

# ANÁLISE DE PROGRAMAS DE TURISMO NO NORDESTE NA PERSPECTIVA DOS PLANEJAMENTOS PARTICIPATIVO E ESTRATÉGICO

## Analysis of tourism programs in the northeast of Brazil based on the perspective of strategic and participatory plans

Maria das Graças de Menezes Venâncio Paiva

Mestre em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública (Ebape/FGV) e Especialista em Técnicas de Desenvolvimento Turístico (CETREM) da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Professora aposentada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Departamento de Ciências Administrativas (DEPAD), Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA). Campus Universitário. Natal, RN, Brasil. [gracave@yahoo.com.br](mailto:gracave@yahoo.com.br)

**Resumo:** este artigo tem como finalidade desvendar como se dá a conciliação entre os princípios do desenvolvimento regional e local com as missões, diretrizes e objetivos dos planejamentos estratégico e participativo aplicados ao turismo na Região Nordeste. São focalizados programas que de maneira inovadora permitem o envolvimento de atores privados e públicos, inclusive, comunidades: o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste PRODETUR/NE e o Programa de Regionalização do Turismo. As categorias de análise privilegiadas abrangem desde a cidadania até a governança, as redes e os arranjos produtivos locais.

**Palavras-chave:** turismo, desenvolvimento local, planejamento, cidadania, redes sociais, governança, arranjos produtivos locais.

**Abstract:** this article aims to unravel how is reconciling the principles of regional development and local missions, guidelines and objectives of the strategic planning and participatory applied to tourism in the Northeast region. The analysis was focused on programs that provide an innovative way of involvement of private and public actors, including communities. These programs were: the National Tourism Municipalization - PNMT, the Program for Development of Tourism in the Northeast PRODETUR / NE and Tourism Regionalization Program. The analysis categories ranging from privileged citizenship to governance, networks and local clusters.

**Keywords:** tourism, local development, planning, social networks, governance, local clusters.

90

*Recebido em 9 de outubro de 2012 e aprovado em 24 de outubro de 2013*

### 1 Considerações preliminares

O objetivo deste trabalho é contribuir para a compreensão da gestão das políticas públicas voltadas para o turismo, associadas aos planejamentos participativo e estratégico, o que requer práticas administrativas diferenciadas destinadas a integrar todos os atores envolvidos.

Para tal, serão focalizados programas que conciliam o ideário do desenvolvimento regional e local com as missões, diretrizes e objetivos dos planejamentos participativo e estratégico, aplicados ao turismo na Região Nordeste, que, de maneira inovadora, permitem o envolvimento de variados atores privados e públicos, inclusive comunidades.

Por outro lado, pretendemos contribuir para o avanço dos estudos que vêm sendo feitos na perspectiva da gestão administrativa do turismo, podendo-se registrar no campo da administração estudos sobre a intervenção do Estado, o planejamento e gestão, formulação e implementação das políticas públicas e análises sobre o planejamento do turismo na ótica do desenvolvimento sustentável.

Neste trabalho serão focados três programas, selecionados por representarem bastante o planejamento participativo e estratégico, o modelo de gestão e a estrutura institucional que os fundamenta.

Reconhece-se que embora todos tenham como eixo central o planejamento participativo, cada um dos programas analisados guarda suas peculiaridades. Assim sendo, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT foi pioneiro ao trabalhar com a municipalização do turismo e a questão da cidadania. O Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR/NE) tem sua ênfase em uma estrutura de gerenciamento baseada nos planejamentos estratégico e na atuação em redes das instituições e dos atores envolvidos, enquanto o Programa de Regionalização do Turismo, um dos macroprogramas do Plano Nacional de Turismo/PNT – 2007 a 2010, (BRASIL, 2007) enfatiza as instâncias de governança e a apropriada descentralização administrativa, possibilitando a abertura para novos arranjos produtivos e fortalecimento dos já existentes.

O trabalho se fundamenta em pesquisa qualitativa, tendo sido utilizadas como fonte de informações bibliografia e documentos, bem como consulta à imprensa e à internet.

É interessante ressaltar alguns aspectos pontuais do cenário atual do turismo nordestino, quais sejam:

- Internacionalização da rede hoteleira;
- Chegada dos escritórios das grandes operadoras: CVC, Intravel, JSC, Trend, MSC Cruzeiros, Hy Fly, dentre outras;
- Ampliação do número de vôos *charters*, embora haja a descontinuidade de alguns;
- Aprimoramento da capacitação dos recursos humanos, com realce para os gestores das instituições parceiras dos programas analisados, cursos de gerenciamento em hotelaria e formação em gastronomia;
- Melhoria da rede viária com a duplicação da BR 101 (rodovia federal) e pavimentação de acessos a núcleos receptores turísticos de menor porte;
- Articulação a outros setores econômicos e arranjos produtivos locais, tais como artesanato, vinicultura, fruticultura irrigada, produtos regionais, agronegócios e integração de micros, pequenas e médias empresas;
- Implantação de polos turísticos e roteiros que permitem a interiorização do turismo e a sua diversificação;
- Implementação do planejamento participativo com a tentativa de integração de variados atores privados e públicos, instituições e comunidades;
- Modernização das capitais da região com a oferta de serviços diferenciados; e,
- Adoção da *city-marketing* na captação de investimentos e promoção dos núcleos receptores, notadamente das suas capitais.

## 2 Breve histórico da estruturação do sistema nacional do turismo

No Brasil, dos anos 30 até os anos 60, as ações dirigidas para o turismo concentraram-se na proteção de bens históricos e artísticos nacionais, fiscalização das agências de vendas de passagens aéreas, regulamentação quanto ao transporte aéreo, criação da Viação Aérea Rio Grande do Sul - VARIG, controle da entrada de estrangeiros no território nacional, criação da Divisão de Turismo (Decreto nº 1.915, de 1939) e da Companhia Brasileira de Turismo (Decreto nº 44.863, de 1958).

Já em 1965, o Decreto nº 56.303 apontou a necessidade de registro das empresas de turismo.

O Decreto “nº 55/1966 pode ser considerado como o marco para a implantação do sistema nacional de turismo, que envolvia todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do País”. Tal decreto criou o que seria o suporte para os programas e ações futuras, ou seja, o

Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).

Em 1967, o Decreto nº 60.224 estabeleceu a Política Nacional de Turismo e o Sistema Nacional de Turismo. Nos anos seguintes, a legislação aprimoraria o sistema.

O Decreto nº 1.191, de 1971 pode ser considerado como decisivo, ao criar o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, destinado à alocação de recursos para financiamento de obras de infraestrutura viária e a implantação de hotéis e ainda definia os incentivos fiscais.

O Decreto nº 71.790, de 1973 definiu as zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo, tentando normatizar geograficamente os espaços prioritários para o turismo, sendo seguido de convênios com os municípios.

O Decreto nº 73.845, de 1974 regulamentou os serviços das agências de viagens e agências de viagens e turismo (as operadoras turísticas) definindo suas atividades, classificação e normas quanto ao registro na EMBRATUR, bem como penalidades quando ocorressem irregularidades.

O Decreto nº 1.439, de 1975 substituiu o Decreto 1.191/1971, dando outra roupagem ao FUNGETUR e aos incentivos fiscais.

A Lei nº 6.505, de 1977 classificou os serviços turísticos em: I – hotéis, albergues, pousadas, hospedarias, motéis e outros meios de hospedagem; II – restaurantes; III – acampamentos (campings); IV – agências de turismo; V – transportadoras turísticas; VI – empresas que prestam serviços aos turistas e viajantes; VII – outras entidades que tivessem regularmente atividades reconhecidas como de interesse turístico.

A Lei nº 6.513, de 1977, regulamentada pelo Decreto no. 86.176 de 1981 propôs a criação de áreas especiais de interesse turístico e a realização do Inventário dos Recursos Turísticos, coordenado pela EMBRATUR, acompanhando metodologia sugerida pela Organização dos Estados Americanos – OEA, fundamental até hoje como referência para a formulação de outros estudos correlatos que inventariam os recursos turísticos e buscam a organização do território do ponto de vista turístico.

O Decreto nº 84.934, de 1980 definiu as atividades e serviços das agências de turismo.

O Decreto nº 2.294, de 1986 liberou o mercado para as agências de turismo e estimulou a criação de albergues, o que repercutiu negativamente no mercado, uma vez que muitas agências não tinham condições de funcionarem de maneira satisfatória.

A Lei nº 8.181, de 1991 alterou a razão social da EMBRATUR para Instituto Brasileiro de Turismo, persistindo a sigla, passando a mesma a ser vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional de Presidência da República, enquanto era extinto o CNTUR.

É relevante registrar que a cada momento da história institucional do turismo brasileiro havia um arranjo organizacional correspondente, que supostamente demandaria maior eficácia na execução das políticas públicas formuladas.

Os anos 90 trouxeram inovações quanto à estruturação do sistema turístico, quando as atribuições governamentais passaram para o Ministério da Indústria e Comércio e do Turismo, criado pelo então Presidente Itamar Franco em 1994.

Em 1994 foi lançado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, transferindo responsabilidades para os municípios, sob a batuta da cidadania.

No primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso as atribuições do turismo foram para o Ministério de Indústria, do Comércio e do Turismo (1994-1998) e no seu segundo mandato seria criado o Ministério dos Esportes e Turismo (1999-2002).

