

Políticas de Turismo, Desenvolvimento e o Papel do Estado: Cenários e Inquietações

Ana Valéria Endres¹

RESUMO: Desenvolvimento, descentralização, colaboração e inclusão são temas fortemente presentes nas políticas públicas de turismo a partir de 1994, como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT e Programa de Regionalização do Turismo - PRT. Assim, o texto tem como objetivos (a) situar tais temas no conjunto das discussões sobre desenvolvimento e o papel do Estado, e (b) levantar questionamentos sobre as condutas dos governos estaduais (PA e PB) na implementação destes dois programas. De modo que este ensaio, na tentativa de relacionar a retórica inculcada nestes programas estatais e as ações governamentais, não tem a pretensão de avaliar tais políticas. Mas sim esboçar um convite, a partir dos cenários e inquietações apresentados no final do texto, em tentar observar de forma mais criteriosa a efetivação e/ou significação das ações propostas por estas políticas em termos de seus reais impactos sobre a realidade e sobre os sujeitos envolvidos.

Turismo; políticas públicas; desenvolvimento; PNMT; PRT.

ABSTRACT: Development, decentralization, cooperation and inclusion are very strong points in public politics related to tourism, beginning from 1994, as National Program of Municipalisation in Tourism and Program Regionalism in Tourism. This work has as its aim: (a) to evidence these subjects in the set of discussion about development and the role of the government, and (b) to make some questions on the procedure of the local governments (Pará and Paraíba states) in the implementation of these programs. Then this essay, in the trial of relating the rhetorical inculcated in these statal programs and the governmental actions, it does not have the pretension of evaluating these politics. But in the other hand, to sketch an invitation, from the scenario and inquietudes presented in the end of the text, in trying to observe in a more critical way the efetivation and /or signification of the proposed actions for this publical politics in terms of their real impacts on the reality and the individuals involved..

KEY-WORDS: Tourism; public politicis; development; PNMT; PRT.

¹ Ana Valéria Endres é doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política PPGSP/UFSC.

1. Introdução

Apesar de eventos pontuais marcarem a presença do turismo na agenda governamental desde 1936², foi somente no início da década de 90 que a atividade tornou-se mais evidente, principalmente a partir de 1994, com o lançamento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Tal programa projetou as bases, em nível nacional, do discurso uníssono do turismo como atividade geradora de emprego e renda, discurso este que encontra eco nas mais diferentes regiões do país.

No Nordeste brasileiro as possibilidades de sucesso no incremento do turismo encontram esteio nos belos recursos paisagísticos litorâneos, atrativo principal que movimenta o turismo de massa e traz consigo o tão propalado desenvolvimento local, seja este orientado por seus aspectos econômico, social, sócio-espacial, sustentável ou endógeno.

O turismo, como discurso político, é hoje uma das principais atividades econômicas para alçar esta região a uma região desenvolvida³. Conjugou-se para isso, além da expansão da atividade em nível mundial a partir de suas repercussões econômicas, programas governamentais como o PNMT e o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste - PRODETUR/NE, ainda em voga, e a credulidade de que, comparado ao desempenho da atividade em outros locais, regiões e países é possível, a partir desta, melhorar a qualidade de vida das comunidades receptoras.

Neste contexto, a forte ênfase do turismo como fator de desenvolvimento local e sustentável está presente em todas as ações colocadas pelo governo federal para estimular a atividade. A mais importante política pública orientada para esse fim é o Programa de

2 Ver Cruz (2000).

3 Para aprofundamentos ver Coriolano (2006).

Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT (BRASIL, 2004) que tem como meta principal integrar definitivamente o país no mercado turístico internacional.

A relação turismo e desenvolvimento e seus desdobramentos na sociedade é que colocam o PRT em evidência. Afinal, o turismo é uma atividade econômica e, como tal, as possibilidades de geração de emprego e renda predominam em seu discurso. Além do mais, seus efeitos e repercussões ambientais e sociais, diferentemente de outras atividades econômicas, o colocam como uma atividade que possibilita uma maior atenção na conservação ambiental e principalmente como fator de inclusão social pela diversidade de sua cadeia produtiva.

O que se percebe também no discurso de exaltação da atividade turística nesta nova política de desenvolvimento é a forte inserção de questões esboçadas por alguns analistas sociais (NOGUEIRA, 2006) que ainda hoje entravam e inibem o desenvolvimento. Questões inquietantes sobre como minimizar as desigualdades sociais e o desinteresse social, estimular a capacidade política e de gestão a partir de novos arranjos institucionais, como valorizar o “capital humano” local e o capital social estão presentes em sua formulação para fortalecer sua aceitação política.

