



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO

Pós-graduação Stricto Sensu
Mestrado Profissional em Turismo

Mariana Tomazin

**INCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
DISTANCIAMENTO ENTRE TEORIA E PRÁTICA DO PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL. ESTUDO DE
CASO: ARACATI E JIJOCA DE JERICOACOARA (CE).**

Brasília – DF

2016



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO

Pós-graduação Stricto Sensu
Mestrado Profissional em Turismo

Mariana Tomazin

**INCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
DISTANCIAMENTO ENTRE TEORIA E PRÁTICA DO PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL. ESTUDO DE
CASO: ARACATI E JIJOCA DE JERICOACOARA (CE).**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Turismo da Universidade de Brasília: Turismo, Cultura e Desenvolvimento Regional, na linha de pesquisa de Desenvolvimento, Políticas Públicas e Gestão no Turismo, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marutschka Martini Moesch

Brasília – DF

2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

TT655i Tomazin, Mariana
Inclusão Social e Políticas Públicas:
Distanciamento entre teoria e prática do Programa de
Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil.
Estudo de caso: Aracati e Jijoca de Jericoacoara
(CE). / Mariana Tomazin; orientador Marustchka
Martini Moesch. -- Brasília, 2016.
194 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em
Turismo) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Programa de Regionalização do Turismo. 2.
Inclusão social e turismo. 3. Políticas públicas de
turismo. 4. Aracati e Jijoca de Jericoacoara (CE).
I. Moesch, Marustchka Martini, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO

Pós-graduação Stricto Sensu
Mestrado Profissional em Turismo

Dissertação de autoria de Mariana Tomazin, intitulada *Inclusão Social e Políticas Públicas: Distanciamento entre teoria e prática do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Estudo de Caso: Aracati e Jijoca de Jericoacoara (CE)*, submetida ao Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Turismo, em 04/07/2016, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

Prof. Dra. Marutschka Martini Moesch
Orientadora
CET/UnB

Prof. Dr. Mário Carlos Beni
CET/UnB

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Departamento de Geografia/UnB

Suplente:

Prof. Dr. Prof. Dr. Antonio Carlos Castrogiovanni
Departamento de Geografia/UFGRS

Aos esquecidos, negados, excluídos,
marginalizados, reprimidos e
oprimidos.
Que as luzes dos holofotes
ultrapassem as barreiras
hegemônicas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a luz divina que me ilumina, me conforta e me fortalece. Jamais imaginaria que aqui, em Brasília, no encontro profundo comigo mesma e com essa energia transcendental, me fortaleceria. Gratidão Deus por todos os encontros possibilitados.

Agradeço imensamente ao meu porto seguro, família, palavras não são suficientes para expressar minha gratidão, logo, traduzo meu muito obrigada por um sentimento, o amor. Mãe, minha protetora e amiga. Pai, a sensibilidade travestida em ser. Lícia, minha mana que sempre cuida e me ampara. Jú pelos aprendizados vividos e fortalecidos. Felipe meu irmão iluminado que tanto admiro. Aos agregados que se fazem muito presentes em minhas construções, os irmãos que a vida me deu, Rodrigo e Ricardo. E por fim, minha imensa gratidão aos meus pequenos, Victor e Lívia, que a cada encontro me ensinam mais sobre o amor. Gratidão família por possibilitarem todos meus voos e sonhos, passarinha vive longe, mas se faz presente na distância, porque não há barreiras que superem o que sentimos.

Agradeço imensamente a minha amiga Marustchka Moesch, que me acolheu e fez do encontro com o conhecimento uma aventura encantadora. Você me inspira por toda sua trajetória. Obrigada pelas parceiras, pelo carinho, pelo cuidado, o que sinto por você se traduz em amor e admiração.

Agradeço aos anjos que a vida me enviou Camila e Drika, juntas fizemos com que as dificuldades fossem amparadas e construímos com o espaço de uma casa um lindo encontro de amizade, carinho e cuidado. Vocês foram essenciais nessa minha trajetória e seguimos juntas, mesmo que a vida nos permita caminhos diferentes. Eu amo muito vocês meninas, gratidão por tudo, gratidão por serem uma força motriz nessa caminhada, gratidão por todos os momentos lindos que vivemos e por muitos outros que virão.

Na surpresa dos anjos Brasília me possibilitou novamente o encontro com mais um, Samira, acho que não sabemos explicar de forma racional o que representamos uma para outra. Você, mulher de cabelos, alma e coração é linda e nessa beleza tua eu vejo a minha, e assim seguimos sendo duas, embora quando juntas, somos uma única luz que irradia. Obrigada Sami por materializar o amor nessa amizade.

Sou muito grata também as pessoas que hoje não tenho tão próxima, mas que foram essenciais na minha acolhida em Brasília, Dona Gui e Seu Giordete, as meninas da pensão, Alê, Su, Bi e Missy e é claro, Dona Sônia.

Aproveito aqui para registrar meu enorme agradecimento aos amigos do Centro de Excelência em Turismo, que fizeram do bom convívio uma oportunidade para meu crescimento pessoal, em especial a querida Ana Rosa, Lívia, Mozart, Everaldo, João Paulo e Tatielle. Agradeço também aos professores Neio, Neuza e Donária pelo carinho. E expresso também minha gratidão ao Prof. Beni, que nos encontros mostrou-se um ser tão humilde e querido, possibilitando ricas trocas de conhecimento.

Aos amigos do mestrado agradeço pelos momentos vividos e pelas angústias compartilhadas. Não poderia deixar de citar um anjo que muito me acalmou nessa caminhada, Natanry e outro, que muito me agitou, Vinicius, duas pessoas que sem mesmo me conhecer já estenderam as mãos e muito me ajudaram, gratidão Nat e Vini pela amizade.

Aos amigos mais próximos da caminhada, que acolhi e também me acolheram, Tati por todo o cuidado. Cléa pela amizade e por momentos lindos e loucos vividos. Carol, Leonor, Vítinho, Thiago, Lu, Thalita, Kezya e Aninha, muito obrigada meus queridos pela boa companhia.

Agradeço também aos alunos da disciplina de Estudos do Turismo III e aos do Estágio Supervisionado, que muito me possibilitaram uma experiência incrível no ensinar e no aprender.

Agradeço ao Prof. Castro e ao Prof. João Paulo por terem participado de minha banca de qualificação e agradeço ao Prof. Beni e ao Prof. Fernando Sobrinho pela participação na banca final, sou muito grata pelas contribuições e considerações.

Agradeço ao CNPq pelo recurso financeiro que viabilizou a realização de minha pesquisa de campo, viver e ver os lugares que percorri muito me instigou e instiga a questionar e a materializar as inquietações em forma de pesquisa.

São muitos os queridos que levo comigo, os amigos distantes que se fizeram presentes, os novos amigos que apareceram. Todo encontro, toda história, fazem parte do meu ser. Então sem ser citar mais nomes eu agradeço a vida por tantos amigos, amores, sabores, aprendizados, sonhos e histórias.

*Afinal o que está errado?
Tudo está errado?
Ou quase tudo?
Ou somente o ponto mais alto da
pirâmide?
Pois bem, se for este o ponto,
Os tijolos que compõem a base
dessa pirâmide,
Juntos e unidos, constroem um
novo alicerce.*

Rafael Gama Corbeta, Titica
Amigo querido!

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar os impactos sociais sobre a qualidade das políticas públicas no campo do turismo, tendo como indicador a inclusão social e como objeto de estudo o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil do Ministério do Turismo, o qual foi implementado em 2004 e requer uma análise crítica após 10 anos de execução. O método utilizado na investigação foi o materialismo histórico dialético, pois desvelar a essência do fenômeno estudado e não ficar na descrição restrita do mesmo, requer estabelecer as contradições entre teoria/prática, objetividade/subjetividade do processo histórico ocorrido. Para melhor desvelar a problematização proposta sobre quais foram, no processo histórico concreto dos territórios, os impactos sociais do PRT e se sua ação indutora contribuiu para a inclusão social ou limitou-se a uma política pública restrita aos interesses de mercado, adotou-se uma abordagem qualitativa, consistindo da construção do referencial teórico sobre as teorias sociais relacionadas geradoras de categorias operatórias como: desenvolvimento, inclusão social, cidadania, turismo, políticas públicas de turismo, regionalização, roteirização. No traçado metodológico utilizou-se da análise documental (CELLARD, 2012) sobre o processo de regionalização do turismo, como ação indutora do Ministério do Turismo, entre os anos de 2004-2014, somado ao trabalho de campo com entrevistas e observação livre com o estudo de caso múltiplo de 02 destinos indutores - Aracati e Jijoca de Jericoacoara, localizados no Estado do Ceará, permitindo, assim, a construção de evidências referentes ao processo do tipo de desenvolvimento e dos impactos sociais da política pública expressa pelo PRT. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal serviram como indicadores sociais somados ao Índice de Competitividade do Turismo Nacional – 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional (FGV, MTUR, SEBRAE). As evidências possíveis pelo método do MHD permitiu observar o distanciamento existente entre teoria e prática do PRT, posto que a opção ideológica adotada pelo MTur em relação à concepção do turismo e de desenvolvimento pelo turismo delineia-se em uma ação fragmentada, na qual tanto a comunidade, quanto as instâncias de governança são pautadas pela concepção do mercado, o que impossibilitou o impacto social emancipador da comunidade local pelo PRT, embora em seu plano abstrato formal a teoria se apresente como uma possibilidade.

Palavras-chave: Inclusão social. Turismo. Políticas Públicas de Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Aracati (CE). Jijoca de Jericoacoara (CE).

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the social impact on the quality of public policies in the field of tourism, with the indicator of social inclusion and as an object of study the Regionalization Program of Tourism - Routes of Brazil's Ministry of Tourism, which was implemented in 2004 and requires a critical analysis after 10 years of implementation. The method used in the research was the dialectical historical materialism, for revealing the essence of the phenomenon studied and not to be restricted in the description of it requires to establish the contradictions between theory / practice, objectivity / subjectivity of the historical process occurred. To better reveal the problematic proposal on which were, in this historical process of the territories, the social impacts of the PRT and its catalytic action has contributed to social inclusion or merely a public policy restricted to market interests, it adopted one qualitative approach, consisting on deconstruction the theoretical framework on related social generator theories of operative categories as: development, social inclusion, citizenship, tourism, public policies for tourism, regionalization, routing. Methodological route was used documentary analysis (Cellard, 2012) on the tourism regionalization process, such as catalytic action of the Ministry of Tourism, between the years 2004-2014, added to the field work with interviews and free observation with multiple case study of 02 destinations inducers - Aracati and Jijoca Jericoacoara, in the State of Ceará, thus allowing the construction of evidence relating to the type of development process and social impacts of public policy expressed by the PRT. The Municipal Human Development Index and the Municipal Development FIRJAN Index served as social indicators added to Competitiveness of National Tourism - 65 destinations inducers of Regional Tourism Development (FGV, MTUR, SEBRAE). Possible evidence for MHD method allowed to observe the existing gap between theory and practice of PRT, since the ideological option adopted by MTur in relation to the design of tourism and development at tourism delineating in a fragmented action, in which both the community, as governance bodies are guided by the concept of the market, which prevented the emancipatory social impact of the local community by PRT, although in its formal abstract plan theory is presented as a possibility.

Keywords: Social inclusion. Tourism. Public tourism policies. Regionalization Program Tourism. Aracati (CE). Jijoca Jericoacoara (CE).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

DIAGRAMA

Diagrama 1. Sistema de Gestão	95
-------------------------------------	----

ESQUEMA

Esquema 1. Triangulação dos dados da pesquisa	76
---	----

FIGURAS

Figura 1. Fatores de exclusão e inclusão social.....	59
Figura 2. Cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	73
Figura 3. Índice de Competitividade do Turismo Nacional	75
Figura 4. Campos do quadro teórico da pesquisa.....	77
Figura 5. MACRO PROGRAMA 4 do PNT 2003-2007.....	97
Figura 6. Diretrizes Operacionais do PRT	99
Figura 7. Organograma dos Macroprogramas do PNT 2007-2010	102
Figura 8. Gestão Compartilhada do PRT	107
Figura 9. Mapa do Turismo Brasileiro, atualizado em 2013	113
Figura 10. Índice de Exclusão Social - 2000	119
Figura 11. Índice de Exclusão Social - 2010:	120
Figura 12. IDHM 2010 e seus componentes – Aracati/CE	127
Figura 13. : IFDM 2015 – Aracati (CE). Ano Base: 2013.....	128
Figura 14. Evolução anual (2005 a 2013) – Emprego & Renda. Aracati (CE)	129
Figura 15. IDHM e seus componentes – Jijoca de Jericoacoara/CE.....	146
Figura 16. IFDM 2015 – Jijoca de Jericoacoara (CE). Ano Base: 2013	147
Figura 17. Evolução anual (2005 a 2013) – Emprego & Renda. Jijoca de Jericoacoara (CE)	148

QUADROS

Quadro 1. Mapa estrutural das sociedades capitalistas	38
Quadro 2. Estado visto pelos tipos de cidadania.....	51
Quadro 3. Autores e definições de capital social.....	55

Quadro 4. Etapas da análise documental	68
Quadro 5. Ferramenta utilizada para a realização da análise documental.....	69
Quadro 6. Estrutura de coordenação do PRT	111
Quadro 7. Caracterização de Aracati/CE	123
Quadro 8. Caracterização de Jijoca de Jericoacoara/CE	143
Quadro 9. Comparativo de controle de meios de hospedagem por nativos X pessoas de fora de Jericoacoara	149

LISTA DE SIGLAS

ABAV – Associação Brasileira das Agências de Viagens
AIEST – Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme
APA – Área de Proteção Ambiental
BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo
CADASTUR – Serviço de cadastramento para prestadores de serviços turísticos
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CE – Ceará
CRAS – Centros de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTUR – Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo
EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FJP – Fundação João Pinheiro
FORNATUR – Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo
IADH – Instituto de Assessoramento para o Desenvolvimento Humano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
INVTur – Sistema de Inventariação da Oferta Turística
MA – Maranhão
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MTur – Ministério do Turismo

MHD – Materialismo Histórico Dialético
OMT – Organização Mundial do Turismo
ONU – Organização das Nações Unidas
PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PI – Piauí
PIB – Produto Interno Bruto
PLANTUR – Plano Nacional de Turismo
PNB – Produto Nacional Bruto
PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT – Plano Nacional de Turismo
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRT – Programa de Regionalização do Turismo
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RINTUR – Relatório de Informações Turísticas
SAGET – Sistema Automático de Gerenciamento dos Prestadores de Serviços Turísticos
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1: OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO PELO TURISMO ..	22
1.1. PARA ALÉM DO CRESCIMENTO ECONÔMICO - O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL	22
1.1.1 O CONCEITO DE REGIÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	28
1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM TURISMO E O PAPEL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	36
1.2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A REGULAÇÃO SOCIAL	36
1.2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E SUA ORDENAÇÃO NO TERRITÓRIO.....	41
1.3 TURISMO E CIDADANIA: O DESAFIO DA INCLUSÃO SOCIAL	48
CAPÍTULO 2: A MATERIALIDADE HISTÓRICA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO	64
2.1 CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	64
2.2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	77
2.2.1 MATERIALISMO HISTÓRICO DIALÉTICO	77
2.2.2 CATEGORIAS OPERATÓRIAS DE ANÁLISE A <i>PRIORI</i>	80
2.2.3 CATEGORIAS OPERATÓRIAS DE ANÁLISE A <i>POSTERIORI</i>	83
2.4 A MATERIALIDADE HISTÓRICA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL.....	92
2.4.1 POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL	108
CAPÍTULO 3 - INCLUSÃO SOCIAL: PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E EMPODERAMENTO PELO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL	115
3.1 CONTEXTUALIZANDO O MOVIMENTO DA TOTALIDADE/FRAGMENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO: O TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ.....	118
3.2 ANÁLISE DAS PRÁXIS DO TURISMO EM ARACATI (CE)	122
3.3 ANÁLISE DAS PRÁXIS DO TURISMO EM JIJOCA DE JERICOACOARA (CE).....	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
PÓS-FÁCIO.....	179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	180
APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA	191

ANEXO 1 – QUADRO SOBRE A VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL E MARCOS DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO TURISMO..... 193

INTRODUÇÃO

No modo de produção vigente a imposição do modelo de vida dominante na lógica do sistema capitalista é notória e nos escancara uma realidade latente: a possibilidade de uma sociedade solidária consolidada em um processo emancipatório cada mais vez se distancia, ao passo que, o aumento das disparidades é gritante.

Frente às discussões do que é posto como desenvolvimento – questão muitas vezes reduzida apenas para o direcionamento econômico – após 13 anos de existência do Ministério do Turismo, responsável pela política pública em turismo, indaga-se sobre o tipo de desenvolvimento que está sendo proposto pelas políticas públicas de turismo e se o turismo entendido como um fenômeno social complexo permite o desenvolvimento territorial com inclusão social.

Analisando o contexto das políticas públicas de Turismo com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, o qual tem como propósito priorizar o turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico do País, foi lançado o Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007). Esse documento consistia em premissas e ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do turismo como fator de construção da cidadania e integração social (BRASIL, 2003).

Os vetores do PNT (2003-2007) alinhados aos princípios orientadores do governo do Presidente da República da época, Luiz Inácio Lula da Silva, apresentavam os seguintes pontos: “redução das desigualdades regionais e sociais; geração e distribuição de renda; geração de emprego e ocupação; equilíbrio do balanço de pagamentos” (BRASIL, 2003, p.20).

Em 2004, foi implantado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil como uma possibilidade de política pública mobilizadora e fundamentada em um processo de gestão descentralizada, que abarcava o entendimento do desenvolvimento com o viés da inclusão social (BRASIL, 2004). Passado mais de 10 anos é preciso avaliar criticamente a política de desenvolvimento proposta pela pasta do turismo.

Parte-se assim, para a análise sobre a qualidade dos impactos destas políticas públicas em seu alvo – o território – como se estabelece essa práxis–

para além do discurso abstrato-formal das mesmas. Pois, como coloca Neto (2006, p.13) “o território é moldado pelas decisões dos agentes econômicos e pelas políticas públicas sobre ele implementadas (ou com influência sobre ele) ao longo do tempo, pela qualidade conjuntural e de longo prazo dessas decisões e políticas”.

As inquietações presentes nessa investigação se fortalecem a partir da leitura da obra – O Espaço do Cidadão, de Milton Santos (2007), onde o sujeito permeia a construção (ou resgate) da cidadania, e sua garantia plena reflete no empoderamento dos atores sociais participativos, e não meramente como objetos de um processo. Contudo, como essa política pública que parece ser tão próxima e ao mesmo tempo se faz distante, complexa e dialética, apreende o sujeito determinante do processo em que deveria ser o fim? A inclusão social é possibilitada por qualquer tipo de turismo?

É nesse contexto que o problema de pesquisa desta investigação se arma: o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil contribuiu para a inclusão social, via desenvolvimento do turismo, ou limitou-se a uma política pública restrita aos interesses de mercado?

Para encaminhar a reflexão sobre o problema de pesquisa tem-se como objetivo geral: analisar os impactos do Programa de Regionalização - Roteiros do Brasil como o processo de inclusão social das comunidades pertencentes aos destinos indutores de Aracati/CE e Jijoca de Jericoacoara/CE.

Para se alcançar o objetivo geral definido na pesquisa, delinearam-se os seguintes objetivos específicos:

- Analisar como se processou historicamente o desenvolvimento do turismo nos destinos indutores: Aracati (CE) e Jijoca de Jericoacoara (CE) entre 2004-2014.
- Verificar as políticas públicas existentes de turismo no recorte territorial da pesquisa e os possíveis impactos na inclusão social;
- Desvelar se a existência abstrato-formal das políticas públicas do MTur- PRT foi suficiente para a implantação do turismo como processo de inclusão social na região;
- Analisar a existência de redes de cooperação induzidas pelo PRT como possibilidade de empoderamento e participação dos diferentes atores sociais;

- Analisar as alterações no IDHM e do IFDM desde a implantação do PRT no recorte espacial.

O primeiro capítulo desta dissertação consistiu na construção do referencial teórico sobre as teorias relacionadas à pesquisa: como desenvolvimento, desenvolvimento regional, região, Estado, turismo, políticas públicas de turismo, inclusão social e cidadania, tecendo o que vem sendo dito sobre o tema-tese, posto que se optou por uma concepção materialista histórico dialética na reconstrução do problema e evidências a ser abordado, por entender o turismo como uma prática social histórica portadora de contradições nem sempre aparentes.

Apresentou-se a discussão teórica sobre desenvolvimento para além do crescimento econômico, a partir dos autores Lima (2013), Sachs (2004 e 2007), Ivo (2013), Wolfe (1976), Boisier (2001), Nery (2013) e Sen (2010); seguida da discussão sobre desenvolvimento regional, região, política regional, governança e cooperação utilizando as abordagens de Boisier (1996), Silveira (2010), Dallabrida (2010), Oliveira e Lima (2003), apresentou-se na sequência a discussão sobre Estado e Políticas Públicas, abarcando a discussão sobre Políticas Públicas de Turismo, a partir de Pereira (2008), Santos (2013), Carvalho (2002), Gastal & Moesch (2007), Beni (2006), Capece (2000), e por fim, apresentou-se a discussão sobre Turismo e Cidadania com Demo (1995 e 2006), Pinsky & Pinsky (2003), Baquero (2006), Santos (2007), Matos (2009) e Molina (2005).

No segundo capítulo – antítese - para se alcançar o objetivo geral proposto, o caminho metodológico iniciou na realização da análise documental, conforme Cellard (2012) sobre o processo de regionalização do turismo, como ação indutora do Ministério do Turismo, entre os anos de 2004-2014. A análise documental trata-se de uma técnica de coleta de dados que permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social.

Apresenta-se, dessa forma neste capítulo, a análise documental, consistindo em: análise preliminar, entendimento do contexto, o autor e os atores sociais em cena, a confiabilidade do documento, sua lógica interna, identificação da natureza, identificação dos conceitos chaves para reunião de todo material coletado, entre outros aspectos para, assim, suceder com a análise interpretativa e crítica, contendo os elementos de problemática e o

quadro teórico usado, contexto, autores, interesses, conflitos, natureza do texto, conceitos chaves.

[...] o pesquisador desconstrói, tritura seu material à vontade; depois, procede, a uma reconstrução, com vista a responder ao seu questionamento. Para chegar a isso, ele deve empenhar em descobrir as ligações entre os fatos acumulados, entre os elementos de informação, que parece imediatamente, estranhos uns aos outros, como o assinala Deslauries (1991.79) (CELLARD, 2008, p.304).

Apresentou-se também no capítulo 2 a lógica da metodologia empregada neste estudo, os caminhos trilhados, os instrumentos metodológicos utilizados, as categorias definidas e a contextualização do objeto da pesquisa – o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, o resgate histórico da construção dessa política pública de turismo, suas diretrizes políticas e operatórias.

O método adotado para a investigação é o materialismo histórico dialético, adequado para compreender a interpretação da realidade, cuja base se estabelece na *práxis*, relação teoria e prática, preocupação política, reconstrução histórica, desvelar o real contraditório com mediações/contradições e suas superações.

Os documentos selecionados para análise documental foram: Plano Nacional do Turismo – diretrizes, metas e programas 2003-2007; Plano Nacional do Turismo – uma viagem de inclusão, 2007- 2010; Plano Nacional do Turismo - o turismo fazendo muito mais pelo Brasil, 2013-2016; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, diretrizes políticas; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, 5 anos da Regionalização como política de desenvolvimento do turismo nacional; Portaria nº105, de 16 de maio de 2013, a qual institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá outras providências; Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional – Relatório Brasil apresentado nos anos 2008, 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014; Avaliação do Programa de Regionalização do turismo – Roteiros do Brasil, Resumo Executivo; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, diretrizes, publicado em 2013 e; os Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo

O terceiro capítulo – síntese - consistiu na realização do estudo de caso do recorte territorial da pesquisa, o qual utilizou-se da técnica de coleta de

dados, a partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal e para subsidiar também a análise dos impactos do PRT, utilizou-se o Índice de Competitividade do Turismo Nacional – 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, além de entrevistas com atores sociais representativos, a fim de apreender as lógicas do processo de implantação, planejamento, desenvolvimento e execução do PRT no recorte territorial.

Evidencia-se que a realização do trabalho de campo no recorte territorial, realizado no período de 19/02/16 a 04/03/2016, foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), como parte integrante do Projeto “Desenvolvimento territorial, endogenia e redes de cooperação, a partir do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil do Ministério do Turismo”, projeto este aprovado pela Chamada Universal - MCTI/CNPq N° 14/2014 (Processo de número: 448718/2014), sendo a pesquisadora da presente pesquisa bolsista de nível técnico superior do referido projeto.

Como a pesquisa permeia o processo de reconstrução de práticas sociais para estabelecer a relação teoria/prática da inclusão social pelas políticas públicas de turismo definiu-se como categorias operatórias a priori: matéria, práxis, historicidade, teoria/prática, totalidade/fragmentação, contradição/mediação, objetividade/subjetividade. E as categorias de análise, a posteriori: desenvolvimento, inclusão social, cidadania, turismo, políticas públicas de turismo, regionalização e roteirização.

No terceiro capítulo apresenta-se os estudos de caso realizados, contextualizando o movimento da totalidade/fragmentação do turismo no Estado do Ceará e a análise das práxis do turismo em Aracati e Jijoca de Jericoacoara.

Por fim, apresenta-se as considerações não tão finais da pesquisa, considerando que o movimento dinamiza-se no espaço/tempo e limita a concretude de uma conclusão, pois como afirma Morin (2003, p.37): “não existe ponto de vista absoluto de observação, nem o metassistema absoluto. Existe a objetividade, embora a objetividade absoluta, assim como a verdade absoluta, constituam enganos”.

CAPÍTULO 1: OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO PELO TURISMO

Posto que o objeto da pesquisa desta dissertação é o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, a discussão teórica-metodológica, inicialmente, girará em torno do debate sobre o que é desenvolvimento, a partir de autores como Lima (2013), Sachs (2004 e 2007), Ivo (2013), Wolfe (1976), Boisier (2001), Nery (2013) e Sen (2010); na sequência, a discussão perpassará pelo o entendimento dos conceitos de desenvolvimento regional, região, política regional, governança e cooperação utilizando as abordagens de Boisier (1996), Silveira (2010), Dallabrida (2010), Oliveira e Lima (2003).

Em um segundo momento, apresentar-se-á a discussão sobre Estado e Políticas Públicas, abarcando a discussão sobre Políticas Públicas de Turismo, a partir de Pereira (2008), Santos (2013), Carvalho (2002), Gastal & Moesch (2007), Beni (2006), Capece (2000).

E, por fim, o último subcapítulo constitui-se de uma discussão sobre Turismo e Cidadania, tendo como base teórica as perspectivas de Demo (1995 e 2006), Pinsky & Pinsky (2003), Baquero (2006), Santos (2007), Matos (2009) e Molina (2005).

1.1. PARA ALÉM DO CRESCIMENTO ECONÔMICO - O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL

O conceito de desenvolvimento é bastante complexo, o debate em torno dele é assunto de diferentes áreas do saber, dentre elas o Turismo. A tecelagem dessa construção inicia a análise, a partir do paradigma da vertente econômica avançando para a concepção de desenvolvimento pautado em acessos – educação, moradia, saúde, à renda e de aspectos de qualidade do bem-estar social.