Vale lembrar, que toda a estrutura governamental federal destinada a regular e normatizar o mercado, sediada no Rio de Janeiro foi transferida para Brasília, comprometendo a memória e referências anteriores.

Em 1995, durante o governo de FHC foi instituída a Política Nacional de Turismo para o período de 1996/1999.

Para Cruz (2000), citada por Kanitz (2010), a valorização do turismo no País resultava: da interferência de fatores, como a crescente importância da atividade do ponto de vista econômico; participação no Produto Interno Bruto - PIB mundial; a necessidade de diversificação das atividades produzidas nacionalmente, como forma de geração de divisas e empregos, e; a difusão do senso comum sobre as potencialidades naturais do território nacional, principalmente o binômio sol e mar do Nordeste e os ecossistemas da Amazônia e do Pantanal.

A criação do MTUR teve por finalidade implantar um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, gerar divisas, contribuir para a solução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais.

O modelo de gestão é constituído por um sistema nacional de turismo que tem no seu nível estratégico um núcleo básico constituído pelo MTUR, pelo Conselho Nacional de Turismo e pelo Fórum Nacional de Secretarias e Dirigentes Estaduais de Turismo.

Esta rede, idealizada para ser bastante articulada, inclui também os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, formados por representantes do setor público, representantes dos municípios e regiões turísticas, iniciativa privada e terceiro setor, além das demais instituições vinculadas.

Os Fóruns e Conselhos permitem a descentralização e operacionalização das políticas

delineando um canal aberto entre o Governo Federal e os Governos Regionais e Locais.

A atuação do Ministério do Turismo passou a se orientar pelas diretrizes do PNT – 2007 a 2010 (BRASIL, 2007), enquanto as instâncias de governança são espaços de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o turismo em todo o território nacional, subsidiando os tomadores de decisão.

Para o Nordeste foi fundamental nos anos 90 a institucionalização do PRODETUR/NE cujo objetivo principal é “contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da Região gerando oportunidades de emprego, aumento da renda per capita e aumento da receita fiscal dos estados”.

A assinatura do Contrato 841-OC/BR, precisamente em 12 de dezembro de 1994, possibilitou a aprovação do empréstimo entre o Banco do Nordeste – BNB e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com vigência de cinco anos para desembolso e 25 anos para amortização.

Em princípio, a área de abrangência incluiu os nove Estados nordestinos: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Sergipe e Alagoas, além da região norte do Estado de Minas Gerais.

O Contrato de Empréstimo nº 1.392/OC-BR, celebrado entre o BID e o BNB, com interveniência do Banco do Brasil – BB, em 27 de outubro de 2002, garantiu a execução do PRODETUR/NE II.

Já na fase II, as ações do referido programa abrangeriam três componentes: 1) fortalecimento da capacidade municipal para a gestão do turismo; 2) planejamento estratégico, treinamento e infraestrutura turística, e; 3) promoção de investimentos privados.

Assim sendo, a matriz de investimentos previa o envolvimento do conjunto das ações, que foram selecionadas entre as identificadas no plano de ação, com indicação de custos estimados, fontes de financiamentos e período de implantação.

A efetiva execução dessas ações deveria ser realizada com plena observância: (i) das normas e critérios estabelecidos para o programa, em especial as especificidades do Contrato de Empréstimo nº 1.392/OC-BR, na sua alteração contratual no Regulamento Operacional do Programa; (ii) na Instrução Normativa nº 01-STN/MF e suas alterações e (iii) pelas normas de administração financeira interna de cada estado.

Ao analisarmos o programa no item quatro focalizaremos outros detalhes das fases I e II do PRODETUR.

Dois planos de turismo sucederam o planejamento dos períodos analisados, o Plano Nacional 2012 a 2015 e o Plano Nacional de Turismo 2013 a 2016, cujos principais programas estão sendo executados com destaque para os programas de Regionalização do Turismo, foco de análise deste trabalho na sua fase até 2010 e o Viaja Melhor Idade,

que trabalha a questão da inclusão dos idosos. A normatização dos dois programas coincidiu com a celebração dos 10 anos do MTUR.

Considerou-se relevante incluir algumas colocações sobre inovações no PRODETUR que agora ganha um caráter nacional e tem sido foco de avaliações.

Houve avanços, recuos e alguns equívocos, como no que se refere à classificação hoteleira, abertura de mercado para agências de viagens e viagens e turismo de modo indiscriminado, além das questões mais específicas referentes à gestão do turismo, por envolver várias instâncias de poder como constataremos no decorrer do texto.

### 3 Considerações teóricas

#### 3.1 Sobre desenvolvimento regional e local

A revisão da literatura que fundamenta este trabalho tece considerações sobre desenvolvimento regional e local, participação e representação, planejamento estratégico e governança. É oportuna igualmente a revisão sobre desenvolvimento regional e local.

Remonta à Itália nos anos 70 experiências de desenvolvimento regional e local, que foram inspiradoras para projetos em vários países, tais como, os distritos industriais, os *clusters*, os sistemas produtivos locais – SPL, os arranjos produtivos locais e os arranjos produtivos de base comunitária.

Para Porter (1993), os arranjos produtivos são aglomerações de atividades produtivas espacialmente concentradas com capacidade econômica desenvolvida por empresas autônomas de micro, pequeno e médio portes e também de grande porte, bastante articuladas entre si, constituindo um ambiente de negócios caracterizado pela confiança recíproca.

Pode-se considerar como arranjos produtivos os planos urbanos turísticos. Entende-se como planos urbanos turísticos aquelas rodovias ao longo do litoral, em cujas margens foram definidas zonas e áreas destinadas à implantação de hotéis e outros equipamentos turísticos e de consumo coletivo, algumas com espaços destinados à ocupação por residências.

É também possível identificar como arranjos produtivos iniciativas surgidas nas comunidades que tiveram seus desenvolvimentos econômicos centrados no turismo como Porto Seguro (BA), Porto de Galinhas (PE), Pipa (RN), Icapuí (CE), dentre outras. Esses arranjos produtivos distinguem-se dos planos urbanos turísticos para alguns designados megaprojetos, porque na maioria das vezes foram desenvolvidos de modo espontâneo, sem a intervenção governamental.

Retomando, Oliveira (2001) citado por Coriolano (2009) é importante repensar o

desenvolvimento regional e local integrado numa perspectiva crítica, não permitindo que esse passe a ser apenas um arremedo aos conflitos sociais fomentados por vários agentes do contexto econômico.

Ora, o desenvolvimento regional e local apresenta-se como uma possibilidade de recuperar a iniciativa e autonomia de gestão do bem comum. Mas, para que isso aconteça, três dimensões devem ser respeitadas:

- a) A capacidade efetiva de exercício da cidadania, através do resgate do governo local em oposição à crise da democracia representativa, envolvendo setor público e vontade política dos governantes. Contrariamente, apenas podem ser favorecidos a classe política e os grandes grupos econômicos hegemônicos, que impõem ao cidadão uma posição de constante inferioridade;
- b) A possibilidade de o desenvolvimento local minimizar a tendência da concentração capitalista no nível macro, através inclusive da instalação de equipamentos adequados e sistemas de informação modernos, que algumas vezes apenas submete o mercado a um espaço e lógica global, e;
- c) A lógica do desenvolvimento regional e local mediante a recuperação do poder popular, através da construção de instituições autônomas e da abertura de espaços para iniciativas capazes de modificar a ordem imposta ou recriar outra ordem.

Seguindo esse processo, surgem estratégias que contribuem para o processo civilizatório, emergindo experiências baseadas no saber e fazer local, como as experiências comunitárias citadas, muitas favorecidas pelas recentes políticas públicas destinadas ao turismo. Obviamente, ocorrem contradições o que faz parte da dinâmica social.

Coriolano (2006) citado por Amaral Filho (1994) quando esse afirmou que a competitividade e a abertura de mercados impostas pela globalização exigem ações descentralizadas não apenas de empresas, mas também das instituições públicas, com relações baseadas na cumplicidade, cooperação, sinergia, complementaridade e aprendizado, paralelamente a tempo, adaptação, agilidade e flexibilização das organizações.

Daí se explica como cada vez mais atores hegemônicos se mobilizam para a criação de políticas públicas que aproximam ações de mercado com intervenções governamentais, abrangendo economias regionais e locais e revendo o papel do setor público na busca por um novo paradigma de desenvolvimento.

#### 3.2 Sobre participação

A literatura que trata de participação remete a duas vertentes, uma referente à participação política e outra relativa à participação na gestão administrativa. Não mutuamente excludentes, mas pelo contrário,

complementares, essas vertentes convergem para a questão da cidadania, reconhecendo-se que, sem a mesma, a participação limita-se à adoção de mecanismos formais burocratizados, tecnicistas e inócuos.

Decidiu-se referenciar alguns estudos que tratam da participação nas duas vertentes, culminando com as redes sociais já que se procura discutir neste trabalho as redes sociais que procuram viabilizar em termos formais as políticas voltadas para o turismo nacional e regionais analisadas.

Para Weffort (1981), a cidadania dos trabalhadores está relacionada à questão da articulação entre liberdade política e liberdade social. Citando Marshall (1965), aquele estudioso afirmou haver conflito entre a ideia de igualdade implícita no conceito de cidadania e a desigualdade presente no sistema capitalista.