No universo das políticas públicas de turismo, tendo no PNMT o pioneirismo e no PRT a esperança, as categorias participação, colaboração, descentralização e inclusão são discursos e condutas que compõem a base para a implementação destas políticas de desenvolvimento. Neste contexto, este trabalho tem como objetivo evidenciar, em um primeiro momento, a conjuntura das discussões propostas pela literatura sobre o papel do Estado, que é cada vez mais pressionado em passar da retórica à ação. Em um segundo momento, tem como objetivo levantar alguns questionamentos sobre as condutas dos governos estaduais na implementação das políticas chamadas constitutivas ou estruturadoras, à luz das experiências do PNMT implementado no Pará na década de 1990 e do PRT ainda em processo no Estado da Paraíba. O

resgate das informações sobre o PNMT no Pará⁴, e sua análise perante as práticas observadas no processo inicial de implementação do PRT na Paraíba, surge da necessidade de mostrar a importância do papel que os órgãos estaduais têm na condução deste tipo de políticas.

Os recursos metodológicos utilizados foram: (a) pesquisa bibliográfica sobre os conceitos nas quais estas políticas se pautam; (b) pesquisa documental, realizada nos principais órgãos e instituições governamentais do Pará e da Paraíba; (c) entrevistas semi-estruturadas, para a coleta e análise dos dados subjetivos, com os representantes dos órgãos estaduais que, em ambos os programas, tinham e ainda tem como função desenvolver ações que os tornem factíveis no estado do Pará e da Paraíba, e; (d) a observação assimétrica, que na realidade, foi uma prática constante para a elaboração dos questionamentos apresentados por este estudo.

2. O planejamento do turismo para o desenvolvimento local no contexto das relações entre Estado e sociedade

Muitas são as discussões que tentam projetar as bases conceituais que levem a um maior entendimento do turismo, principalmente a partir da década de 50, em função das proporções assumidas por este enquanto fenômeno econômico e social em vários países do mundo, além dos impactos que dele suscita e o envolve⁵. Neste trabalho, o turismo é aqui entendido como um processo completo que vai desde a divulgação correta da imagem do local a ser alcançado, por meios diversos, pelo turista, sua permanência e satisfação, até a sua volta ao local de origem, de modo que a localidade turística permaneça conservada, no longo prazo, para a continuidade do atendimento qualificado, a garantia das boas condições de vida da população local e a preservação do meio ambiente envolvido (Faria, 2001: 12). Neste sentido, o processo de

4 Este estudo traz relatos contidos na dissertação de mestrado sobre a implementação do PNMT na década de 1990 no Pará, que ainda não haviam sido publicados.

5 Sobre os impactos econômicos, socioculturais e ambientais ver Youell (2002).

planejamento do turismo tem relação direta com o desenvolvimento, que só se faz de fato através da melhoria da qualidade de vida dos habitantes de um país, de uma região ou de uma localidade. Assim, para o planejamento do turismo nestas bases,

a estratégia é empregar um gerenciamento adequado voltado para os visitantes, marketing, práticas de gerenciamento e planejamento em geral a fim de atingir três objetivos estratégicos básicos:

- (a) assegurar a conservação dos valores de recursos turísticos;
- (b) melhorar a experiência dos visitantes que interagem com o recurso;
- (c) maximizar os retornos econômicos, sociais e ambientais às partes interessadas da comunidade visitada (HALL, 2001: 62).

Pelo prisma da análise política sobre a relação turismo, planejamento e desenvolvimento, entender o papel do Estado torna-se indispensável. Pois, a ele cabe a tarefa de propiciar estratégias locais e sustentáveis de desenvolvimento que procure realizar os objetivos de aumento da produtividade e da competitividade do sistema produtivo, de melhoria da distribuição de renda e da conservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural. Tais estratégias devem ser instrumentadas através de ações que permitam a ele uma maior flexibilidade e a complexidade institucional, que se evidenciam por um ambiente institucional ao qual o setor produtivo está atrelado, caracterizado por densas redes de relações envolvendo empresas, instituições de ensino e de pesquisa, associações de empresários, sindicatos e governos locais que fornecem ao setor econômico específico, possibilidades de utilizar com maior eficiência os recursos disponíveis e melhorar, assim, sua competitividade no mercado global⁶.

Neste sentido, o Estado deve atuar como um instrumento que procura integrar e melhorar o comportamento de cada um dos segmentos que compõe sua cadeia produtiva para que a eficiência dos mesmos possibilite o desenvolvimento em suas bases locais. Por esta perspectiva, aprofundar o entendimento de como a atividade turística pode contribuir para o

⁶ Essas discussões estão fortemente presentes na proposta de desenvolvimento endógeno proposto por Barquero (2001), que, ao ver deste pesquisador, vem a contribuir para um desenvolvimento que seja também sustentável.

desenvolvimento local demanda análises sobre como o Estado, tanto no nível federal, estadual como no municipal, atua na implementação de suas políticas e como sua atuação repercute no desenvolvimento da atividade e na sociedade. Pois, uma maior flexibilidade e complexidade institucional permitem um melhor trânsito das necessárias inter-relações entre os outros fatores. De modo oposto, as possibilidades de desenvolvimento tornam-se distantes em razão das carências e do mau funcionamento dessa rede institucional.

