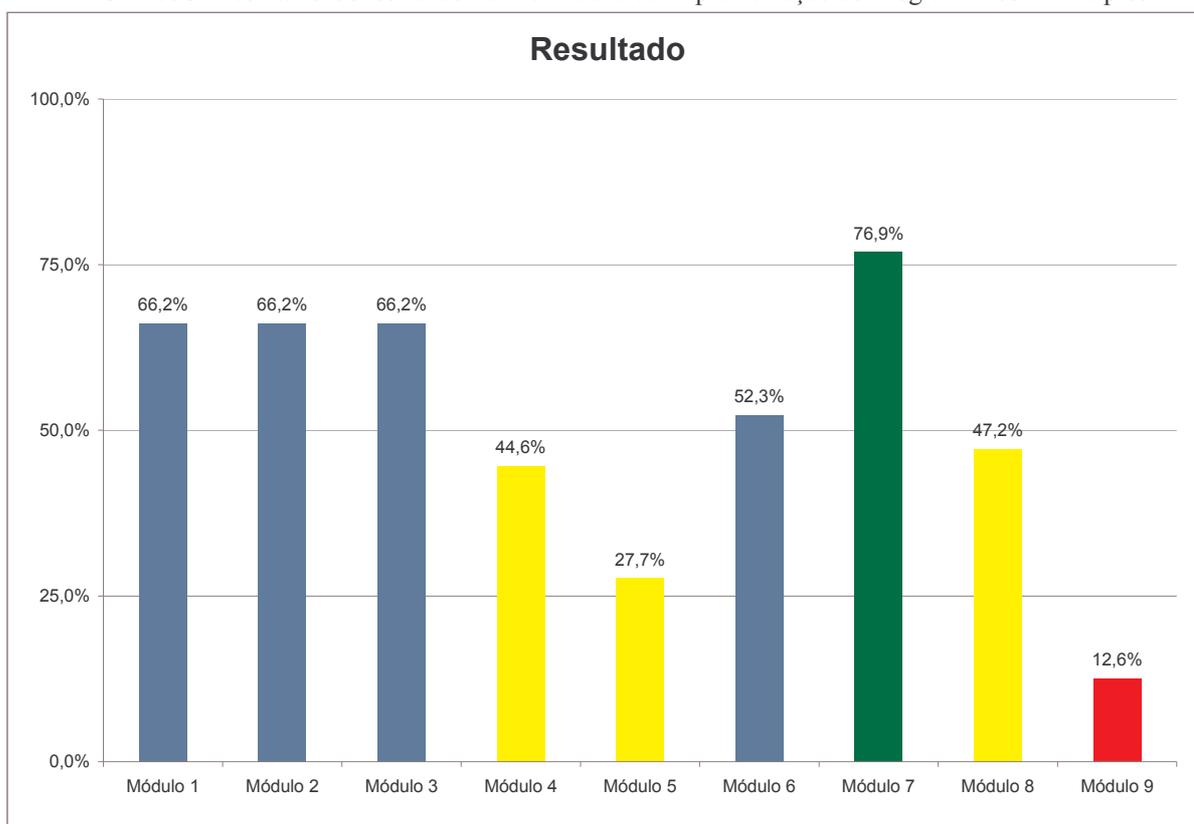
Considerando a média simples das seis questões que responderam “não”, observamos que 84,1% dos municípios não conhecem qualquer tipo de impacto que a atividade turística causa nos seus territórios e na sua população.

Por obter uma média de 12,6% de respostas “sim”, o módulo é considerado ainda “não eficaz”.

## **5.9 RESULTADO CONSOLIDADO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO E ANÁLISE**

A consolidação dos resultados da implementação dos módulos do Programa de Regionalização do Turismo será apresentada pelos resultados alcançados em cada módulo. O propósito da apresentação segmentada é não cometer nenhuma injustiça quanto à eficácia do programa como um todo, já que esta política pública do turismo brasileiro permanece como estruturante do Plano Nacional de Turismo 2007-2010, está sendo aperfeiçoada pelo MTur e continua sendo implementada em todas as unidades federativas, embora em diferentes estágios.