Bendix (1964, p.73) reforça ainda mais essa compreensão quando admite a alienação do ser humano num contexto onde perpassa o “sentimento de não ter uma posição reconhecida na comunidade cívica ou de não ter uma comunidade cívica da qual participar”.

No Brasil, historicamente as representações nos planos sindical e partidário foram continuamente prejudicadas pelo autoritarismo e corporativismo, respectivamente. Os sindicatos foram atrelados durante muito tempo ao Estado, ficando o trabalhador limitado ao seu posicionamento como cidadão emancipado, e assim, o corporativismo no plano institucional resultava na desigualdade social.

Segundo Weffort (1981, p. 150), o desenvolvimento social e político brasileiro passa “pela democratização progressiva da sociedade e do Estado”.

Lamounier (1981) atentou que, muitas vezes, sob a égide das instituições representativas clássicas são alcançadas representações falaciosas, com remédios piores do que as moléstias que se pretende curar. É exemplar, a atuação e gestão de muitos sindicatos ainda hoje.

Na busca por uma representação mais densa, ágil e diferenciada termina-se em desembocar num regime representativo anêmico e rarefeito.

Para discutir a participação no plano da gestão administrativa, recorreu-se a Motta (1996). Para ele, as formas participativas da gerência aprofundaram-se como resposta à busca de formas mais democráticas de administrar e a própria evolução social, além do melhor gerenciamento do poder e do conflito num ambiente organizacional de crescente complexidade.

As formas participativas de gestão respondem as modernas teorias organizacionais por um lado, e por outro, a organização social, política e econômica que compõe a ambiência organizacional.

Na contemporaneidade, as condições sociais têm agregado à prática participativa na gerência, podendo-se mencionar as seguintes bases sociais: a) democratização das relações sociais; b)

desenvolvimento da consciência de classe e do agrupamento profissional entre os trabalhadores; c) aumento do nível educacional; d) velocidade das mudanças, e; 5) intensidade das comunicações. (MOTTA, 1996, p. 148).

Segundo Motta (1996), a participação compreende todas as formas e meios pelos quais os membros de uma organização, como indivíduos ou coletividade, podem influenciar os destinos dessa organização, contemplando um instrumental de harmonização interna.

Na perspectiva gerencial, a participação pode ser direta no que diz respeito à democratização em nível da tarefa e ainda indireta, abrangendo formatos de aglomerações dos trabalhadores.

Dentre as formas de participação direta sobressaem-se o planejamento participativo que vai de encontro ao planejamento tradicional, tecnocrata e tecnicista, pressupondo integração dos atores envolvidos, favorecendo a eficácia, a eficiência e a efetividade organizacional.

Dentre as formas de participação direta no âmbito empresarial destacam-se os Círculos de Controle de Qualidade e os Processos Grupais para Decisão e Ação.

Quanto às formas de participação indireta salientam-se as Negociações Coletivas que inferem a participação por contraposição, a Cogestão, que se baseia na participação por harmonização e a Autogestão que se baseia na autonomia (MOTTA, 1996).

Ao se fazer um paralelo entre essas formas de participação e a formulação e implementação das políticas públicas dirigidas ao turismo regional, encontramos presentes não apenas o planejamento participativo, mas também modelos de gestão baseados na Cogestão, tais como a criação dos conselhos, dos polos, dos fóruns, das comissões do PRODETUR/NE e mais formatos gerenciais dentro das corporações internacionais. Enquanto isso, o ideal da Autogestão que até então era embrionário vai se fortalecendo, sendo mais fortemente presente nos chamados Arranjos Produtivos Locais – APLs e nas inúmeras experiências de turismo comunitário.

É interessante evidenciar que persistem dificuldades quanto à participação, algumas vezes há manipulação política em algumas intervenções ou mesmo desinteresse dos gestores em atuar diferentemente ou por desconhecerem o que preconiza as políticas públicas de turismo ou por serem autoritários, de maneira que a participação enfrenta desafios como veremos.

### 3.3 Sobre redes sociais e governança

Um avanço na compreensão das estruturas que viabilizam as políticas públicas destinadas ao turismo é

o entendimento das redes sociais. Para Sherrer-Warren (2006), as redes sociais se referem a tipos de relações e articulações sociais que sempre existiram, mas que ganharam na sociedade globalizada e da informação relevância maior e características específicas que merecem atenção especial.

Esta autora considera que as redes presentes nos movimentos sociais compreendem o mesmo que as ações articuladoras de grupos com identidade social e política, que buscam ganhos de visibilidade, impactos na esfera pública e conquistas quanto à cidadania (SHERRER-WARREN, 2006).

Já para Castells (1999), as redes são capazes de se expandir de forma ilimitada, integrando novos elos, desde que haja o compartilhamento do mesmo código de comunicações.

De fato, é possível a identificação de um sistema de redes que viabilizam as políticas de turismo, notadamente se considerarmos os vários macroprogramas do PNT – 2007 a 2010 e particularmente nos determos na estrutura que permite a operacionalização do PRODETUR/NE, sendo precárias ou inexistentes nos outros programas analisados.

A título de ilustração, o programa pioneiro no turismo que preconizava o planejamento participativo no Brasil, ou seja, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT fragilizou-se bastante ao não considerar o conceito de redes, embora tenha permitido avanços como a mobilização dos municípios e a pretensa conscientização de gestores municipais.

Villasante citado por Fischer (1993) considerou rede como o conjunto das relações que se podem identificar entre diversos coletivos, gerando o chamado tecido social associativo. “Quando falamos de tecido social, de rede social, não nos referimos a vínculos simbólicos apenas, mas a comportamentos que se mantêm em uma estrutura social estável” (FISCHER, 1993, p. 11).

O termo rede é utilizado para caracterizar as relações objetivas que acontecem na prática social localizada, sendo essa não restrita ao espaço físico, mas a um conjunto de redes estruturadas em torno de interesses que podem ser identificados.

A identificação das redes das localidades conduzem à compreensão do espaço político local, as pautas de convivência e cooperação, a memória política local e formas de exercício do poder, ganhando o local a posição de espaço socialmente construído.

Por sua vez, muitas contradições ficam evidenciadas ao se analisar as políticas de turismo implementadas no território nordestino. Uma das mais evidentes é a oposição entre os discursos e as práticas dos governos e das grandes empresas e os discursos e as expectativas das comunidades e dos pequenos empreendedores, assunto abordado de forma apropriada por Coriolano (2007).

Enquanto, para os primeiros atores a ênfase é na acumulação de capital, para os pequenos empresários e demais interlocutores o enfoque é mais humanista, centrado na solidariedade entre povos e lugares.

As políticas de turismo se materializam como sistemas logísticos globais comandados por corporações e bancos internacionais que se “sobrepõem à lógica dos Governos Estaduais e Municipais, redirecionando-as para interesses globais, apesar de guardarem especificidades regionais” (CORIOLANO, 2007, p. 309).

Na opinião que se tem são dois circuitos que não estão inteiramente antagônicos, mas até se retroalimentam, sendo complementares e dependentes um do outro.

Concorda-se com Coriolano (2007) quando esta enfoca a negação por parte do Estado (enquanto governo) em aceitar críticas, quando incorpora ao seu discurso as ideias de inclusão social e de comunidade.

Já o termo Governança, compreende a capacidade que os governos têm de criarem condições e de responder as demandas da sociedade. Em outras palavras, a governança social ou governança democrática corresponde à capacidade de governar via participação das populações locais na elaboração, monitoramento e, algumas vezes, execução das políticas públicas.

As instâncias de governança podem ser privadas, públicas ou privadas e públicas, sendo seus atores, empresas, associações, agências locais regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento etc. (MNTUR, 2007).

A procura pelo desenvolvimento local necessita da organização dos atores locais e das cadeias produtivas. Eles devem buscar através de redes os serviços de apoio à produção, à pesquisa e à inovação. A governança local também passa a ser fundamental para o desenvolvimento. Esta é a nova concepção da esfera pública, partindo do compartilhamento de responsabilidades entre as esferas pública e privada. No entanto, como veremos a questão da democracia participativa ainda é um caminho a ser avançado e os programas analisados vão refletir tal distanciamento.

#### **4 Análise dos Programas Governamentais voltados para o turismo nordestino com ênfase nos planejamentos participativo e estratégico**

O contexto do turismo regional nordestino sempre expôs fragilidades estruturais, que nos últimos anos vêm sendo alvo de projetos e ações. Das políticas públicas processadas que trabalhavam a cidadania, alcançaram-se outras aproximações como a questão da regionalização e a criação de roteiros e a implantação e a melhoria da infraestrutura, calcanhar de Aquiles para as estratégias desenvolvimentistas mais recentes, como as dirigidas para as capitais que participarão da Copa do Mundo de 2014.

#### 4.1 Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT

O desenvolvimento sustentável foi pensado primeiro na Europa nas décadas de 1970 e 1980 e pressupunha estratégias que procuravam evitar a degradação ambiental e superar a estagnação econômica. Além do mais, incentivava as aglomerações territoriais formadas por pequenas empresas organizadas em regime de especialização flexível, de modo a favorecer a criação de uma rede de cooperação e concorrência, fomentando inovações. Data dessa época, a criação dos *clusters*, distritos industriais, os sistemas produtivos locais, os arranjos produtivos locais e os arranjos produtivos locais de base integrada.