É importante considerar que qualquer enumeração dos problemas sociais na América Latina, por si só, já justificaria uma retomada da reflexão sobre as teorias de desenvolvimento, posto que estas marcaram,

substantivamente, não apenas o imaginário intelectual, as ideias econômicas, mas também as decisões políticas de toda geração de economistas, cientistas políticos, sociólogos, historiadores, técnicos e burocratas (LIMA, 2013).

Conforme apontado por Sachs (2007), precisamos, mais do que nunca, do conceito de desenvolvimento por duas razões:

Primeiro, porque é um instrumento para avaliar o passado: para poder dizer que estivemos numa rota de mau desenvolvimento precisamos de um conceito normativo de desenvolvimento para comparar; sem ele, é como se jogássemos fora o termômetro para medir a temperatura do doente. Segundo: se queremos construir novos paradigmas, precisamos, por um lado, de um marco conceitual para a construção desses novos paradigmas e, por outro lado, da proposta e definição de projetos nacionais baseados numa estratégia de desenvolvimento. Portanto, mais do que nunca essa reflexão sobre o desenvolvimento é necessária (SACHS, 2007, p. 28).

Para tal, nas tramas do conceito de desenvolvimento, as ideias de crescimento econômico, dentro da lógica liberal e tecnocrata, estabelecidas pelo modo de produção capitalista estiveram muito enraizadas em sua compreensão. O processo de modernização, em seu histórico atrelado ao viés econômico, traz, em sua constituição, a industrialização e a urbanização. Sendo assim, a noção de desenvolvimento aparece nos horizontes da economia e da política e nos campos das práticas dos atores políticos e institucionalizados; no Pós-Segunda Guerra, como um mito fundador que articula passado, presente e futuro da sociedade (IVO, 2013).

Como nos diz o economista indiano Deepak Nayyar, o estudo do desenvolvimento na economia, mas também em outras ciências sociais, teve início nos anos 1950. Outro autor importante nessa temática, o polonês Ignacy Sachs, a tratar do que chamou de “curta história do desenvolvimento”, diz que o conceito nasceu ainda na Segunda Guerra Mundial, na Inglaterra. Segundo ele, os refugiados da Europa Leste e da Europa Sul foram convidados a pensar o que se faria nos seus respectivos países depois da guerra (LIMA, 2013, p. 93).

Nos albores da preocupação internacional com o “desenvolvimento”, quase que universalmente, seus propugnadores tinham por certo, que seu elemento central consistia em elevar a produção *per capita*, especialmente através da industrialização, o que exigiria a elevação, ao máximo, da taxa de

investimento “produtivo”. Este ponto de vista supunha, implícita ou explicitamente, o entendimento de que países industrializados e de altas rendas fossem “desenvolvidos” – situação invejável que os demais países pudessem alcançar (WOLFE, 1976).

O projeto de desenvolvimento na realidade brasileira inclusive é enraizado no ideário iluminista e ancorado num pacto fordista entre Estado nacional, burguesia e trabalhadores assalariados, como nos aponta Ivo (2013), o que nos remete ao enfrentamento da dualidade da concentração de riquezas e pobreza em nosso contexto latino-americano. A mesma autora nos aponta que:

O imperativo político da justiça social foi subordinado às operações de “eficacidade” e “produtividade” na distribuição de benefícios e apropriação dos bens públicos e naturais e, portanto, na “seletividade”, passando o valor da igualdade a ser considerado como um fim ilusório e utópico, em termo morais e políticos, ou entendido como um problema de ordem individual e meritório, o que aprofunda as disparidades em sociedade com estruturas sociais profundamente desiguais e com um contingente significativo de cidadãos submetidos à esfera da reprodução, no nível das necessidades (IVO, 2013, p. 14).

Durante duas décadas, o desenvolvimento continuou sendo quase um sinônimo de crescimento e agregação do Produto Interno Bruto¹ (PIB) e, acima de tudo, o PIB *per capita* era a medida do nível de desenvolvimento. Isso contribuiu para o domínio profissional dos economistas no tema de desenvolvimento, algo que gerou uma espécie de círculo vicioso do reducionismo econômico, que pouco ajudou a compreender a *verdadeira* natureza do fenômeno e o *design* de formas eficazes de intervenção promotora (BOISIER, 2001, tradução nossa).

Porém, o crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se não se amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades. Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior deve ser promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza,

¹ O Produto Interno Bruto – PIB representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um determinado período. O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia, e tem o objetivo principal de mensurar a atividade econômica de uma região. Na contagem do PIB, considera-se apenas bens e serviços finais, excluindo da conta todos os bens de consumo intermediários.

fenômeno este vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância (SACHS, 2004).

O conceito de desenvolvimento é muito mais abrangente que o conceito de crescimento econômico. Enquanto o último demonstra uma variação na taxa de crescimento do PIB, o primeiro representa a melhoria das condições socioeconômicas dos indivíduos. O desafio é duplo: definir o que significa essa melhoria e quais critérios para avaliá-la (VIEIRA; SANTOS, 2012).

Logo, o desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material, sendo o crescimento uma condição necessária, mas de alguma forma suficiente - muito menos é um objetivo em si mesmo - para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos (SACHS, 2004).

Não obstante, o desenvolvimento é fim e o crescimento é apenas o meio, posto que o desenvolvimento envolve dimensões que transcendem a questão econômica, tais como: a liberdade, a justiça, o equilíbrio e a harmonia, de tal modo que não pode considerar-se desenvolvida a sociedade, que por mais rica em termos médios e materiais, materializa a opressão e as desigualdades, de modo que o bem-estar de alguns acontece à custa da pobreza de outros (LOPES, 2006).

Nesse sentido, trata-se, então, de introduzir a questão da qualidade do desenvolvimento. Não basta que o avanço técnico seja apropriado apenas por alguns grupos sociais, pois ascensão de inovação e produção tecnológica deve beneficiar o maior número possível de pessoas e não gerar ou reforçar uma estrutura de privilégios (LIMA, 2013).

Todavia, como coloca Sachs (2007, p.22), a evolução da ideia do desenvolvimento se modificou, e essa evolução se caracterizou por uma complexificação crescente do conceito pluridimensional, “estamos muito longe da ideia de que o crescimento econômico resolve tudo. Este foi o ponto de partida. Agora estamos bem mais avançados”.

A construção política de desenvolvimento traz implícita, como contraponto crítico ao desenvolvimento econômico, uma demanda normativa de bem-estar e justiça social, que dialoga com a herança passada e as possibilidades do presente, de forma a orientar e explicitar contradições que determinam a questão social do nosso tempo (IVO, 2013, p.11).

Em trabalhos recentes da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)², o reconhecimento da posse e o exercício de um conjunto amplo de direitos por todos os integrantes da sociedade, assim como a participação de diferentes atores na definição do desenvolvimento, constituem os dois elementos-chave que condicionam a dimensão sociopolítica desse possível desenvolvimento, para além das questões econômicas (NERY, 2013).

Repensar as questões conceituais do desenvolvimento econômico permite reflexões sobre a busca de um novo modelo de desenvolvimento que associe o crescimento da produção com a melhora na distribuição e utilização dos bens e serviços em um ritmo que contribua para a melhor qualidade de vida (VIEIRA; SANTOS, 2012, p.368).

A Cepal, inclusive, tem defendido a homogeneização do tecido produtivo e a redução das disparidades sociais, por meio de políticas públicas universais e de uma rede de proteção social, pois, durante aproximadamente vinte anos, a hegemonia neoliberal interditou o debate sobre desenvolvimento econômico na América Latina. No entanto, a ascensão de governos progressistas, na última década, possibilitou a retomada de discussões sobre diferentes alternativas de desenvolvimento (NERY, 2013).

A obra de Amartya Sen³ (1983), mais recentemente disseminada entre nós, merece reflexão, pois introduz o enfoque das liberdades humanas, que dependem de outros determinantes, como as disposições sociais e jurídicas. O conceito de *entitlement* ou das capacidades está na raiz de suas abordagens (LIMA, 2013, p. 94).

²Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal: a organização foi responsável por elaborar um sistema analítico original que se tornou um poderoso instrumento de compreensão das características socioeconômicas da América Latina, combinando o desenvolvimento econômico com a construção de uma sociedade mais igualitária (NERY, 2013, p.44).

³Amartya Sen, economista indiano, foi premiado com o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel de 1998, pelas suas contribuições à teoria da decisão social e do "welfarestate" (Estado de bem-estar social, Estado-providência ou Estado social - um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia).

Sen (2010) defende que uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento econômico, considerando que o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que se leva e das liberdades que desfrutamos, sendo que o enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento - crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social.

O desenvolvimento, conforme o autor coloca, requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade –“pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010, p.16).

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas os meios principais, e deve-se reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória das diferentes liberdades, de modo a entender a notável relação empírica que vincula umas às outras.

Para tal, Sen (2010), pelo viés da perspectiva instrumental, nos apresenta cinco tipos distintos de liberdade, sendo eles:

(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar completando-se mutuamente. As políticas públicas visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas. [...] Na visão do “desenvolvimento como liberdade”, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral (SEN, 2010, p. 25).

Sachs (2007) coloca que, após a sequência dos trabalhos desenvolvidos pelo indiano Sen, é possível afirmar que, dentre as várias definições de desenvolvimento, o conceito supracitado é o que abarca todo o conjunto dos direitos humanos, desde os direitos políticos e cívicos, passando pelos direitos econômicos, sociais e culturais, e culminando nos direitos ditos coletivos, entre os quais está, por exemplo, o direito a um meio ambiente saudável.

Sachs também traz, em seus trabalhos, que “o desenvolvimento é a superação da heterogeneidade social” (Pinto, 1969 *apud* Sachs, 2007), posto que, hoje, sabe-se claramente que este objetivo tem que “andar de mãos dadas” com a diversidade cultural e com a diversidade biológica para que, assim, haja respeito à alteridade e possamos viver em um ambiente sustentável.

Há que se apontar que a crescente “subjetivação” e “intangibilidade” do conceito de desenvolvimento e sua medida norteiam para uma mudança de paradigma (BOISIER, 2001, tradução nossa).

1.1.1 O CONCEITO DE REGIÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Conforme o exposto parte-se da leitura de que o desenvolvimento, enquanto um processo social, é muito mais abrangente que o conceito de crescimento econômico. Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento está relacionado com a melhoria das condições de qualidade de vida dos indivíduos, por meio do processo de garantia de uma cidadania emancipada, sendo o processo constituído de práticas e constelações emancipatórias.

Ressalta-se que se desenvolvimento é tomado como um processo, todavia, não é possível estabelecer um modelo estático a ser seguido ou um estágio a ser galgado.

Para Boisier (1996), o estímulo nos processos de descentralização reverbera-se em uma megatendência universal, em função das crescentes demandas por maior autonomia da parte de organizações de base territorial incrustadas na sociedade civil de muitos países.

A partir dessa lógica que se estabelece, o autor apresenta três cenários interdependentes, os quais trazem a concepção contemporânea do desenvolvimento regional: um cenário contextual, um cenário estratégico e um novo cenário político (BOISIER, 1996).

O cenário contextual é o resultado da interação de dois processos, que estão presentes em todos os países, quais sejam: o processo de abertura externa, impellido pela força da globalização; e o processo de abertura interna,

impulsionado pela força da descentralização, sendo o primeiro essencialmente econômico, e o segundo um processo político (BOISIER, 1996).

O cenário estratégico, por sua vez, é construído a partir da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e novas modalidades de gestão regional, possibilitando o surgimento de uma nova forma de organização de diferentes arranjos territoriais (BOISIER, 1996).

Já o terceiro cenário, para se repensar o desenvolvimento regional, é um cenário político, o qual é construído sobre a interseção de dois processos - a modernização do Estado (do ponto de vista territorial) e as novas funções dos governos territoriais (BOISIER, 1996).

Ao invés de pleitear grandes e padronizados programas de desenvolvimento, como na década de 1970, as novas políticas de desenvolvimento estão baseadas na descentralização, no localismo e na articulação de diversos atores - como governo, sociedade civil e empresas privadas (GRANITO; MANTOVANI; CUNHA; RODRIGUES; BASÍLIO, 2007).

Evidencia-se, dessa forma, que os territórios organizados exercem um papel completamente novo atualmente, ao entrarem de vez na busca de competência e competitividade, balizando que a noção de território organizado não depende em nada da escala de tamanho (BOISIER, 1996).

Santos (2007, p.148), nessa perspectiva, coloca:

O ente regional assim definido não é um mero ajuntamento de municípios, por mais que estes estejam ligados funcionalmente. Trata-se de uma rede de solidariedades e conflitos, surgidos em função do mesmo movimento da história naquilo em que é abrangente, isto é, concernente ao conjunto.

Nesse mesmo sentido, Silveira (2010, p.230) utiliza-se do pensamento de Massey (1998), e defende que a especificidade e a identidade que constituem a região devem ser apreendidas enquanto resultado “da construção de uma constelação particular de relações sociais, reunião e articulação, simultaneamente”.

Ressalta-se que, além dos espaços físicos, ambientais, culturais, econômicos e políticos, para se identificar uma região é preciso conhecer sua história, a qual está em constante transformação. Sendo assim, não é pertinente elaborar uma análise da região de forma anacrônica, desrespeitando as mudanças ocorridas ao longo do tempo, posto que o espaço e o tempo são

as duas principais dimensões materiais da vida humana e estão interligados na natureza e na sociedade (VIEIRA; SANTOS, 2012).

Logo, uma região não é uma entidade física, mas sim, uma construção social, resultado de um processo de regionalização, sendo este processo (assim como seus resultados) em função dos objetivos daqueles que o encetam (PAIVA, 2005).

Entretanto, um dos desafios dos processos de análise regional é o de especificar e compreender as relações entre os atores, seus interesses, sua tessitura, os embates que promovem e os resultados, entendendo que a realidade é complexa e contraditória (SILVEIRA, 2010).

Nesse sentido, vale ampliar a análise sobre os impasses possíveis nesse cenário, pois, como Boisier (1996) alerta, as políticas econômicas de natureza global e setorial não são neutras, nem as únicas possíveis, elas atendem aos interesses particulares ou de grupos, que se beneficiam delas. Logo, se as regiões são expressões territoriais de grupos sociais com história, consciência territorial e expressão política, é importante saber quem são esses sujeitos – os quais devem ser ativos e não se caracterizarem apenas como objetos do processo (DALLABRIDA, 2010). Dessa forma,

[..] o desenvolvimento regional depende da ativação social da população local, ou seja, da capacidade da região de criar um conjunto de diretrizes políticas, institucionais e sociais capazes de direcionar o crescimento desencadeado por forças exógenas. Assim, essa força, ao contrário das anteriores, é essencialmente endógena e está associada ao aumento da autonomia de decisão da região, ao aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente gerado pelo processo de crescimento, à melhora da situação social e à preservação do meio ambiente (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

Contudo, para que o desenvolvimento na perspectiva regional ocorra, se faz necessária a existência da organização regional – atores sociais partícipes dos processos, que percorrem desde o planejamento do que se quer alcançar em um projeto de futuro, até sua devida execução e acompanhamento, de modo que os interesses transcendam o individualismo e assumam uma visão holística do todo.

Todavia, analisar as relações de poder político ou o domínio do discurso de especialistas, na construção de coalizões locais para a disputa de recursos

públicos, fundamenta o entendimento dos limites e possibilidades das organizações regionais e seu grau de autonomia.

Inclusive, a discussão crítica sobre espaços públicos induzidos pelo Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, sob a forma de fóruns e conselhos, tendo como objetivo a construção de propostas consensuais, de forma participativa, requer um cuidado analítico relacional, para assim poder analisar a democracia que neles impera.

O poder de decisão de determinados atores, sejam políticos ou empresários, muitas vezes, impede o debate crítico, com o que determinadas decisões seriam questionadas, revertendo tendências de mandonismo, clientelismo, politicagens de todos os tipos, decisões centralizadas, ou votações que apenas referendam decisões já tomadas em outra instância. Um exemplo é o fato de que muitas vezes os governos centrais encaminham para o debate regional propostas de investimentos que já dispõem de previsão orçamentária, ou de recursos que são de aplicação obrigatória por lei. Tais práticas contribuem para o aumento do descrédito da sociedade em relação ao seu poder de interferir nas decisões, o que não é recomendável para a sobrevivência da democracia cidadã e responsável (DALLABRIDA, 2010, p.169).

Evidencia-se, assim, que cada localidade apresenta-se como uma arena política, onde, através das relações de poder entre os atores que nela atuam, definem-se ações, criam-se normas, adotam-se regras, instituem-se alianças, escolhem-se recursos e maneiras que buscam defender seus interesses, assegurando sua legitimidade social e disputando a hegemonia no espaço onde atuam (SILVEIRA, 2010).

Isso significa que o principal problema para toda região que queira acelerar seu crescimento ou dar o salto qualitativo para o desenvolvimento consiste em como romper sua relação de dominação/dependência, para substituí-la por outras modalidades, por exemplo, relações cooperativas (BOISIER, 1996, p.126).

Dessa forma, a cooperação e as relações em rede de cooperação, facilitam a dinâmica territorial a partir das construções coletivas de projetos de desenvolvimento, que abarquem as peculiaridades locais e dialoguem com os cenários externos.

Convém considerar que essa nova estrutura articulada de diferentes regiões contrasta com o paradigma dominante, sendo o surgimento de regiões

correspondente ao processo democrático, por legitimar, ao menos no discurso, a iniciativa e a sanção às próprias comunidades locais (BOISIER, 1996).

Nesse aspecto, as premissas que configuram uma nova proposta de desenvolvimento regional se estabelecem no contexto dos fatos gerados pelas profundas transformações empreendidas no Brasil e no mundo, no início da década de 1990. A partir daí, verifica-se um deslocamento do paradigma "centro abaixo"⁴, preconizado pelas teorias mais clássicas sobre o tema, para uma perspectiva mais endógena, permeada pelo paradigma "desde baixo" (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

As teorias do paradigma "centro abaixo" referem-se às políticas econômicas reducionistas, as quais excluem as características fundamentais da sociedade civil, impondo, de cima para baixo, o processo de desenvolvimento. Logo, em contrapartida à teoria clássica, emerge a perspectiva do desenvolvimento regional endógeno, com ênfase nos fatores internos da região capazes de transformar um impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento para toda a sociedade, posto que o paradigma 'desde baixo', ao invés de negar espaços para a subjetividade dos moradores locais, tende a ampliá-los de maneira inelutável (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

Assim, o paradigma "desde baixo", na perspectiva do desenvolvimento endógeno, visa a atender às necessidades e demandas locais, por meio da participação ativa dos diversos atores envolvidos, de maneira a objetivar o bem-estar econômico, social e cultural do local que, conforme as características e capacidades de cada economia e sociedades, podem levar a diferentes caminhos de desenvolvimento (BENI, 2006).

O desenvolvimento regional decorre da ênfase dada às dinâmicas locais, cuja avaliação, sob a perspectiva histórica, é estratégica, sendo a cultura regional definida por questões institucionais e sociais. Nesse contexto, os fatores que podem ser considerados essenciais para a melhora da qualidade

⁴ Em linhas gerais, o conhecido paradigma "centro-abaixo" se dá à presença de forças impulsionadoras advindas das regiões centrais. Nesta definição enquadram-se a Teoria da Base de Exportação (a qual considera as exportações como a principal força desencadeadora do processo de desenvolvimento); a Teoria da Difusão (onde o desenvolvimento é baseado na industrialização, com a concentração das atividades em reduzido número de grandes centros urbanos); e a Teoria do Pólo de Crescimento (onde determinada atividade motriz, geralmente indústria, dentro de um sistema regional suscitará efeitos positivos e negativos à região receptora) (OLIVEIRA; LIMA, 2003, p. 30).

de vida em uma determinada região são peculiares e não se colocam como uniforme (VIEIRA; SANTOS, 2012).

Nesse movimento, vale ressaltar que a ideia de desenvolvimento centra-se no território, com ênfase na cooperação e na aprendizagem, ou seja, na formação de capitais social⁵ e humano, na articulação Inter setorial de políticas públicas e na participação ampliada de diversos atores locais. Dessa maneira, o território-processo remete à superação de assimetrias envolvendo o compartilhamento de informações, o encontro de saberes e a geração de processos que se refletem no trabalho e na cidadania (GRANITO; MANTOVANI; CUNHA; RODRIGUES; BASÍLIO, 2007).

Efetivamente, a dinâmica do sistema de governança ajuda a configurar o território, fomenta as sinergias e as externalidades e promove a inovação e a competitividade. O sistema de governança, ou seja, o conjunto de atores institucionais com capacidade de decidir no território tem papel central no processo territorial de inovação, através de projetos que definem, da política regional e também do modo de organização e regulamentação das atividades locais. É ele quem define as regras do jogo dos procedimentos de decisão, as modalidades de compromissos e a concertação dos atores locais (NETO; NATÁRIO, 2006, p. 183).

Logo, a organização social é um ponto chave para se pensar na possibilidade do desenvolvimento regional, assim deve-se considerar o capital social como um elo importante, pois este contribui para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas, refletindo diretamente na cooperação estabelecida entre os atores sociais envolvidos (DALLABRIDA, 2010).

Os efeitos positivos do desenvolvimento regional e endógeno dependem da incorporação do território socialmente organizado, da capacidade das populações locais de agir com criatividade a partir da produção do conhecimento, e das inovações geradas pelo seu tecido produtivo. A construção de ambientes inovadores e criativos estará diretamente relacionada aos movimentos dos grupos locais quando estes percebem as diversas maneiras de produzir e reproduzir o desenvolvimento a partir do relevante papel de cada grupo no conjunto dos territórios e da sociedade (BENI, 2006, p.62).

⁵ Tratar-se-á do conceito de capital social em outro sub-capítulo do trabalho, porém de maneira sucinta, o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, conforme Putnam.

Não obstante, pensar em desenvolvimento regional está diretamente ligado à participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento, de forma que o fortalecimento da sociedade e das instituições locais transformem o impulso externo de crescimento em desenvolvimento, solucionando os problemas regionais e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida dos atores sociais (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

Coloca-se então que uma região desenvolvida é aquela em que os indivíduos podem desfrutar das liberdades individuais, por meio de uma atuação mais direta dos indivíduos que contribui para a formação de um capital social, resultante do clima de confiança estabelecido entre os membros de uma comunidade. Os contatos sociais entre os membros de uma determinada sociedade facilitam, além das questões econômicas, a disponibilidade dos sujeitos para atender às necessidades da coletividade (VIEIRA; SANTOS, 2012).

A região não pode ser vista apenas como um fator geográfico, mas como um ator social, como elemento vivo, do processo de planejamento. O Estado é quem estabelece as regras do jogo e a região é a parte negociadora, que deve inserir mecanismos de decisão para fazer acordos, transações, dirimir conflitos, por fim, deve ter a capacidade de transformar o impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento com inclusão social (STHOR e TAYLOR, 1981; BOISIER, 1989; LIMA ANDRADE, 1997 *apud* OLIVEIRA; LIMA, 2003, p. 36).

Não obstante, pensar no desenvolvimento regional requer algumas considerações - o projeto de desenvolvimento para a região deve ser objetivo e dialogar com as políticas globais, nacionais e estaduais, considerando todas as escalas e seus reflexos.

Contudo, há que se ter uma predisposição permanente em reconstruir e em atualizar, teórica e metodologicamente, o conceito de região, com base na observância de processos concomitantes e dialéticos de globalização-fragmentação e de igualização-diferenciação. Diante de uma economia globalizada, a dinâmica e a forma pela qual os espaços regionais se organizam, se estruturam e se reproduzem são distintas e estão em constante mudança. Isso se deve às características estruturais recentes do capitalismo, como o desenvolvimento de processos dialéticos de crescente integração

econômica e polarização espacial, de homogeneização e de heterogeneização dos espaços, de inclusão e exclusão de lugares e grupos sociais (SILVEIRA, 2010).

Uma questão, inclusive, que se coloca no cenário é sobre a relação do sistema vigente e o ator social, nomeadamente no contexto do planejamento, por exemplo, em que se pretende que os atores definam um futuro desejado. Essa definição de estratégia implica justamente na percepção da ação dos atores sociais e nos respectivos projetos individuais e coletivos, atrelados ao respectivo grau de articulação/conflito (FERMISSON, 2006). Acrescenta-se, nessa esfera complexa, também as contradições entre poder/emancipação e autonomia/dependência.

Não obstante, deve-se ter claro que os cenários desse desenvolvimento, assim como a realidade são contraditórios e dialéticos, o que exige uma reflexão crítica, a todo tempo, sobre as ações e decisões. Assim, a cooperação, os mecanismos de participação, a governança, o diálogo entre os atores sociais (para além dos representantes “oficiais” dos Conselhos e Fóruns Regionais) devem ser constantes, para que a democracia e a cidadania não sejam reguladas por interesses maiores de minorias dominantes.

Considera-se, dessa forma, que as condições de governança territorial influenciam e moldam como os diferentes espaços locais e regionais reagem às pressões de mudanças induzidas pelos fatores exógenos, como por exemplo, via globalização, postulando que as estratégias de desenvolvimento do território resultam, antes de mais, das estratégias de seus atores mais relevantes (FERMISSON, 2006).

Para tal, romper a relação de dominação supõe, para a região, a necessidade de acúmulo de poder político. Sobre esse aspecto, Boisier (2006) faz a seguinte indagação: como uma região acumula poder político? Mediante dois processos – o primeiro, pela transferência de poder político incorporada em um projeto nacional descentralizado; segundo, por meio da criação de poder político, algo que se obtém mediante o consenso político, o pacto social, a cultura da cooperação e a capacidade de criar, coletivamente, um projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, o conceito de *projeto político regional* é instrumento relevante de criação de poder político (BOISIER, 2006).

Logo, essas condições e a solução dos problemas vivenciados nas regiões e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida, exige o fortalecimento da sociedade e das instituições locais, pois são estas as responsáveis em impulsionar as condições externas e internas de crescimento em desenvolvimento.

Assim, reconhecemos a atualidade e a importância dos estudos regionais, a relevância da escala e da análise regional ao pleno entendimento dessa complexa e contraditória realidade. Pois ela é expressa e vivenciada em seus aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais, com base e através das inter-relações, simultaneamente existentes, entre os locais que configuram a região e entre esses locais e a escala global (SILVEIRA, 2010, p.230).

Por fim, destaca-se que a cultura do desenvolvimento, a partir de uma construção cooperativa/solidária, permite, por meio de cenários de competição, que as dualidades se combinem nas contradições do território, onde o poder e a dominação devem ser rompidos/constituídos de mecanismos de organização/resistência dos próprios atores sociais locais.

No próximo subcapítulo tratar-se-á sobre as políticas públicas e seu papel no desenvolvimento regional, considerando que a eficácia das políticas públicas aumenta na medida em que o esforço compartilhado dos atores sociais é mais intenso, e é nesse viés que a descentralização tem que se consolidar para que sejam possíveis novas formas de intervenção pública eficiente e possibilitadora do desenvolvimento para além do crescimento.

1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM TURISMO E O PAPEL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1.2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A REGULAÇÃO SOCIAL

Até final do século XIX e início do século XX, é notório, a saber, que prevaleciam as ideias liberais de um Estado mínimo, que somente assegurava a ordem e a propriedade; e de um mercado regulador “natural” das relações sociais, onde a posição ocupada pelo indivíduo na sociedade e a trama de suas relações eram percebidas conforme sua inserção no mercado. A questão social, decorrente do processo produtivo, expressava-se na exclusão de

peças, tanto na própria produção quanto do usufruto de bens e serviços necessários à sua própria reprodução (CARVALHO, 2002).