Gráfico 9: Resultado Consolidado da Efetividade de Implementação do Programa nos Municípios



Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizada pelo NEATH / EBAPE – FGV, Ministério do Turismo e Sebrae.

Os módulos 1 e 2 – sensibilização e mobilização – foram considerados “eficazes com restrições”, pois foram implementados em 66,2% dos municípios pesquisados. As ações iniciais do programa de sensibilização e mobilização tiveram como instrumentos oficinas, palestras, seminários, cursos direcionados aos atores principais da regionalização.

Nesses dois módulos, a competência majoritária no sentido de orientar, recrutar e capacitar, pertenciam ao MTur, órgão que tinha o conhecimento e recursos necessários para desempenhar as ações previstas. Acreditamos que o esforço inicial de promover o programa tenha colaborado com implementação desses dois módulos em 66,2% dos municípios.

A institucionalização da instância de governança regional – módulo 3 - foi efetivada em 66,2% dos municípios. A articulação entre municípios e estado sob orientação do MTur teve resultados satisfatórios na implementação deste módulo.

Vale dizer que, para formalizar uma instância de governança despendem-se poucos recursos, bastando para isso, acordos intermunicipais.

Daqueles municípios que implantaram uma instância de governança regional, apenas 44,6% concluíram seu planejamento estratégico – módulo 4. Nesta etapa em que se verifica a operacionalidade da governança regional, seu poder de integração com os governos municipais e estadual. Também nesse módulo, muito recurso é despendido para elaboração do diagnóstico regional.

O MTur, os órgãos estaduais e municipais de turismo têm a competência prevista de prover recursos técnicos e financeiros para a realização da análise situacional da região turística. Como é de competência da instância de governança regional a elaboração do plano estratégico regional, conclui-se que ela é ineficaz na maioria das regiões.

Se já eram poucos os municípios que possuíam um planejamento estratégico, menor ainda aqueles que o implementaram – módulo 5. Apenas 27,7% dos municípios disseram que implementaram ações previstas no planejamento. Cabe a instância de governança regional, a coordenação do processo de implementação, para isso, precisa contar com pessoal especializado, com competência para promover a negociação e articulação entre os diversos atores envolvidos no planejamento. Mais uma vez, constata-se a ineficácia da maioria das instâncias de governança regionais.

O módulo 6 – sistema de informações turísticas do programa – pretende estruturar um centro de informação em nível nacional, alimentado por todas as instâncias: estaduais, regionais e municipais. São competências compartilhadas de todas instâncias (União, estado, região e município) a elaboração do inventário turístico e a distribuições de informações do programa. Como 52,3% dos municípios concluíram esse módulo, pode-se considerar que os dados sobre a oferta turística em mais da metade dos municípios são pouco confiáveis e seus gestores mal informados quanto ao programa.

Dos 65 municípios pesquisados, 76,9% deles concluíram o módulo 7 – roteirização – sendo o mais alto nível de eficácia de todo o programa. A roteirização está, acima de tudo, ligada à comercialização do produto turístico e ao adensamento dos negócios na região turística.

Elaborar um roteiro envolve poucos investimentos e está muito ligado ao empresariado, em especial agentes/operadores turísticos - distribuidores e operadores do produto turístico - o que pode justificar o alto grau de eficácia deste módulo.

Com o roteiro elaborado, o próximo passo é a comercialização do produto turístico, objetivo do módulo 8 – promoção e apoio à comercialização. Procurou-se descobrir se a comercialização dos produtos turísticos acontecia de forma integrada, regionalizada e o resultado é que 47,2% dos municípios o fazem dessa maneira em conformidade às diretrizes do MTur (2004, p.47):

“A elaboração de Plano de Marketing e/ou de projetos específicos de promoção e comercialização de produtos turísticos deve ser feita pela Instância de Governança Regional, juntamente com o *trade* da região turística e contando com o apoio do Ministério do Turismo, por meio do Órgão Oficial de Turismo da UF”.