Segundo a Organização Mundial de Turismo - OMT, no que se refere ao turismo, o desenvolvimento sustentável seria possível se fossem respeitados os seguintes requisitos:

- Sustentabilidade econômica, incluindo a competitividade entre os recursos físicos, humanos e econômicos do destino turístico;
- Sustentabilidade social, que prevê a adaptabilidade e capacidade social;
- Sustentabilidade ambiental, que analisa os níveis de visitação, os tipos de visitantes e seu comportamento;
- Sustentabilidade cultural, que envolve estudos sobre singularidade, força e capacidade cultural, e;
- Sustentabilidade política, determinada pelo apoio e envolvimento de residentes do destino turístico (OMT, 1994).

Tendo por referência em termos macro, o desenvolvimento sustentável é que foi idealizado o PNMT.

O PNMT foi criado em 1994, gestão Fernando Henrique Cardoso e direção da EMBRATUR da Anna Maria Marcondes Machado, e se estendeu até o ano de 2002. É importante ressaltar que a sua formulação e sua execução serviram como parâmetros para o Programa de Regionalização do Turismo, que integra o PNT 2007 a 2010.

A municipalização é um processo de desenvolvimento turístico dirigido à população, procurando mostrar que não importa apenas o município ter potencial turístico, mas é preciso a mobilização da comunidade em torno das políticas públicas e iniciativas existentes. Esse entendimento seria a base do PNMT.

A metodologia do PNMT tinha um enfoque participativo viabilizado nas Oficinas de Capacitação, conduzidas por moderadores que foram formados pelos métodos METAPLAN e ZOOPP – Planejamento Orientado por Objetivos, de origem alemã.

A estrutura do PNMT possuía três níveis: a) o Comitê Executivo Nacional, ao qual cabia a coordenação geral do programa; b) o Comitê Estadual do PNMT, responsável pela coordenação estadual; e c) o Conselho Municipal de Turismo e Fundo Municipal de Turismo.

O programa obedecia a fases. Numa primeira etapa, o município elaborava o Relatório de Informações Turísticas – RINTUR, analisado pela EMBRATUR, que os enquadrava em Município Turístico ou Município Potencial Turístico. O passo seguinte consistia na solicitação ao Comitê Estadual para a formação de monitores municipais para atuarem nas primeiras e segundas fases, o que ocorria através das Oficinas.

A partir dessa etapa, começava o processo de sensibilização e mobilização da comunidade e a criação do Conselho Municipal de Turismo e do Fundo Municipal. A etapa seguinte compreendia a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, cuja execução garantia a aquisição do Selo de Ouro do Turismo.

Algumas críticas foram feitas ao PNMT destacando-se: a) o planejamento formulado de cima para baixo; b) a falta de formação técnica dos envolvidos nos municípios para o preenchimento dos RINTURS, que eram destituídos muitas vezes de credibilidade e eficácia; c) a ingerência política dos partidos políticos; d) a inadequação do modelo ZOOPP a realidade brasileira; e) a exagerada expectativa dos municípios somente para receberem recursos financeiros; e f) a falta de empreendedores que se engajassem à estrutura do programa. Mas, sobressaiu-se dentre as suas limitações, o PNMT não ter sido fundamentado na cultura de redes, o que será uma característica facilitadora nos demais programas analisados.

#### 4.2 Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR/NE

Criado em 1994, o PRODETUR/NE objetivava na sua etapa inicial criar condições favoráveis à expansão e melhoria da qualidade da atividade turística e da qualidade de vida das populações dos municípios alcançados.

Apesar do otimismo quando do lançamento do programa, sua execução só foi iniciada em 1995, coincidindo com mudanças nos governos federal e estaduais, de maneira que a fase de preparação foi iniciada quando havia um conjunto de governadores e a fase de implementação se deu com novas administrações estaduais.

O primeiro ano do programa abrangeu atividades preparatórias, tais como, a elaboração de projetos, estruturação das Unidades Executoras (UEs), capacitação de pessoal, formulação de manuais, guias e processos licitatórios, dentre outras atividades.

Nesse mesmo ano e nos seguintes, foram assinados todos os convênios para execução, entre o BNB e os estados, excetuando os estados do Piauí e Maranhão, cujas estratégias foram aprovadas somente em 1998, quando os contratos de subempréstimos referentes aos mesmos foram assinados.

O que vai distinguir o programa é a caracterização do seu gerenciamento e o seu arranjo institucional, além de se apresentar como uma experiência dos planejamentos participativo e estratégico.

Acrescenta-se à sua contextualização, a integração ao turismo mundial e nacional, o favorecimento a ocupação turística do Nordeste, com a preparação da infraestrutura e o uso da *city-marketing* para captação de investimentos, bem como a implantação de polos turísticos, de modo a dinamizar e diversificar as áreas turísticas, proporcionando condições à instalação de redes hoteleiras capazes de agregar demandas dos principais núcleos emissores nacionais e internacionais.

O PRODETUR/NE “é implementado tendo como base os planejamentos estratégico e participativo que se respalda em um esquema institucional fundamentado em mecanismos de participação direta”. (PAIVA, 2010, p. 207).

A parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID seu principal ente financiador, e o Banco do Nordeste – BNB, agente financeiro e órgão executor, foi extremamente benéfica para o programa. As seguintes recomendações respaldam o programa:

- “Divulgação das melhores práticas por meio de mecanismos de articulação e difusão das informações através de encontros sistemáticos para intercâmbio e troca de experiências”;
- Qualidade dos serviços contratados;
- Economia de escala através da implantação de procedimentos centralizados;
- Participação das populações por meio da implantação de metodologias participativas nas atividades de capacitação e consultoria, realização de pesquisas de opinião no envolvimento dos beneficiários e avaliação das ações;
- Valorização dos recursos humanos” (PAIVA, 2010, p. 207).

No Ceará, na fase denominada PRODETUR/NE I, foram priorizadas a infraestrutura física urbana de saneamento básico (água e esgoto) e a infraestrutura de suporte ao turismo – instalação ou ampliação de aeroportos, recuperação da malha viária, urbanização de áreas turísticas, ampliação de centros de convenções, recuperação do patrimônio histórico, bem como um aquecimento da economia das localidades, inclusive com assentamentos e capacitação dos recursos humanos das prefeituras e dos órgãos públicos mais diretamente relacionados com o turismo (CORIOLANO, 2006).

Já na primeira fase do programa, havia uma orientação na lógica geoeconômica e no modelo empresarial que buscava atrair investimentos públicos e privados para a Região.

Em Pernambuco, foi definido o Polo Costa dos Arrecifes e beneficiados os municípios de Recife, Olinda, Ipojuca, Paulista, Rio Formoso, Sirinhaé, e Tamandaré.

No estado de Pernambuco, ainda na primeira fase do PRODETUR/NE, foram contemplados acessos e saneamento básico para o Centro Turístico de Guadalupe, ampliação do pátio norte de estacionamento de aeronaves do Aeroporto Internacional dos Guararapes, sinalização turística e revitalização e restauração do patrimônio histórico cultural do bairro do Recife, implantação do Terminal Marítimo de passageiros e reforma, ampliação e modernização do Centro Cultural/Centro de Convenções.

Como características negativas do PRODETUR/NE I salientaram-se a não adoção de macroestratégias, a não obrigatoriedade quanto à criação de conselhos de turismo e a não consolidação dos polos, além da concessão de financiamentos a projetos sem o rigor técnico necessário.

Considera-se imprescindível a implantação das unidades executoras (UEs), fortalecidas e estruturadas a contento, de modo a poderem avaliar as ações executadas e os projetos aprovados, acompanhar o processo decisório que depende da agenda de parlamentares e sem dúvida terem desenvolvido mecanismos de articulação com outras instituições envolvidas como o BID, BNB, SEBRAE, prefeituras municipais, dentre outros.

De um modo geral, o programa permitiu a institucionalização de bancos de dados e informações que delinearão diagnósticos, bastante úteis tanto para o monitoramento dos projetos privados como para os gestores darem rumos mais precisos à fase II do programa.

Quanto ao contexto nordestino, as suas deficiências estruturais sempre expostas, vêm nos últimos anos sendo alvo de projetos e ações. Todavia, a insuficiência da sua infraestrutura continua como gargalo a ser combatido pelos governos da Região, notadamente quanto às questões de acessibilidade e mobilidade urbana.

O governo da República Federativa do Brasil, através do BNB, contratou junto ao BID um empréstimo no valor de US\$ 240 milhões para financiar a fase II do PRODETUR/NE, orçado em US\$ 400 milhões. O aporte da contrapartida de US\$ 160 milhões constituiu responsabilidade da União Federal através do Ministério do Turismo (MTUR) e dos estados beneficiados.

O inquestionável sucesso do PRODETUR/NE I motivou a formulação do PRODETUR/NE II, com projetos e ações abrangendo saneamento, transportes através da melhoria da malha viária e reconstrução,

proteção ambiental e valorização do patrimônio histórico e cultural, capacitação profissional e fortalecimento institucional dos estados e municípios para lidar com o turismo.

O PRODETUR/NE II caracterizou-se pela elaboração dos planos diretores de turismo, o fortalecimento dos polos, seleção de projetos, obrigatoriedade a instalação de conselhos e fóruns e a priorização de projetos de infraestrutura (CORIOLANO, 2006).