Nesse sentido, as políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior. A política pública trata-se de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual o Estado e a sociedade desempenhem papéis ativos, implicando sempre e, simultaneamente, na intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores, seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático (PEREIRA, 2008).

A palavra pública, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto à sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo (PEREIRA, 2008, p.94).

Seria ingênuo pensar que a constituição das ações do Estado está livre dos diferentes interesses e poderes que o circundam, posto que a política se configura em um caráter conflituoso, pois se constitui na base de relações entre as pessoas, o que gera os mais diversos tipos de conflitos, os quais exigem equacionamentos para impedir o caos.

A um nível muito geral, o poder é qualquer relação social regulada por uma troca desigual. É uma relação social porque a sua persistência reside na capacidade que ela tem de reproduzir desigualdade mais através da troca interna do que por determinação externa. As trocas podem abranger virtualmente todas as condições que determinam a ação e a vida, os projetos e as trajetórias pessoais e sociais, tais como bens, serviços, meios, recursos, símbolos, valores, identidades, capacidade, oportunidade, aptidões e interesses. No relativo às relações de poder, o que é mais característico das nossas sociedades é o fato da desigualdade material estar profundamente entrelaçada com a desigualdade não material, sobretudo com a educação desigual, a desigualdade das capacidades representacionais/comunicativas e expressivas e ainda a desigualdade de oportunidades e capacidades para organizar interesses e para participar autonomamente em

processos de tomada de decisões significativas (SANTOS, 2011, p.266).

A tratar sobre os distintos poderes, Santos (2013) coloca que as sociedades capitalistas são formações ou configurações políticas constituídas por quatro modos básicos de produção de poder, que se articulam de maneiras específicas. No Estado, por exemplo, tem-se o poder político-jurídico. E, todas as outras formas de poder, na família, nas empresas, nas instituições não estatais são diluídas no conceito de relações privadas e de concorrência entre interesses particulares.

No quadro elaborado pelo autor é possível visualizar como cada espaço constitui um feixe de relações sociais paradigmáticas, não sendo, obviamente, os únicos espaços/tempos que vigoram ou circulam na sociedade, mas esta concepção permite mostrar que a natureza política do poder não é um atributo exclusivo de uma determinada forma de poder. É antes o efeito global da combinação entre as diferentes formas de poder (SANTOS, 2013).

Quadro 1. Mapa estrutural das sociedades capitalistas

Componentes elementares Espaços Estruturais	Unidade de prática social	Forma Institucional	Mecanismo de poder	Forma de direito	Modo de racionalidade
Espaço doméstico	Sexos e gerações	Família, casamento e parentesco	Patriarcado	Direito doméstico	Maximização de afetividade
Espaço da produção	Classe	Empresa	Exploração	Direito da produção	Maximização do lucro
Espaço da cidadania	Indivíduo	Estado	Dominação	Direito territorial	Maximização da lealdade
Espaço mundial	Nação	Contratos, acordos e organizações internacionais	Troca desigual	Direito sistêmico	Maximização da eficácia

Fonte: (SANTOS, 2013, p.158)

Não obstante, Pereira (2008) apresenta que, diante de conflitos e poderes, existem, na história das sociedades, duas principais formas de regulação social:

- a) A *coerção* pura e simples, como acontece nas ditaduras ou nos Estados restritos; e

- b) A *política* como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, usado nas democracias ou nos Estados ampliados.

A primeira colocação refere-se a um contexto antidemocrático, representado pela falência da política, pois impede o desenvolvimento de relações construtivas. E a segunda, por trazer a política enquanto condição conflituosa e contraditória permite a formação de contra poderes em busca da ampliação da cidadania (PEREIRA, 2008).

Inclusive, no quadro acima apresentado, o espaço da cidadania é constituído por relações sociais de esfera pública, entre indivíduos e o Estado. Neste contexto, a unidade da prática social é o indivíduo, a forma institucional é o Estado, o mecanismo de poder é a dominação, a forma de juridicidade é o direito territorial (o direito oficial estatal, o único existente para a dogmática jurídica) e o modo de racionalidade é a maximização da lealdade (SANTOS, 2013).

Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas públicas são resultantes da atividade política e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação de poderes. Logo, políticas públicas envolvem ou deveriam envolver, entre outros aspectos, o planejamento, a implantação e a avaliação de processos referentes aos bens públicos, devendo comprometer-se com o bem-estar coletivo (GOMES, 2010).

Dessa forma, numa sociedade como a brasileira, com altos índices de exclusão e profundas disparidades regionais, em que o desenvolvimento econômico e social tem se dado combinando ilhas de riquezas cercadas por oceanos de pobreza, questiona-se qual o papel do Estado na organização e financiamento de serviços sociais prestados por redes de atenção e proteção social, pois tais serviços são de suma importância para garantia das necessidades de sobrevivência de ampla parcela da população (CARVALHO, 2002).

Para tanto, as políticas públicas de democratização não devem se restringir ao imediatismo, como bem colocam Gastal e Moesch (2007), mas se transformar em instrumento de planificação e apropriação dos grandes e variados problemas de gestão urbana, ambiental, social, econômica e humana,

bem como domínio sobre o aparato do Estado, tradicionalmente afastado e refratário à participação e ao controle popular.

Sen (2000) afirma que existem dois caminhos para o desenvolvimento, um deles é a “ditadura” e o outro é um processo “amigável” que leva à liberdade, onde as trocas são benéficas, há a atuação de redes de segurança social, de liberdades políticas e desenvolvimento social ou mesmo a combinação de algumas destas atividades. Nesse processo, o Estado participa propiciando “intitamentos” à população. Este “intitamento” significa a capacidade de poder adquirir bens e serviços, ou seja, o Estado deve garantir o acesso à alimentação, à educação, à moradia e à segurança, ente outros, por meio de leis de apoio. E, nessa mesma lógica, o turismo se apresenta como direito ao repouso e ao lazer.

Entretanto, a consolidação do modelo capitalista tem também se instaurado nas relações sociais, posto que nos campos das relações políticas, as relações de esfera pública e as sociedades, mais inequivocamente, representam o progresso civilizacional (SANTOS, 2013). Nesse aspecto afirma-se que:

Confinado à esfera pública, o ideal democrático ficou neutralizado ou profundamente limitado no seu potencial emancipador. Convergentemente, a conversão da esfera pública na sede exclusiva do direito e da política desempenhou uma função legitimadora fundamental ao encobrir o fato de o direito e de a política do Estado democrático só poderem funcionar como parte de uma configuração política e jurídica mais ampla, onde estão incluídas outras formas antidemocráticas de direito e política (SANTOS, 2013, p.155).

Nesse sentido, entende-se que a condição sociocultural deste fim de século é a absorção do pilar da emancipação pelo da regulação, fruto da gestão reconstrutiva dos *déficits* e dos excessos de modernidade confiada primeiro, à ciência moderna e; segundo, ao direito moderno, sendo os conhecimentos, os poderes e o direito socialmente construídos. Assim, as relações de poder que estão disseminadas na sociedade são manifestadas em formas não dualistas e exercidas, sobretudo, através da naturalização de representações e identidades hegemônicas (SANTOS, 2011).

Logo, em vez de ocorrer o desenvolvimento harmônico dos três princípios da regulação - Estado, mercado e comunidade –, observa-se o

desenvolvimento excessivo do princípio do mercado em detrimento do princípio do Estado e da comunidade.

Não obstante, a ampliação da cidadania, por sua vez, permite a valorização da dimensão social como um espaço que se situa entre o econômico e o político, se contrapondo à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas (PEREIRA, 2008).

Dessa forma, coloca-se que a emancipação é tão relacional como o poder que lhe surge, embora seja difícil pensar a emancipação em termos emancipatórios, pois deve-se ter o entendimento que as constelações de poder são conjuntos de relações entre pessoas e entre grupos sociais. Assim, analisando os espaços estruturais, lugares centrais da produção e reprodução das trocas desiguais, é através da prática social transformativa que surge a possibilidade de transpor as ortotopias em heterotopias, de modo que os lugares centrais sejam constituídos de relações emancipatórias (SANTOS, 2011).

1.2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E SUA ORDENAÇÃO NO TERRITÓRIO

O turismo, aliado à cidadania emancipada, pode vir a desempenhar um importante papel enquanto possibilidade de desenvolvimento, mas, para isso, demandam-se políticas públicas democratizantes (GASTAL; MOESCH, 2007).

As políticas públicas do turismo, de modo geral, constituem-se de um conjunto de objetivos, diretrizes, regulamentações e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, objetivando o desenvolvimento e a promoção do turismo de uma localidade. Essa intervenção política no turismo ganhou força, ao longo do século XX, devido ao reconhecimento da importância econômica do turismo em grande parte dos países desenvolvidos (SILVA, 2013).

Contudo, para além do viés econômico, o turismo é um fenômeno social muito mais amplo, complexo e que envolve várias facetas – econômica, cultural, social, ambiental, política, as quais devem ser apreendidas em suas totalidades, de modo a romper com a dimensão reducionista de apenas uma vertente.

Logo, destaca-se que essa visão reducionista, até os tempos atuais, ainda se perpetua, se materializando em um obstáculo presente nas políticas públicas de turismo: a própria compreensão do Turismo por parte dos envolvidos, o que ocasiona na lógica de reprodução de produtos e roteiros a serem mercantilizados, na falta de entendimento dos papéis dos atores sociais envolvidos no processo e o estaque setorial muito presente. Nesse sentido, Moesch (2012, p.205) coloca que:

Interrogar a condição de desenvolvimento, o qual o fenômeno turístico vem sendo objeto na sociedade contemporânea implica questionar primeiro a nossa posição diante do turismo. O fluxo de novos conhecimentos turísticos traz novas inquietações sobre a sustentabilidade local, sobre a participação das comunidades, sobre o papel do estado e as imposições da economia globalizada. São inúmeras as novas contribuições do saber-fazer turístico, buscando entendê-lo, mas elas estão desunidas, espartilhadas, principalmente na relação entre o humano e o mercadológico.

Para tanto, enfatiza-se que a compreensão do fenômeno do turismo, na formulação das políticas públicas, deve abranger sua complexidade quanto a seu objeto transdisciplinar e multissetorial, ultrapassando o entendimento como função de um sistema econômico (MOESCH, 2004).

Uma política pública de Turismo deve ter como concepção o Turismo como um sistema aberto, orgânico e complexo que se coloque como atividade multissetorial, cuja execução deve, necessariamente, incorporar visões multidisciplinares, multiculturais e multissociais. Assim, se constituirá no trabalho conjunto do setor público com a iniciativa privada e com a sociedade civil, reconstruindo os processos de identidade tão necessários às cidades e às localidades, para que se integrem às redes de globalização de forma independente, em vez de serem homogeneizadas nesse processo (GASTAL; MOESCH; 2007, p. 45).

A grande variabilidade da gestão do turismo pelos vários setores da administração pública é outro ponto de destaque na reflexão das políticas públicas de turismo no país. Todavia, esse panorama reflete na presente descontinuidade de gestão e a inexistência de diretrizes e macro indicações claras objetivas em todos os níveis para os atores públicos e privados e comunidades (BENI, 2006).

A indefinição de uma política nacional que normatiza a ordem institucional e o sistema de gestão, a carência de mão de obra qualificada e a falta de integração e coordenação entre os órgãos oficiais de turismo, em todos os níveis, bem como a inexistência de uma ação Inter setorial foram e são reflexos sentidos até hoje na área (BENI, 2006).

Portanto, faz-se necessário conceber uma política para o turismo, pois esta é a bússola para orientar o objetivo ideal, de modo a contemplar a comunidade ao seu desenvolvimento.

A gênese dessa política turística tem que vislumbrar duas questões completamente ligadas com o fenômeno da política, geralmente esquecido nos estudos sobre o desenvolvimento do turismo e que, no entanto, são relativos à viabilidade de um turismo duradouro: o fenômeno do poder e o conceito de estratégia (CAPECE, 2000, tradução nossa).

A fixação de objetivos é reflexo da política geral de desenvolvimento que se pretende impor a uma atividade socioeconômica (ou ao conjunto destas)...não sendo assim, se corre o perigo de iniciar todo um processo de planejamento sobre bases equivocadas, podendo acarretar um grave desperdício de recursos e uma profunda frustração para os agentes econômicos que nele intervenham, posto que sem o apoio político, poucas vezes se chega a modificar a direção e o ritmo de crescimento de uma atividade econômica (ALFONSO E DÍAZ, 1992, p.36).

Ampliando assim essa afirmativa, uma política pública de turismo deve articular questões estratégicas tecidas junto ao *trade* turístico e à sociedade, na direção de um fortalecimento não excludente do local, que abra espaço de participação nos novos moldes de gestão e que aprofundem a participação democrática, avançando para além de um caráter privado, tão precioso ao mercado capitalista (GASTAL; MOESCH, 2007).

Não obstante, a viabilidade da ruptura da vertente impositiva para a vertente participativa é, então, somente vislumbrada por meio do reconhecimento e da promoção de uma participação dos atores sociais, de modo a recuperar os circuitos de aprendizagem, com base nas experiências vitais dos participantes, seus modelos mentais, suas crenças e percepções, os quais refletem não só as diferentes imagens da realidade de onde parte todo o processo de desenvolvimento, como também e, fundamentalmente, de onde

derivam as diversas visões de futuro desejável e possível, acerca de quê e como, nos projetos coletivos (ECHAVARRÍA, 2013).

Dessa forma, os objetivos das políticas públicas de Turismo devem buscar novos aportes sociais, culturais e mesmo econômicos, objetivando permitir que as políticas públicas:

- sejam instrumento de desenvolvimento econômico e social, isto é, não devem ter um fim em si mesmas.
- contribuam para a qualidade de vida da comunidade local e, em consequência, dos turistas.
- legitimem seu valor social ao se tornarem uma estratégia de defesa do meio ambiente e das manifestações culturais locais, a partir da ação tanto dos visitantes como dos moradores.
- impulsionem o surgimento de novos atores locais e, conseqüentemente, de novos valores, crenças e desejos, de modo a que eles se constituam em fortalezas para o turismo local, apoiando a criação de uma oferta diversificada.
- Que o selo da identidade local, agregado ao destino, seja garantido não por certificações exógenas, e sim pela qualidade cultural local, pois cada cultura faz melhor do que as demais aquilo que lhe é de autoria (GASTAL; MOESCH, 2007, p.54).

Nesse sentido, o quadro de referência ideológica para a gestão turística é expressa pela política que, para um desenvolvimento harmonioso do turismo, competitivo, sustentado e sustentável, deve ter como centro a participação ativa da maioria dos atores envolvidos nas fases do seu desenvolvimento (CAPECE, 2000, tradução nossa).

A dimensão social de uma política pública de turismo deve ter como eixo uma melhoria na qualidade do ambiente urbano, na qualidade de vida da comunidade envolvida, na ampliação da variedade de oportunidades culturais, que são condições indispensáveis para atrair e desenvolver novas oportunidades de geração de renda e trabalho. Assim, a tendência é de que as cidades e regiões se estruturam através de redes de solidariedade para negociar com as empresas, internacionalizadas, buscando o bem-estar comum, com o qual se enfatiza a necessidade de estabelecer uma relação dinâmica entre o local e o global (MOESCH, 2012, p. 202).

Para tal, a participação assume posição crucial na possibilidade para a definição da vontade coletiva e a determinação das condições de sua própria vida urge da “participação política”. Isso exige uma nova forma de composição da governança do processo de proposição - direitos/cidadãos, criação/saber-

fazer, gestão/autonomia de decisão sobre o rumo do processo (ECHAVARRÍA, 2013).

Tecendo a trama do sistema nacional de turismo brasileiro, Beni (2006) apresenta um quadro sobre a vinculação institucional e marcos de intervenção governamental no turismo (Anexo 1), decorrentes dos processos históricos da área, os quais percorrem desde a fiscalização das agências e vendas de passagens aéreas (em 1937); o início do planejamento do turismo em nível nacional - COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo (no período de 1948-1958); criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo e; a definição da Política Nacional de Turismo (no período de 1963-1966), até chegar em 2003 com a criação do Ministério do Turismo⁶.

A criação do Ministério do Turismo, em 2003, objetivou priorizar o turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico do País. Para tal, lançou-se o Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007), o qual consistia em premissas e ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do turismo como fator de construção da cidadania e integração social (BRASIL, 2003).

Com relação ao último período, apresentado entre 2003-2005, destaca-se que, com a criação do Ministério do Turismo, houve a incorporação da EMBRATUR e uma nova organização administrativa do turismo em nível nacional: a EMBRATUR passou a ser responsável pela promoção e *marketing* do produto turístico brasileiro e o Ministério do Turismo constituído pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística). Enfatiza-se também o lançamento do Plano Nacional de Turismo⁷ (2003-2007), como importante política pública da área, e a implantação do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil, em 2004, objeto da presente pesquisa (BENI, 2006).

⁶ O Ministério do Turismo foi criado como pasta autônoma por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

⁷ O Plano Nacional do Turismo é o instrumento de planejamento do Ministério do Turismo que tem como finalidade explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo (BRASIL, 2003).

Outro aspecto a ser destacado é a publicação do novo marco regulador do setor, a Lei Geral do Turismo, em 2008, que substituiu um grande número de decretos, de instruções normativas e portarias, muitas se sobrepondo a outras, tanto na Esfera da União como na dos próprios estados e municípios (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p.83).

Os vetores do PNT (2003-2007), alinhados aos princípios orientadores do governo, apresentavam os seguintes pontos: “redução das desigualdades regionais e sociais; geração e distribuição de renda; geração de emprego e ocupação; equilíbrio do balanço de pagamentos” (BRASIL, 2003, p.20).

Em 2004, implantou-se o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil como uma possibilidade de política pública mobilizadora e fundamentada em um processo de gestão descentralizada, a qual abarcava o entendimento do desenvolvimento com o viés da inclusão social (BRASIL, 2004).

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é dirigido para os mercados competitivos e impulsionado na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Traduz-se em ações, estratégias e reformas na estrutura do governo que possam garantir maior equidade, novos critérios de ação e negociação coletiva capazes de se transformar em oportunidades nos mercados mundiais e repercutir na geração e distribuição de renda no País. Nessa perspectiva, o turismo é visto como gerador de oportunidade e aliado eficaz no propósito de redução de pobreza, quando planejado e monitorado de forma sistemática, compartilhada e coletiva (BRASIL, 2004, p. 08).

Tecendo o histórico da política pública de Turismo no Brasil, em 2007, lançou-se o Plano Nacional de Turismo: Uma Viagem de Inclusão (2007-2010), “fruto do consenso de todos os segmentos turísticos envolvidos no objetivo comum de transformar a atividade em um importante mecanismo de melhoria do Brasil e fazer do turismo um importante indutor da inclusão social” (BRASIL, 2007, p.11).

A proposta do PNT (2007-2010) era a continuidade dos esforços até então desenvolvidos pelo Ministério do Turismo e pela EMBRATUR, e ampliava a Política Nacional do Turismo na perspectiva da expansão e do fortalecimento do mercado interno. Em seus objetivos, apresentavam-se: o desenvolvimento do produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais do país; promoção do turismo como um fator de

inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros; fomento à competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atração de divisas para o País (BRASIL, 2007).

Em 2013, lançou-se o Plano Nacional de Turismo: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil (2013-2016), entendendo-se que essa política pública setorial “deve ter como perspectiva a efetivação do potencial da atividade para um desenvolvimento econômico sustentável, ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo” (BRASIL, 2013, p.52).

As diretrizes do PNT (2013-2016) pontuam os seguintes tópicos como prioritários: “geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; participação e diálogo com a sociedade; incentivo a inovação e ao conhecimento; regionalização” (BRASIL, 2013).

Percebe-se que, na construção dos Planos Nacionais de Turismo, o discurso de sua relevância como força motriz propulsora de desenvolvimento econômico e social se estabelece de forma presente. Entretanto, nos territórios, onde as políticas públicas deveriam se efetivar e impactar diretamente os sujeitos – atores sociais - parece se dar de modo disperso.

Diante do exposto, surgem as seguintes indagações: a qualidade dos impactos das políticas públicas no território – como se estabelece essa *práxis*, para além do discurso abstrato-formal das políticas? De que forma se dá o monitoramento e a avaliação de uma gestão que se coloca no discurso como emancipatória e possibilitadora de inclusão social?

Tais questões são postas na construção dos documentos norteadores da Política Nacional de Turismo e, inclusive, apresenta-se a necessidade do avanço na consolidação de um sistema de indicadores para o turismo (BRASIL, 2007). Não obstante, no PNT 2013-2016 coloca-se que, além das novas ferramentas, modelos e sistemas previstos, a Política e o Plano Nacional do Turismo demandam a continuidade do acompanhamento de importantes bases de dados e indicadores da atividade em nível macro, como: movimento turístico receptivo e emissor; atividades turísticas e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos; e efeitos econômicos e sociais advindos da atividade turística,

indicadores estes previstos na Lei nº11.771/08⁸, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo (BRASIL, 2013):

Art. 7º O Ministério do Turismo, em parceria com outros órgãos e entidades integrantes da administração pública, publicará, anualmente, relatórios, estatísticas e balanços, consolidando e divulgando dados e informações sobre: I - movimento turístico receptivo e emissivo; II - atividades turísticas e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos; e III - efeitos econômicos e sociais advindos da atividade turística (Lei nº 11.771/08).

Em detrimento ao histórico da Política Nacional do Turismo e ao seu discurso pautado no desenvolvimento para além do reducionismo, levantam-se duas questões: como pode ter no corpo de uma política nacional o entendimento do fenômeno turístico indutor da inclusão social e depois reduzi-lo a apenas uma ótica – vertente econômica –, quando os efeitos sociais são colocados de forma tão discreta e secundária? O quanto vale a desvalorização do social no desenvolvimento do turismo, posto que a apreensão dos processos do desenvolvimento se foca na quantidade e não na qualidade para além da aparência?

Considerando que o modelo de gestão e as políticas públicas de Turismo no território nacional precisam e devem ser repensados em função da própria dinâmica do fenômeno e da reformulação de estratégias, questiona-se: de que forma o processo de formulação de políticas públicas apreende os impactos sociais oriundos dos programas do PNT, como é o caso do PRT?

1.3 TURISMO E CIDADANIA: O DESAFIO DA INCLUSÃO SOCIAL

Para o entendimento do termo inclusão social percorrer-se-á o conceito de cidadania, considerando que este é um elemento constituinte atrelado às

⁸Lei que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências (LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008).

possibilidades emancipatórias para o desenvolvimento social e humano, cujo elo determinante abarca a condição do sujeito – ator social.

Corroborando com esse entendimento, Demo (1995) aponta que o reconhecimento da cidadania é uma das conquistas mais importantes do fim deste século, pois perfaz o componente mais fundamental do desenvolvimento, reservando para o mercado⁹ a função indispensável de meio.

Cidadania é qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos. Trata-se de uma das conquistas mais importantes na história. No lado dos direitos, repontam os direitos humanos, que hoje nos parecem óbvios, mas cuja conquista demorou milênios, e traduzem a síntese de todos os direitos imagináveis que o homem possa ter (DEMO, 2006, p.70).

Não obstante, o processo de conquista da cidadania, em sua história, instaura-se a partir dos processos de lutas de dois eventos que romperam com o princípio de legitimidade que vigia até então – baseado nos deveres dos súditos – e passaram a estruturar a legitimidade, a partir dos direitos do cidadão. Os eventos são a Independência dos Estados Unidos da América do Norte e a Revolução Francesa. Logo, a partir desse rompimento, todos os tipos de lutas foram travadas para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania, de modo que o mundo ocidental a estendesse para as mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais e etárias. Nesse sentido, pode-se afirmar que, na sua acepção mais ampla, cidadania é expressão concreta do exercício de democracia (PINSKY; PINSKY, 2003).

Corroborando com essa linha de pensamento, define-se democracia como sendo:

[...] o sistema político no qual o acesso ao poder pretende ser majoritariamente regulado ou administrado, não imposto por minorias, ou seja, organizado em prol das maiorias, não de oligarquias. Não é viável o fenômeno do poder, porque faz parte da estrutura da sociedade, mas é bem possível administrá-lo de modo democrático, sobretudo com base num Estado de Direito (DEMO, 1995, p. 01).

⁹Entende-se por relações de mercado o funcionamento concreto histórico, a maneira prática como o mercado se organiza em cada sociedade, gerando uma trama de relações sociais, nas quais, como regra, o mercado, de meio econômico, se impõe como fim de tudo. Expressam, sobretudo a maneira como a sociedade interage com o mercado, interferindo, quando consegue, ou submetendo-se, quando não possui cidadania adequada (DEMO, 1995a, p.8).

Sendo assim, a cidadania se coloca como raiz dos direitos humanos, pois estes somente prosperam onde a sociedade se faz sujeito histórico capaz de discernir e efetivar seu projeto de desenvolvimento. Coloca-se então a cidadania como fundante com respeito ao Estado (DEMO, 1995a).

Validando esta perspectiva, ser cidadão é:

[...] ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Entretanto, os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva - o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais, fruto de um longo processo histórico que levou a sociedade ocidental a conquistar parte desses direitos (PINSKY; PINSKY 2003).

Na construção dos conceitos de cidadania, Demo (1995) apresenta três diferenciações: primeiro, considera a cidadania emancipada – plena –, a partir da apropriação do processo de conquista, de luta pela efetivação dos direitos, na capacidade de nos fazermos sujeitos responsáveis pela história da sociedade, procurando transformá-la no sentido da emancipação e da justiça social; segundo, apresenta a cidadania tutelada a qual se estabelece por dádiva ou concessão de cima – clientelismo e paternalismo –, com o objetivo de manter a população atrelada aos projetos econômicos e políticos mantidos por uma elite histórica; e por fim, apresenta a cidadania assistida relacionada ao direito à assistência, integrante da democracia, mas que, ao preferir a assistência à emancipação, labora na reprodução da pobreza política (DEMO, 1995a).

Utilizando essas concepções o autor apresenta a visão do Estado nos diferentes tipos de cidadania:

Quadro 2. Estado visto pelos tipos de cidadania

ESTADO VISTO PELOS TIPOS DE CIDADANIA				
CIDADANIA	DEFINIÇÃO	FUNÇÃO	CONSTITUIÇÃO	TAMANHO
Emancipada	Serviço público	Equalização de oportunidade; redistributivo	Democrático (direto)	Legítimo e necessário
Tutelada	Apropriada privadamente	Reserva de privilégios e vantagens	Força, exceção, privilégio	Mínimo
Assistida	Proteção	Distributivo	Assistencial	Máximo

Fonte: (DEMO, 1995a, p. 30)

Dessa forma, a cidadania emancipada se coloca como reguladora do mercado, invertendo a situação imposta na condição dos outros tipos de cidadania, onde o mercado regula diretamente todos os processos. Em sua concepção, a cidadania emancipada também permite a inclusão das maiorias, é equalizadora de oportunidades e se estabelece como fator essencial para promover o rompimento do processo regulador para o efetivo processo emancipatório, entendida como “competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada” (DEMO, 1995a).

Nesse sentido, cidadania “implica sentimento comunitário, processos de inclusão de uma população” (Pinsky; Pinsky, 2003, p.46), assim, como o acesso a um conjunto de direitos, onde o pertencimento a uma comunidade confere deveres, bem como direitos a serem reivindicados, possibilitando alteração e redefinição das relações no interior dos grupos sociais, abordando interesses e aspirações conflitantes em prol da construção do bem-estar coletivo (GOMES, 2010).