No que tange especificamente ao planejamento do turístico que vise o desenvolvimento, segundo a literatura específica, ao Estado cabe, segundo Dias (2003), a coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos, incentivos, atuação social e promoção do turismo, que Bramwell (2001) de maneira mais simples, define tais ações como instrumentos de política vinculados aos gastos, as regulamentações, ao encorajamento e aos incentivos financeiros dos governos, de acordo com as circunstâncias e especificidades locais para promover um turismo sustentado, organizado e responsável. Entretanto, nas salas de discussões sobre as ações estatais neste contexto, pairam um sentimento de surrealismo, sustentado pela descrença de que o Estado, mais especificamente, o Estado brasileiro, seja capaz desempenhar tais papéis com eficiência.

Dentre algumas referências sobre turismo, políticas e desenvolvimento⁷ que são indicativos importantes que fundamentam tais percepções, o estudo de Molina e Rodríguez (2001) se destaca. O livro, escrito na década de 1980 e editado no Brasil em 2001, aborda sobre as bases do fracasso do planejamento governamental nos países da América Latina em fazer do turismo uma atividade dinamizadora de desenvolvimento social. O autor analisa, a partir do processo de utilização do tempo livre, as categorias Ócio e Evasão⁸ para entender como toda a

7 Ver também Cruz (2001) e Rodrigues (1997).

8 A prática do ócio pelo indivíduo, sustentada pela educação formal e/ou informal, tem efeito benéfico para o seu meio social, econômico, físico e cultural, já a evasão ou alienação, promovida pelo marketing para assegurar apenas um consumo rentável, tem efeito diametralmente oposto, que nada contribui para o desenvolvimento social.

estrutura produtiva e dirigente de um país conduz a atividade, respectivamente, ao Modelo de indústria alternativa e ao Modelo de indústria turística. O primeiro modelo é consequência de ações governamentais que tem como foco o desenvolvimento social e o segundo, o foco está no crescimento econômico.

Analisando as realidades latino-americana em geral e a brasileira em especial, as ações governamentais no setor turístico orientadas para o desenvolvimento social pouco se efetivaram. Na constatação do autor, as ações de planejamento turístico voltadas apenas para o crescimento econômico só reforçaram as relações de dependência com os países desenvolvidos e quase nada para “promover a modificação de um estado de coisas para níveis de uma ordem maior, com base nos interesses próprios da região” (MOLINA, RODRÍGUEZ, 2001: 40), sustentados por um processo participativo e de negociação.

Importante também é o trabalho de Michel Hall (2001), não tanto voltado para as causas da atuação governamental e mais para as consequências benéficas que a atuação baseada em um planejamento estratégico participativo pode propiciar a sociedade. Para este autor, falta ao planejamento da atividade turística assimilar a importância dos relacionamentos (redes) ao seu processo. É fundamental compreender que o planejamento é, em essência, um processo político e como tal, seus reflexos na sociedade devem ser encarados como consequência dos valores e das ideologias, da distribuição do poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomada de decisão que cada destino ou região apresenta (HALL, 2001).

Analisando ambos os textos, o primeiro apresenta os contextos que levaram o Estado a orientar suas políticas conforme as regras do consumo, do mercado internacional, da padronização dos lugares e da globalização, em um contexto de planejamento forjado no imediatismo e na satisfação de grupos de interesse específicos. O segundo texto projeta as expectativas de um planejamento turístico que alcance um patamar de desenvolvimento sustentável ideal, através do trabalho em redes, das atitudes colaborativas e de confiança.

Diante dessas bases e do que se pode observar nas práticas políticas que conduzem atualmente o planejamento do turismo no país, surgem alguns questionamentos: como um planejamento inovador, defendido por Hall (2001), pode ter êxito em um contexto como o caracterizado por Molina e Rodríguez (2001)? Como se comporta o Estado frente a essas forças antagônicas para desempenhar eficientemente sua função de, internamente, prover o bem-estar social e, externamente, manter sua legitimidade? Para tentar elucidar tais questionamentos, é imprescindível perceber os contextos e principais problemáticas que envolvem a complexa relação entre Estado, sociedade e desenvolvimento, na qual estão imersas as políticas públicas de turismo e suas possibilidades de fomentar desenvolvimento local e sustentável.

De acordo com Boisier (1999), para alcançar o desenvolvimento, há necessidade de articular atores e instituições, reconhecer a pluralidade, o direito das minorias e a racionalidade na administração do conflito, para que se possa gerar consenso e poder, por meio da descentralização que se traduz pela verdadeira criação de poder em bases regionais para fazer modificações nos parâmetros do estilo do desenvolvimento.