O módulo 9 – sistema de monitoria e avaliação do programa - foi considerado “não eficaz” com somente 12,6% dos municípios completando-o. Como visto, poucos municípios atingiram esse estágio. Apesar da implementação dos módulos não serem necessariamente sequenciais, conforme premissa do MTur (2004), é de esperar que os gestores comecem a monitorar e avaliar o desenvolvimento do programa a partir da implementação dos módulos anteriores, daí uma possível explicação para tão baixa performance nesta etapa do programa.

Neste capítulo, apresentaram-se os resultados da pesquisa de campo. Cada módulo do programa obteve uma classificação conforme as respostas da pesquisa e segundo um critério de eficácia estabelecido previamente. Finalizou-se com o resultado consolidado, por módulo, para os 65 municípios em relação à implementação do Programa de Regionalização do Turismo.

Em seguida, estabeleceremos as conclusões que podem extrair-se sobre o estudo realizado.

## 6. CONCLUSÕES

Avaliar um programa público, para uma atividade que possui interfaces econômicas, sociais, culturais e ambientais é um desafio, principalmente, quando ele é inovador, pioneiro em todos os aspectos.

O Programa de Regionalização do Turismo lançado pelo também jovem Ministério do Turismo como eixo estruturante das políticas públicas do turismo brasileiro alcança seu quarto ano de maturidade.

Para implantar seu programa de regionalização, o Ministério do Turismo propôs uma estrutura descentralizada, na qual se espera que os municípios se organizem em “redes” com outros municípios, com a sociedade organizada e iniciativa privada. Essa nova estruturação institucional demanda dos municípios novas atribuições e esforços. Diante deste novo paradigma, procurou-se avaliar até que ponto os municípios teriam condições de desempenhar seus novos papéis para implementação do Programa de Regionalização do Turismo.

Buscou-se, neste estudo, avaliar os resultados alcançados por 65 municípios na implementação desse programa. Apresentou-se uma análise descritiva da eficácia de cada módulo do programa e, com base nesses resultados, podemos inferir algumas conclusões sobre este trabalho.

A estratégia de implementação do Programa de Regionalização do Turismo é feita por nove módulos que não são seqüenciais, como enfatiza o MTur. Conforme o critério de classificação sugerida neste estudo, quatro módulos se classificaram como “eficaz com restrições”, significando que de 50% a 75% dos municípios concluíram os módulos de: sensibilização (módulo 1); mobilização (módulo 2); institucionalização da instância de governança regional (módulo 3) e sistema de informações turísticas do programa (módulo 6).

As análises dos objetivos e respectivas competências dos módulos de sensibilização e mobilização mostram que são essas etapas do processo de regionalização em que menos

esforços e recursos exigem-se do município, cabendo ao município apoiar e acompanhar as ações desenvolvidas pelo MTur e as do órgão oficial de turismo da Unidade da Federação (UF). As experiências bem sucedidas em sensibilizar e mobilizar podem ser aperfeiçoadas e reproduzidas em outras localidades.

Não é necessário uma grande demanda de recursos para formalizar uma instância de governança regional que pode ser concretizada a partir da articulação inter-governo e inter-setorial. A pesquisa considerou, como um módulo realizado, a formalização da instância regional independentemente de desempenhar ou não, as funções para as quais foram criadas. Eis aqui, uma limitação metodológica, como citado anteriormente.

Quanto ao módulo de “sistema de informações turísticas do programa”, notou-se que as ações de mensurar a demanda e a oferta turística dos destinos quando não realizadas pelo município, eram feitas pelos órgãos turísticos estaduais, ou o Sebrae que vinham desempenhando essas funções por força de convênios com o próprio Ministério do Turismo.

As instâncias de governança regionais devem passar por uma análise crítica quanto à sua legitimidade, seu funcionamento e sua sustentabilidade. Deveria haver uma verdadeira participação dos setores públicos, privados, terceiro setor, comunidades, na instância, com esses setores integrados entre si e com outros municípios. O Ministério do Turismo, o órgão estadual da UF e o município deveriam ser os mantenedores dessas instâncias.