Destaca-se que, no Brasil, a concepção universalista dos direitos sociais foi incorporada apenas em 1988, na nova Constituição, referência política importante na recente democracia, a qual foi constituída a fim de enterrar de vez 20 anos de governos militares:

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civis e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos: direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e ao lazer (aí incluindo o direito a férias remuneradas)

e o direito à educação. Todos esses são considerados direitos que devem caber a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo (TELLES, 1998, p. 36).

Logo, os direitos humanos se apresentam de maneira validada como direitos iguais a todos os indivíduos, tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, como na Constituição Brasileira, acima mencionadas.

Entretanto, em toda história do Brasil e ampliando ao contexto da América Latina, a manutenção de estruturas políticas e econômicas privilegiou e privilegia as classes mais abastadas em detrimento de políticas de proteção social dos interesses da maioria da população. Tal situação tem se agravado com as reformas econômicas neoliberais, que não conseguem proporcionar a constituição de uma cidadania social, pois a base material - moradia, educação e saúde - continua precária, gerando novas formas de pobreza e exclusão social¹⁰ (BAQUERO, 2006).

Quem é cidadão, em nosso país? Quando nós pensamos em cidadão e em cidadania, o que passa pela nossa cabeça? O que nos surge na mente? Confesso que penso num conjunto de imagens perturbadoras. Ora, quando penso em cidadão e em cidadania no Brasil, não penso nessas coisas a não ser, e muito infelizmente, como um cenário de ausências... Ou, quando muito, de presenças muito mal desenhadas entre nós (MATA, 1992, p.5).

Corroborando também com essa ideia Santos (2007, p.150), afirma que “a redemocratização não estará completa enquanto todos não forem considerados igualmente cidadãos, seja qual for o lugar em que se encontrem”. Logo, a questão do sujeito-ativo permeia a construção (ou resgate) da cidadania e sua garantia plena reflete-se no empoderamento dos atores sociais participativos e não meramente como objetos de um processo. Contudo, como pensar nas disparidades que se constituem e se estabelecem, cada vez mais, em nosso contexto contraditório, complexo e dialético? Como apreender o

¹⁰A experiência do Brasil, nos últimos anos, tem evidenciado que a mera existência de mais leis e regras, se estabelecidas em um contexto no qual o Estado não proporciona a infraestrutura para que essas leis funcionem, se esgota a retórica e acaba sendo esvaziadas e substituídas pela informalidade na solução dos problemas. Essa situação tem contribuído decisivamente para um processo de (des)ativação política dos cidadãos. É o próprio Estado que gera a despolitização da sociedade quando não provê o mínimo necessário para garantir uma qualidade de vida justa (BAQUERO, 2006, p.54).

sujeito determinante do processo e não meramente o colocar na esfera de abstração da concretude de sua cidadania?

A partir desse entendimento, ressalta-se que a cidadania luta permanentemente contra um problema que lhe é intrínseco: a divisão da sociedade em classes impõe diferenciações de acessos e usufrutos, submetendo o universalismo jurídico à lógica do mercado. Dessa forma, há cidadãos mais bem atendidos do que outros (PEREIRA, 2008).

Nessa mesma perspectiva, Santos (2007) legitima que a luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição, porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Da mesma forma, o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante. Assim, o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania.

Sonhar com cidadania plena em uma sociedade pobre, em que acesso a bens e serviços é restrito, seria utópico. Contudo, os avanços da cidadania, se têm a ver com a riqueza do país e a própria divisão de riquezas, dependem também da luta e das reivindicações, da ação concreta dos indivíduos – na qualidade de cidadãos engajados (PINSKY; PINSKY, 2003, p.13).

Dessa forma, para que o campo de luta se alargue e que um maior número de pessoas se avizinha da consciência possível, rompendo as amarras da alienação, as pessoas devem, mediante a organização, se consolidar em grupos para que seja possível multiplicar as forças individuais, pois sozinhas não podem exercitar a liberdade, posto que o homem livre nasce com a desalienação e se afirma no grupo (SANTOS, 2007).

A organização traduz um aspecto importante da competência democrática, por coerência participativa, bem como por estratégia de mobilização e influência. Não interessar-se por formas de participação organizada significa já uma visão ingênua do processo social, porque, por mais crítica que seja a cidadania individual, não quer dizer que tenha relevância social, como estratégia de transformação (DEMO, 2009, p.70).

Torna-se imperativo, portanto, avaliar as possibilidades de alternativas na construção democrática do país, que envolvam ativamente os cidadãos e que se constituam em fontes de fortalecimento da democracia substantiva.

Para pensar em alternativas propositivas para esse fortalecimento da sociedade e valorização do cidadão, um caminho promissor nessa direção parece estar sinalizado pelo conceito de capital social (BAQUERO, 2006).

Segundo Matos (2009, p. 19), o capital social “pode ser definido como um conjunto de redes de comunicação e cooperação que facilitam a constituição das ações coletivas”.

Em relação ao conceito de capital social, vale evidenciar dois autores de grande relevância acerca do debate: o primeiro, é Coleman, responsável por trazer a lume nos debates acadêmicos; o segundo, é Putnam, cujas obras tiveram grande impacto no campo intelectual, pois tratava sobre as condições que fazem a democracia funcionar e sua intrínseca relação ao conceito de capital social (MONASTERIO, 2006).

Em síntese, no Brasil, os estudos sobre o conceito de capital social têm se organizado em torno de três eixos principais:

1. O primeiro menciona o uso do conceito nos processos de democratização e renovação cultural, os elementos centrais dessa corrente são as relações de causalidade entre confiança interpessoal e confiança nas instituições, nos processos de consolidação democrática. Destaca-se alguns autores: Marcello Baquero (2004 e 2006), Lucia Rennó (2001) e Rogério da Costa (2008) (MATOS, 2009, p.20).
2. O segundo eixo tem diagnosticado um déficit de legitimidade na democracia brasileira pela ausência de confiança nas instituições políticas, figura-se nesse eixo análises de políticas públicas e/ou desempenho governamental. Boschi (1999) e Borba (2007) são autores que trabalham com essa perspectiva (MATOS, 2009, p.20).
3. O terceiro eixo de estudo busca verificar a validade dos pressupostos e a estrutura da teoria do capital social. Destacam-se os trabalhos de Rennó (2001) e Reis (2003) (MATOS, 2009, p. 20).

Com o objetivo de relacionar os principais autores utilizados em sua obra, Matos (2009) formulou o seguinte quadro, o qual evidencia, de maneira clara a constituição do conceito de capital social, relacionando os autores aos seus distintos enfoques.

Quadro 3. Autores e definições de capital social

Autor	Enfoque
Robert Putnam	Destaca aspectos das organizações sociais que facilitam a coordenação das ações coletivas e a cooperação entre elas: redes, normas de confiança, bem comum, coesão social e participação. Perspectiva microsociológica (relações intergrupais).
James Coleman	Função ou efeito do capital social e ênfase em redes densas e fechadas. O capital social é definido por sua função, sendo composto de uma variedade de aspectos ligados à estrutura social e que facilitam certas ações dos indivíduos que fazem parte dessa estrutura (relações intragrúpis).
Pierre Bourdieu	O conjunto de recursos reais ou potenciais disponíveis aos integrantes de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas. Agregação de recursos mobilizados por meio das redes sociais.
Alexis de Tocqueville	A capacidade associativa e o aperfeiçoamento das instituições geram aplicação da vida democrática.
Ronald Burt	Ressalta a importância das redes abertas e cheias de "lacunas estruturais". O posicionamento estratégico de certos atores nas redes (amigos, colegas e conhecidos) os permite colocar pessoas em contato, sendo possível mediar a atuação dos participantes nas redes.
Francis Fukuyama	A habilidade das pessoas em trabalharem juntas com base em propósitos comuns em grupos e organizações. A existência de um conjunto de valores informais e normas compartilhadas que facilitam a cooperação.
Alejandro Portes	Destaca a habilidade dos atores de assegurar benefícios por meio de seu pertencimento a redes sociais ou outras estruturas cívicas. Ênfase nos efeitos negativos do capital social.
Margaret Levu	Busca mecanismos por meio dos quais o pertencimento a grupos possa conduzir a um maior nível de compromisso cívico, às políticas democráticas e à maior qualidade de ações do governo. Destaque para fontes e efeitos negativos do capital social.
Elinor Ostrom	Interações não são intrinsecamente benéficas, pois o capital social possui um lado obscuro.
Nan Lin	Distinções entre vínculos fortes e fracos. O capital social é propriedade do ator que o detém.
Mark Granovetter	Apesar de não abordar diretamente o conceito de capital social, o autor destaca a questão dos laços fortes e fracos nas redes sociais; atores que viabilizam pontes entre grupos e redes diferenciadas.
Michael Woolcock	Estudo das instituições, informações, normas de reciprocidade, relações, atitudes e valores que regem interação entre as pessoas nas redes sociais, facilitando o desenvolvimento econômico e a democracia.

Fonte: (MATOS, 2009, p.42)

Assim, o conceito de capital social percorre um conjunto de relações sociais, que fomenta o fortalecimento dos atores sociais por meio da confiança, da solidariedade, do sentido coletivo, para a convergência de ações coletivas, em redes, de modo que a cooperação é a condição para alcançar objetivos comuns.

Essa cooperação é viabilizada pela confiança interpessoal, pela reciprocidade entre os cidadãos, pelas redes de envolvimento cívico e pela disposição das pessoas em se

envolver em atividades coletivas. Não se trata de sociabilidade e sim de predisposições atitudinais por parte das pessoas, no sentido de estarem estimuladas a se envolver em ações que resultem na obtenção de um bem coletivo. É um agir coletivo e consciente promovido pelo desejo de melhoria da qualidade de vida de uma comunidade (BAQUERO, 2006, p.62).

Assim, quando as pessoas tomam consciência da importância de trabalhar em conjunto, a ação coletiva é viável, então, empoderar mediante redes de confiança fomenta o capital social entre as pessoas e pode traduzir-se na obtenção de bens tangíveis. Dessa forma, esse conceito não é meramente normativo, mas coloca-se como uma utilidade prática para o desenvolvimento da qualidade de vida e da cidadania (BAQUERO, 2006).

Não obstante, o ato de empoderar pode ser visto como fator determinante no desenvolvimento de capital social, no que se refere à constituição de projetos coletivos no conjunto de uma comunidade ou de uma instituição e no despertar do senso de responsabilidade, de solidariedade e de cooperação (SILVEIRA, 2006).

O termo empoderamento refere-se a um processo que visa a fortalecer a autoconfiança de grupos populacionais desfavorecidos, com o propósito de capacitar indivíduos para a articulação de interesses individuais e comunitários na busca do bem comum. Assim, busca dotar os indivíduos de autonomia e capacidade de intervenção na realidade de modo a lhes permitir uma vida autodeterminada e auto-responsável nos processos de participação, discussão e decisão. O surgimento deste conceito coincide com a eclosão dos movimentos sociais (estudantis, de negros, das mulheres, etc) do final da década de 1960 e, principalmente, na década de 1970 (FRIEDMANN, 1992 *apud* SILVEIRA, 2006, p.261).

Assim, para além das imposições do Estado, o efetivo empoderamento societário dos cidadãos deve ter um papel protagônico na política (BAQUERO, 2006). Dessa forma, esse mecanismo desencadeia-se numa lógica de luta, para que os direitos sejam cumpridos e não permaneçam na abstração teórica, de modo a contribuir, de fato, para o desenvolvimento almejado, baseando-se na participação pública (GOMES, 2010).

Entende-se que participação, nessa perspectiva, é um processo de conquista, posto que esta estabelece uma disputa direta com o poder e, conforme Demo (2009, p. 02) destaca “é preciso entender que participação que

dá certo, traz problema. Pois este é seu sentido. Não se ocupa espaço de poder, sem tirá-lo de alguém”.

Assim, para efetivar a participação é necessário o enfrentamento da corrente dominante que se estabelece das mais diversas formas sublimes nas estruturas do Estado e da sociedade e, em uma construção arduamente levantada, a participação deve acontecer.

A organização, por sua vez, novamente aparece no debate, pois o *abecê* da participação para conquistar espaço, gerir o destino, para ter vez e voz, permeia pelo fortalecimento dos cidadãos organizados para que ocorra uma cooperação horizontal para além das esferas de ajuda, favores ou tutelas atreladas à corrente dominante (DEMO, 2009).

A História tem demonstrado que a democracia prospera quando a possibilidade de participação dos cidadãos na agenda pública aumenta, não unicamente por meio do sufrágio, mas fundamentalmente pela ingerência de organizações autônomas à margem das instituições tradicionais. Isso não implica sugerir a reedição da democracia ateniense, na qual os cidadãos se envolviam diretamente na política, mas incorporar os grupos informais como legítimos agregadores do interesse coletivo perante o Estado, sem que isto signifique a substituição das entidades antigas da mediação política nem a diminuição do significado da democracia formal. Trata-se, sim, de tornar as pessoas mais protagônicas na política e não meramente entes passivos que se limitam a externar suas demandas via pesquisas de opinião pública (BAQUERO, 2006, p.55).

Dessa forma, além dos pontos colocados até então, como organização, participação, cooperação e capital social, coloca-se outro, o desafio da cidadania emancipada: o enfrentamento da eliminação da pobreza política – ignorância enraizada acerca da condição de massa de manobra, onde o não-cidadão¹¹ é quem está coibido de tomar consciência da marginalização que lhe é imposta (DEMO, 1995).

Nessa perspectiva, considerando que a pobreza política é o núcleo principal da pobreza material, conforme Demo (1995a), entende-se que essa condição implica à exclusão social, relativizando que muitos trabalhos que utilizam o termo exclusão social associam o fenômeno com as questões referentes ao conceito de cidadania – marcando sua ausência, sua negação e

¹¹ O autor caracteriza este como um sujeito que entende injustiça como destino e faz a riqueza do outro, sem dela participar (DEMO, 1993).

a necessidade de sua compreensão como o direito a ter direitos (FONSECA, 2014).

Assim, parte-se do pressuposto que, tanto a privação da cidadania quanto a privação de recursos nos diferentes aspectos – ambiental, cultural, econômico, político e social – abarcam a condição da exclusão, que é multidimensional. Para tanto, a exclusão social exprime seis dimensões principais dos indivíduos, conforme Amaro (2000, s.n) apresenta:

- do SER, ou seja da personalidade, da dignidade e da autoestima e do auto reconhecimento individual;
- do ESTAR, ou seja das redes de pertença social, desde a família, às redes de vizinhança, aos grupos de convívio e de interação social e à sociedade mais geral;
- do FAZER, ou seja das tarefas realizadas e socialmente reconhecidas, quer sob a forma de emprego remunerado (uma vez que a forma dominante de reconhecimento social assenta na possibilidade de se auferir um rendimento traduzível em poder de compra e em estatuto de consumidor), quer sob a forma de trabalho voluntário não remunerado;
- do CRIAR, ou seja da capacidade de empreender, de assumir iniciativas, de definir e concretizar projetos, de inventar e criar ações, quaisquer que elas sejam;
- do SABER, ou seja do acesso à informação (escolar ou não; formal ou informal), necessária à tomada fundamentada de decisões, e da capacidade crítica face à sociedade e ao ambiente envolvente;
- do TER, ou seja do rendimento, do poder de compra, do acesso a níveis de consumo médios da sociedade, da capacidade aquisitiva (incluindo a capacidade de estabelecer prioridades de aquisição e consumo).

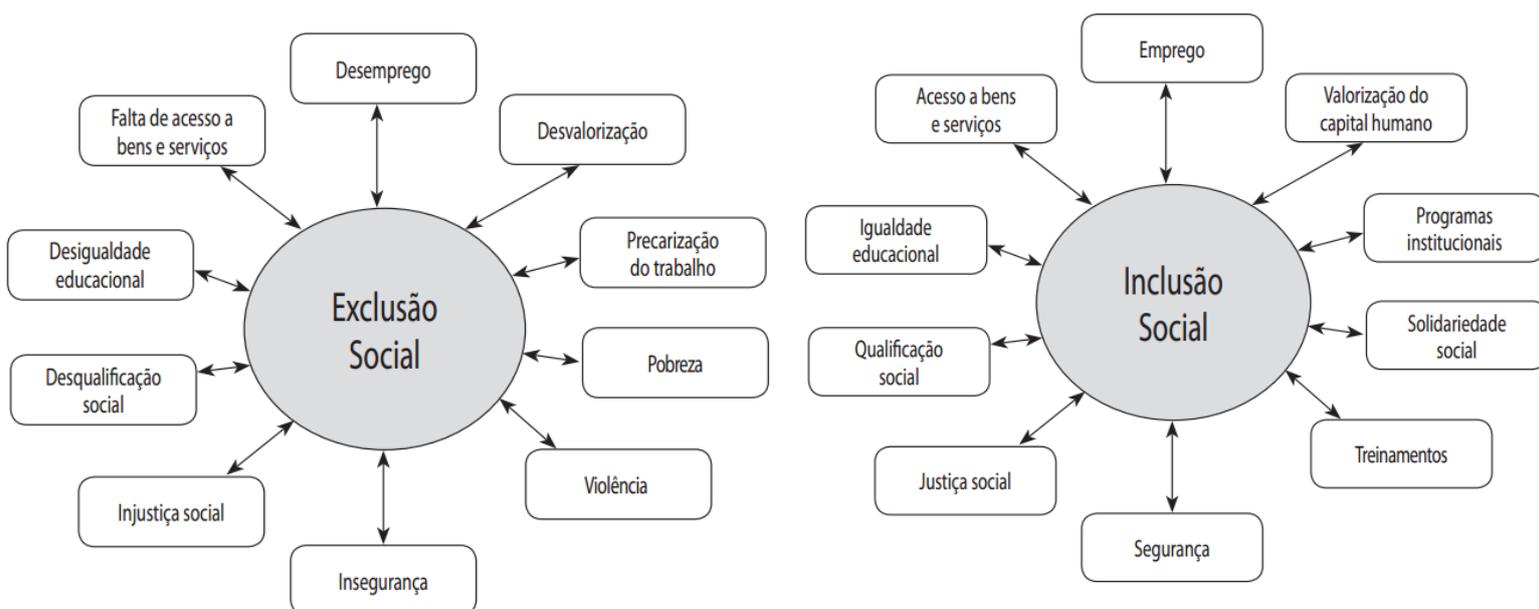
Logo, a exclusão social é, portanto, uma situação de não realização de algumas ou de todas estas dimensões: “é o “não ser”, o “não estar”, o “não fazer”, o “não criar”, o “não saber” e/ou o “não ter””, caracterizando uma situação de falta de acesso às oportunidades oferecidas pela sociedade aos seus membros (AMARO, 2000).

Em sentido oposto, apresenta-se o termo “inclusão” referindo-se à promoção de ações transformativas que visem à equidade de oportunidades, acesso aos bens (culturais, sociais, econômicos etc.), respeito e valorização da diversidade, dentre outros aspectos (GOMES, 2010).

Ressalta-se, assim, que os fatores de exclusão social são estabelecidos pela negação da possibilidade de igualdade de oportunidades a certos

indivíduos ou grupos. Por conseguinte, os fatores associados à inclusão social prezam pela equidade social, conforme Lima e Borba (2011) apresentam nas figuras:

Figura 1. Fatores de exclusão e inclusão social



Fonte: (LIMA; BORBA, 2011, p.225)

O combate à exclusão social, conforme coloca Lima e Borba (2011), requer a concessão e a implementação de planos estratégicos intersetoriais, integrando transversalmente as dimensões sociais, a serem desenvolvidas através de uma abordagem holística. Nesse sentido, o planejamento estratégico seria uma possibilidade a partir de seu entendimento conforme apontado por Moesch (2012):

O planejamento estratégico participativo tem uma dimensão pedagógica expressa pela consciência de que o planejamento significa tornar-se capaz de interferir no curso dos acontecimentos, de forma a manter, agilizar ou alterar a realidade em que os atores estão inseridos, visando alcançar os objetivos políticos a que se propuseram. Isso acontecerá à medida que o planejamento conscientemente assumido pelos detentores dos cargos políticos, técnicos, possibilite recuperar a totalidade do sistema. As ações e decisões, então, em vez de se limitarem a interferir, fragmentariamente em aspectos setoriais, irão articular-se e integrar-se, gerando mudanças efetivas na realidade social planejada (p. 205).

Dessa forma, a luta da erradicação da exclusão implica um duplo processo de interação positiva entre os indivíduos excluídos e a sociedade a que pertencem, e que passa por dois caminhos: o dos indivíduos que se tornam cidadãos plenos; o da sociedade que permite e acolhe a cidadania:

A este duplo processo chamamos integração [...] como um processo de interação entre uma das partes e outras partes de um todo e com este todo, assumindo essa interação em episódios de interdependência positiva (solidariedade), mas também de tensão e confronto (conflitualidade). Nesse sentido, a integração (social) de que aqui falamos é o processo que viabiliza o acesso às oportunidades da sociedade, a quem dele estava excluído, permitindo a retoma da relação interativa entre uma célula (o indivíduo ou a família), que estava excluída, e o organismo (a sociedade) a que ela pertence, trazendo-lhe algo de próprio, de específico e de diferente, que o enriquece e mantendo a sua individualidade e especificidade que a diferencia das outras células que compõem o organismo. Nestes termos, a integração é sempre uma oportunidade de mais valia para a sociedade, através do seu enriquecimento pela diversidade (AMARO, 2000, s.n).

Não obstante, se faz necessário a articulação em diversos âmbitos sociais, de modo a proporcionar ações resultantes do processo de empoderamento do cidadão para que seja possível efetivar e garantir a cidadania emancipada, a partir de um desenvolvimento harmônico, onde os três princípios da regulação do estado moderno, segundo Santos (2011), Estado, mercado e comunidade dialoguem para uma alternativa, que possibilite o “paradigma prudente para uma vida decente”.

Frente ao desafio de romper com condicionantes histórico-estruturais deletérios para a construção democrática, a qualidade do sujeito-ativo constructo da política se faz necessária. Evidencia-se, portanto, o conceito do capital social como constituinte de um emaranhado maior de cidadania, aponta-se, dessa forma, algumas estratégias de empoderamento cívicas que vêm se estabelecendo e constataando com paradigmas de correntes dominantes, conforme Baquero (2006, p. 64) apresenta:

- 1) Privilegiar a dimensão coletiva e não individual;
- 2) Estabelecer a reciprocidade mútua na busca de objetivos comuns;
- 3) Incentivar a formação de associações;
- 4) Promover o desenvolvimento de valores e normas de natureza coletiva para gerar um convívio harmônico e cooperativo;
- 5) Promover a participação cidadã.

Aproximando o exposto traçado sobre cidadania com o objeto social da pesquisa – o turismo –, apresenta-se que este deveria ser um instrumento para possibilitar melhores condições de vida conforme Molina (2005) coloca. Nessa perspectiva, a garantia disto partiria das ações tomadas em cada sociedade, que deveriam assumir o desafio de estabelecer os mecanismos necessários para seu desenvolvimento e não aguardar passivamente pelas definições de outras sociedades, do mercado e da globalização. O papel do Estado como promotor do desenvolvimento do turismo seria o de proteger a vida e os direitos à propriedade, pois somente em uma comunidade com boa qualidade de vida o turismo será reconhecido. Nesse sentido, as políticas públicas de turismo devem visar à inclusão social.

Mas, o paradigma dominante do sistema capitalista também se sobressai no fenômeno turístico, de tal forma que os parâmetros de medição de crescimento do Turismo são centrados em dados quantitativos referentes ao número de turistas e taxa de ocupação hoteleira, sendo que tais dados não importam quando o objetivo do turismo passa a ser a melhoria na qualidade de vida dos moradores e dos turistas. Evidencia-se, assim, que as grandes empresas hoteleiras contribuem para o entendimento equivocado do desenvolvimento do turismo medido pelos índices econômicos e acabam por dominar o mercado ao se instalarem e geram mais marginalidade do que bem-estar nas comunidades (MOLINA, 2005).

Assim, questiona-se: o quanto vale a desvalorização do social no desenvolvimento pelo turismo? Que tipo de desenvolvimento está sendo proposto pelas políticas públicas de turismo? Afinal, se nas políticas públicas de turismo há a presença de conceitos como construção da cidadania, integração social, inclusão social, como esta se estabelece e se efetiva em práticas de modo a superar a teoria posta em suas formulações? Será que

mais uma vez o sujeito é abstrato de todo o processo? E os interesses do mercado novamente imperam nessa *práxis*?

De maneira a contrastar com a vertente reducionista de ordem meramente econômica, coloca-se, que o centro do turismo deve ser os atores sociais: moradores locais, turistas e trabalhadores (MOLINA, 2005).

O sujeito turístico, consumidor ou produtor, é segmentado, definido com rigores estatísticos, restringindo, assim, a sua unidade humana do fenômeno às tendências do mercado, como se este fosse um ente de uma permanente abstração formal. Assim, ignora-se a subjetividade humana, a complexidade ecológica e antropológica das localidades e o seu papel nos fluxos do capital global, tratando-as como variáveis secundárias na análise das tendências turísticas. Portanto, é necessária uma nova ética, uma nova compreensão para sairmos da cegueira da racionalidade que gerou inúmeros erros e ilusões, a começar por parte dos técnicos, políticos e especialistas desse fazer na concepção de planejamentos tecnocráticos, que marcaram os planos, programas e projetos no campo do turismo nacional ao longo de décadas (MOESCH, 2012, p. 206).

Nessa perspectiva, o turismo como possibilitador ao desenvolvimento social e humano, em seu papel social voltar-se-ia à inclusão, na medida em que este propicia aos sujeitos das localidades uma série de experiências que contribuam para melhorar suas próprias vidas e seus relacionamentos com os outros, somada por empresas que atuem com responsabilidade social e pela formação de sistemas locais produtivos integradas por micro, pequenos e médios produtores locais, formadores de uma rede de qualidade, munida de novos conteúdos de comunicação estratégica, que considere o desenvolvimento humano como o principal raiz do turismo. Dessa forma, o turismo deve focar inversões importantes ao melhoramento dos espaços públicos, proporcionando um bom ambiente para o encontro entre os diferentes atores (moradores, turistas e trabalhadores), a partir do planejamento destes locais (cidades, regiões, países) de modo participativo e estratégico reconhecendo relações éticas de reciprocidade (MOLINA, 2005).

O princípio de que as pessoas – sujeitos ativos e participantes - são a chave para o desenvolvimento do turismo regional endógeno, o qual, através de seu capital intelectual pode adquirir o conhecimento necessário para enfrentar uma sociedade mais complexa e avançada do que a proposta pelo modelo industrial, funda a ideologia de qual política de turismo se faz

necessária. Valida-se, assim, que o conhecimento é sinônimo de riqueza e o pilar da inovação, onde teoria e prática se fundem para a efetivação de uma *práxis* pautada no desenvolvimento, a partir da garantia da cidadania emancipada na busca por melhorias de qualidade de vida dos atores sociais.