De maneira, que foram definidos e elaborados os Planos de Desenvolvimento Integrados do Turismo Sustentável – PDITS dos seguintes polos de turismo na Região: Costa dos Corais (AL), Chapada Diamantina (BA), Costa das Baleias (BA), Costa do Descobrimento (BA), Litoral Sul (BA), Salvador e Entorno (BA), Costa do Sol (CE), Capixaba do Verde e das Águas (ES), Costa das Piscinas (PB), Costa dos Arrecifes (PE), Costa do Delta (PI), Costa das Dunas (RN) e Costa dos Coqueirais (SE).

Pode-se afirmar que o PRODETUR II inseriu novos mecanismos de planejamentos participativo e estratégico como a consolidação do processo de planejamento setorial integrado e participativo, fortalecimento da capacidade de planejamento do desenvolvimento do turismo, apoio aos municípios integrantes dos polos de turismo selecionados para não apenas gerenciar, mas se beneficiar do programa como um todo.

Contudo, o programa foi objeto de críticas como as feitas no Ceará com destaque para a não priorização da infraestrutura turística, conforme outras limitações citadas no decorrer do texto, o não envolvimento satisfatório das comunidades, deficiências quanto à capacitação das populações locais e precariedade quanto ao desenvolvimento institucional.

Além do mais, houve críticas do próprio BID, como o aumento da migração interna para as capitais nos estados participantes, crescimento das favelas e assentamentos sem infraestrutura, uma vez que não foram dinamizadas outras atividades econômicas nas cidades interioranas e contingentes de pessoas que buscam as capitais. O BID costuma levar em conta esses questionamentos, uma vez que, se baseia em planejamento que inclui avaliações.

Neste sentido, Coriolano (2006) fez apropriadas observações quanto à cultura ainda existente no que se refere ao turismo no Nordeste do País. Para ela, enquanto em países desenvolvidos como França e Espanha, tradicionais redutos turísticos internacionais, os problemas são resolvidos sem alarde e sem serem associados ao turismo, na região nordestina é diferente.

Na Europa o turismo é sempre visto como gerador de divisas e dinamizador das economias locais, enquanto no Brasil e, particularmente no Nordeste, as políticas públicas destinadas ao turismo não são acompanhadas pela formulação de políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades básicas das populações e assim deficiências de outras áreas são

computadas à exploração do turismo. O que fica muito patente consiste a falta na região nordestina de uma cultura do turismo pela sociedade civil organizada, ou seja, de uma visão favorável ao turismo.

Onde não há a cultura do turismo, como no caso nordestino, este fica restrito a beneficiar grupos preferenciais, sendo um vetor de concentração de renda, sacrificando as populações locais e criando muitas vezes situações perversas. Como resultado, as reclamações são constantes, passando o turismo a ser visto com má vontade pelos autóctones e inúmeros problemas são creditados a sua exploração.

O PRODETUR II teve, dentre as suas estratégias, a melhoria das estradas que interligam os destinos turísticos aos aeroportos, recuperação de áreas degradadas, saneamento e drenagem.

No Rio Grande do Norte, dentre as ações executadas, destacaram-se a reconstrução do Aeroporto Augusto Severo, a elaboração da base cartográfica do Polo Costa das Dunas, a implantação do sistema de esgotamento sanitário das praias de Cotovelo e Pirangi, a correção de passivos ambientais de trechos rodoviários da rodovia Tibau do Sul a Pipa e a implantação da sinalização turística do Polo Costa das Dunas (PAIVA, 2010).

Neste Estado, foi incluída a recuperação das áreas degradadas das rodovias do Polo Costa das Dunas e implantação e pavimentação da rodovia RN 003 no trecho Pipa a Sibaúma, mas as carências são inúmeras em outras regiões detentoras de potencial turístico ainda não trabalhado com a atenção e o rigor requerido, sobretudo ao se considerar o respaldo do programa analisado e de outros no entendimento do desenvolvimento sustentável.

No Rio Grande do Norte havia um alinhamento entre os projetos e ações do PRODETUR II com os programas estaduais, inclusive quanto ao formato da gestão descentralizada e respectivos orçamentos. Assim, o Plano Estadual de Turismo continha três programas correlacionados ao programa analisado:

- a) "Qualificação e diversificação do produto turístico;
- b) Implementação e descentralização da Política Nacional de Turismo;
- c) Interiorização do turismo, que se desdobra em 5 ações: Elaboração dos planos de desenvolvimento turístico sustentável; melhoria da infraestrutura turística; proteção e preservação do meio ambiente das áreas turísticas; implementação dos roteiros turísticos temáticos e segmentados; e, implantação da sinalização turística dos polos turísticos".

É relevante ressaltar que muitas das ações relacionadas não foram concretizadas. Desde as simples sinalizações turísticas que têm baixo custo, a elaboração dos PDITS pelos municípios até o monitoramento das recorrentes questões ambientais.

É um fato, que se tomar como parâmetro análises realizadas sobre o Ceará quanto às políticas

públicas voltadas para o turismo, pode-se concluir que essas podem ser contextualizadas para a região nordestina. Assim, parece conviverem na Região dois tipos de turismo: um globalizado que abrange os megaprojetos de empreendimentos e o outro das experiências comunitárias. As experiências comunitárias não incluídas nos megaprojetos se fundamentam em valores locais socioculturais, respeito à sustentabilidade ambiental e a participação na cadeia produtiva do turismo dos produtos diferenciados, incluindo a “troca de experiências, de laços de amizade e de valorização cultural” (CORIOLANO, 2006, p. 201).

Coriolano afirmou que, embora não possam ser creditados a políticas direcionadas e nem ser caracterizados inteiramente como arranjos produtivos locais – APLs, convivem no turismo nordestino núcleos produtivos alocados aos polos receptores de turismo. Dentre os quais se destacam: ... “os núcleos dos pescadores, pousadeiros, bugueiros, rendeiras... experiência de economia solidária ou de comunhão em muitas comunidades, núcleos culturais, dentre outras formas de associação e organização para produzir, incluindo-se na cadeia produtiva do turismo” (CORIOLANO, 2009, p. 39).

Como já foi afirmado, acredita-se que os dois circuitos são interligados.

Apesar de baseado no planejamento estratégico, o turismo nordestino sempre enfrenta problemas que poderiam ser minimizados com a adoção de determinadas estratégias nos períodos de baixa estação turística e a negociação dos sistemas de voos para alguns estados que foram recentemente prejudicados. Enquanto isto, é sensível a avidez dos grupos preferenciais, sempre demandando privilégios e tentando projetos extremamente ambiciosos, inadequados aos objetivos do programa e que podem acarretar graves impactos sociais, econômicos e ambientais, por serem tidos como de alto risco.

No Rio Grande do Norte são divulgadas informações na imprensa sobre reversão das áreas destinadas a hotéis e estabelecimentos de lazer da Via Costeira em Natal, que já foram objeto do Ministério Público, para a reversão da questão ambiental e a posse original dos terrenos pela União, o que contraria todo o empresariado beneficiado. Por sua vez, decisões governamentais prejudicam alguns grupos empresariais em detrimento de outros e recentemente a Prefeitura Municipal de Natal está propondo a implantação de marinas em três pontos da orla marítima urbana da cidade, o que certamente poderá acarretar impactos sociais e ambientais.

#### 4.3 Programa de Regionalização do Turismo

O modelo de gestão descentralizada de turismo é constituído por um sistema que possui a nível estratégico um núcleo básico formado pelo Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo e Fórum

Nacional de Secretarias e Dirigentes Estaduais de Turismo.

Esse conjunto de órgãos concentra a elaboração de políticas, programas, projetos, ações e estabelece parcerias, dispondo de informações e orientações estratégicas (DIAS, 2008).

Os macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2007 a 2010 foram os seguintes: Planejamento e Gestão; Informação e Estudos Turísticos; Logística de Transportes; Regionalização do Turismo; Fomento à Iniciativa Privada; Infraestrutura Pública; Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos; Promoção e Apoio à Comercialização, e; Implementação do PNT.

Portanto, o Programa de Regionalização do Turismo constituiu um dos macroprogramas do Plano Nacional de Turismo – PNT 2007-2010 e trouxe posturas inovadoras, que abrangeram mudanças de relacionamentos entre as esferas do poder públicas e a sociedade civil quanto à negociação, acordo, planejamento e organização social, requerendo cooperação nas parcerias. Através da cooperação entre os vários atores seria possível alcançar objetivos amplos, dentre os quais se sobressaíram:

- Promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística;
- Apoiar o planejamento, a estruturação e o desenvolvimento das regiões turísticas;
- Aumentar e diversificar produtos turísticos de qualidade, contemplando a pluralidade e a diferença regional do País;
- Possibilitar a inserção de novos destinos e roteiros para comercialização;
- Fomentar a produção associada, agregando valor à oferta turística e potencializando a competitividade dos produtos turísticos;
- Potencializar os benefícios da atividade para as comunidades locais;
- Integrar e dinamizar os arranjos produtivos do turismo;
- Aumentar o tempo de permanência do turista nos destinos e roteiros turísticos; e,
- Dinamizar as economias locais.

O entendimento da regionalização implicaria verificar a distribuição de um espaço geográfico em regiões e se baseava na descentralização de decisões e gestão democrática a partir da participação social.