Na perspectiva de mudanças de métodos de trabalho, em virtude de um pacto social que faça convergir diversos parceiros, o Estado assume um papel vital: propor parcerias, criar um ambiente propício à participação caracterizado por redes⁹ e reformular as instituições. Entretanto, não se pode deixar de lado, o contexto em que essas novas relações estão ou serão constituídas, pois segundo O'Donnell (1991) além das instituições formalizadas, constituídas legalmente, existem instituições não formalizadas fortemente atuantes, como a corrupção, o clientelismo e o patrimonialismo, que substituem as instituições formalizadas no acesso, direto e altamente desagregado, ao processo de tomada de decisão e implementação das políticas

⁹ De acordo com Lechner (1996), a rede é um mecanismo de coordenação horizontal que conta com estruturas mais flexíveis, justamente para suprir as carências e ineficiências das estruturas rígidas e de coordenação vertical que caracterizam o Estado. As interações entre atores devem ser estabelecidas com base na confiança mútua entre parceiros e regidas pelas regras negociadas e aceitas por todos os participantes da rede. Sobre redes ver também Marques (2006).

públicas. Ao serem muitas vezes percebidas como a concretização de um Estado “neutro”, as instituições atuam de acordo com o resultado da luta de classes inerente ao próprio sistema capitalista, perpetuando e legitimando os antagonismos e contradições do mesmo, exacerbados pela falta de solidariedade, oportunismo, ganância, corrupção e pela baixa intensidade de cidadania.

Como contraponto a essas instituições não formalizadas, evidencia-se as discussões sobre o neo-institucionalismo¹⁰, que segundo Frey (2000: 251) “busca contribuir para o aumento da capacidade dos atores políticos de compreender o funcionamento das instituições políticas e, desta maneira, saber conduzi-las de forma mais eficiente. A criação e suporte de uma cultura de direito, de identidade, preferências e recursos, assim como de um sistema de significados e de compreensão da história ganham destaque, justamente por serem considerados fundamentais para o bom funcionamento das instituições”. Tal perspectiva vem ao encontro do que defende Théret (2003: 249), pois “mais que constrangimentos coletivos que pesam sobre os comportamentos, as instituições são encaradas como redes cognitivas capazes de estimular a ação individual; ou seja, são estruturas de estímulo”.

No contexto das políticas de turismo, mais especificamente na proposta de implementação do PRT por meio de suas Instâncias de Governança Regional, a análise dessas novas institucionalidades possibilita entender, dentro das especificidades locais, as relações que ali se constituem e as suas repercussões para a construção de um capital social, o qual diz respeito “a aspectos da organização social, tais como redes, normas e laços de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos. Capital social aumenta os benefícios de investimento em capital físico e capital humano” (PUTNAN, 1993: 1, *apud* FERNANDES; BONFIM, 2005: 143)¹¹. Neste sentido e de acordo com Baquero (2003: 104),

10 Sobre neo-institucionalismo ver também Hall, P.; Taylor, R. (2003).

11 Sobre capital social ver também Reis (2003)

o capital social como um instrumento de *empowerment* das pessoas para agirem coletivamente pode ser o mecanismo que estava faltando para gerar uma democracia mais eficiente e com qualidade, em que as demandas dos excluídos não sejam esquecidas, ao mesmo tempo em que tais experiências fortalecem o conceito de cidadania.

De maneira geral, este conjunto de argumentos reforça a importância da análise de políticas públicas, geridas por um Estado em conflito ainda caracterizado por ações descentralizadas nem tanto condicionadas por relações de confiança e participativas e ações centralizadas condicionadas por relações patrimonialistas e clientelistas. Assim, no contexto de aferir as possíveis repercussões que as atuais políticas de turismo podem ter para o desenvolvimento local, o confronto entre a cultura política¹² participativa e colaborativa e a cultura política patrimonialista e clientelista não deixa de estar condicionado pela capacidade do Estado e suas instituições de aceitar e valorizar uma participação mais democrática nas arenas¹³ que ele mesmo estabelece. E, reflexos destes antagonismos podem ser percebidos a partir das experiências observadas na implementação do PNMT no Pará, na década de 1990 e do PRT na Paraíba, tema que será desenvolvido na próxima seção.

12 Segundo Martins (1997: 49) “cultura política pode ser resumidamente definida como o sistema de crenças, condutas e orientações avaliativas com respeito ao governo e a política que molda o comportamento político individual ou coletivo”.

13 O termo arena aqui utilizado tem sua bases nas noções de *policy community*, *policy arena* e *policy network*. Segundo Celina Souza (2006: 32) as arenas são modelos explicativos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na sociedade. (...) Este método e referencial teórico partem do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. (...) A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos”. Sobre *policy arena* e *policy networks* ver também Frey (2000).

3. A atuação dos governos estaduais na implementação do PNMT (PA) e do PRT (PB)

Na década de 1990, o discurso de parceria e participação é fortemente adotado pelo governo federal como um novo método de trabalho para planejar e desenvolver o setor turístico. É nesse discurso que foi fundamentado o PNMT, cujo objetivo principal foi dotar os municípios brasileiros com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística e, principalmente, descentralizar as ações de planejamento através da transmissão de técnicas do planejamento turístico, de forma que esses pudessem elaborar seus próprios planos de desenvolvimento turístico. Este programa delegava aos outros setores da sociedade a responsabilidade sobre o seu sucesso ou fracasso, através do grau de comprometimento de seus parceiros engajados. Nesta política, motivada pela tendência descentralizadora, as arenas eram formatadas a partir da constituição do Comitê Federal, Comitê Estadual e Conselhos Municipais, sendo estes últimos a base de sustentação de programa para garantir o desenvolvimento sustentável do turismo no local¹⁴.