O sentido de emancipação corrobora ao pensamento de Santos (2011), de que não há emancipação em si, mas antes relações emancipatórias, relações que criam um número cada vez maior de relações cada vez mais iguais. As relações emancipatórias assim desenvolvem-se, no interior das relações de poder, não como o resultado automático de uma qualquer contradição essencial, mas como resultados criados e criativos de contradições criadas e criativas. Por consequência, este processo se dá através do exercício cumulativo das permissões ou capacitações e se torna viável deslocando as restrições e alterando as distribuições, ou seja, transformando as capacidades que reproduzem o poder em capacidades que o destroem. Assim, uma dada relação emancipatória, para ser eficaz e não conduzir à frustração tem de se integrar numa constelação de práticas e constelações emancipatórias.

Dessa forma, o problema da presente pesquisa se materializa da seguinte forma: o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil contribuiu para a inclusão social pelo desenvolvimento do turismo ou limitou-se a uma política pública restrita aos interesses de mercado. Problema que será analisado nos capítulos seguintes desta dissertação.

CAPÍTULO 2: A MATERIALIDADE HISTÓRICA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

No presente capítulo, discute-se a metodologia empregada neste estudo, os caminhos trilhados, como também os instrumentos metodológicos utilizados para analisar o seguinte problema de pesquisa: o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil contribuiu para a inclusão social, via desenvolvimento do turismo, ou limitou-se a uma política pública restrita aos interesses de mercado?

Ao adotar o Materialismo Histórico Dialético (MHD) como método de abordagem do objeto foram eleitas as categorias de análise, *a priori*, como: matéria, *práxis*, totalidade/fragmentação, contradição/mediação, objetividade/subjetividade, teoria/prática, criticidade/alienação, por serem mais apropriadas para análise dos discursos dos atores entrevistados e documentos oficiais, na busca de sua essência e contradição entre a teoria e prática. Já as categorias *a posteriori* são: Desenvolvimento, Inclusão Social, Turismo, Políticas Públicas de Turismo, Regionalização, Roteirização, por serem oriundas das teorias que subsidiam a interpretação das evidências.

Apresentar-se-á também, no presente capítulo, a contextualização do objeto da pesquisa – o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, o resgate histórico da construção dessa política pública de turismo, suas diretrizes políticas e operatórias.

2.1 CAMINHOS METODOLÓGICOS

O Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil contribuiu para a inclusão social pelo desenvolvimento do turismo nos municípios indutores onde foi implantado ou limitou-se a uma política pública restrita aos interesses de mercado, ao fomentar a qualificação de roteiros turísticos já existentes, ou estimulou novos locais a serem roteirizados e, assim, aumentou a competitividade do destino Brasil? Responder a esse problema suscita entender o grau de sua necessidade expresso pelo objetivo geral que orientou a investigação, ou seja, analisar os impactos do Programa

de Regionalização - Roteiros do Brasil como o processo de inclusão social das comunidades pertencentes aos destinos indutores de Aracati (CE) e Jijoca de Jericoacoara (CE).

Para se alcançar o objetivo geral definido na pesquisa, delinearam-se os seguintes objetivos específicos:

- Analisar como se processou historicamente o desenvolvimento do turismo nos destinos indutores: Aracati (CE) e Jijoca de Jericoacoara (CE) entre 2004-2014.
- Verificar as políticas públicas existentes de turismo no recorte territorial da pesquisa e os possíveis impactos na inclusão social;
- Desvelar se a existência abstrato-formal das políticas públicas do MTur foi suficiente para a implantação do turismo como processo de inclusão social na região;
- Analisar a existência de redes de cooperação induzidas pelo PRT como possibilidade de empoderamento e participação dos diferentes atores sociais;
- Analisar as alterações no IDH desde a implantação do PRT no recorte espacial.

Para trilhar esse desvelamento, adotou-se a abordagem qualitativa, adequada para obter o conhecimento mais profundo de fatos específicos, tendo por objetivo analisar processos de fenômenos complexos tecidos no campo das relações sociais.

Pode-se dizer que a pesquisa qualitativa se caracteriza, em geral, por sua flexibilidade de adaptação durante seu desenvolvimento, inclusive no que se refere à construção progressiva do próprio objeto da investigação. Dentre as características dessa metodologia, destaca-se sua eficiência na análise de objetos complexos e sua capacidade de englobar dados heterogêneos, ou de combinar diferentes técnicas de coletas de dados (PIRES, 2012).

A escolha da abordagem qualitativa, adaptada a esta pesquisa, também se justifica por permitir analisar, em profundidade, vários aspectos importantes da vida social, dentre eles a cultura e a experiência vivida - tema desta dissertação – e; devido a sua abertura para o mundo empírico, a qual expressa, geralmente, por uma valorização da exploração indutiva do campo da observação, o que ocorreu no recorte espacial escolhido (PIRES, 2012).

A pesquisa é de nível exploratória e interpretativa, com a finalidade de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas precisos, com análise da literatura. Considera-se, a partir dessa abordagem, que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números (SILVA; MENEZES, 2001).

Para tal, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados na tessitura da narrativa dissertativa permeiam este processo de pesquisa, o qual não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas, sendo o processo e o significado os focos principais. O universo não é probabilístico, mas representado dentro de uma teia de significados, posto que a abordagem profunda permeia a análise de conteúdo.

Sendo o lócus da pesquisa 02 destinos indutores - Aracati e Jijoca de Jericoacoara, municípios localizados no Estado do Ceará, que estão inseridos em contextos turísticos, permitindo assim a análise referente ao processo de desenvolvimento e análise dos impactos da política pública analisada em questão –, definiu-se como modo de investigação a realização de um estudo de caso.

Corroborar-se com o entendimento de Yin (2005) a justificativa pelo modo de investigação, posto que a construção da pesquisa teve como uma das categorias, *a priori*, a teoria/prática envolta em um universo complexo e contraditório:

Em todas as situações, a clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de compreender fenômenos sociais complexos. Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação dos ciclos econômicos (p. 20).

Na busca do desvelamento das práticas históricas relacionadas ao turismo e inclusão social, optou-se por questões norteadoras, as quais seguem abaixo, no sentido de aprofundar o processo investigativo e subsidiar a abrangência da tessitura da construção das evidências da pesquisa:

- A implantação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, dentro do recorte territorial delimitado nesta pesquisa, impactou (influenciou) na construção de políticas públicas? De que forma?
- As políticas públicas de turismo conseguem superar a abstração teórica (discurso) sobre inclusão social e se efetivar na prática? De que forma as políticas públicas induzidas pelo PRT se efetivaram?
- Sendo as políticas públicas hoje resultantes da “atividade política tradicional” (abstrato-fomal), ela possibilitam romper com os vícios da representatividade para ampliação da governança com o surgimento de novos atores sociais?
- Qual a qualidade das práticas de turismo existentes para além da regulação, no sentido de inclusão social e construção de cidadania pelo Programa de Regionalização do Turismo no recorte territorial da pesquisa?
- Como está representado no discurso oficial (Planos Nacionais de Turismo) as concepções de turismo, desenvolvimento, inclusão social e regionalização? Essas concepções avançam para uma política incluyente, sistêmica e emancipatória?

A primeira etapa desta investigação consistiu na construção do referencial teórico sobre as teorias relacionadas à pesquisa: como desenvolvimento, desenvolvimento regional, região, Estado, turismo, políticas públicas de turismo, inclusão social e cidadania.

Na segunda etapa, para se alcançar o objetivo geral proposto, o caminho metodológico iniciou-se na realização da análise documental sobre o processo de regionalização do turismo, como ação indutora do Ministério do Turismo, entre os anos de 2004-2014, por meio de um estudo exploratório do processo ocorrido. Considerou-se, conforme Cellard (2008, p. 295) aponta, que:

o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Como ressalta Tremblay (1968: 284), graças ao documento, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc, bem como o de sua gênese até os nossos dias.

Dessa forma, primeiramente, realizou-se um inventário criterioso e uma seleção rigorosa das informações disponíveis sobre o tema, de modo a localizar os documentos pertinentes e, respectivamente, avaliou-se sua credibilidade, assim como sua representatividade.

Em seguida, examinaram-se os diferentes aspectos da análise preliminar, ou seja, o estudo do contexto no qual o texto em questão foi produzido, o autor e os atores sociais em cena, a confiabilidade do documento, sua lógica interna, entre outros aspectos para, assim, suceder com a análise interpretativa e crítica, conforme a perspectiva de Cellard (2008). O quadro abaixo ilustra as etapas desenvolvidas na análise documental:

Quadro 4. Etapas da análise documental



Fonte: (Autora, adaptado de Cellard, 2008)

Análise interpretativa contendo os elementos de problemática – contexto, interesses, confiabilidade

Os documentos selecionados nessa etapa da pesquisa foram: Plano Nacional do Turismo – diretrizes, metas e programas 2003-2007; Plano Nacional do Turismo – uma viagem de inclusão, 2007- 2010; Plano Nacional do Turismo - o turismo fazendo muito mais pelo Brasil, 2013-2016; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, diretrizes políticas; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, 5 anos da Regionalização como política de desenvolvimento do turismo nacional; Portaria nº105, de 16 de maio de 2013, a qual institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá

outras providências; Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional – Relatório Brasil apresentado nos anos 2008, 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014; Avaliação do Programa de Regionalização do turismo – Roteiros do Brasil, Resumo Executivo; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, diretrizes, publicado em 2013 e; os Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo.

Para a realização da etapa proposta de análise documental elaborou-se o quadro abaixo, a fim de seguir os caminhos desenhados no quadro 4:

Quadro 5. Ferramenta utilizada para a realização da análise documental

IDENTIFICAÇÃO DO DOCUMENTO					
Título					
Fonte					
Palavras-chave					
Tema					
Classificação	() Documento Público () Documento Privado				
Resumo					
CATEGORIAS DE ANÁLISE					
	Teoria/Prática	Totalidade/ Fragmentação	Contradição/ Mediação	Objetividade/ Subjetividade	Criticidade/ Alienação
Desenvolvimento					
Inclusão Social					
Cidadania					
Turismo					
Políticas P. Tur.					
Regionalização					
Roteirização					
ANÁLISE CRÍTICA E INTERPRETATIVA					

Fonte: (Autora, adaptado de Cellard, 2012)

Após a realização da etapa de análise documental, a fim de superar a abstração da teoria existente nos documentos elaborados pelo Ministério do Turismo, como indutor do Programa de Regionalização, adotou-se a realização de entrevistas com atores sociais representativos, a fim de apreender as lógicas do processo de implantação, planejamento, desenvolvimento e execução do PRT no recorte territorial definido.

Considerou-se, nessa etapa, que a *práxis*, movimento que se dinamiza por contradições, em uma construção dialética, exige o esforço em entender a tese, sua antítese, para assim, em uma crescente complexidade, na qual a pesquisa se limita por ser incompleta, buscar uma síntese analítica para entender suas possibilidades e superações.

Destarte, definiram-se as entrevistas como semiestruturadas, embasadas na ferramenta do roteiro construído (Apêndice 1), a partir do objetivo geral desta investigação.

Entende-se que as condutas sociais não poderiam ser compreendidas, nem explicadas fora da perspectiva dos atores sociais, sendo o recurso das entrevistas um meio para apreender a maneira como os atores sociais representam o mundo e como vivem sua situação. O entrevistado é visto como um “informante”, não só sobre as suas próprias práticas e as suas próprias maneiras de pensar, mas também, na medida em que ele é considerado “representativo” de seu grupo possibilita a compreensão de dada ocorrência dos fatos, considerando, todavia, que cada sujeito apresenta a produção de um discurso, embebido em jogos de poder, das interações e relações sociais, cujos discursos são marcados e construídos pelo contexto sócio histórico, por sua vez, não poderia haver, senão, múltiplas versões da realidade (POUPART, 2008).

Dessa forma, buscou-se atores sociais de diferentes representações, para assim, ser possível entender como ocorre a articulação entre o governo federal, na representatividade do Ministério do Turismo e do Conselho Nacional do Turismo; o governo do Estado, com a Secretaria Estadual de Turismo do Ceará e; por fim, os sujeitos do território base, que engloba tanto o poder público, com representantes das Secretarias Municipais de Turismo, quanto os empresários e também representantes de instituições públicas de ensino, os

quais também participaram dos processos do PRT. Entrevistou-se, assim, no total 15 atores sociais, conforme segue na tabela abaixo:

Tabela 1: Relação de entrevistados

RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS:		
Local	Representação	Nº. de atores sociais
Fortaleza/CE	Secretaria de Turismo do Estado do Ceará	02
Aracati/CE	Secretaria Municipal de Turismo	01
	Representante de Conselhos Municipais/ Associações/ Fórum Regional	02
	Empresário	01
Jijoca de Jericoacora/CE	Secretaria Municipal de Turismo	02
	Representante de Conselhos Municipais/ Associações/ Fórum Regional	02
	Empresário	01
	Representante da Universidade	01
Ministério do Turismo	Gestor	02
Conselho Nacional de Turismo	Representante	01

Fonte: A autora.

Evidencia-se que a realização do trabalho de campo no recorte territorial, realizado no período de 19/02/16 a 04/03/2016, foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), como parte integrante do Projeto “Desenvolvimento territorial, endogenia e redes de cooperação, a partir do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil do Ministério do Turismo”, projeto este aprovado pela Chamada Universal - MCTI/CNPq N° 14/2014 (Processo de número: 448718/2014), sendo a pesquisadora da presente pesquisa bolsista de nível técnico superior do referido projeto.

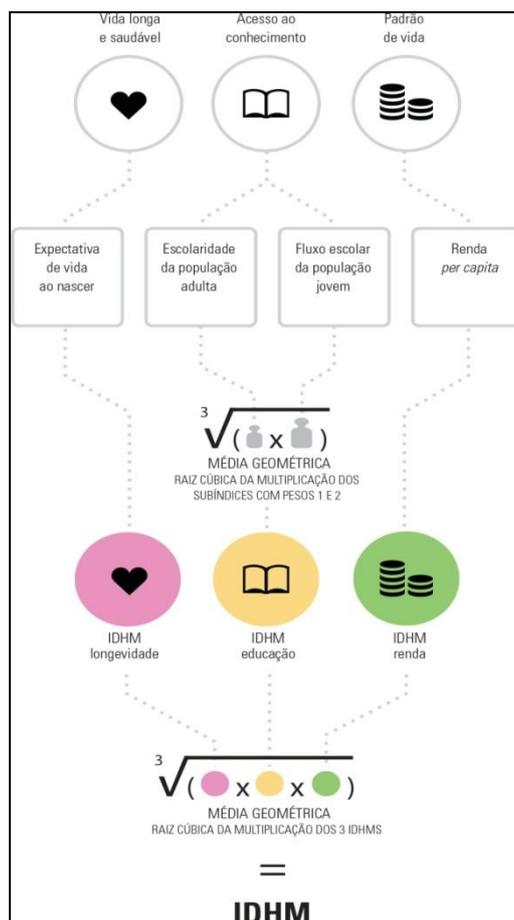
Além dos caminhos metodológicos traçados, buscou-se o direcionamento para a apreensão da qualidade dos processos, para além do reducionismo dos dados. Para tanto, utilizou-se a técnica de coleta de dados, a

partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹², que considera as três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda – adequando-se ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais, os quais avaliam o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras.

A escolha pela análise do IDHM, aplicada ao recorte territorial selecionado, se deu por este índice ser um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB), pois populariza o conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas e não na visão de que o desenvolvimento se limita a crescimento econômico. Ademais, o IDHM permite, ao sintetizar uma realidade complexa em um número, a comparação entre os municípios brasileiros ao longo do tempo. Para ilustrar como o cálculo do IDHM é realizado, segue a ilustração abaixo:

¹²O conceito de desenvolvimento humano, bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foram apresentados em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, e com a colaboração do economista Amartya Sen. A popularização da abordagem de desenvolvimento humano se deu com a criação e adoção do IDH como medida do grau de desenvolvimento humano de um país, em alternativa ao Produto Interno Bruto (PIB), hegemônico, à época, como medida de desenvolvimento. O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável - saúde -, de ter acesso ao conhecimento – educação - e de poder desfrutar de um padrão de vida digno - renda. O IDH obteve grande repercussão mundial devido principalmente à sua simplicidade, fácil compreensão e pela forma mais holística e abrangente de mensurar o desenvolvimento. Transformando em um único número a complexidade de três importantes dimensões, o IDH tornou-se uma forma de compreensão e fomento da discussão e reflexão ampla sobre o significado do desenvolvimento humano para a sociedade (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Figura 2. Cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: (PNUD; IPEA; FJP, 2013)

Para coletar os dados do IDHM, utilizou-se o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, um *site* simples e de grande valia, por ser uma ferramenta que disponibiliza mais de 200 indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Os dados coletados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil serão apresentados na contextualização do recorte territorial da pesquisa, a fim de subsidiar informações de análise sobre o desenvolvimento local no recorte temporal definido, com enfoque no IDHM, entre 2000 e 2010.

A fim de contrapor os dados analisados pelo IDHM buscou-se o subsídio do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM¹³, posto que este

¹³ Índice de FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM foi criado em 2008 e é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. De leitura simples, o índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4),

acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros também nas três áreas analisadas: Emprego & renda, Educação e Saúde. A escolha dessa análise vem ao encontro com a metodologia utilizada em seu cálculo, a qual possibilita determinar, com precisão, se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

No IDHM o padrão de vida é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município, sendo a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município - inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Já o IFDM – Emprego & Renda é composto por duas dimensões: Emprego - que avalia a geração de emprego formal e a capacidade de absorção da mão de obra local - e Renda - que acompanha a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho do município. Cada uma destas dimensões representa 50% do índice de Emprego & Renda. As fontes de dados são os registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambos do Ministério do Trabalho e Emprego, e projeções oficiais de população do IBGE.

Para subsidiar também a análise dos impactos do PRT, utilizou-se o Índice de Competitividade do Turismo Nacional – 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, o qual foi criado, em 2008, pelo Ministério do Turismo em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE Nacional) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o intuito de auxiliar os destinos turísticos, consistindo na análise de 13 dimensões ligadas ao turismo, cada qual com suas respectivas variáveis, como ilustra a figura abaixo:

regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade.

Figura 3. Índice de Competitividade do Turismo Nacional

DIMENSÃO		VARIÁVEIS						
ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE DO TURISMO NACIONAL	INFRAESTRUTURA GERAL	Capacidade de atendimento médico para o turista no destino	Fornecimento de energia	Serviço de proteção ao turista	Estrutura urbana nas áreas turísticas			
	ACESSO	Acesso aéreo	Acesso rodoviário	Acesso aquaviário	Acesso ferroviário	Sistema de transporte no destino	Proximidade de grandes centros emissores de turistas	
	SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS	Sinalização turística	Centro de atendimento ao turista	Espaço para eventos	Capacidade dos meios de hospedagem	Capacidade do turismo receptivo	Estrutura de qualificação para o turismo	Capacidade dos restaurantes
	ATRATIVOS TURÍSTICOS	Atrativos naturais	Atrativos culturais	Eventos programados	Realizações técnicas, científicas ou artísticas	Diversidade de atrativos, opções e equipamentos de lazer		
	MARKETING E PROMOÇÃO DO DESTINO	Plano de marketing	Participação em feiras e eventos	Promoção do destino	Estratégias de promoção digital			
	POLÍTICAS PÚBLICAS	Estrutura municipal para apoio ao turismo	Grau de cooperação com o governo estadual	Grau de cooperação com o governo federal	Planejamento para a cidade e para a atividade turística	Grau de cooperação público-privada		
	COOPERAÇÃO REGIONAL	Governança	Projetos de cooperação regional	Planejamento turístico regional	Roteirização	Promoção e apoio à comercialização de forma integrada		
	MONITORAMENTO	Pesquisas de demanda	Pesquisas de oferta	Sistema de estatísticas do turismo	Medição dos impactos da atividade turística	Setor específico de estudos e pesquisas		
	ECONOMIA LOCAL	Aspectos da economia local	Infraestrutura de comunicação	Infraestrutura e facilidades para negócios	Empreendimentos ou eventos alavancadores			
	CAPACIDADE EMPRESARIAL	Capacidade de qualificação e aproveitamento do pessoal local	Presença de grupos nacionais e internacionais do setor do turismo	Concorrência e barreiras de entrada	Geração de negócios e empreendedorismo			
	ASPECTOS SOCIAIS	Acesso à educação	Empregos gerados pelo turismo	Uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população	Cidadania, sensibilização e participação na atividade turística	Política de enfrentamento e prevenção à exploração de crianças e adolescentes		
	ASPECTOS AMBIENTAIS	Estrutura e legislação municipal de meio ambiente	Atividades em curso potencialmente poluidoras	Rede pública de distribuição de água	Rede pública de coleta e tratamento de esgoto	Coleta e destinação pública de resíduos	Patrimônio natural e unidades de conservação no território municipal	
	ASPECTOS CULTURAIS	Produção cultural associada ao turismo	Patrimônio histórico cultural	Estrutura municipal para apoio à cultura				

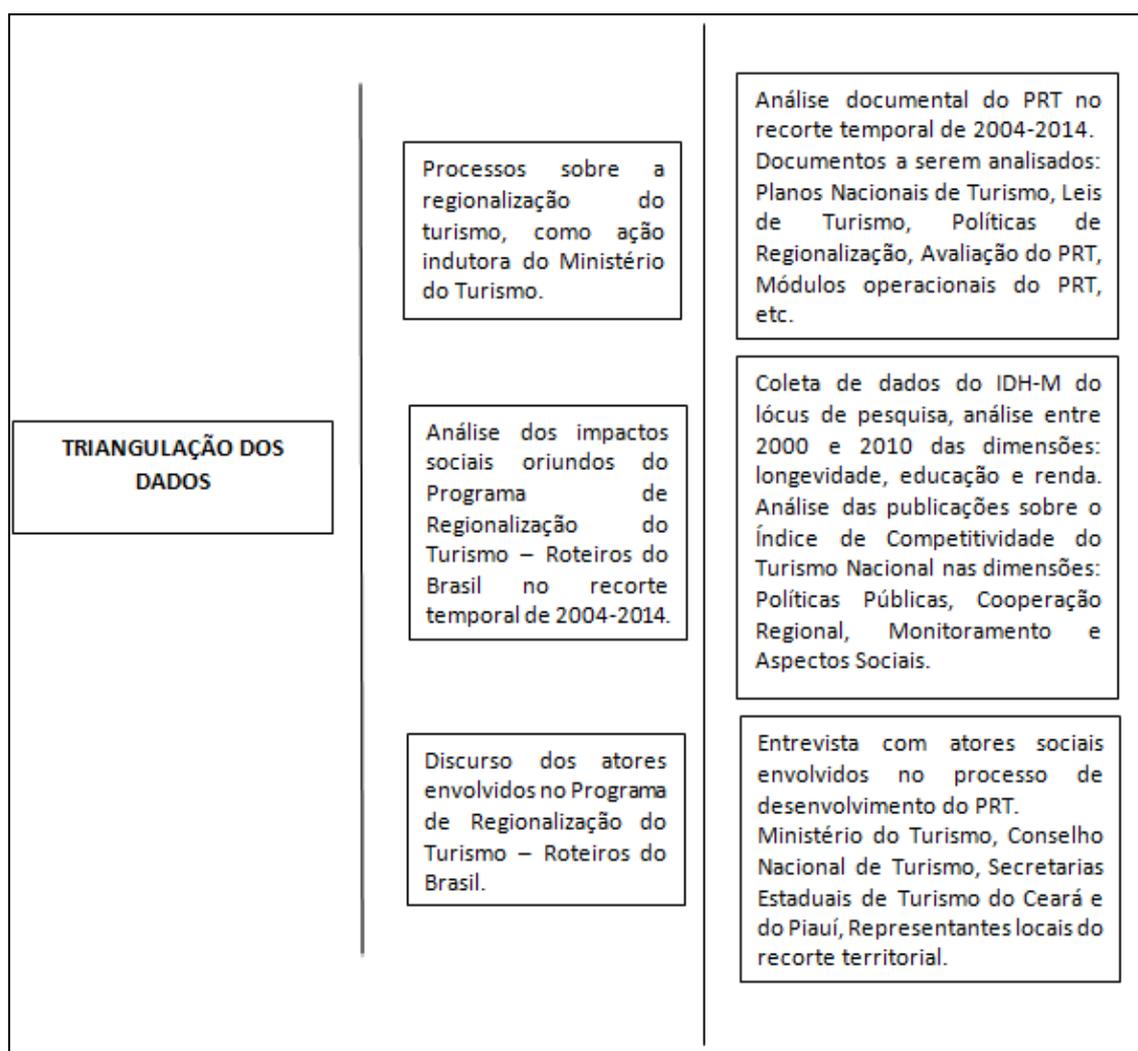
Fonte: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015)

A fim de objetivar a análise do Índice de Competitividade do Turismo Nacional no recorte territorial definido e utilizando-se das publicações de 2008, 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014, delimitou-se algumas dimensões que corroboram com o objetivo em questão da atual pesquisa. Assim, escolheu-se para a análise as dimensões: Políticas Públicas, Cooperação Regional, Monitoramento e Aspectos Sociais.

Trilhando as técnicas de pesquisa apresentadas, pretendeu-se utilizar a triangulação na análise dos dados, com o objetivo de abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo, sendo impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social (TRIVIÑOS, 2011).

Portanto, em uma visão esquemática, a análise de triangulação de dados da presente pesquisa apresenta-se da seguinte forma:

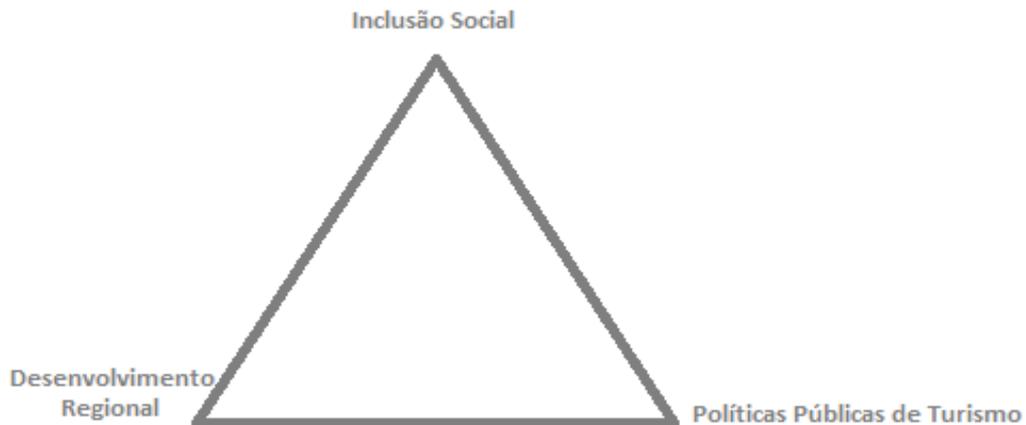
Esquema 1. Triangulação dos dados da pesquisa



Fonte: (A autora, adaptado de Triviños, 2011, p.140).

Todavia, o quadro teórico da pesquisa perpassa pelos campos de políticas públicas em turismo e suas possibilidades de inclusão social, que geram o desenvolvimento regional, conforme relação expressa abaixo:

Figura 4. Campos do quadro teórico da pesquisa



Fonte: (A autora)

2.2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

2.2.1 MATERIALISMO HISTÓRICO DIALÉTICO

O método escolhido é o do materialismo histórico dialético, o qual permite a compreensão da realidade social, para além das condições objetivas, analisando a relação da teoria e prática e interpretando o presente com base no passado.

O materialismo histórico dialético é um método de interpretação da realidade, cuja base se estabelece na *práxis*, relação teoria e prática, preocupação política, reconstrução histórica, real contraditório com mediações/contradições a serem superadas.