Fez parte deste macroprograma o Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização que engloba articulação, sensibilização e mobilização até à adoção do planejamento estratégico.

Para o entendimento da formulação e execução deste programa é essencial a compreensão de governança que consiste na capacidade de administrar criando condições de atendimento das demandas da sociedade.

Governança social ou democrática corresponde à capacidade de governar numa perspectiva participativa, envolvendo populações locais na elaboração, monitoramento e execução das políticas públicas.

Integrou o macroprograma de Regionalização, o Programa de Interiorização do Turismo que tem por metas: a elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável, melhoria de infraestrutura, preservação do meio ambiente, implementação de roteiros turísticos temáticos e ainda o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional, possuindo articulações com o PRODETUR/NE.

Foram bases do Programa de Regionalização:

- Planejamento integrado e participativo que requereu a elaboração de planos de desenvolvimento de modo participativo;
- Gestão coordenada que pressupõe a formação de parcerias, com a finalidade do compartilhamento de propostas, além da criação de instâncias governamentais articuladas às regiões turísticas, comunidades e núcleos receptores;
- Promoção e apoio à comercialização dos produtos turísticos, de modo a serem capazes de modificar as relações de mercado e alcançar resultados mediante a formação de redes, educação para o mercado justo, formação de roteiros e estratégias de promoção (CORIOLANO, 2009, p. 85).

O eixo principal da institucionalização das instâncias de governança consiste em fortalecer os grupos para que possam lidar com os problemas, objetivos e metas e saberem melhor gerenciar recursos.

De acordo com os objetivos são definidas estratégias para alcançá-los e então começa a fase de sensibilização e mobilização dos parceiros: a) os gestores públicos do turismo municipal; b) representantes de segmentos relacionados direta ou indiretamente às atividades turísticas estaduais e municipais; c) representantes das Organizações Não Governamentais – ONGs; d) representantes das instituições voltadas ao desenvolvimento regional e à sociedade civil; e) representantes dos órgãos ambientais, de transporte, de infraestrutura, de saúde e segurança; f) representantes do sistema “S” (SENAC, SENAI, SESI, SEBRAE, SESC, SENAR e SESCOOP); h) representantes da cadeia produtiva do turismo, ou seja, representantes de diferentes grupos sociais com características econômicas, sociais e culturais bastante heterogêneas e outras lideranças locais.

O formato e o caráter jurídico das instâncias dependerão dos atores envolvidos, podendo ser um fórum, conselho, associação, comitê ou qualquer outro tipo de colegiado.

Como exemplo de governança regional o próprio MTUR cita além dos Polos de Desenvolvimento Integrado do PRODETUR/NE, os Grupos Técnicos Operacionais do Programa de

Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia Legal – PROECOTUR.

Compreendem instrumentos auxiliares do processo de institucionalização das governanças as palestras, reuniões, seminários, oficinas, conversas, negociações informais e envolvimento das lideranças locais e regionais.

Ao MTUR caberiam competências quanto ao apoio à institucionalização das Instâncias de Governança Regional e ao órgão oficial de turismo de cada Unidade da Federação e à articulação de parcerias e negociação dos recursos.

Para à institucionalização de um Colegiado deveriam ser seguidos os seguintes passos: a) a sensibilização; b) a mobilização; c) a promoção de um evento e d) a realização de procedimentos administrativos e legais.

A metodologia do Programa de Regionalização abrangeu Módulos Operacionais, coexistindo um total de nove módulos, a saber: 1. Sensibilização; 2. Mobilização; 3. Instância de Governança; 4. Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; 5. Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; 6. Sistema de Informações Turísticas do Programa; 7. Roteirização Turística; 8. Promoção e Apoio a Comercialização; 9. Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa.

O Ministério do Turismo elaborou documentos técnicos orientadores que reúnem todos os passos, constituindo os conteúdos essenciais para a formação de redes e turismo, bem como a sustentabilidade.

O entendimento de regionalizar não se limita ao agrupamento de municípios pela proximidade geográfica, mas propiciar a construção de um ambiente democrático, harmônico e participativo.

Para o programa o conceito de rede é muito claro: ... “Rede é o conjunto de linhas de comunicação, interligadas de modo que uma mensagem recebida possa transitar por essas linhas, por esses canais de comunicação, para que partindo desse ponto de origem, chegue ao seu destino”.

A formação de redes tem imensa força e sua estrutura de organização propicia a colaboração, a cooperação, ao trabalho conjunto, a gestão compartilhada e a ação autônoma individual integrada a uma visão coletiva. O exercício da colaboração permite o desabrochar de talentos e a emancipação individual responsável.

No contexto do turismo, as redes são iniciativas que promovem as culturas associativa e participativa, próprias das comunidades, mas na maioria das vezes negligenciadas.

No programa analisado a formação de redes compreendeu uma estratégia fundamental permitindo de um lado o fortalecimento da Rede Nacional de Regionalização do Turismo e do Sistema de Apoio à Distância.

No entanto, houve limitações devido ao nível de comprometimento de alguns atores, inclusive das instituições envolvidas, limitações das equipes em termos de quantidade de técnicos que puderam ficar ligados ao programa, o que foi constatado no Rio Grande do Norte.

Com a integração de Minas Gerais, o programa analisado foi alvo de avaliação quanto à metodologia desenvolvida no que se refere ao diagnóstico situacional das associações. Essa avaliação concluiu que os níveis de amadurecimento e profissionalização das associações são heterogêneas, o que implica variados focos de ação do Estado quanto à eficácia e efetividade das políticas públicas de turismo, comprometendo o alcance de melhores resultados.

A tendência de descentralização e regionalização iniciada em Minas Gerais foi articulada ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, com o estabelecimento das Redes de Desenvolvimento Integrado, a criação das Associações de Circuitos Turísticos, que são espaços de discussão e integração relacionados ao planejamento e à estruturação do turismo.

Oliveira (2008) acrescentou comentários enriquecedores para estados e municípios que estiveram integrados ao programa de regionalização, sendo exemplar o desenvolvimento de uma metodologia Matriz de Evolução das Associações de Circuitos Turísticos. Por sua vez, foi consultado o Índice de Competitividade Turística elaborado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com o MTUR e o SEBRAE Nacional que leva em conta os diversos setores que impactam direta ou indiretamente no turismo.

O Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional e a Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil chegou a constatações, dentre as quais se destacam as seguintes: a) o coordenador das oficinas é sempre uma pessoa de fora das comunidades o que leva a atestar sempre impactos positivos; b) o MTUR, ao tentar fugir do modelo de turistificação, terminou por incentivar a especulação imobiliária, expropriação dos espaços, a inflação nos destinos, ampliação de alguns problemas sociais como consumo de entorpecentes, turismo sexual e furtos; c) as metas são quantitativas e não qualitativas; d) concentração das atividades pelas elites locais e, e) a inadequação da compreensão que as regiões turísticas ao atenderem as fronteiras político-administrativas das unidades federativas, não considerou os biomas, os ecossistemas e a existência de unidades de conservação.

A questão da definição das regiões somente pelo ângulo administrativo não levou em conta que sentimentos de pertencimento são construídos a partir da identificação das populações com o seu lugar e não com a sua naturalidade o que mostra a inadequação do critério das fronteiras administrativas.

Acrescenta-se a incapacidade dos municípios se apropriarem do programa de maneira a dar

continuidade ao mesmo, o que pode ser visto como um viés disseminado pelo PMDI quando incentivou a competitividade entre municípios. Ainda mais, comprovou-se a fragilidade das instâncias de governança, uma vez que o fortalecimento das mesmas demandaria empoderamento, autonomia, articulação público-privada e, sobretudo o distanciamento da tutela do Estado (SILVA, 2013).

Como se tratou de uma metodologia de avaliação de política pública as conclusões atingidas permitiram o alcance de outro patamar de entendimento a um programa que tem por base a regionalização.

Atualmente encontra-se em execução o PNT 2013 a 2016, enquanto o próprio PRODETUR foi ampliado, existindo o PRODETUR NACIONAL beneficiando outros Estados.

Quanto ao PNT 2013 a 2016, este prever a iniciativa privada e o terceiro setor, sendo articulado ao Plano Plurianual do Governo Federal 2012 a 2015.

O PNT 2013 a 2016 tem como insumo básico o Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011 a 2014, que engloba diretrizes estratégicas, incentivo ao turismo doméstico e internacional, o incremento à geração de divisas, melhoria da competitividade e preparação para os megaeventos.

Este plano traz orientações quanto à elaboração de documentos que garantam ações concretas com a previsão de recursos materiais e legais necessários a sua viabilização. Tais documentos deverão ir de encontro a gargalos que impedem a expansão do turismo, além de incentivar a implantação de infraestrutura, financiamento e capacitação técnico-gestional, inovação tecnológica, promoções interna e externa, certificação, cadastramento, desenvolvimento de micro e pequenas empresas e incremento de destinos.

Constituem Programas e ações do PNT 2013 a 2016: planejamento e gestão; informações e estudos turísticos; logística de transportes; regionalização do turismo; fomento a iniciativa privada; infraestrutura pública; qualificação dos equipamentos e serviços turísticos; Promoção e apoio a comercialização e Programa turismo sustentável e infância.