O estudo realizado entre 1996 e 1999, sobre o processo de implementação do PNMT em Belém/PA (ENDRES, 2001 ;2002b), conclui que a proposta para sua implementação e a forma como esta foi posta em prática possibilitam visualizar a transição paradigmática nas formas de condução política do Estado, que engloba tanto as características de um planejamento centralizado como de um planejamento descentralizado caracterizado por redes.

Para caracterizar esta situação ambígua, tome-se como exemplo as ações desenvolvidas pelo governo do Estado do Pará na implementação de dois programas federais importantes na

¹⁴ Esta política introduziu as condições em que deveriam ser baseadas as novas formas de condução que atendessem à complexidade da atividade turística, caracterizada por abranger um campo de atuação extremamente amplo, que congrega uma estrutura administrativa enorme e uma multiplicidade de segmentos que a compõem.

década de 1990 em seu território. Um era o PNMT e o outro o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR.

Sobre o primeiro programa, de acordo com a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração – SEICOM, que coordenou o PNMT no Pará e presidia o Comitê Estadual, o engajamento dos vários municípios tinha como objetivo possibilitar a busca de soluções para problemas que retardam o fomento do turismo em muitas localidades e que iam desde a insuficiente infra-estrutura turística até a falta de conscientização do empresariado local sobre a importância sócio-econômica do turismo.

No Estado do Pará, cinquenta e dois municípios foram engajados no programa. A ênfase nesta questão é que a participação ou não de um município dependia do atendimento de exigências, que são ou não cumpridas em função de decisões políticas dos prefeitos ou gestores municipais. Ou seja, a lógica política, construída por motivos outros – que não serão neste momento discutidos aqui – sustentava a participação desses municípios que não poderiam ficar de fora de um programa que facilitaria, em tese, a aquisição de recursos federais no futuro.

Sobre o segundo programa, o PROECOTUR, este também tinha como objetivo desenvolver o turismo na região, através do segmento ecoturístico, por ser mais condizente com a exótica oferta amazônica. A ênfase aqui é que a implementação do programa se constituía pela delimitação do Estado do Pará em pólos turísticos, definidos a partir de critérios técnicos, de estudos de potencialidade turística do local e da constatação de áreas onde o turismo já se constituía em uma atividade efetiva. Essa era a lógica do programa. Assim, no Pará foram definidos quatro pólos: Belém/Costa Atlântica; Marajó; Tapajós e pólo Araguaia/Tocantins.

Concomitante a influência desses programas federais no Pará, foi elaborado no ano de 1996 pela SEICOM, com o auxílio da Companhia Paraense de Turismo – PARATUR, o Programa Básico de Investimentos para a Dinamização do Turismo no Pará, que tinha como

intuito definir um conjunto de ações voltadas para atender, em curto prazo, as necessidades de infra-estrutura, capacitação de mão-de-obra e gestão empresarial e de marketing promocional nas cidades que compunham os pólos.

Seu objetivo principal era alocar os investimentos estatais em áreas onde o desenvolvimento da atividade fosse mais propício em função das boas condições de oferta turística já existente, por isso foram selecionados os municípios turísticos de maior potencial indutivo sobre suas áreas de influência definidos pelos pólos do PROECOTUR, como Belém, no pólo Belém/Costa Atlântica; Salvaterra, Soure e Cachoeira do Arari, no pólo Marajó; Santarém, Alenquer e Monte Alegre, no pólo Tapajós, e; Conceição do Araguaia, Marabá e Tucuruí, no pólo Araguaia/Tocantins.

Entretanto, com a dimensão tomada pelo PNMT pela importância atribuída a este pelo governo federal em função da receptividade de milhares de municípios brasileiros, fez com que as orientações impostas pelo PROECOTUR e pelo Programa Básico de Investimentos para a Dinamização do Turismo no Pará fossem desvirtuadas. Afinal, o PNMT não restringia o engajamento de municípios que não estivessem localizados em áreas predeterminadas pela influência dos pólos e das cidades estratégicas nele inseridas.

Assim, para que alguns municípios engajados não fossem excluídos de uma possível distribuição de recursos, o governo do estado adota uma nova configuração espacial que divide a totalidade do território paraense nos quatro pólos, sem, no entanto, levar em conta os limites reais de cada pólo determinados pelo PROECOTUR e pelo Programa Básico de Investimentos para a Dinamização do Turismo no Pará. Ou seja, todos os municípios que estavam ou queriam se engajar no PNMT eram incluídos, independentemente de sua localização, em um ou outro pólo, permitindo ao governo estadual alocar recursos para tais municípios sem entrar em conflito com os critérios estabelecidos por ele mesmo e pelo governo federal.

A justificativa do governo em priorizar o engajamento dos municípios no PNMT é que esta reorganização permitiria também redirecionar recursos para locais que tinham como aval o comprometimento do governo municipal com o desenvolvimento da atividade em seus limites, mesmo que estes não tivessem o turismo como um setor prioritário. Importante observar neste rearranjo conduzido pelo governo estadual é que ele abre espaço para que possam ser privilegiadas relações com fortes laços personalísticos que atendem as especificidades políticas locais em detrimento da racionalidade técnica que orienta o planejamento do desenvolvimento da atividade turística¹⁵.