Para Paviani (2008), a ciência pode ser vista como dialética: problema – tese; teoria – antítese e o método - processo de mediação entre a tese e a antítese.

Podemos dizer que a alma da dialética é o conceito de antítese. Quer dizer que toda realidade social gera, por dinâmica interna própria, seu contrário, ou as condições objetivas e subjetivas para sua superação. A antítese alimenta-se da estrutura do conflito social, tornando-se também marca estrutural da história, que caminha por antíteses. O esquema básico consagra a trilogia: **tese, antítese, síntese**. Na verdade

é uma duologia, porque a síntese é apenas a próxima tese (DEMO, 1995b, p. 91).

A dialética, sua filosofia, permite pensar as contradições da realidade, uma realidade que está em permanente transformação (KONDER, 2008). A dialética acredita que a contradição mora dentro da realidade, e é isto que a faz uma constante vir a ser, um processo interminável, criativo e irrequieto, o que atribui à realidade um caráter histórico (DEMO, 1987). Nesse sentido, é importante frisar que:

“Todavia, a contradição não se entende em sentido tradicional lógico de exclusão do termo oposto, pura e simplesmente. Assim, a dialética não pode afirmar que algo existe e não existe ao mesmo tempo, ou que algo é e não é ao mesmo tempo. Seria contraditório. O que ela afirma é a convivência de contrários, ou seja, de elementos que têm na sua exclusão apenas uma face do fenômeno, complementada necessariamente também pela face da polarização. Unidade de contrários, pois, significa convivência numa mesma totalidade, não exclusão pura e simples (DEMO, 1987, p.88).

E o próprio percurso, do início à totalidade, é incerto, por ter o objeto em questão construído a partir de problemas e das contradições pertinentes às práticas sociais. É um pensamento que se move no tempo, mas que se inscreve no espaço, que vai da lógica formal, racional, ao conteúdo prático (BRUYNE, 1977).

Dialética, então, nada mais significa do que a “tentativa de conceber a cada momento a análise como uma parte do processo social analisado e com sua consciência crítica possível. Isso implica que se renuncie a supor entre os instrumentos analíticos e os dados analisados (uma) relação externa puramente contingente” (HABERMANS, 1970, p.29 *apud* BRUYNE, 1977, p. 66).

O estereótipo mais recorrente da dialética é sua ligação com processos históricos de mudanças, considerando que toda formação histórica está sempre em transição, o que supõe a visão intrinsecamente dinâmica da realidade social, no sentido da produtividade histórica (DEMO, 1995b). Evidencia-se, ainda, que na realidade histórica não há somente mudança; há também elementos que sobrevivem às fases históricas, os quais damos o nome, em geral, de estruturas (DEMO, 1987).

A interpretação é dinâmica e totalizante da realidade, sendo que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos do contexto social, político, econômico e cultural – onde o todo é maior que a soma das partes –, pois o método dialético só se realiza plena e rigorosamente na captação total do movimento histórico em suas contradições constituintes (LUKÁCS, 2003).

A realidade concreta é sempre uma totalidade dinâmica de múltiplos condicionamentos, onde a polarização dentro do todo lhe é constitutiva. Por isso, indivíduo em si não é realidade social, porque é gerado em sociedade, educado em sociedade, socializado em sociedade. Isolar é artifício ou patologia. É possível, por artifício metodológico, isolar um componente, para vê-lo em si, desde que não se perca a perspectiva de que o “todo é maior que a soma das partes” (DEMO, 1995, p. 93).

Sem as contradições, as totalidades seriam totalidades inertes, mortas – e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação. A natureza dessas contradições, seus ritmos, as condições de seus limites, controles e soluções dependem da estrutura de cada totalidade – e, novamente, não há fórmulas/formas apriorísticas para determiná-las: também cabe à pesquisa descobri-las (NETTO, 2011, p. 57).

Não obstante, a dialética se opõe à ordem quantitativa estabelecida como norma, assim se aproxima do método sistêmico da auto-organização. As leis da dialética consistem em: lei da passagem da quantidade à qualidade: a qualidade e a quantidade; lei da unidade e da luta dos contrários: lei da contradição; lei da negação da negação (TRIVIÑOS, 2011).

A qualidade não é a simples soma de propriedades, mas sim a estrutura que tomam as propriedades é determinante para definir a qualidade de um objeto, ou seja, o que “uma coisa é”, porém, ainda se faz necessário conhecer as funções e a finalidade do objeto em relação a outros objetos (TRIVIÑOS, 2011).

A dialética trata da “coisa em si”, mas apreender a “coisa em si” não é imediato ao homem, para se chegar a sua compreensão, requer esforço intelectual, leitura e até mesmo determinados desvios não previstos na trilha investigativa que, a princípio, se traça em uma pesquisa. “Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência” (KOSÍC, 1976, p.12).

A essência do objeto se constitui em capturar a estrutura e a dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando sua síntese, cujo pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (NETTO, 2011).

Assim, a relação sujeito/objeto, no processo do conhecimento teórico, não é uma relação de externalidade, justamente por se tratar de um conjunto de práticas sociais, sendo importante ressaltar que o sujeito está implicado no objeto. Por isso mesmo, a pesquisa – e a teoria que dela resulta – da sociedade exclui qualquer pretensão de “neutralidade”, geralmente identificada com “objetividade” (NETTO, 2011).

Não existe explicação sem compreensão e esse processo é contínuo e cíclico, explicar porque os fenômenos passam de uma qualidade para outra é apreender sua diversidade qualitativa. Para Marx, o papel do sujeito é essencialmente ativo, para que seja possível apreender o objeto como um processo. Nesse sentido, o sujeito “tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão que há entre elas” (MARX, 1968, p.16 *apud* NETTO, 2011, p. 25).

2.2.2 CATEGORIAS OPERATÓRIAS DE ANÁLISE A *PRIORI*

Como a pesquisa permeia o processo de reconstrução de práticas sociais, utilizou-se das características do método escolhido - materialismo histórico e suas categorias de análise: matéria, práxis, historicidade, teoria/prática, totalidade/fragmentação, contradição/mediação, objetividade/subjetividade, criticidade/alienação.

Para o materialismo histórico, o problema da correlação das categorias supõe uma escolha correta do princípio de partida, pelo aspecto ou pela relação fundamental e determinante, sendo a prática social o fator determinante do conhecimento (MOESCH, 1999, p.128).

Abaixo seguem as categorias a priori da pesquisa utilizadas para interpretar os dados da recolha:

Matéria: possui a propriedade geral de ser objetiva, isto é, de existir, independentemente, de nossa consciência e sendo refletida por esta. A matéria engloba todas as formas de realidade objetiva, sendo duas formas gerais de existência da matéria: o Espaço e o Tempo, prescindindo a existência de territórios, ecossistemas – Espaço e pelo movimento, a dinâmica que lhe é imanente – Tempo. E o objeto do fenômeno turístico compõe-se pela matéria, pois necessita expressar-se no Tempo e no Espaço, tendo como sua forma fundamental um sistema social tecido nesse território, a escala adotada para a análise proposta é região (MOESCH, 1999).

Práxis: um processo, movimento que se dinamiza por contradições, cuja superação o conduz a patamares de crescente complexidade, nos quais novas contradições impulsionam a outras superações (PAULO NETTO, 2011).

Historicidade: o estereótipo mais recorrente da dialética é sua ligação com processos históricos de mudança, considerando que toda formação histórica está sempre em transição, o que supõe a visão intrinsecamente dinâmica da realidade social, no sentido da produtividade histórica (DEMO, 1995b).

Teoria/prática: Prática é condição de historicidade e teoria é a maneira de ver, não de ser, cada uma tem seu devido lugar, não sendo uma inferior à outra (DEMO, 1995b). Muitas vezes, se reduz o conceito de prática às ações que as pessoas realizam, porém, quando esta é entendida no sentido profundo não se reduz à atividades frias, medíveis e quantificáveis. A prática é a maneira de viver na história com toda a subjetividade intrínseca do sujeito (MOESCH, 1999). Para transformar a história, a prática é condição fundamental, pelo menos, tão importante quanto à crítica teórica, posto “que uma das marcas mais centrais da dialética é reconhecer a essencialidade da prática histórica, ao lado da teoria, não aceitando a disjunção entre estudar problemas sociais e enfrentar problemas sociais” (DEMO, 1995b, p.101). É importante também considerar que:

Toda prática é inevitavelmente ideológica, porque se realiza dentro de uma opção política, naquela parte da história que pode ser feita, conquistada, rejeitada pelo homem. Se a atuação humana histórica é intrinsecamente política, no sentido da realização da capacidade de conquista de espaço próprio e da potencialidade no contexto das condições objetivas, decorre que a marca ideológica transparece em toda prática. Não é que a teoria não seja ideológica, pois o próprio distanciamento para com a prática significa compromisso ideológico. Mas a teoria pode pelo menos iludir-se com a distinção formal entre fato e valor, meio e fim, teoria e prática. A prática sequer se realiza sem horizonte ideológico, sobretudo práticas mais diretamente confrontadas com estruturas de poder (DEMO, 1995b, p. 102).

Totalidade/fragmentação: a totalidade não possui apenas a dinâmica circular, que é sempre a mesma e lhe permitiria recuperar-se eternamente, a dinâmica consiste em dinâmicas contrárias, feitas de convergências e divergências, sobrepondo-se, assim, as convergências, a totalidade continua e do contrário, teremos outra totalidade (DEMO, 2000).

Contradição/mediação: toda formação social é contraditória conforme Demo (1990), sendo a formação social uma realidade que se forma processualmente, na história, cujo aspecto formativo histórico é sempre dinâmico, na unidade dos contrários (MOESCH, 1999).

Objetividade/Subjetividade: para além das condições objetivas, a realidade social é movida igualmente por condições subjetivas, pois a história se “move” por leis necessárias objetivas, mas a par de seu lado objetivo natural, possui o lado subjetivo, político, de conquista humana cultural. Considera-se, assim, as condições objetivas aquelas dadas externamente ao homem, ou dadas sem sua opção própria e considera-se as condições subjetivas aquelas dependentes da opção humana, a capacidade de construir a história em parte, no contexto das condições objetivas (DEMO, 1995b).

Críticidade/alienação: o “alienar-se” passivamente na corrente dominante contribui para manter a situação estabelecida – reprodução do passado (MOESCH, 1999). O contra fluxo desse movimento se estabelece na crítica, considerando que a coerência da crítica está na autocrítica, pois não é

possível, por lógica e por justiça, criticar sem apresentar-se como criticável. Logo, a crítica se completa na contraproposta, de cunho prático, não sendo sustentável a mera crítica, destrutiva, sem compromisso com alguma construção concreta (DEMO, 1995b).

A dialética, a partir da historicidade concreta e objetiva, abarca a relação intrínseca do sujeito subjetivo e limitado que traz, em si, uma característica de dependência, causada pelo processo de dominação enraizado no sistema moderno vigente. Sendo assim, exige-se do sujeito um esforço em romper com essa reprodução posta, e recriar o novo, possibilitando a realização de mudanças.

2.2.3 CATEGORIAS OPERATÓRIAS DE ANÁLISE A POSTERIORI

A fim de tornar a análise mais objetiva, identificaram-se categorias *a posteriori* para apoiar a interpretação das evidências discutidas na presente pesquisa. As teorias identificadas e analisadas, que geraram os temas da análise do conteúdo foram: Desenvolvimento, Inclusão Social, Cidadania, Turismo, Políticas Públicas de Turismo, Regionalização e Roteirização.

A categoria de Desenvolvimento foi reconstruída a partir dos seguintes autores: Lima (2013), Sachs (2004 e 2007), Ivo (2013), Wolfe (1976), Boisier (2001), Nery (2013) e Sen (2010). O tema de Inclusão Social foi tratado com a contribuição de Demo (1995 e 2006), Pinsky & Pinsky (2003), Baquero (2006), Santos (2007), Matos (2009). O tema Turismo foi abordado utilizando-se das perspectivas de Molina (2005), Gastal & Moesch (2007), Moesch (2004, 2012), Beni (2006), Beni & Moesch (2015) e Krippendorf (2009). O tema Estado e Políticas Públicas de Turismo ancorou-se nas abordagens de Pereira (2008), Santos (2013), Carvalho (2002), Gastal & Moesch (2007), Beni (2006), Capece (2000). Já cidadania, teve-se como suporte teórico as contribuições de Demo (1992, 1995 e 2006), Pinsky & Pinsky (2003), Santos (2007) e Mata (1997). Para discutir Regionalização, apropriou-se das abordagens de Paiva (2005), Santos (2007) e Brasil (2004). Já o conceito de Roteirização (BRASIL, 2007) foi abordado conforme as políticas públicas analisadas.

2.2.3.1 DESENVOLVIMENTO

No Capítulo 1 apresentou-se o debate sobre o conceito de desenvolvimento, o qual perpassa por várias discussões, de modo a entender esse processo como algo complexo. Teceu-se a construção desse tema partindo do paradigma da vertente econômica avançando para a concepção de desenvolvimento pautado em acessos e de aspectos de qualidade do bem-estar social.

Percebeu-se nessa tecelagem o avanço das discussões acerca do desenvolvimento para além do crescimento econômico e, inclusive, o tema tem se apresentado em trabalhos recentes da Cepal, onde se reconhece que dois elementos-chave condicionam a dimensão sociopolítica desse possível desenvolvimento para além das questões econômicas, a partir da posse e do exercício de um conjunto amplo de direito por todos os integrantes da sociedade (NERY, 2013).

Nas tramas de uma possível transição paradigmática desse tema, a concepção de desenvolvimento defendida pelo autor Sen (2010) tem, cada vez mais, reverberado com a condição de que desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento econômico, considerando que o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que se leva e das liberdades que os sujeitos desfrutam, sendo o enfoque nas liberdades humanas.

O desenvolvimento, conforme o autor coloca, requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade – “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010, p.16).

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas os meios principais, e deve-se reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade de modo a entender a notável relação empírica que vincula umas às outras, liberdades diferentes.

Dessa forma, Sen (2010) apresenta cinco tipos distintos de liberdade, visto de uma perspectiva “instrumental”:

(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar completando-se mutuamente. As políticas públicas visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas. [...] Na visão do “desenvolvimento como liberdade”, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral (SEN, 2010, p. 25).

Após a sequência dos trabalhos desenvolvidos pelo indiano Sen, pode-se dizer, entre as várias definições de desenvolvimento, que este conceito é a efetivação universal do conjunto dos direitos humanos, desde os direitos políticos e cívicos, passando pelos direitos econômicos, sociais e culturais, e culminando nos direitos ditos coletivos, entre os quais está, por exemplo, o direito a um meio ambiente saudável (SACHS, 2007).

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento está relacionado com a melhoria das condições de qualidade de vida dos indivíduos, por meio do processo de garantia de cidadania emancipada, sendo o processo constituído de práticas e constelações emancipatórias.

2.2.3.2 INCLUSÃO SOCIAL

Partindo do pressuposto que tanto a privação da cidadania quanto a privação de recursos nos diferentes aspectos – ambiental, cultural, econômico, político e social – abarca a condição da exclusão, em sentido oposto, apresenta-se o termo “inclusão” referindo-se à promoção de ações transformativas que visam a equidade de oportunidades, acesso aos bens (culturais, sociais, econômicos etc.), respeito e valorização da diversidade, dentre outros aspectos.

O entendimento de inclusão social, como categoria operatória para análise das práticas induzidas pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, nas localidades, compreende três requisitos importantes: acesso ao conhecimento (educação), acesso à renda (empregabilidade formal), acesso à saúde (longevidade). Para além desses requisitos, outras categorias

se apresentam como importantes para a análise do PRT como um possibilitador de inclusão social pelo turismo – as demais categorias, a saber, são: acesso a políticas públicas de apoio ao desenvolvimento do turismo e participação cidadã.

O acesso à educação é essencial para o exercício das liberdades individuais, fundamental para expandir habilidades das pessoas para que elas possam decidir sobre seu futuro. Vida longa e saudável – longevidade é fundamental para a promoção do desenvolvimento humano, o acesso à saúde se faz necessário para possibilitar uma vida digna. E a renda é essencial para acessar necessidades básicas como água, comida, abrigo, sendo um meio para uma série de fins, cuja ausência da renda pode limitar as oportunidades de vida (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Atrelando à condição da inclusão social pelo desenvolvimento do turismo, outras categorias se fazem presente, como o acesso às políticas públicas da área, as quais devem possibilitar o fomento ao trabalho decente, à qualificação profissional, ao usufruto dos espaços de lazer pela própria comunidade, políticas de sensibilização e o fomento à participação local nas instâncias de governança, entre outros aspectos que garantam a possibilidade de se pensar na relação do sujeito do território com o turismo de maneira harmoniosa.

2.2.3.3 CIDADANIA

Compreendemos cidadania, assim, como processo histórico de conquista popular, através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se *sujeito histórico consciente e organizado*, com capacidade de conceber e efetivar processo próprio. O contrário significa a condição de massa de manobra, de periferia, de marginalização (DEMO, 1992, p. 17).

A cidadania tem a capacidade de trazer para fora a subjetividade no sentido de expressá-la no mundo. A busca de formas possíveis de justiça, igualdade, liberdades e, ao mesmo tempo, de individualidade, embora impliquem uma relação complexa, é difícil de resolver.

É a identidade do indivíduo que vem para fora e, ao mesmo tempo, é pensamento e ação para lidar com o mundo, para organizá-lo melhor na direção do que parece ser o sonho recôndito dos homens.

A mudança social se faz permanente, assim as políticas sociais são incentivadoras de cidadania, por serem redistributivas em termos de renda e poder, acrescentando-se que, hoje, tão importante como a posse de bens materiais, é a posse e o manejo de bens simbólicos. São equalizadoras de oportunidades no sentido de instrumentar desiguais para que tenham chances históricas pelo menos mais aproximadas. São emancipatórias, não no sentido de doar a emancipação ao outro, mas de que ele possa emancipar-se; ser preventivas e não curativas.

2.2.3.4 TURISMO

O turismo deve evitar a homogeneização da representação causada pelo processo globalizador, ao qual o espaço está também submetido.

Deve retomar as raízes da experiência histórica e da cultura marcadas pelo tempo real e contíguo, em um lugar como localidade cuja forma, função e significado estão constituídos dentro das fronteiras de uma continuidade física, onde seus sujeitos produtores estão fixos, são históricos, onde o estar junto é fundamental, espontaneidade vital que assegura, às culturas, a sua força e solidez específicas, segundo Moesch (2004).

Considerando que o fenômeno turístico surgiu como resposta à necessidade de opções de lazer para ocupação do tempo livre, em virtude das características vigorantes da sociedade, onde o trabalho exasperado é a característica mais marcante, alguns postulados ficaram enraizados em sua concepção e, como consequência disso, o pensamento reducionista se dá de maneira clara até os tempos atuais.

No entanto, a compreensão do fenômeno do turismo deve abranger sua complexidade quanto a seu objeto transdisciplinar e multisetorial, que pelo o encontro entre turista e anfitrião permite relações sociais, como a hospitalidade, encontro de diferentes culturas e saberes, ultrapassando o entendimento como função de um sistema econômico (MOESCH, 2004).

O saber do Turismo não é linear, não há evolução, mas “revolução”, progredindo por reformulações, por refusões em seu corpo teórico, por retificações de seus princípios básicos. É assim que ela marcha em direção a um saber sempre mais objetivável, jamais inteiramente objetivo (BENI; MOESCH, 2015).

Dessa forma, deve-se entender a realidade turística como dinâmica, viva, orgânica, sempre em mutação – virtudes estas metodológicas do conhecimento dialético, posto que o objeto de estudo do Turismo é um objeto em construção, não é um objeto construído, pois o fenômeno turístico é um acontecimento instituinte, pois tem como motor as práticas sociais em seu tempo sócio histórico (BENI; MOESCH, 2015).

Sendo assim, o esforço para alcançar essa superação deve ser presente e constante nas reflexões das práticas do turismo, para que seja possível, dessa forma, romper com reducionismo e possibilitar que o turismo seja uma possibilidade de desenvolvimento social e humano, mesmo com todos os desafios postos pelo modo de produção vigente.

Nesta perspectiva, o turismo como possibilitador ao desenvolvimento social e humano, em seu papel social, voltar-se-ia à inclusão, na medida em que este propicia aos sujeitos das localidades uma série de experiências que contribuam a melhorar suas próprias vidas e seus relacionamentos com os outros, somada por empresas que atuem com responsabilidade social e pela formação de sistemas locais produtivos integradas por micro, pequenos e médios produtores locais, formadores de uma rede de qualidade, munidas de novos conteúdos de comunicação estratégica, que considere o desenvolvimento humano como o principal raiz do turismo. Dessa forma, o turismo deve focar inversões importantes ao melhoramento dos espaços públicos, proporcionando um bom ambiente para o encontro entre os diferentes atores (moradores, turistas e trabalhadores), a partir do planejamento destes locais (cidades, regiões, países) de modo participativo e estratégico, reconhecendo relações éticas de reciprocidade (MOLINA, 2005).

2.2.3.5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior. A política pública trata-se de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado quanto a sociedade desempenhem papéis ativos, implicando sempre e, simultaneamente, na intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores, seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático (PEREIRA, 2008).

Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas públicas são resultantes da atividade política e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação de poderes. Não obstante, políticas públicas envolvem, entre outros aspectos, o planejamento, a implantação e a avaliação de processos referentes aos bens públicos, devendo comprometer-se com o bem-estar coletivo (GOMES, 2010).

Como colocam Gastal e Moesch (2007), as políticas públicas de democratização não devem se restringir ao imediatismo, mas se transformar em instrumentos de planificação e apropriação dos grandes e variados problemas de gestão urbana, ambiental, social, econômica e humana, bem como domínio sobre o aparato do Estado, tradicionalmente afastado e refratário à participação e ao controle popular.

Enfatiza-se que a compreensão do fenômeno do turismo, na formulação das políticas públicas, deve abranger sua complexidade quanto a seu objeto transdisciplinar e multissetorial, ultrapassando o entendimento como função de um sistema econômico (MOESCH, 2004).

Uma política pública de Turismo deve ter como concepção o Turismo como um sistema aberto, orgânico e complexo que se coloque como atividade multissetorial, cuja execução deve, necessariamente, incorporar visões multidisciplinares, multiculturais e multissociais. Assim, se constituirá no trabalho conjunto do setor público com a iniciativa privada e com a sociedade civil, reconstruindo os processos de identidade tão necessários às cidades e às localidades, para que se integrem às redes de globalização de forma independente, em vez de serem homogeneizadas nesse processo (GASTAL; MOESCH; 2007, p. 45).

Ampliando assim essa afirmativa, uma política pública de turismo deve articular questões estratégicas tecidas junto ao *trade* turístico e à sociedade, na direção de um fortalecimento não excludente do local, que abra espaço de participação nos novos moldes de gestão que aprofundem participação democrática, avançando para além de um caráter privado, tão precioso ao mercado capitalista (GASTAL; MOESCH, 2007).

Nesse sentido, a compreensão proposta do turismo para além de seu reducionismo permeia o desafio do rompimento do paradigma da vertente positivista, abarcando a tese de humanização apresentada por Krippendorf (2009), na qual é necessário que a política de turismo tenha o ser humano como sustentáculo e que não esteja centrada exclusivamente nas finalidades econômicas e técnicas, mas que respeite todas as necessidades postas dos atores sociais envolvidos, cenário este que exige a modificação da consciência e do comportamento dos sujeitos.

2.2.3.6 REGIONALIZAÇÃO

O estímulo nos processos de descentralização como uma megatendência universal, em função das crescentes demandas por maior autonomia da parte de organizações de base territorial incrustadas na sociedade civil de muitos países, é recorrente, assim como apresentado na discussão teórica sobre desenvolvimento regional.

Nesse sentido, corroborando com Santos (2007, p.148), entende-se que

O ente regional assim definido não é um mero ajuntamento de municípios, por mais que estes estejam ligados funcionalmente. Trata-se de uma rede de solidariedades e conflitos, surgidos em função do mesmo movimento da história naquilo em que é abrangente, isto é, concernente ao conjunto.

Assim, uma região não é uma entidade física, mas sim uma construção social, resultado de um processo de regionalização, sendo este processo (assim como seus resultados) em função dos objetivos daqueles que o encetam (PAIVA, 2005).

Na base conceitual do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, a regionalização do turismo se apresenta como “um modelo

de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (BRASIL, 2004, p.11).

Regionalizar é transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de promover mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada (BRASIL, 2004, p.11).

Não obstante, o processo de regionalização surge com a proposta de se pensar, planejar, desenvolver e efetivar por meio da articulação dos atores sociais, os quais ampliam o contexto local, e assumem o entorno também como parte integrante desse todo, e com todas as tramas envoltas no processo permeiam a lógica do desenvolvimento da região.

2.2.3.7 ROTEIRIZAÇÃO

Com o intuito de promover o desenvolvimento das regiões turísticas do Brasil, o Ministério do Turismo elaborou documentos técnico-orientadores para que cada região pudesse identificar seu estágio de desenvolvimento e começar a implementar as diretrizes da regionalização do turismo.

Os documentos técnico-orientadores, Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo, foram apresentados como os Cadernos de Turismo e, em se tratando dessa categoria de análise, utilizou-se o exposto no conteúdo do Módulo 7 - Roteirização Turística.

Assim, roteirização turística é entendida como um passo fundamental, para a busca do desenvolvimento socioeconômico, sua correta implementação pode contribuir para o aumento do fluxo de turistas para um determinado destino, assim como para aumentar seu tempo de permanência e os gastos que realizam (BRASIL, 2007).

Os objetivos gerais da roteirização são: estruturar, ordenar, qualificar e ampliar a oferta de roteiros turísticos de forma integrada e organizada. Seus objetivos específicos podem ser descritos como: fortalecer a identidade

regional; incentivar o empreendedorismo; estimular a criação de novos negócios e a expansão dos que já existem; ampliar e qualificar serviços e equipamentos turísticos; facilitar o acesso das pequenas e microempresas do mercado turístico regional, estadual, nacional e internacional; consolidar e agregar valor aos produtos turísticos; identificar e apoiar a organização de segmentos turísticos; promover o desenvolvimento regional (BRASIL, 2007).

A roteirização no conteúdo do Módulo Operacional 7 apresenta-se atrelada ao *marketing*, já que sua finalidade é eminentemente mercadológica, ou seja, visa à organização e estruturação do mercado de produtos e serviços turísticos.

2.4 A MATERIALIDADE HISTÓRICA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

Tecendo o histórico da política de turismo nacional, consta-se que, em 1994, iniciou-se, no Brasil, o desenvolvimento da atividade turística com foco no município, com a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)¹⁴, sob a coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, sendo o embrião de uma política nacional de base territorial. O intuito do PNMT era o de fortalecer os municípios, fossem eles classificados como “turísticos” ou de “potencial turístico” pelo Relatório de Informações Turísticas (Rintur) (BRASIL, 2010).