#### 4.4 Dificuldades constatadas quanto às políticas públicas de turismo analisadas e programas pós 2010

Beni (2006) salientou como principais dificuldades enfrentadas pelo Estado quanto às políticas públicas dirigidas ao turismo a falta de qualificação de recursos humanos para absorver, entender e interpretar as metodologias adotadas pelo Ministério do Turismo, procurando harmonizá-las às características locais e os instrumentos operacionais disponíveis, salientando-se também a fragilidade institucional para a gestão do turismo.

Por outro lado, ainda que haja institucionalização de uma rede de cooperação através dos colegiados, representações governamentais e da sociedade civil, a participação das instâncias requer ajustes, em função da articulação e organização local que possui especificidades.

O processo de descentralização pressupõe transferências progressivas, maturidade dos atores sociais e a construção da democracia que requerem mudanças nas concepções de gestão, não somente dos agentes públicos, mas dos cidadãos (CRUZ, 2000).

O posicionamento dos atores políticos exige uma avaliação crítica, porque em geral eles não querem comprometer a popularidade com o processamento de determinadas políticas, como é o caso da preservação ambiental e uso do solo, questões decisivas que ferem a proposta de desenvolvimento autossustentável.

Eis um ponto polêmico, que precisa ser mais bem trabalhado, o descompromisso dos representantes políticos tanto locais, de cada município, como os estaduais, que preferem se omitir em questões que envolvem uso do solo e meio ambiente, como já foi citado, proliferando problemas dessa natureza.

No Nordeste foram definidos distritos indutores prioritários. São eles: Maceió e Maragogi (AL); Salvador, Lençóis (chapada de Diamantina), Marauí (Barra Grande), Mata de São João (Praia do Forte), Porto Seguro – todos na Bahia; Fortaleza, Aracati (Canoa Quebrada), Jijoca de Jericoacoara, Nova Olinda (Cariri), no Ceará; São Luís e Barreirinha (Lençóis Maranhenses) no Maranhão; João Pessoa na Paraíba; Recife, Fernando de Noronha, Ipojuca (Porto de Galinhas), em Pernambuco; Teresina, Parnaíba (Delta do Parnaíba), São Raimundo Nonato (Serra da Capivara), no Piauí; Natal e Tibau do Sul no Rio Grande do Norte; e Aracaju.

Importa lembrar que a cada momento da história institucional do turismo brasileiro havia um arranjo organizacional correspondente, que supostamente demandaria maior eficácia para a execução das políticas públicas formuladas para aquele período.

É preciso evidenciar o entendimento de que, a partir dos anos 90, foi redefinido o papel do Estado no Brasil, que de responsável pelo desenvolvimento econômico e social assumiu um novo papel, o de promotor e regulador. Essa fase corresponde ao fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação do Estado, sobretudo ao nível do governo federal e descentralização para os níveis estadual e municipal das funções executivas, na prestação de serviços e de infraestrutura.

Frederico Lustosa da Costa (2008) considerou que essa tendência pressupunha a necessidade de fortalecer a governança, ou seja, a capacidade de governo do Estado de passar da “administração burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração

pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (COSTA, 2008, p.864).

O Plano Diretor da Reforma do Estado (governo FHC) definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa pública, sendo considerado como instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentável da economia.

Costa (2008), referenciando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Ministério de Administração, enfatizou que era necessária a mudança em três planos: no plano institucional-legal, via Constituição e leis do País, no plano cultural, de interiorização de outra visão do que fosse administração pública e no plano da gestão, onde se concretizava a reforma. Ora, para a concretização dessa tarefa tornava-se necessário:

- A redefinição dos objetivos da administração pública, voltando-se para o cidadão-cliente;
- O aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação e implementação e avaliação de políticas públicas;
- A flexibilização das normas e a simplificação de procedimentos;
- O redesenho de estruturas mais descentralizadas;
- “O aprofundamento das ideias de profissionalização e de permanente capacitação dos servidores públicos, ideias que vêm da administração pública burocrática, mas que jamais foram nela plenamente desenvolvidas” (COSTA, 2008, p.864).”

Seguindo tal orientação, os anos 90 trouxeram inovações quanto à reestruturação do sistema turístico, quando as atribuições governamentais passaram para o Ministério da Indústria e Comércio do Turismo, que havia sido criado por Itamar Franco em 1994 e a Secretaria Nacional de Turismo.

O PNMT foi o divisor d’água de uma política pública que admitia a inclusão das comunidades e a adoção de estrutura organizacional que permitisse a ação de conselhos, mas, sobretudo, por pressupor a abordagem participativa e a formação de conselhos e planos municipais.

Ele se estendeu de 1994 a 2001, mas suas raízes plantaram um caminho sem volta para os municípios, apesar de serem detectados alguns obstáculos como se viu na sua análise.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, as atribuições do turismo foram para o Ministério de Indústria, do Comércio e do Turismo (1994-1998) e no seu segundo mandato seria criado o Ministério dos Esportes e Turismo (1999-2002).

Em 1995, durante o governo de FHC, foi instituída a Política Nacional de Turismo para o período de 1996/1999.

No primeiro momento, a Política Nacional de Turismo tinha como objetivos básicos: a) promoção e

incremento do turismo como fonte de renda; b) geração de empregos; c) incorporação da ideia de desenvolvimento sustentável; d) melhoria da qualidade de vida; e) necessidade de colocar o produto turístico brasileiro de maneira mais competitiva no mercado internacional.

Já para o período 1999 a 2002, a preocupação era dar continuidade a mesma política, embora tenha mudado o arranjo institucional, saindo o turismo da esfera do Ministério da Indústria e Comércio para o Ministério de Esportes e Turismo.

É importante destacar que o ano de 2002 foi marcante para o PRODETUR II, quando se verificou a sua formatação, negociação, aprovação e contratação, sendo considerados como “notórios” os benefícios para o público-alvo, quais sejam: a adoção do planejamento sistêmico, integrado e participativo, por mesorregião: a) fortalecimento da gestão municipal pela criação da capacidade das gestões administrativa e fiscal adequadas aos municípios, antes de qualquer investimento em infraestrutura; b) expansão e consolidação de mecanismos estruturais de controle social; c) compromisso de redução dos passivos ambientais decorrentes do PRODETUR I e II, e; d) inclusão de um componente voltado para a promoção de investimentos privados (Ministério da Fazenda).

A política de turismo ganhou outra dimensão, com a ampliação da sua área de abrangência e a validação para cada polo dos PDITS pelas UEs.

É bem verdade que esse processo aconteceu numa dinâmica social não linear, devido à magnitude e complexidade do PRODETUR/NE e aos reflexos dos contextos políticos e sociais, e assim sendo, alguns estados da Região avançaram mais do que outros.

O programa de destaque para o turismo regional, o PRODETUR/NE, envolveu uma série de parcerias, condição essencial para a sua operacionalização. De fato, a Matriz de Relacionamento abrangia as seguintes instituições: BID, BNB, Ministérios da Fazenda, Esportes e Turismo, Integração e Comércio Exterior, Transportes, Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Estados e Municípios (Secretarias e Unidades Executoras Estaduais – UEs e Conselhos de Turismo dos Polos).

Os programas regionais de desenvolvimento do turismo buscam organizar as intervenções públicas para o desenvolvimento das atividades turísticas, através de prévios processos de planejamento, levando em conta áreas prioritárias, quando são propostas intervenções passando o turismo a constituir a alternativa econômica geradora de emprego e renda, notadamente para a população local.

Os investimentos são agora operacionalizados pelos próprios Estados e Municípios, cujas propostas contam com a orientação técnica do Ministério do Turismo, em parceria com o BID e a Corporação Andina de Fomento, sediada em Lima, capital do Peru,

atuando esses últimos como financiadores internacionais.

Portanto, na sua etapa atual, a terceira, o PRODETUR extrapolou a Região Nordeste e Minas Gerais e incorporou 20 estados e diversos municípios, como veremos, sendo o PRODETUR NACIONAL uma evidência, tendo sido lançado em 2008.

O programa ampliado tem como objetivo fortalecer a Política Nacional de Turismo, consolidando a gestão turística de forma democrática e sustentável, alinhando os investimentos regionais, estaduais e municipais, fortalecendo um modelo de desenvolvimento do turismo nacional que proporciona a geração de emprego e renda.

De forma semelhante ao PRODETUR/NE, o planejamento do programa de alcance nacional começa com a elaboração dos PDITS.

Já os componentes anunciados são os seguintes: Estratégias do Produto Turístico, Comercialização, Fortalecimento Institucional, Infraestrutura e Serviços e Gestão Ambiental.

Já em 2008, foram aprovadas propostas de cartas-consulta através da Comissão de Financiamento Exterior (Cofix), do Ministério de Planejamento para os estados de Goiás, Pará, Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí e Sergipe, Amapá, Tocantins, Alagoas, Maranhão e Roraima, relacionados de acordo com a ordem de solicitação.