Isto foi percebido não apenas entre os programas, mas também dentro da condução do próprio PNMT, onde era o Comitê Estadual que detinha o poder de escolher quais atores sociais seriam seus parceiros ou não. Estas práticas explicitam bem, segundo alguns autores (BAQUERO, 2003; MARTINS, 1997; VELOSO, 2006) as dificuldades da transição de uma sociedade clientelística para uma sociedade com relações horizontais e mais democráticas, onde na primeira prevalecem atitudes e comportamentos políticos tradicionais em que o personalismo e o patrimonialismo são práticas do cotidiano político.

De um lado, as características centralizadoras são evidentes quando, ao mesmo tempo em que o Estado define seus parceiros como uma maneira de ampliar os recursos e descentralizar atividades entre outros setores sociais, retém para si a direção e o controle da implementação do programa, seja no nível federal, estadual ou municipal.

¹⁵ São três as dimensões que incidem sobre o processo de planejamento do turismo, a saber: (a) a dimensão técnica, em que planejar é visto como um processo de elaboração de diagnósticos e prognósticos sobre a realidade do local de intervenção, formulação de planos e programas, definição de estratégias e metas, etc.; (b) a dimensão financeira, para que sejam definidas as fontes de financiamento com a finalidade de garantir a execução daquilo que foi programado, e; (c) a dimensão política, aonde planejar é um ato de tomar decisões sobre ações presentes e futuras; um ato político que envolve a escolha de alternativas, pessoas, grupos de interesses, partidos políticos, relações sociais, disputa de espaço e mercado, entre outras questões (CARVALHO JR, 2002, *apud* ALMEIDA, E.; COSTA, C., 2007). Importante neste contexto é entender que a sobreposição da dimensão política sobre a técnica e financeira pode inviabilizar o alcance dos objetivos propostos pelas políticas analisadas.

Por outro lado, as características descentralizadas identificadas no processo de implementação do PNMT propiciadas pelas redes, se definem pela constituição dos Comitês (federal e estadual) e dos Conselhos municipais, que garantem a variedade institucional que amplia a sua atuação e permite tentar dar conta da complexidade da atividade turística. A forma de intercâmbio entre essas várias organizações, baseada na atribuição de tarefas entre os órgãos federais, estaduais e municipais, entremeados pela mesma forma de intercâmbio com outros órgãos formais de articulação representados pelo setor não-estatal, distancia esse programa das políticas tradicionais e o aproxima de uma dimensão baseada no compromisso democrático.

Entretanto, como se tratou de uma experiência inovadora de política pública para a atividade turística, concluiu-se que problemas como as expectativas não satisfeitas pela lógica inerente a cada setor, a falta de confiança e comprometimento, a exclusão de grupos não organizados, os conflitos entre organizações diferentes e a inabilidade na gestão dos processos, principalmente no nível municipal, encontraram espaço profícuo na estrutura proposta pelo PNMT.

Em 2002, no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a principal política para o desenvolvimento do turismo é o Programa Nacional de Regionalização do Turismo - PRT, uma variação mais ampla do PNMT, que substitui a escala municipal pela regional. Ou seja, não são mais os Conselhos Municipais os protagonistas do Programa, mas as Instâncias de Governança que representam um grupo de municípios agregados por suas características regionais. Dadas as suas especificidades, o PRT consolida para a sua implementação, a formação dessas Instâncias caracterizadas por Conselhos, Fóruns, Consórcios, etc...para um âmbito maior de atuação.

Para justificar a substituição do PNMT, a lógica defendida pelo governo é que este, no âmbito municipal, fincou as bases democráticas de diálogo e cooperação entre atores sociais

através de Conselhos¹⁶, os quais são como esteio para a implementação de um turismo sustentável no local. Assim, considerando estar o município já “sensibilizado e consciente” pelo PNMT para a atividade turística através de um planejamento responsável¹⁷, o PRT agrega tais municípios em regiões, ligando-os por “Roteiros Turísticos”. O que se explora turisticamente não é mais o município e sim a região.

Na Paraíba, a responsabilidade de conduzir as ações delineadas pelo Programa de Regionalização do Turismo e definir os Roteiros Turísticos do Estado é da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico – SETDE. Para dar início à implementação do programa no âmbito estadual, a orientação dada pelo Ministério do Turismo era de que cada estado da federação deveria adotar três roteiros turísticos e entre estes escolher aquele que pudesse ter mais condições de alcançar, a partir da priorização de investimentos e alocação de recursos específicos na oferta existente, os padrões exigidos pelo turismo internacional.