O produto final de operadores e agências de viagens é o roteiro turístico, cuja finalidade é facilitar o acesso dos turistas à fruição do que cada localidade oferece de melhor em termos de natureza, cultura, culinária entre outros. Portanto, o módulo roteirização turística é destinado à comercialização dos produtos turísticos regionais e talvez por estar mais ligado à iniciativa privada foi o único módulo a alcançar o status de “eficaz” (implementado em 76,9% do municípios). Há somente o fato de se integrar melhor os roteiros turísticos locais de maneira a tornarem-se regionais.

Verificou-se que três módulos foram considerados “com potencial de eficácia”, pois foram concluídos por 25% a 50% dos 65 municípios pesquisados. São eles: elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional (módulo 4); implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional (módulo 5) e promoção e apoio à comercialização (módulo 8).

São da competência direta da instância de governança regional a elaboração do plano estratégico, a coordenação da implantação de projetos e a construção do plano de marketing. O baixo número de municípios que desenvolveram essas atividades demonstra uma deficiência na governança regional. Como é maior o número de municípios que responderam existir uma instância de governança regional, conclui-se que há um bom número dessas instâncias inoperantes (na faixa de 25% a 50%).

A pesquisa mostra que a promoção e apoio à comercialização está centrada na localidade municipal e não na regional. Mais uma vez, falta integração e a formação de redes para haver uma maximização de esforços na “venda” do produto turístico.

O mais baixo desempenho do programa ocorreu no módulo de Monitoramento e Avaliação do Programa, com apenas 12,6% dos municípios conseguindo implementá-lo. Esse resultado também demonstra a deficiência do município em recursos humanos e financeiros. Embora, o sistema seja desenvolvido pelo MTur, cabe ao município operacionalizá-lo em nível local. Isto significa ter instrumentos e especialistas para mensuração dos impactos positivos e negativos do turismo em níveis econômicos, sociais, culturais e ambientais dentro do seu território e entorno, a cada 6 ou 12 meses.

Pode-se também considerar que devido aos diferentes estágios de maturidade dos municípios em relação ao programa, não se tenha ainda alcançado esta etapa, embora a implantação dos módulos não sejam sequenciais, segundo o MTur (2004).

Aqui está a comprovação da relevância deste estudo. O Sistema de Monitoria e Avaliação é um dos instrumentos de gestão do Programa de Regionalização do Turismo, cuja função é gerar informações para embasar decisões e trabalhos, seja nos órgãos públicos, na iniciativa privada ou comunidades. Como os municípios são os responsáveis em manter esse sistema atualizado em nível local e apenas oito (12,6%) dos 65 municípios o fazem, torna-se difícil para o Ministério do Turismo tomar decisões, em tempo útil, para promover correções e ajustes no programa. Também a sustentabilidade política, econômica, social, cultural e ambiental ficam ameaçadas sem o devido monitoramento.

Confrontando os resultados com a teoria apresentada, observamos que o processo de descentralização da gestão do turismo apresenta deficiências. As instâncias de governança regionais, os órgãos e governanças municipais de turismo não desempenham as tarefas que lhes foram designadas. Uma das razões evidente, apontada na literatura aqui revista, é a fragilidade que os municípios apresentam quanto aos seus recursos técnico-financeiros disponíveis.

Outra razão poderia ser a pouca representatividade das governanças municipais e regionais devido à baixa participação da sociedade organizada nesses espaços públicos, o que abriria sem dúvida mais um vasto campo de pesquisa.

As redes, ao que tudo indica pelo fraco desempenho das governanças regionais, parecem não terem se formado como deveriam. O aprofundamento do estudo da integração em forma de redes nas regiões poderia contribuir melhor para a elucidação deste ponto.

Portanto, os municípios necessitam de mais apoio em termos técnicos e financeiros para cumprir suas atribuições relativas ao programa. Esta necessidade é corroborada pela inclusão de uma meta do atual Plano Nacional do Turismo (2007-2010), em que o Ministério do Turismo pretende “estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional”.