Mais uma vez fica delineada a reorganização formal do sistema institucional do turismo. Já estão com propostas aprovadas: o Ceará (Litoral Leste, Maciço de Baturité e Ibiapaba), Rio de Janeiro (Polo Litoral e Polo Serras), Pernambuco (Costa dos Arrecifes, Agreste e Vale do São Francisco), Santa Catarina (Litoral Catarinense), Rio Grande do Norte (Costa das Dunas, Costa Branca e Seridó), Espírito Santo (Região Metropolitana de Vitória), Goiás (Polos Ouro, Negócios, Araguaia, Águas Quentes e Chapada dos Veadeiros), Mato Grosso do Sul (Serra de Bodoquena), Pará (Belém, Polo Tapajós e Marajó), Paraíba (Polo Litoral, Brejo e Agreste), Piauí (Polos Costa do Delta e das Origens), Sergipe (Polo Costa dos Coqueirais e Velho Chico), Fortaleza (Fortaleza), Paraná (Curitiba Região Metropolitana e Campos Gerais, Paraná (Foz do Iguaçu e Litoral) e Manaus (Manaus).

## 5 Considerações finais

Há muito tempo que o turismo ao invés de ser compreendido como indústria, é entendido como prestação de serviços e uma atividade cultural do próprio setor terciário.

Na perspectiva cultural, apresenta-se como uma oportunidade imperdível de “aquisição cultural, troca

de experiências, realização de sonhos, busca de emoções e formas de aprendizagem” (CORIOLANO, 2006, p. 31). Entretanto, na maioria das vezes, a dimensão cultural do turismo é negligenciada prevalecendo a dimensão econômica/economicista.

Isto aconteceu quando ele passou a ser alvo de políticas públicas no Nordeste do Brasil, região sempre caracterizada pela pobreza urbana e rural, onde o sol como ícone das secas e da aridez passou a ter um valor simbólico unido ao mar, formando o famoso binômio sol e mar, motivação maior dos fluxos turísticos para a Região, bem como preconizando a geração de emprego e renda.

Na realidade, o turismo tem se apresentado como um imenso potencial de agregação econômica na região nordestina, entretanto, a integração entre os atores do chamado *trade* turístico tem se mostrado insuficiente, assim como a percepção de outros atores e instituições, bem como as políticas públicas voltadas para o setor não são processadas de maneira satisfatória.

É inegável que as recentes políticas públicas destinadas ao setor têm dado outra dimensão ao turismo da Região, não somente porque incorporam outros modos de fazer planejamento, mas por exigirem novos arranjos organizacionais e posturas diferenciadas dos vários atores envolvidos.

Desde a implementação do PNMT, PRODETUR/NE I e II, Programa de Regionalização, um dos macroprogramas do PNT 2007 a 2010, e outros integrantes dos planos nacionais de turismo das últimas gestões, os vários atores vivenciam outras situações que requerem tanto maior preparo técnico das equipes que trabalham nos sistemas governamentais, como outras práticas dos empresários do *trade* e cidadãos em geral.

Para Coriolano (2007, p. 308), “os discursos e as práticas políticas dos governos e dos grandes empresários diferem dos discursos das comunidades e dos pequenos empreendedores, porque têm foco de interesses específicos”.

Concorda-se com a mesma, pois enquanto para uns interessa a acumulação capitalista, para os outros o foco é mais humanista, envolvendo a solidariedade entre povos e lugares.

Predomina o discurso da geração de emprego e renda, a negação às críticas contra o discurso do governo, principalmente quando esse inclui as idéias de comunidade e inclusão social.

Aqui se vê o papel decisivo das mídias eletrônicas e da imprensa em todas as suas expressões, uma vez que a comunicação é decisiva nesse processo, aproximando os vários atores e a sociedade civil, pagadora de impostos e taxas.

Acrescenta-se que a inclusão social ainda fica limitada à geração de emprego e renda, sendo ainda não focalizados com a objetividade necessária os

idosos, portadores de necessidades especiais e ações com tarifas especiais para tais grupos sociais.

Um aspecto negativo compreende a não existência de cultura favorável ao turismo nos estados nordestinos como há em outros núcleos receptores, notadamente os localizados no exterior.

Enfim, cabe ressaltar, que a administração pública gerencial quando estabelece ações e projetos que alcançam as empresas privadas não anula o papel do Estado no turismo, mas pressupõe a descentralização das decisões, horizontalização das estruturas governamentais, incentivo à criatividade e às capacitações em competências técnicas e políticas. Observa-se que muitas vezes o empresariado e as associações empresariais cobram do Estado sempre facilidades e contrariamente, manifestam-se condescendentes a saída do poder público do processo turístico das cidades.

Pretendeu-se contribuir com este artigo para revisão das políticas públicas destinadas ao turismo na região nordestina, algumas com dimensões ampliadas que alcançam o território nacional. Tais programas requereram novos modelos de gestão, outras práticas dos atores envolvidos e arranjos organizacionais inovadores que favorecem as referidas práticas. No entanto, eles não atingem de maneira satisfatória os resultados almejados, portanto foram feitas algumas críticas com base em estudiosos e documentos consultados e reflexões sobre o assunto.

## Referências

AMARAL FILHO, J. **A endogeneização do desenvolvimento econômico regional e local.**

Fortaleza. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/artigos/ART\\_1.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/artigos/ART_1.pdf)>. Acesso em: 9 set. 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Avaliação do PRODETUR/NE: I Parte 3.** Fortaleza, 2005.

Disponível: <[www.bnb.gov.br/.../prodetur/.../25\\_avaliao\\_prodetur\\_NE\\_I](http://www.bnb.gov.br/.../prodetur/.../25_avaliao_prodetur_NE_I)>. Acesso em: 9 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **PCR PRODETUR: NE I.** Versão final.

Disponível em: [https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/prodetur\\_ne1/gerados/apresentacao.asp](https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/prodetur_ne1/gerados/apresentacao.asp). Acesso em: 9 set. 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Impacto social e ambiental do PRODETUR.** Análise do PRODETUR I, 2001.

BAHIA. Secretaria do Turismo. **Prodetur.** Disponível em: <<http://www.setur.ba.gov.br/programas-e-projetos/eixo-estrategico-qualificacao-dos-servicos-e-do-destino/prodetur>>. Acesso em: 9 set. 2012.

BENDIX, R. **Nation-Building and Citizenship: studies of our changing social order.** Nova York: John Wiley & Sons, 1964. 314p.

- BENI, M. C. **Políticas e planejamento de turismo do Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. 10 p.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Ações do Prodetur**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/programas\\_acoes/regionalizacao\\_turismo/prodetur.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/prodetur.html)>. Acesso em 9 set. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão**. Brasília: MTUR, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Turismo 2012/2015**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional)>. Acesso em: 9 set. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil**. Brasília, DF, 2007. 55 p.
- \_\_\_\_\_. **Regionalização do turismo**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/programas\\_acoes/regionalizacao\\_turismo/prodetur.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/prodetur.html)>. Acesso em: 9 set. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Viaja mais melhor idade**. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <<http://www.viajamais.gov.br/vm/viajamais.mtur>>. Acesso em 9 set. 2012.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 47 p.
- CORIOLOANO, L. N. M. T. et al. **Arranjos produtivos locais do turismo comunitário: atores e cenários em mudanças**. Fortaleza: EDUECE, 2009.
- CORIOLOANO, L. N. M. T. Uma epistemologia para o estudo do turismo: a análise dos discursos. In: CORIOLOANO, L. N. M. T.; VASCONCELOS, F. P. (Org.). **O turismo e a relação sociedade-natureza: realidades, conflitos e resistências**. Fortaleza: EDUECE, 2007. p. 304-326.
- \_\_\_\_\_. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Anablumme, 2006.
- CRUZ, R. C. A. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out., 2008.
- FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. In: Fischer, Tânia (Coord.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 10-20.
- KANITZ, H. G. **Uma análise das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Norte à luz do Plano Nacional de Turismo 2007/2010**. 2010. 191 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, 2010.
- LAMOUNIER, B. Representação política: a importância de certos formalismos. In: LAMOUNIER, B.; WEFFORT, F. C.; BENEVIDES, M. V. (Org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981, pp. 230-266.
- MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class**. Nova York: Anchor Books, Doubleday, 1965.
- MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República/Imprensa Oficial, 1995.
- MINAS GERAIS. Secretaria do Estado de Turismo. **Diretrizes da política pública de turismo do Estado**. Belo Horizonte, 2010.
- MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1996.
- OLIVEIRA, F. de. **Aproximação ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local**. São Paulo: Instituto Polis, 2001.
- OLIVEIRA, R. A. **Descentralização: um paralelo entre os circuitos turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Planejamento para o desenvolvimento do turismo sustentável em nível municipal**. Madri: OMT, 1994.
- PAIVA, M. G. M. V. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Revista de Administração Pública**, v.44, n. 2, p. 197-213, mar./abr., 2010.
- PERNAMBUCO. Secretaria do Turismo. Disponível em: <<http://www2.setur.pe.gov.br/web/setur/prodetur>>. Acesso em: 9 set. 2012.
- PORTER, M. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- SHERRER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**, v. 21, n.1, p.109-130, 2006.
- SILVA, D. P. de S. A quem interessa o Programa de Regionalização do Turismo: notas à luz dos conceitos de região. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 14., 2013, Lima, **Anais eletrônicos...** Lima: EGEAL, 2013. Disponível em: [http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra\\_Daniella-Pereira.pdf](http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Daniella-Pereira.pdf). Acesso em 9 set. 2012.
- WEFFORT, F. C. A cidadania dos trabalhadores. In: **Direito, cidadania e participação**. LAMOUNIER, B.; WEFFORT, F. C.; BENEVIDES, M. V. (Org.). São Paulo: T. A. Queiroz, 1981, p. 139-150.