Das três primeiras regiões apresentadas pelo governo estadual, agregaram-se hoje mais seis regiões, perfazendo um total de nove regiões turísticas na Paraíba que contemplam praticamente todo o território paraibano. Poucos são os municípios que não estão incluídos em uma ou outra região turística. O novo mapeamento foi apresentado pela SETDE e aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Turístico do Estado - CONDETUR em agosto de 2007, como resultado de um levantamento superficial dos recursos turísticos, e não atrativos turísticos, apresentados por tais municípios. Esse evento pontual, aparentemente orientado por questões técnicas, marca o estágio atual do PRT na Paraíba.

4. Em conclusão, alguns cenários e inquietações

16 Sobre as críticas aos conselhos de turismo ver Roscoche (2003); Fortes e Sampaio (2003) e Endres (2002a.).

17 Baseado no tripé “Conselho Municipal” – “Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável do Município” e o “Fundo Municipal.

Os casos do Pará e da Paraíba, vistos pelo prisma de como realmente o turismo, planejado a partir das políticas governamentais, pode contribuir para o desenvolvimento local, permitem o levantamento de dois cenários que justificam a necessidade de aprofundar as pesquisas sobre o tema.

O primeiro cenário é pessimista. Primeiro porque reflete que as atuações inerentes às especificidades das relações forjadas no âmbito estadual podem colocar em xeque não apenas as possibilidades de resultados que estejam mais próximos aos objetivos demandados pelos programas federais, mas a própria viabilidade de sua implementação no local. No caso do PRT, no qual a sua dimensão técnica se reflete na forma de delimitar territorialmente os investimentos, a ampliação no número de regiões pode vir a diluir os recursos que antes deveriam ser direcionados de forma estratégica para apenas uma região, que depois de consolidado seu desenvolvimento turístico, este se estenderia às demais.

Segundo porque, da mesma forma que no PNMT, no PRT a constituição das redes é uma imposição de agentes externos ao local, seja na orientação de países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento, como na relação Organização Mundial de Turismo – Ministério do Turismo; seja na imposição deste último que condiciona as ações do governo estadual em exigir a formação das Instâncias e dos grupos de municípios em cumpri-la.

Essas relações percebidas tanto o PNMT como o PRT, caracterizam estes programas como políticas constitutivas ou estruturadoras, que segundo Frey (2000: 224-225) “determinam as regras do jogo e com isso as estruturas dos processos e conflitos políticos (...), desenvolvidas e enfaticamente defendidas pelas agências internacionais de desenvolvimento para aumentar a governabilidade e a eficiência da *development administration*’ nos países do terceiro Mundo”. Corroborando essa afirmação Silva (1998) argumenta que há um, processo de “domesticação”, onde esses organismos “indicam” aos países em desenvolvimento quais “reformas” devem ser feitas, onde os itens descentralização e novos arranjos inter/intra-governamentais devem ser

priorizados para a modernização do Estado. Assim, no contexto do PRT, o discurso governamental defende a ampliação das ações de cooperação e parceria, tornando obrigatório para a sua implementação que cada Roteiro tenha a sua Instância de Governança Regional definida e atuante.

Ao contrário do que se observa na literatura (LUBAMBO; COELHO; MELO, 2005) sobre a formação dos conselhos em setores como saúde, educação e habitação entre outras áreas, como construção participativa de políticas sociais, a obrigatoriedade observada no setor turístico caracteriza-se mais como uma exigência externa e do que fruto de demandas internas dos atores direta e indiretamente envolvidos com a atividade. Esta situação é agravada pelas percepções sobre o Estado, as instituições públicas e o governo que orientam o comportamento dos atores no espaço político. Confiança, parceria, colaboração e comprometimento ainda são condições que estão pouco presentes na maioria das arenas políticas formalmente institucionalizadas (ENDRES, 2002a; FUKS, M. & PERISSINOTO, R., 2006; FUKS, M., PERISSINOTO, R. & RIBEIRO, 2003; GAZETA, 2004; DRAIBE, 1998).

É fato que esses novos arranjos institucionais, marcadamente caracterizados pela noção de redes nestes dois programas governamentais – PNMT em 1994 e PRT em 2002 – tem na prática descentralizadora propiciada por mecanismos participativos como os comitês e os conselhos tentar tornar mais eficientes as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Entretanto hoje, como argumenta Burity (2005), o que se percebe nesta transição é que a prática articulatória de formação em redes foi reescrita em termos de uma relação de colaboração com o Estado, as quais se perfaziam mais em redes de políticas ou programas governamentais, sujeitas ao poder de convocação e às regras de operação dos governos. Neste sentido e diante da proposta do PRT para a Paraíba, alguns questionamentos são inevitáveis: como estas práticas vêm se efetivando a ponto de se afirmar que está havendo um desenvolvimento local? Que

canais tem sido efetivamente acionados neste sentido? De que forma está se dando a gestão dos sujeitos sobre estes encaminhamentos?

Diante deste contexto e no que diz respeito às possibilidades de incitar uma cultura política de participação e colaboração no processo de implementação de políticas, o segundo cenário é mais otimista. Pois, parte do princípio de que a ampliação das Regiões Turísticas definidas pelo governo da Paraíba, independentemente dos interesses não explícitos dessa ação, é uma forma de estímulo aos municípios, que antes não teriam a chance de se inserirem no programa, de se organizarem por meio das Instâncias de Governança Regional e tentar uma participação mais ativa no mercado turístico e uma maior e mais qualificada participação política também.