O histórico e as avaliações das políticas nacionais para o turismo evidenciam que o Plano Nacional de Municipalização do Turismo foi além de um programa de governo, transformou-se em um movimento nacional capaz de mobilizar agentes e produzir resultados, que possibilitaram avançar para a

¹⁴ A estratégia de intervenção do PNMT contou com a elaboração e realização de oficinas em três fases, visando a: (a) sensibilização para a atividade turística como atividade econômica, desenvolvida com base nos pilares da sustentabilidade; (b) organização dos atores do turismo (prestadores de serviços turísticos, setor público, privado e terceiro setor), em âmbito municipal, até a organização deles em um conselho municipal (representativo e legítimo); e (c) construção do plano municipal de desenvolvimento do turismo (alinhamento de demanda e oferta turística), de forma participativa e coletiva, pelos conselhos municipais de turismo. Considerado um processo de desenvolvimento turístico que priorizava o envolvimento da população local nas ações nos municípios, o PNMT procurava despertar nos gestores públicos, na sociedade e nos prestadores de serviços turísticos, a responsabilidade na construção e implementação coletiva das decisões acerca do rumo do desenvolvimento turístico municipal (BRASIL, 2010, p.13).

abrangência territorial como estratégico para o fomento das atividades do turismo no País (BRASIL, 2013, p. 21).

Assim, em 2003, com o marco histórico da consolidação da política de turismo no país, via criação do Ministério do Turismo¹⁵ (MTur), o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ordenou a priorização do turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico do país, iniciando uma nova era na gestão do turismo.

Como resposta a essa orientação, em abril do mesmo ano, após ampla consulta à sociedade, foi lançado o Plano Nacional do Turismo¹⁶, o qual se baseava nas seguintes premissas: “parceria e gestão descentralizada; desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; diversificação dos mercados, produtos e destinos; inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos; adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; incremento do turismo interno e; por fim, o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social” (BRASIL, 2004).

O turismo, pela natureza de suas atividades e pela dinâmica de crescimento dos últimos dez anos é o segmento da economia que pode atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios colocados. Especialmente se for levada em conta a capacidade que o Turismo tem de interferir nas desigualdades regionais, amenizando as, visto que, destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do Turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo (BRASIL, 2003, p.4).

O turismo quando bem planejado, dentro de um modelo adequado, onde as comunidades participam do processo, possibilita a inclusão dos mais variados agentes sociais. Os

¹⁵ O Ministério do Turismo foi criado como pasta autônoma por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

¹⁶ O Plano Nacional do Turismo é o instrumento de planejamento do Ministério do Turismo que tem como finalidade explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo (BRASIL, 2004, p.15). O Plano Nacional deve ser o elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade no seu todo. Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional (BRASIL, 2004, p.06).

recursos gerados pelo turista circulam a partir dos gastos praticados nos hotéis, nos restaurantes, nos bares, nas áreas de diversões e entretenimento. Todo comércio local é beneficiado (BRASIL, 2003, p.4).

Para tanto, o Plano Nacional de Turismo - Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007, tinha como vetores “a diminuição das desigualdades regionais e sociais; o equilíbrio da balança de pagamentos; a geração de empregos e ocupação; e a geração e distribuição de renda” (BRASIL, 2003).

Para que fosse possível garantir uma política pública mobilizadora, de modo a atender às múltiplas questões que interferissem no equilíbrio social e econômico das comunidades, dos municípios, dos Estados e do País, percebeu-se que o modelo de gestão apoiado na regionalização do turismo, incorporando a noção de território e de arranjos produtivos era determinante: “O Ministério tem como desafio conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, atingindo em última instância o município, onde efetivamente o turismo acontece” (BRASIL, 2003, p.12)

Propõe-se assim, um sistema de gestão composto no seu nível estratégico (união), o Ministério do Turismo, o Conselho Nacional de Turismo¹⁷ (CNTur) e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo¹⁸, para que este estabelecesse canais de interlocução com os Estados da Federação que, por sua vez, estariam conectados às necessidades advindas dos municípios e regiões turísticas (BRASIL, 2003).

Foi adotado como instrumento do processo de descentralização a constituição de 27 Fóruns Estaduais¹⁹, com a finalidade de integrar a cadeia

¹⁷ Conselho Nacional do Turismo é um órgão colegiado de assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro do Turismo que tem como atribuições “propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo”. Esse Conselho é formado por representantes de outros Ministérios e Instituições Públicas que se relacionam com o turismo e das entidades de caráter nacional, representativas dos segmentos turísticos (BRASIL, 2004, p.12).

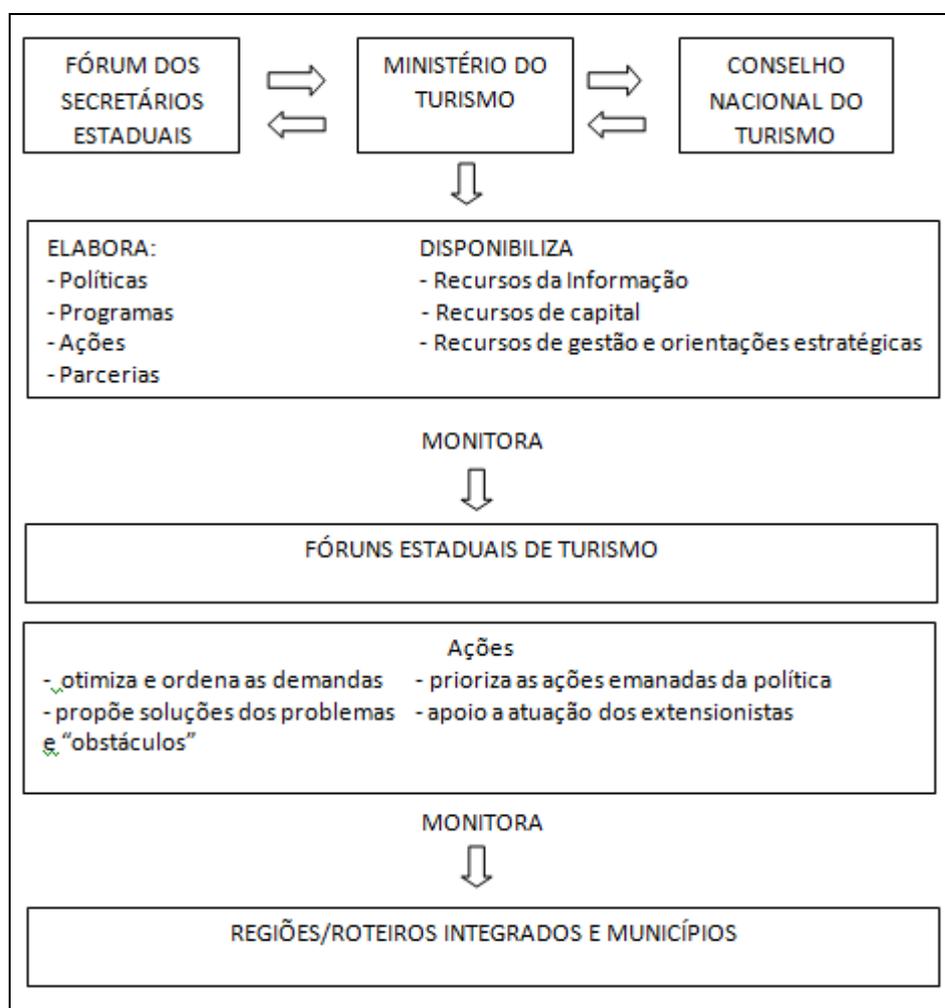
¹⁸ O Fórum Nacional de Secretários é um órgão informal, consultivo, constituído pelos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, que auxiliará no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos Estados e Municípios (BRASIL, 2004, p.12).

¹⁹ O Fórum Estadual constituía-se pelo Secretário ou Dirigente Estadual, de um representante designado pelo Ministério do Turismo, pelas entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional, por intermédio de suas representações regionais, pela representação dos Municípios, pelas Instituições de Ensino Superior/Turismo, e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo, com a atribuição do cumprimento de um papel fundamental para a operacionalização das políticas formuladas pelo núcleo estratégico, constituindo-se em um canal de ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos (BRASIL, 2004, p.13).

produtiva nos Estados e Distrito Federal, facilitando a implantação do Plano Nacional do Turismo. Ainda, como parte da política de descentralização, os municípios foram incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo e organizarem-se em consórcios para formar Roteiros Integrados, ofertando um conjunto de produtos turísticos, completando-se assim o sistema de gestão do turismo brasileiro (BRASIL, 2003).

Estabeleceu-se, então, o seguinte diagrama das relações entre os diversos atores que compunham o sistema de Gestão na época:

Diagrama 1. Sistema de Gestão



Fonte: (Brasil, 2003, p.14)

Como metas do Plano Nacional de Turismo - Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007 definiu-se:

Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações;
Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil;
Gerar 8 bilhões de dólares em divisas; Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos;
Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal (BRASIL, 2003, p. 23).

Fundamentado com os compromissos nos objetivos e metas para o turismo no período 2003-2007, e adotando como premissa a ética e a sustentabilidade, o Ministério do Turismo definiu sete Macroprogramas²⁰ estruturantes: 1) Gestão e Relações Institucionais; 2) Fomento; 3) Infraestrutura; 4) Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; 5) Qualidade do Produto Turístico; 6) Promoção e Apoio à Comercialização; 7) Informações Turísticas (BRASIL, 2003).

Dos objetivos e estratégias dos macroprogramas derivam diretrizes e programas operacionais que, articulados, deveriam ser capazes de responder às demandas nacionais para a consolidação do turismo no país (BRASIL, 2003). Não obstante, o Plano Nacional de Turismo - Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007 apresentou um novo modelo de gestão descentralizada do turismo, com a reformulação do CNTur e a instalação dos Fóruns Estaduais de Turismo. A adoção deste modelo foi uma resposta às deficiências e dificuldades diagnosticadas no cenário turístico brasileiro, a começar pela carência de dados e pesquisas para uma análise profunda do setor (BRASIL, 2009).

A necessidade de diversificar a oferta turística, de ordenar e articular o turismo nacional, aparecem no escopo das resoluções do MTur. Assim, inserido na tendência mundial de estruturação, por meio de regiões – diretriz já adotada pela Organização Mundial do Turismo – o PNT 2003-2007 foca na regionalização do turismo, proposta diferente daquela que fora adotada pelo PNMT. Embora, o propósito fosse de valorizar o papel do município para além

²⁰ Os Macroprogramas são construídos por um conjunto de programas que visam por seu intermédio, resolver os problemas e obstáculos que impedem o crescimento do Turismo no Brasil, identificados por um processo de consulta ao setor. Esses Programas serão detalhados em conjunto com as Câmaras Temáticas cujos Projetos e Ações serão posteriormente executados, utilizando-se de um planejamento, da definição de prioridades, do orçamento e da avaliação de resultados (BRASIL, 2003, p. 32).

disso, o novo foco era para a região, de modo a permitir a inclusão de muitos daqueles que não têm uma clara vocação para o turismo, seja como provedores ou fornecedores de serviços e produtos para seus vizinhos “mais visitados”, a fim de também serem beneficiados pela implementação de políticas públicas que abrangesse toda a região turística (BRASIL, 2009, p.07).

O modelo de gestão adotado pelo MTur está voltado para o interior dos municípios do Brasil, para suas riquezas ambientais, materiais e patrimoniais, e para as suas populações, em contraponto aos prejuízos impostos pela modernização. Esse propósito pode ser alcançado pela gestão compartilhada, pelo planejamento nacional construído a partir das especificidades locais com enfoque no desenvolvimento regional. Para tanto, devem ser criadas condições que propiciem a contribuição e a participação das varias esferas da sociedade, de modo a se chegar à oferta de produtos e serviços diversificados, qualificados e exigidos pelos mercados nacional e internacional (BRASIL, 2003, p. 7).

Logo, as bases do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil derivam do Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística do PNT 2003-2007 (BRASIL, 2003):

Figura 5. MACRO PROGRAMA 4 do PNT 2003-2007



Fonte: (BRASIL, 2003, p. 37)

Como descrição deste Macroprograma tinha-se no PNT 2003-2007 a notória preocupação com a oferta do produto turístico Brasileiro: “Muito do que se tem hoje, colocado para a comercialização é dentro de um número restrito de segmentos e em algumas regiões brasileiras” (BRASIL, 2003, p.37). Dessa forma, colocava-se como necessário estruturar e aumentar esta oferta, com novos produtos de qualidade, compatíveis com a diversidade cultural e

contemplando as distintas regiões brasileiras. Com consistente planejamento propunha-se executar ações com a participação dos governos estaduais e de parceiros estratégicos do setor, a fim de estruturar e qualificar os Roteiros Turísticos Integrados (BRASIL, 2003).

Também se propunha, na descrição deste Macroprograma, o fortalecimento dos segmentos turísticos a partir de normatização e ordenamento das práticas turísticas, objetivando torná-las competitivas no mercado internacional (BRASIL, 2003).

Logo, uma série de articulações a fim de fomentar a estruturação desse modelo de política foram realizadas. Em 30 de abril de 2003, ocorreu a 1ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo; entre maio a outubro do mesmo ano, houve a instalação dos Fóruns Estaduais de Turismo e; em outubro, a instalação da Câmara Temática de Regionalização²¹ (BRASIL, 2009).

Em março e abril de 2004, ocorreram oficinas de planejamento e definição estratégica nas 27 unidades federativas, ações que resultaram na elaboração do 1º Mapa da Regionalização, constituído por 219 regiões e 3.203 municípios (BRASIL, 2009).

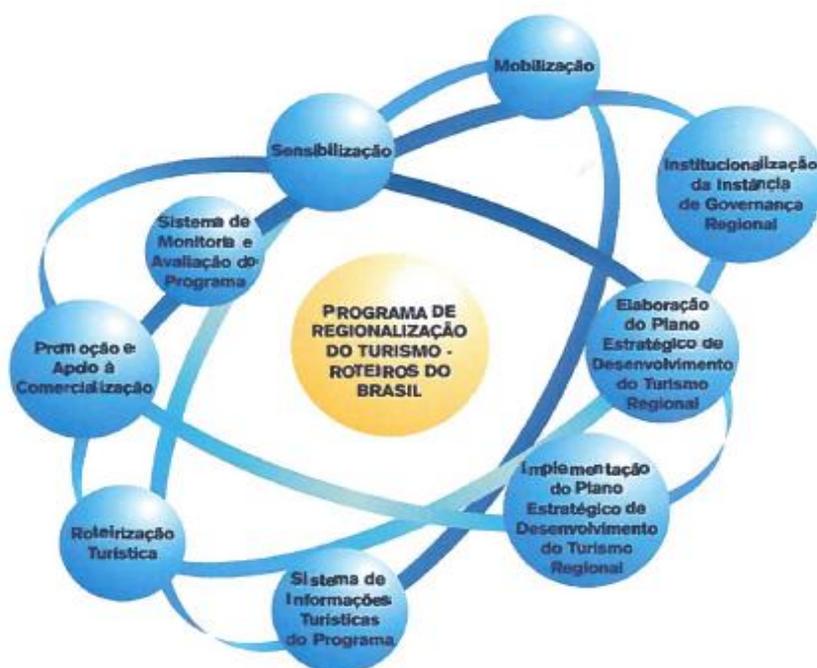
Em seguida, houve o lançamento²² do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, junto as suas Diretrizes Políticas, como uma construção coletiva coordenada pelo MTur no âmbito do Conselho Nacional de Turismo e pelos governos estaduais, apoiados nos Fóruns Estaduais de Turismo e com participação de representantes do trade turístico, da área acadêmica e demais atores sociais que atenderam o chamamento do governo (BRASIL, 2004).

Em outubro do mesmo ano, houve a apresentação das Diretrizes Operacionais do PRT compostas por 9 módulos:

²¹ Em outubro de 2003, a Câmara Temática de Regionalização surge dentro do Conselho Nacional de Turismo - CNTur, reformulado em abril do mesmo ano, graças ao entendimento dos conselheiros da necessidade de estruturar e aumentar a oferta do produto turístico brasileiro de qualidade, compatível com a diversidade cultural e diferenças regionais do País. Os temas discutidos tratavam desde a determinação de critérios para a priorização de regiões turísticas até a avaliação das edições do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, ferramenta de apoio à promoção e comercialização criada dentro do PRT (BRASIL, 2009, p.08).

²² A primeira teleconferência de lançamento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, junto a apresentação de suas Diretrizes Políticas, foi acompanhada por cerca de 15 mil pessoas em mais de 550 pontos de transmissão (BRASIL, 2009).

Figura 6. Diretrizes Operacionais do PRT



Fonte: (BRASIL, 2009, p. 08)

Foi postulado como estratégico o planejamento participativo, considerando-se os instrumentos, planos e programas nacionais, estaduais e locais, suas particularidades e especificidades, além da constituição dos Fóruns Estaduais de Turismo e as orientações da Organização Mundial do Turismo (OMT), da *Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme* (AIEST) e, a experiências de outros países (BRASIL, 2004).

Em fevereiro de 2005, houve o lançamento da 1ª edição do Projeto “Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística”, parceria entre o MTur e o Sebrae, tendo como objetivo reunir participantes que trabalhassem para a roteirização turística²³. Em março do mesmo ano, ocorreu o 1º Encontro Nacional dos Interlocutores Estaduais do PRT realizado em Aracaju (SE), e em junho houve a formalização da Rede Nacional de Regionalização do Turismo²⁴ (BRASIL, 2009).

²³ As experiências e a metodologia do processo de roteirização foram realizadas em oficinas de planejamento e em visitas técnicas para o acompanhamento das etapas de roteirização em cada um dos roteiros. Entre seus resultados aparecem o desenvolvimento de cinco roteiros integrados, como a Rota das Emoções, reunindo os Lençóis Maranhenses (MA), o Delta do Parnaíba (PI) e Jericoacoara (CE) (BRASIL, 2009, p.20).

²⁴ Formalizada em junho de 2005, a Rede Nacional de Regionalização contava com um sistema virtual <www.redereg.turismo.gov.br> funcionando como ferramenta adicional para a

Em junho de 2005, ocorreu o 1º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, um evento estratégico planejado pelo PRT, espaço de promoção e apoio à comercialização dos roteiros estruturados pelo Programa, funcionando como uma ampla vitrine do turismo brasileiro. Como estratégia do PRT, o próprio Salão acompanharia o dinamismo do Programa. Desde sua primeira edição, em 2005, o evento evoluiu, ganhou um Balcão de Comercialização e, em 2006, foi transformado em toda uma área de comercialização, em sua terceira edição; a inclusão da comercialização, em parceria com a Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV) e a Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (Braztoa), passava pelo entendimento de que, mais do que apoiar o consumo apenas com a promoção, o Salão poderia ser um espaço para a venda do produto turístico. Outros espaços também foram criados no Salão, como o Núcleo de Conhecimento, espaço para troca de experiências e disseminação de informações da atividade turística, com debates e palestras e a Vitrine Brasil, espaço no qual ocorria à apresentação da produção associada ao turismo (BRASIL, 2009). Foram realizadas 06 edições nacionais do Salão do Turismo (2005, 2006, 2008, 2009, 2010 e 2011). E alguns estados, em parceria conjunta, também realizaram edições menores do Salão do Turismo, a fim de promover seus destinos e produtos locais.

De julho a setembro de 2005, ocorreram oficinas de remapeamento das Regiões Turísticas Brasileiras. Em setembro, lançaram o Projeto Brasil, com o objetivo de potencializar a qualificação dos 81 roteiros do PRT. O projeto centrava-se em três grandes ações: jornadas técnicas, empresariais e de vivências. Ações relacionadas ao *marketing* também aconteceram no mesmo ano, com o lançamento do Plano Cores do Brasil²⁵, em outubro; e com a apresentação do Plano Aquarela²⁶, em novembro (BRASIL, 2009).

troca de experiências entre os cerca de 40 mil integrantes de toda a rede. Eram envolvidos os atores que participavam na época do desenvolvimento do PRT com contribuições de diferentes teores (BRASIL, 2009, p.12). O principal objetivo da rede era “promover e apoiar a construção de relações e parcerias entre os diversos atores envolvidos com a regionalização do turismo no Brasil, em especial por meio da troca de experiências e informações, de modo a contribuir para o desenvolvimento do potencial turístico do País” (BRASIL, 2009, p.16).

²⁵ Plano Cores do Brasil - plano de marketing para o mercado turístico nacional, elaborado após a avaliação de 116 produtos turísticos indicados pelos órgãos oficiais de turismo das Unidades da Federação (BRASIL, 2009).

²⁶ Plano Aquarela – plano de promoção e marketing do turismo brasileiro no mercado internacional para 2007-2010 (BRASIL, 2009).

Em janeiro de 2006, lançou-se o Projeto Inventário da Oferta Turística e, em junho, houve o lançamento do CADASTUR, em substituição ao Sistema Automático de Gerenciamento dos Prestadores de Serviços Turísticos (SAGET.) Dentro do PRT, a informação foi pensada como estratégia para o planejamento, monitoramento e avaliação da implementação do Programa. Criou-se, assim, o Sistema de Informações Turísticas do Programa, formado por vários subsistemas. Seu principal objetivo era de resgatar e reunir dados confiáveis e atualizados sobre as regiões e seus municípios. Para a permanente atualização, o sistema contava com um conjunto de subsistemas que o alimentam, como o CADASTUR²⁷ e o INVTur²⁸, o primeiro com cadastro de empresas do setor e, o segundo, com o inventário da oferta turística dos municípios, além do PRTur²⁹ e do *site* da Rede Nacional de Regionalização (BRASIL, 2009).

De programa de Roteiros Integrados, a regionalização foi adotada como política de desenvolvimento do turismo nacional no Plano Nacional de Turismo 2007-2010: Uma viagem de Inclusão, lançado em junho de 2007. Os objetivos gerais do PNT 2007-2010 consistiam em: “desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais;” “promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros;” “fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País” (BRASIL, 2007, p.16).

²⁷ CADASTUR - substituiu o Sistema Automático de Gerenciamento dos Prestadores de Serviços Turísticos - SAGET, responsável pelo cadastro dos prestadores de serviços turísticos e operacionalizado pelo Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Desde 2008, com a publicação da Lei do Turismo, Lei nº 11.771, em 17 de setembro, o cadastro passou a ser obrigatório e, atualmente, é realizado em parceria entre o MTur e os órgãos oficiais de turismo nas 27 Unidades da Federação. Sua obrigatoriedade permite ao MTur a fiscalização das empresas do setor, também realizada em parceria com os órgãos estaduais. A validade do cadastro é de 2 anos e a consulta é disponibilizada aos consumidores, por meio do site www.cadastur.turismo.gov.br, tornando-se também uma vitrine das empresas turísticas regularizadas junto ao MTur (BRASIL, 2009, p.18).

²⁸ INVTur: Sistema de Inventariação da Oferta Turística que propunha a readequação das estratégias de inventariação, de divulgação dos resultados e de padronização e apresentação das informações coletadas. O INVTur identificava e contabilizava a oferta turística a partir dos municípios, pelo entendimento de que é sob a jurisdição deles que estão os patrimônios naturais e culturais do País (BRASIL, 2009, p.19).

²⁹ PRTur era o ordenador e gerenciador das informações coletadas dentro do PRT, que abastecia também o Sistema de Informações Turísticas (BRASIL, 2009, p.19).

E a visão do PNT 2007-2010 se apresentava da seguinte forma:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas (BRASIL, 2007, p.16).

As metas apresentadas no PNT 2007-2010 eram: “Meta 1- promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno”; “Meta 2 - criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”; “Meta 3 - estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional”; “Meta 4 - gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas” (BRASIL, 2007).

Assim, corroborando com a visão, os objetivos e as metas o organograma do PNT 2007-2010 apresentava-se da seguinte forma:

Figura 7. Organograma dos Macroprogramas do PNT 2007-2010



Fonte: (BRASIL, 2007, p. 59)

Dessa forma, o Macroprograma Regionalização do Turismo apresentava-se como eixo estruturante da política nacional de turismo, se constituindo no referencial da base territorial do Plano Nacional de Turismo por meio do PRT.

Os objetivos desse Macroprograma consistiam em: 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 cultural e a diferença regional do País; possibilitar a inserção de novos destinos e roteiros turísticos para comercialização; fomentar a produção associada ao turismo, 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; dinamizar as economias regionais (BRASIL, 2007, p.63).

Para tal, esse Macroprograma se organizava da seguinte forma: 4.1 – Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização (BRASIL, 2007, p.68); 4.2 – Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos (BRASIL, 2007, p.68); 4.3 – Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo (BRASIL, 2007, p.69); 4.4 – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo (BRASIL, 2007, p.69).

Atrelado também ao PRT, houve, em 2007, o lançamento dos Cadernos do Turismo, durante o 7º Encontro Nacional dos Interlocutores Estaduais do Programa, os Cadernos são documentos técnico-orientadores, adaptados para uma linguagem mais simples, de forma a facilitar a compreensão de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade turística regionalizada. Esta coleção é composta por treze cadernos, sendo um para cada Módulo Operacional do Programa e quatro relativos a assuntos que irão subsidiar a implementação desses Módulos (BRASIL, 2009).

Tecendo o desenrolar da política, o PNT de 2003-2007 determinou o desenvolvimento de, pelo menos, três produtos de qualidade em cada Unidade da Federação, e no PNT 2007-2010 foi apresentada uma proposta complementar, uma vez que a meta de 81 roteiros estruturados dentro do PNT 2003-2007 havia sido atingida. O PNT 2007-2010 propõe a estruturação de 65

destinos capazes de desenvolver o turismo em suas regiões, classificados como “indutores do desenvolvimento” (BRASIL, 2009).

Não obstante, em agosto de 2007, apresentaram-se os 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico, relacionados intrinsecamente à terceira meta do PNT 2007-2010, que se refere à estruturação e qualificação desse recorte territorial. Dentro da proposta do PRT, os destinos indutores são aqueles que possuem infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, sendo capazes de atrair e distribuir visitantes para seu entorno, movimentando a economia local (BRASIL, 2009). Em 2008, os eleitos destinos turísticos indutores ganharam um estudo de competitividade elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que foi realizado posteriormente em 2009, 2010, 2011, 2013, 2014 e 2015.

Em novembro de 2007, houve o curso de Governança da OMT para os interlocutores do PRT e técnicos do MTur, e, em dezembro do mesmo ano, o MTur e o Instituto de Assessoramento para o Desenvolvimento Humano (IADH), firmaram parceria para fortalecer ou instituir as Instâncias de Governança Regionais nas 59 regiões turísticas que contemplam os 65 destinos priorizados como indutores do desenvolvimento no PNT 2007-2010. A proposta do projeto tinha foco especialmente na assessoria para a gestão dentro das Instâncias de Governança Regionais, para que as mesmas alcançassem a excelência no processo de gestão de suas regiões (BRASIL, 2009).

Em 2008, e no ano seguinte, também ocorreram Seminários Técnicos de Competitividade nos 65 destinos indutores para apresentação dos resultados do estudo realizado pela FGV, houve também a realização do curso a distância de Regionalização do Turismo para 3 mil participantes, além de encontros da Rede Nacional dos Interlocutores, organização e realização do Salão do Turismo, ações ativas nesse período (BRASIL, 2009).

Em 2010, realizou-se a Avaliação do PRT, após 6 anos de implementação do Programa, esse material constituiu em uma ferramenta essencial para conduzir e alinhar as próximas ações de técnicos e gestores públicos e privados, com o objetivo de manter a continuidade do Programa e possibilitar sua contribuição para a manutenção do turismo na condição de

atividade econômica prioritária e para o desenvolvimento sustentável, em todos os aspectos do País (BRASIL, 2010).

O processo de avaliação do PRT foi coordenado pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), com o propósito de realizar uma avaliação participativa, envolvendo atores estratégicos do turismo nacional que atuavam nas esferas governamental, empresarial e no terceiro setor (BRASIL, 2010).