Isto é um reconhecimento da necessidade em direcionar esforços técnico-financeiros diretamente da União para o município, onde as atividades de hospedagem, transporte, alimentação e recreação realmente acontecem.

Optou-se, neste trabalho, não apresentar uma avaliação do programa como um todo, mas por segmentos conforme a divisão dos módulos. Dessa maneira fica mais fácil identificar os módulos mais problemáticos que necessitam de maior atenção por parte dos gestores do turismo e demandam correções estruturais; aqueles que precisam ser aperfeiçoados, com correções de desvios; e os que já estão avançados, necessitando de apenas acompanhamento.

Por fim, este estudo apresenta mais luz ao principal programa de política pública do turismo brasileiro que se mostra carente de monitoramento e avaliação.

## BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Vivianne. **Redes sociais e redes naturais: a dinâmica da vida**. Rede de Informações para o Terceiro Setor – Rits. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmes\\_fev2004.cfm](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmes_fev2004.cfm)>. Acesso em: 25/fevereiro/2008.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

BARBOSA, Luiz Gustavo, ZAMOT, Fuad Sacramento. Políticas públicas para o turismo: o caso do município de Rio das Ostras. *In: Gestão em turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas*. BARBOSA, Luiz Gustavo, ZOUAIN, Deborah Moraes. São Paulo: Aleph, 2004.

BENI, Mário C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 2001.

BEYWL, Wolfgang. **Selected Comments to the Standards for Evaluation of the German Evaluation Society**. German Evaluation Society, 2003. Disponível em: <[http://www.evaluation.org.uk/Pub\\_library/Good\\_Practice.htm](http://www.evaluation.org.uk/Pub_library/Good_Practice.htm)>. Acesso em: 4/2/2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVACO, Carminda. **Turismo rural e desenvolvimento local**. *In* Rodrigues, Adyr B. Turismo e geografia – Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 2001.

CARTER, Novia, WHARF, Brian. **Evaluating Social Programs**. Canadian Concil on Social Development. Ottawa, 1973.

COLEMAN, S. James. **Social Capital in the Creation of Human Capital**. The American Journal of Sociaology, vol. 94, supplement: Organizations and Institutions – Sociological and Economics Approaches to the Analysis of Social Structure (1988). Disponível em: <[www.jstor.org](http://www.jstor.org)>. Acesso em: 12/4/2005.

COOPER, Donald R., SCHINDLER, Pamela S. **Métodos e pesquisa em administração**, 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, Achyles Barcelos, COSTA, Beatriz Morem. **Cooperação e capital social em arranjos produtivos locais**. Anais do ANPEC 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/>> Área ANPEC: área 8 – economia industrial e da tecnologia. Acesso em: 15/fevereiro/2008.

COSTA, Frederico Lustosa, CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, 2003, 37 (5), pp. 969-992.

CUNHA, Carla Giane Soares. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Disponível em: <[http://www.scp.rs.gov.br/uploads/Avaliacao\\_de\\_Politiclas\\_Publicas\\_e\\_Programas\\_Governamentais.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/uploads/Avaliacao_de_Politiclas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf)>. Acesso em 4/2/2008. Curso “The Theory and Operation of a Modern National

Economy”, ministrado na George Washington University, 2006. Acesso em 24/fevereiro/2008.

ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP. Departamento de Engenharia de Produção. **Arranjos Produtivos**. São Paulo, 2008. Disponível em <http://www.pro.poli.usp.br/>. Acesso em 25/fevereiro/2008.

FRANCO, Rolando. **Descentralización, participación y competencia en la gestión social**. In *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. GOMÁ, Ricardo, JORDANA Jacint (orgs.). Barcelona: Edicions Bellaterra, 2004.

GALLOPIN, Gilberto. **Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: um enfoque sistemático**. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos – CEPAL. Chile, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. – 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANOVETTER, S. Mark. **The Strength of Weak Ties: a network theory revisited**. *Sociological Theory*, vol.1 (1983), p.201-233. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: abril/2005.