Neste cenário as redes formalizadas, mesmo que de maneira obrigatória, podem estimular os grupos locais a se organizarem em associações para poder participar dessa arena política possibilitando, assim, a produção de um capital social que incida sobre o desenvolvimento do local. Pois, como argumenta Nogueira (1999: 82), a sociedade civil não é imediatamente política, essa dimensão precisa ser construída para funcionar como base de um outro projeto de hegemonia que seja popular, democrática e libertadora frente às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital. “Somente essa sociedade civil pode ser vislumbrada como plataforma para que se redesenhe democraticamente o Estado, ou seja, para que se avance rumo a uma reforma qualitativa e substantiva do Estado”.

De maneira geral, no contexto desta experiência específica e local caracterizado pelas ações e propostas de implementação do PRT na Paraíba, analisar como o Estado está conduzindo esta política, que se fundamenta na força endógena para atender a padrões internacionais de consumo turístico, é uma tentativa de contribuir para o aprimoramento do processo de planejamento turístico que é também um processo político.

6. Referências

ALMEIDA, Érica; COSTA, Carlos. O planejamento turístico entre municípios brasileiros de pequena e média dimensão. *Observatório de Inovação do Turismo – Revista Acadêmica*. V. II, n. 1, março, 2007, p. 1-20.

BARQUERO, Antonio Vázquez. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: UFRGS/Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 21, nov, 2003. p. 83-108.

BOISIER, Sergio. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. In: *Revista de Planejamento e políticas públicas*. nº 19 – jun. IPEA: Brasília, 1999 p. 307-343.

BRASIL – MINISTÉRIO DO TURISMO. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros dos Brasil.*, 2004.

BRAMWELL, Bill. Selecionando instrumentos de política para o turismo sustentado. In: THEOBALD, William F. (org.) *Turismo global*. São Paulo: SENAC, 2001. p. 375-392.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova: Revista de cultura e política*. n.º 36, 1995.

BURITY, Joanildo A. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 63-107.

CORIOLOANO, Luzia Neide. *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate a pobreza*. São Paulo: Annblume, 2006.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.

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

DRAIBE, Sonia. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Caderno de Pesquisa. Campinas, SP, NEPP-UNICAMP*, n. 35, 1998. p.1-25.

ENDRES, Ana Valéria. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e a constituição do Conselho Municipal de Turismo: em análise, Belém do Pará. *Veredas Revista Científica de Turismo*, João Pessoa, v. 1, n. 1, , 2002 a. p. 89-108

_____. Planejamento Estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. *Turismo em Análise*, São Paulo, v. 13, , 2002 b. p. 1-114

_____. O papel governamental na formulação e implementação de políticas públicas de turismo: o contexto amazônico. *Revista do IESP*, João Pessoa, v. II, n. 2, ,2001. p.43-58

FERNANDES, Antônio Sérgio; BONFIM, Washington L. S. A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 131-152.

FORTES, Simone C.; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Planejamento turístico local: uma superação de processos assembleíais e de localismos exagerado. In: Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul. *Anais*. Caxias do Sul: UCS, 2003. CD-ROM.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Política Públicas*. N. 21, jun, 2000. p. 211-259.

FUKS, Mario; PERISSIONATTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. V. 21. n. 60, fevereiro, 2006. p.67-81.

FUKS, Mario; PERISSIONATTO, Renato; RIBEIRO, Ednaldo A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*. N. 21, nov, 2003. p. 125-145.

GAZETA, Alexandre P. Democracia e participação social: a experiência dos conselhos municipais de saúde no interior de São Paulo. *Em Tese - Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. V. 2, n. 1 (2), jan/jun, 2004, p. 1-19.

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

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n.º 58, 2003. p.193-224.

LECHNER, N. Reforma do estado e condução política. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n.º 37, 1996. p. 33-56.

LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MARQUES, Eduardo C. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. . *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. V. 21. n. 60, fevereiro, 2006. p.15-81.

MARTINS, Luciano. Estado e sociedade: uma mudança de parâmetros. In: *SOCIEDADE e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: FUNDAP, 1998. p. 35-44.

_____. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, n.8. Brasília, 1997. p. 8-56.

MOLINA, S., RODRIGUEZ ABITIA, S. *Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina*. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil. In: RICO, E.; DESENSZAJN, R. R. (Orgs). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. p. 69-90.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, n 31, outubro, 1991. p. 25-40.

REIS, Bruno Pinheiro W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 21, nov, 2003. p. 35-49.

RODRIGUES, A. A. B. *Turismo: desenvolvimento local*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

ROSCOCHE, Luiz F. A estrutura organizacional de um conselho municipal de turismo. In: *Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul*. Caxias do Sul: UCS, 2003. CD-ROM.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006. p. 20-44.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n.º 58, 2003. p. 225-252.

YOUEL, Ray. *Turismo: uma introdução*. São Paulo: Contexto, 2002.