GUTIERREZ, Edgard Luiz Alves. **Avaliação de programas governamentais como instrumento de gestão de políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.org.br/upload/Aval.Pol.Publ-Edgard.doc>>. Instituto UNIEMP. Abril, 2003. Acesso em: 3/março/2008.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

KRANZ, Patrícia. **Agenda 21 Local**. Disponível em: <<http://www.agenda21local.com.br>>. Acesso em: 20/fevereiro/2008.

LOBATO, Lenaura. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas**. In: *Revista de Administração Pública*. v.31, n.1, p.30-48. Rio de Janeiro: Editora FGV, jan./fev.1997.

MARTELETO, Regina Maria. **Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação**. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001. Disponível em: <<http://dici.ibict.br/archive/>>. Acesso em: 25/fevereiro/2008.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. **Políticas públicas e mudança nos países da periferia**. 2º Congresso Nacional de Administração Pública: Projectos de Mudança, Instituto Nacional de Administração - INA, Lisboa, 3 a 4 de novembro de 2004.

MERCYA Rose de Oliveira Carvalho. **Redes Sociais: convergências e paradoxos na ação estratégica**. Anais do ENANPAD 2002, p. 186-197. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho>>. Acesso em: 2/março/2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais**. Brasília, 2008.

Disponível em: < <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/>>. Acesso em: 25/fevereiro/2008.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2003-2007**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional do Turismo 2007-2010**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 1 - Sensibilização**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 2 - Mobilização**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 3 - Instância de Governança**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 4 - Elaboração de Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 5 - Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2006.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 6 - Sistema de informações Turísticas do Programa**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 7 - Roteirização Turística**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 8 - Promoção e Apoio à Comercialização**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

\_\_\_\_\_. **Módulo Operacional 9 - Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Os níveis de análise das políticas públicas**. In: Fundamentos de política pública. Rio de Janeiro: IPEA, 1982, cap.2, p.33-53.

MURPHY, Peter E. **Turismo e desenvolvimento sustentado**. In Theobald, Willian F. Turismo global (org). São Paulo: SENAC, 2001.

PARADA, Eugênio Lahera. **Implementación de las políticas y asesoría presidencial**. IX Reunión de la Rede Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes. Cidade do México, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PORTUGUEZ, Anderson Pereira. **Agroturismo e desenvolvimento regional**. São Paulo: Hucitec, 1999.

RODRIGUES, Adyr Balasteri. **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 2001.

RUSCHMANN, Dóris van de Meene. **Turismo no Brasil: análise e tendências**. Barueri, SP.: Manole, 2002.

SAASA, Oliver S. **A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão**. Public Administration and Development. Nova Jersey, v. 5, n.4, 1985.

SANTOS, Luiz Alberto, SANTOS Regina Luna. **Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas**. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental". Caracas, 2001. Disponível em [http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo\\_1.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_1.html). Acesso em: 20/jan/2008.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria de política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SEBRAE-SP. **Arranjos Produtivos Locais – APL**. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.sebraesp.com.br/Principal/>>. Acesso em 25/fevereiro/2008.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas y eficacia de la administración**. Madrid: INAP/MAP, 1989.

SWARBROOKE, John. **Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental**. São Paulo: Aleph, 2000.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Escorços sobre gestão pública e gestão social**. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos, PIERANTI, Octavio Penna (org). Estado e gestão social: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. In: Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração** 7ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006

WHOLEY, S. Joseph, SCANLON W. John, DUFFY, G. Hugh, FUKUMOTO, S. James, VOGT, M. Leona. **Federal Evaluation Policy: analyzing the effects of public programs**. The Urban Institute. Whashington D.C., 1976.

WORLD TOURISM ORGANIZATION. **Tourism and world economy**. Disponível em: <<http://www.world-tourism.org/facts & figures>>. Acesso em: 12 de abril/2007.

ZOUAIN, Deborah Moraes, CRUZ Francisca de Oliveira. **Gestão Social no Sistema Turístico Brasileiro: limites e possibilidades**. *In*: BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros, ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs). *Gestão em turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas*. São Paulo, Editora Aleph, 2004.

## ANEXO I – Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização do Turismo

## ANEXO II – Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo

# 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](#)