A avaliação foi realizada com o enfoque da “gestão do conhecimento”, não se limitando apenas a identificar o que funcionou ou não funcionou bem, mas, acima de tudo, buscando resgatar as lições aprendidas e propor alternativas de sustentabilidade das ações do PRT. Dessa forma, construiu-se uma Matriz de Avaliação composta por três dimensões: 1. Desenvolvimento do Turismo na Região Turística; 2. Estruturação de Produtos Turísticos; 3. Gestão Compartilhada do Turismo na Região (BRASIL, 2010).

Para seguir as suas diretrizes, o Programa precisaria (ou dependeria) da cooperação público privada, do engajamento dos Estados e municípios e da adesão de todo o Ministério à concepção do turismo regionalizado. Houve avanços. Mas houve lacunas, relacionadas principalmente à efetiva adesão ao programa e à estratégia norteadora da regionalização como política estruturante. Por trás disso tudo, questões políticas, culturais, diferenças regionais, sem contar acertos e desacertos naturais na implementação de um novo modelo de desenvolvimento do turismo. Entretanto, ressalta-se, que várias metas foram alcançadas, a concepção de regionalização foi assimilada pela maioria dos atores do turismo e há um entendimento geral de que a regionalização está em processo de maturação (BRASIL, 2010, p.43).

Os resultados da avaliação do PRT apresentaram saldo bastante positivo, revelando a opinião hegemônica dos diversos atores que participaram do processo de avaliação em todo o País de que a concepção do Programa é a mais adequada como política pública inovadora, estando alinhada com as exigências da sociedade contemporânea (BRASIL, 2010).

Frente a isso, os diversos atores envolvidos na avaliação mencionaram sobre a representatividade do Programa, o qual deve ter sua continuidade e seu fortalecimento assegurados pelos próximos gestores públicos, sendo os principais desafios e ajustes identificados referentes ao processo de implementação (BRASIL, 2010).

Um ponto muito apresentado na avaliação foi sobre a necessidade do MTur ter mais claramente assumido o PRT como um programa estruturante, de modo que proporcione a construção de ações articuladas e convergentes de suas áreas fins. Dessa forma, a avaliação sinalizou para a urgência de uma maior sinergia entre as áreas do MTur, e deste com os Estados, municípios, instâncias de governança e atores locais, além da necessidade de maior descentralização de recursos (BRASIL, 2010).

Em 2011, foi adotado um conjunto de melhorias com vista à revisão do processo avaliativo realizado no ano anterior, propondo redirecionamentos e permanência de programa e estratégias em curso (BRASIL, 2013).

Em 2012, retomaram-se as ações das redes de cooperação, com a realização de oficinas junto às instituições de ensino, com a participação de especialistas, dos Interlocutores Estaduais do PRT e representantes dos destinos turísticos. Neste período, com os resultados dos debates promovidos em reuniões com os técnicos e gestores do MTur, reafirmou-se o caráter transversal do Programa, como política estruturante (BRASIL, 2013).

Em 2013, estreitaram-se as articulações entre as entidades que compõem o Sistema Nacional de Turismo, como forma de interagir para consolidar as estratégias do Programa, especialmente com a Câmara Temática de Regionalização, Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e o Conselho Nacional de Turismo. Lançou-se, no mesmo ano, o Plano Nacional de Turismo 2013-2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil.

A definição das ações estratégicas, propostas no PNT 2013-2016 reforçam o posicionamento apresentado na avaliação do PRT, de priorizar as ações nas regiões e, assim, consolidar a Gestão Descentralizada a partir da ampliação da participação, do diálogo e do controle social (BRASIL, 2013).

Em 16 de maio de 2013, homologou-se também a Portaria nº 105, a qual institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá outras providências, onde consta em seus princípios o processo de regionalização enquanto eixo estruturante da política nacional de turismo:

Art. 4º Parágrafo único. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável.

Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos: VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica (BRASIL, Portaria nº105, de 16 de maio de 2013).

Dessa forma, a Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo é estruturada nos seguintes níveis de atuação:

Figura 8. Gestão Compartilhada do PRT

Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo			
ÂMBITO	INSTITUIÇÃO	COLEGIADO	EXECUTIVO
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho / Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho / Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

Fonte: (BRASIL, Portaria nº105, de 16 de maio de 2013)

A articulação proposta no modelo de gestão adotado pelo PRT é um grande desafio, posto que se coloca como uma gestão compartilhada, descentralizada, coordenada e integrada, proporcionando a participação, democratização, consensos e acordos, envolvendo a multiplicidade e diversidade de entes institucionais, agentes econômicos e sociedade civil organizada (BRASIL, 2013).

E conforme consta na Avaliação do Programa, realizada em 2010, a gestão compartilhada e descentralizada está em construção no País, ressalta-se que este processo é um exercício permanente de cidadania, no qual se pretende romper com a cultura de isolamento e efetivar-se em uma cultura de cooperação.

2.4.1 POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil, conforme apresentado em suas Diretrizes Políticas, elaboradas em 2004, é um modelo de desenvolvimento integral, na perspectiva da inclusão social, com ênfase na igualdade de oportunidades desejadas pelas diferentes comunidades. O Programa é dirigido para os mercados competitivos e traduz-se em ações, estratégias e reformas que possam garantir maior equidade, novos critérios de ação e negociação coletiva capazes de se transformar em oportunidades nos mercados mundiais e repercutir na geração e distribuição de renda no País (BRASIL, 2004).

O PRT vinha com o propósito de atender as seguintes orientações:

Busca-se reafirmar as formas de existência das comunidades, seus costumes e suas crenças, as relações de poder e de interesses que as unem e as distanciam. Enfim, trata-se de uma contribuição para superar obstáculos e divergências e pensar a geração de riqueza vinculada ao movimento de grupos sociais regionalmente organizados, que demandam espaço de participação no processo de decisão e gestão (BRASIL, 2004, p.8).

No decorrer do processo de elaboração do PRT, deu-se especial atenção para que os benefícios atribuídos à economia de mercado tivessem o foco nas populações locais e fossem distribuídos de maneira equitativa, para que a interdependência cada vez mais operasse em favor da inclusão social (BRASIL, 2004).

Outro ponto examinado para a elaboração do Programa foi o contexto do mercado, pontuando que a interação que se dá na base territorial resultasse em benefícios para a localidade e para a região, pela oferta de produtos e serviços particulares e diferenciados que se complementam (BRASIL, 2004).

Sob a ótica do mercado, enfocam-se os aspectos que são determinantes no processo de globalização, como: o aumento da competição econômica; a tendência de assemelhação dos produtos quanto aos padrões de qualidade, de preço e de acesso; e o atual perfil do consumidor, mais consciente e exigente, que busca, além dos atributos intrínsecos ao produto, outros valores e conceitos tangíveis e intangíveis que definem a decisão de consumo. Igualdade social, processos produtivos ambientalmente sustentáveis, respeito a valores éticos e

culturais e relações comerciais justas são conceitos cada vez mais demandados, que se refletem na escolha do destino ou produto (BRASIL, 2004, p.10).

Dessa forma, as estratégias que fundamentam o PRT se estabelecem da seguinte forma: “consolidação de uma estrutura de coordenação municipal, regional, estadual e nacional; aplicação de instrumentos metodológicos que possam responder às necessidades nacionais e às particularidades de cada realidade: inventário da oferta turística; matrizes para a definição, estruturação e avaliação de roteiros; métodos e técnicas para a mobilização e organização local com foco na região; definição de parâmetros de modelo de acompanhamento e avaliação; e implantação de um sistema de informação que resgate, reúna, organize e faça circular dados e informações” (BRASIL, 2004, p.9).

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil apresenta, em sua base conceitual, a definição de regionalização do turismo como sendo “um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (BRASIL, 2004, p.11).

Dessa forma, entende-se regionalizar como a possibilidade de transformação da ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, que seja capaz de promover mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional, de forma articulada e compartilhada (BRASIL, 2004).

Compreender o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é assimilar a noção de território como espaço e lugar de interação do homem com o ambiente, dando origem a diversas formas de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos de que dispõe. Essa noção de território supõe formas de coordenação entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estritamente setorial do desenvolvimento. Incorpora, também, o ordenamento dos arranjos produtivos locais e regionais como estratégico, dado que os vínculos de parceria, integração e cooperação dos setores geram produtos e serviços capazes de inserir as unidades produtivas de base familiar, formais e informais, micro e pequenas empresas, que se reflete no estado de bem-estar das populações (BRASIL, 2004, p.11).

Para se adotar o modelo de regionalização do turismo, o PRT, em suas Diretrizes Políticas, aponta a necessidade de se estabelecer novas posturas e novas estratégias na gestão das políticas públicas, assim como a necessidade de mudanças na relação entre as esferas do poder público e a sociedade civil, exigindo negociação, acordo, planejamento e organização social. Exige, também, entender a região diferentemente da macro divisão administrativa adotada no País – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste, Centro-Oeste, de forma que o conceito seja o esforço coordenado de ações integradas entre os municípios (BRASIL, 2004).

Sendo assim, na proposta do PRT, implementar o Programa seria uma forma de promover a cooperação e a parceria dos diversos segmentos envolvidos - organizações da sociedade, instâncias de governos, empresários e trabalhadores, instituições de ensino, turistas e comunidades, atuando para alcançar os seguintes objetivos: dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (BRASIL, 2004, p.11).

As diretrizes do Programa foram pautadas para que, em um médio prazo, possibilitassem uma transformação na oferta turística nacional, estruturando a ação executiva da seguinte forma:

- 1- Ordenamento, Normatização e Regulação;
- 2- Informação e Comunicação;
- 3- Articulação;
- 4- Envolvimento Comunitário;
- 5- Capacitação;
- 6- Incentivo e Financiamento;
- 7- Infraestrutura;
- 8- Promoção e Comercialização (BRASIL, 2004, p.12).

A partir dessas diretrizes políticas articuladas, estratégias concretas e linhas de ação seriam fortalecidas em três pilares principais: 1) Gestão

coordenada – envolvendo as diversas instâncias nas responsabilidades e ações, sendo o Programa estruturado com uma coordenação nacional, apoiada em instrumentos metodológicos e em um sistema de informação, indispensáveis para a ação descentralizada; 2) Planejamento integrado e participativo – com a proposta de viabilizar a elaboração de planos estratégicos com os envolvidos, tanto na esfera pública quanto privada, de forma a possibilitar a democratização dos espaços e os mecanismos de representação política da sociedade civil; 3) Promoção e apoio à comercialização – nessa diretriz pressupostos fundamentais foram adotados pelo Programa, como vontade, inteligência, participação e o reconhecimento das diversidades e particularidades, sendo estes norteadores das etapas operacionais desse pilar – formação de redes, educação para o mercado, formatação de roteiros e estratégias de promoção e apoio à comercialização, buscando mudanças capazes de alterar as relações de mercado e alcançar mudanças (BRASIL, 2004).

Sendo o PRT um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, o Programa apresenta sua estrutura de coordenação da seguinte forma (BRASIL, 2004, p. 14):

Quadro 6. Estrutura de coordenação do PRT

<p>a) Nacional – MTur, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definição de diretrizes e estratégias; - Planejamento das ações estratégicas; - Coordenação da ação executiva; - Articulação e negociação dos recursos políticos, técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas de governo, iniciativa privada e organismos internacionais; - Monitoramento e avaliação das ações do Programa; - Produção e disseminação de dados e informações. 	<p>b) Estadual – Órgão oficial de turismo, apoiado pelo Fórum Estadual de Turismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulação de diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais; - Formulação e execução do planejamento das estratégias regionais; - Negociação dos recursos políticos, técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas de governo, iniciativa privada e organismos internacionais; - Coordenação da ação executiva local e regional; - Mobilização e articulação de recursos e parcerias no âmbito local e regional; - Monitoramento e avaliação; - Produção e disseminação de dados e informações.
<p>c) Regional – instância a ser definida e estruturada no processo de implementação do Programa, apoiado pelo órgão estadual de turismo e pelo Fórum Estadual de Turismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mobilização do conjunto de parceiros para a adesão ao Programa; 	<p>d) Local – unidade de turismo municipal, apoiada na instancia local representativa dos segmentos sociais, econômicos e políticos (conselho, comitê, fóruns):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mobilização dos segmentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a região;

<ul style="list-style-type: none"> - Integração das ações intra-regionais e interinstitucionais de modo a constituir uma instância gerenciadora destas nas regiões; - Planejamento das estratégias operacionais do Programa no âmbito da região, em conjunto com as organizações sociais, políticas e econômicas, integrando as ações estaduais e nacionais; - Acompanhamento e avaliação das etapas de execução 	<ul style="list-style-type: none"> - Integração dos diversos setores sociais, políticos e econômicos em torno da proposta de regionalização; - Participação, de forma ativa, no debate e formulação das estratégias locais para a consolidação da região; - Planejamento e execução das ações locais de modo integrado às regionais; - Avaliação das etapas de execução.
---	--

Fonte: (autora, com informações retiradas de BRASIL, 2004)

A mobilização, o sistema de informações e o sistema de monitoramento perfazem a trama do Programa, de modo a sistematizar as informações, ações e todas as fases de seu planejamento e execução. Inclusive, nas diretrizes políticas do PRT, ressalta-se que:

É determinante garantir uma rede de segurança, envolvendo todos os segmentos, capaz de adotar técnicas de monitoramento que possibilitem elevar o grau de racionalidade das políticas. Para isso, é indispensável construir instrumentos, procedimentos, padrões e indicadores que meçam os resultados alcançados, particularmente na dimensão de índole qualitativa, com padrões precisos e sem ambiguidades, modelados sob o conceito de custo-efetividade de onde os esforços técnicos e financeiros repercutem no bem-estar das populações (BRASIL, 2004, p. 17).

Além de todo o escopo apresentado das Diretrizes Políticas do PRT (2004), a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo elaborou documentos técnico-orientadores, a fim de subsidiar elementos para os diversos atores envolvidos no processo de regionalização, de forma que cada região implementasse as diretrizes do Programa.

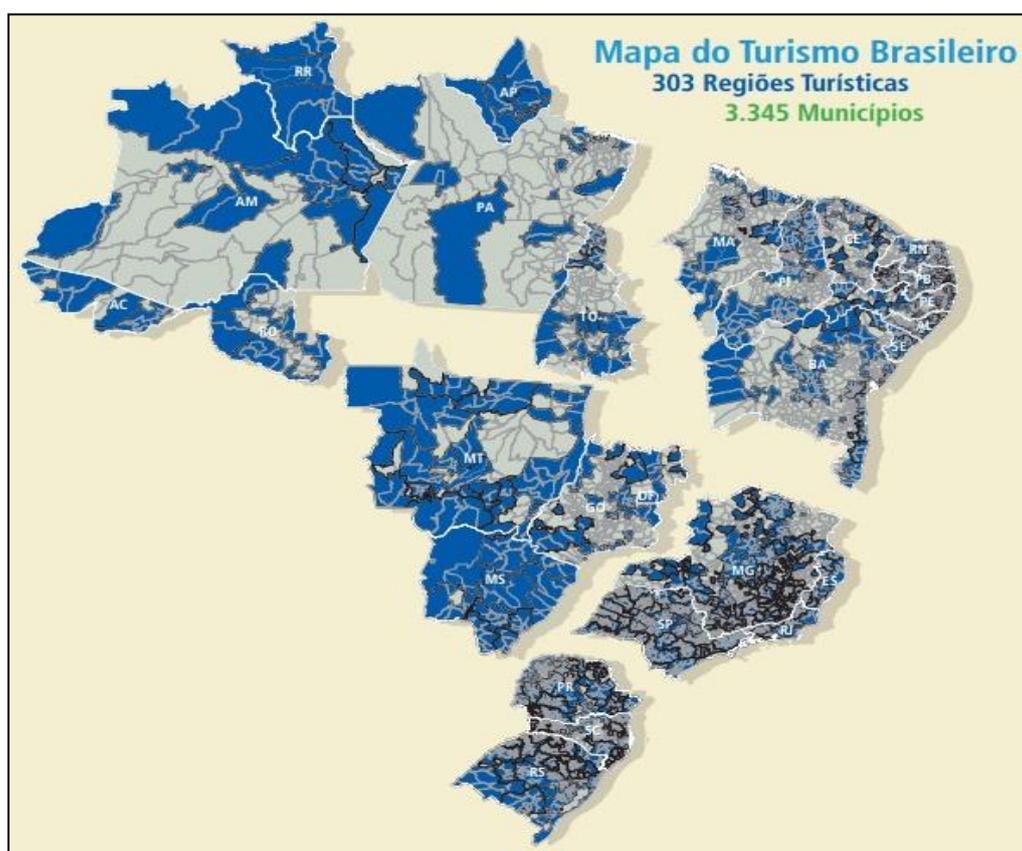
O que se apresenta nos “Cadernos de Turismo” são direcionamentos para promover o desenvolvimento regionalizado como estratégia de agregação de valores do cidadão, de sua cultura, de suas produções, de seus saberes e fazeres, propiciando a integração de todos os setores econômicos e sociais em prol de um objetivo comum: melhorar a qualidade de vida das populações receptoras e dinamizar a economia do País (BRASIL, 2007, p. 8.).

O material é composto de 8 módulos operacionais (Módulo Operacional 1 – Sensibilização; Módulo Operacional 2 – Mobilização; Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional; Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do

Turismo Regional; Módulo Operacional 5 – Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Módulo Operacional 6 – Sistema de Informações Turísticas do Programa; Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística; Módulo Operacional 8 – Promoção e Apoio à Comercialização) e também possui 4 cadernos relativos a assuntos norteadores do Programa (Introdução à Regionalização do Turismo; Ação Municipal para a Regionalização do Turismo; Formação de Redes; Turismo e Sustentabilidade).

Outra ferramenta de trabalho adotada pelo PRT foi a elaboração do Mapa de Regionalização, o qual, em sua primeira versão, em 2004, era constituído por 219 regiões e 3.203 municípios; em 2006 em sua atualização a segunda versão do mapa era composta por 200 regiões e 3.819 municípios; em sua terceira versão, definida em 2009 o mapa tinha 276 regiões e 3.635 municípios e em 2013 foi instituído o novo mapa por meio da Portaria 3313/2013, publicada no Diário Oficial da União, com a divisão do país em 303 regiões e 3.345 municípios, conforme segue ilustração abaixo:

Figura 9. Mapa do Turismo Brasileiro, atualizado em 2013



Fonte: (BRASIL, 2013)

Em 2013, lançou-se a atualização das Diretrizes do PRT, porém, em sua concepção filosófica e conceitual, o PRT não sofre alterações. Os ajustes propõem qualificar a concepção estratégica, as ferramentas de gestão e incorporar mecanismos de fomento capazes de provocar e promover concepções inovadoras ao enfrentamento das fragilidades diagnosticadas. Deste modo, o propósito é promover a convergência e a articulação das ações do Ministério do Turismo e do conjunto das políticas públicas setoriais, nas regiões com foco na estruturação dos destinos turísticos (BRASIL, 2013).

Mediante o resgate das premissas norteadoras do PRT fica nítido que a proposta do Programa consiste em modelo de desenvolvimento integral, na perspectiva da inclusão social, sendo assim, esta pesquisa tem como objetivo analisar as possibilidades do Programa como um processo de inclusão social, a fim de apreender se este foi possibilitador de tal processo das comunidades do recorte territorial definido na pesquisa, assim como, evidencia-se que o recorte temporal consiste de 2004 até 2013, não contemplando as atualizações feitas no âmbito do Programa após esse período.

CAPÍTULO 3 - INCLUSÃO SOCIAL: PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E EMPODERAMENTO PELO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

Frente ao processo de descentralização proposto no Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil urge, a necessidade de avaliações sistemáticas, dado o contexto nacional diante da crise do Estado regulador e a crítica do excesso da normatização das reivindicações sociais; dos avanços das lutas pelos direitos do cidadão; dos processos de avaliação da qualidade e maior controle dos gastos públicos e eficiência das políticas estatais.

A pesquisa avaliativa se faz necessária, pois analisa os programas ou políticas em seu nível de desempenho, propondo responder a uma questão que apenas aparentemente é simples: “Estão eles ou elas funcionando?” O desempenho pode ser determinado em termos de conceitos indicados nominalmente na legislação pertinente ou nas diretrizes; em relação às expectativas de seu desenvolvimento no território; ou pela identificação das prováveis consequências das ações desencadeadas pelo Estado na esfera federal, estadual e regional (SCHNEIDER, 2010).

Para tanto, evidencia-se a necessidade de indicadores de avaliação³⁰ das políticas públicas do turismo, como forma de monitoramento e reavaliação sobre as práticas existentes, de modo a analisar e interpretar se os direcionamentos dos contextos turísticos locais relacionados ao PRT estão possibilitando efetivamente seus objetivos propostos.

O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade (HEIDEMANN, 2010, p.34).

³⁰A avaliação precisa ser vista como parte de um sistema produtor de informações, que alimenta o processo cíclico de formulação de políticas (SCHNEIDER, 2010, p. 312).

Entretanto, o histórico das políticas públicas de turismo, no Brasil, é marcado por constantes equívocos, tais como: fraca articulação com outras políticas setoriais, centralização de planejamento e coordenação da política de Turismo, ausência da definição clara de objetivos, metas e prioridades, dentre outras questões (BENI, 2006).

O reflexo da constante mudança de representantes na esfera governamental reflete também na descontinuidade das ações e na necessidade do imediatismo de resultados que desvalorizam o real papel da política pública.

Ressalta-se que existem poucos estudos a respeito de modelos de avaliação do impacto social do turismo no desenvolvimento local, mesmo considerando o potencial de desenvolvimento do turismo em todos os níveis. Os modelos de mensuração mais conhecidos são aqueles que avaliam o impacto sobre o econômico - emprego e renda; mas são poucos os que avaliam, de forma sistêmica, a influência que o turismo tem sobre uma região e sua população, em termos econômicos, socioculturais e ambientais (CUNHA & CUNHA, 2005).

Pouco se avançou em termos de desenvolvimento de metodologias de avaliação quantitativa e/ou qualitativa de impacto do turismo. Os modelos mais comuns de medidas de impactos são os modelos quantitativos de impacto econômico, destacando-se entre estes o modelo de multiplicador de emprego e renda keynesiano e os modelos que medem o impacto do turismo na Balança de Pagamentos de um país ou região (CUNHA & CUNHA, 2005, p.10).

Considera-se, nesse sentido, conforme o *Glossary of Evaluation Terms*, elaborado para o Sistema das Nações Unidas (Sohm, 1978), que um impacto é uma mudança que ocorre como resultado da atividade, tanto em termos da situação específica ou imediata tratada pelos objetivos da atividade, quanto dos objetivos mais amplos, de nível mais elevado, aos quais se espera que a atividade contribua (WALKER, 2002).

Porém, até o momento, este aspecto qualitativo não foi muito bem tratado por não existir uma tradição de pesquisa avaliativa para instruir as políticas públicas (WALKER, 2002).

Inclusive, um dos desafios latentes na discussão sobre indicadores é o rompimento com a hegemonia do uso de indicadores econômicos como critério

para a tomada de decisões individuais ou coletivas (GUIMARÃES & FEICHAS, 2009).

Em uma visão mais abrangente, um indicador é um sinal que aponta uma determinada condição (GALLOPÍN, 1996), com a finalidade de comunicar informações e de auxiliar na tomada de decisões. Finalmente, o objetivo de um indicador é apontar a existência de riscos, potencialidades e tendências no desenvolvimento de um determinado território para que, em conjunto com a comunidade, decisões possam ser tomadas de forma mais racional (TUNSTALL, 1994; GUIMARÃES, 1998 *apud* GUIMARÃES & FEICHAS, 2009, p.309).

Há várias definições sobre o que é um indicador. Um indicador pode ser quantitativo e qualitativo, não sendo restrito a apenas uma dessas esferas. Um indicador não é apenas uma estatística, ele representa uma variável que assume um valor em um tempo específico. Por sua vez, uma variável é uma representação de um atributo de um determinado sistema, incluindo qualidade, característica e propriedade (QUIROGA, 2001).

Assim, como coloca Hannai (2009), a seleção de indicadores e seu monitoramento periódico é um componente fundamental para a gestão e o desenvolvimento do turismo em uma localidade, pois os indicadores constituem-se como valiosos e úteis instrumentos para subsidiar o processo de tomada de decisão na gestão e no desenvolvimento de projetos e políticas de desenvolvimento e, ainda, permitem a análise objetiva sobre as condições atuais e situações desejáveis e devem ser capazes de mostrar tendências, ao longo do tempo, dos processos de desenvolvimento, reconhecendo metas e objetivos.

Dessa forma, a utilização de indicadores sociais tem como objetivo permitir a apreensão dos impactos sociais sobre a qualidade das políticas públicas no campo do turismo, posto que um indicador permite a obtenção de informações sobre uma dada realidade (MITCHELL, 1997 *apud* DEPONTI, 2002), podendo sintetizar um conjunto complexo de informações e servir como um instrumento de previsão.

No entanto, quando se trata de indicadores sociais de turismo o debate está apenas iniciando, pois não há uma fórmula aplicável e é notória o baixo – praticamente inexistente - número de pesquisas relacionado a esse tema.

A fim de analisar a relação teoria – exposta pelos objetivos e ações do PRT, e a prática – impactos sociais pelo turismo, utilizar-se-á do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM e do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM no estudo de caso proposto para subsidiar elementos sobre o desenvolvimento humano.

Ao reconstruir a realidade pesquisada, à luz do materialismo histórico dialético neste estudo de caso, busca-se a essencialidade da prática histórica ao lado da teoria. Para tanto, a categoria matéria engloba todas as formas de realidade objetiva no espaço e no tempo. Justifica-se a escolha do estado do Ceará como totalidade/fragmentação das práticas turísticas induzidas por políticas públicas e consequentes investimentos financeiros, que ao longo da última década expressam a opção ideológica do MTur em relação à concepção do papel do turismo como possibilitador da inclusão social.

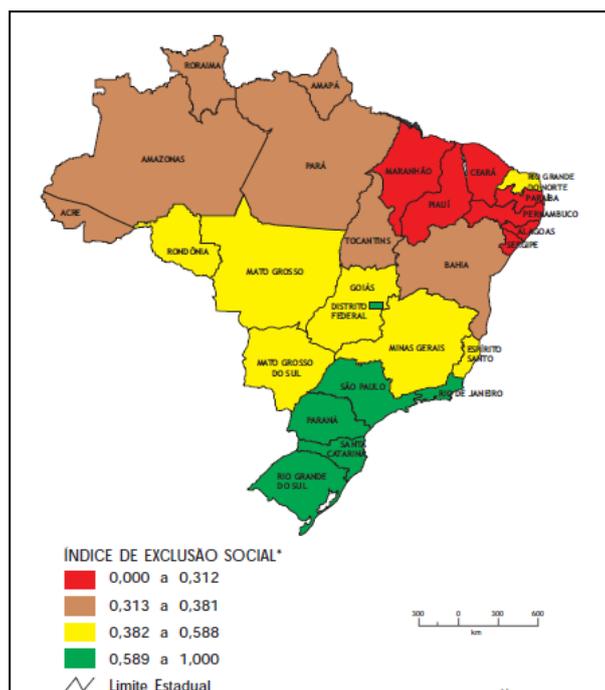
3.1 CONTEXTUALIZANDO O MOVIMENTO DA TOTALIDADE/FRAGMENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO: O TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ

O estado do Ceará, localizado no nordeste do país, recorte espacial desta investigação, destaca-se por ter índices de exclusão social elevados, conforme dados do Atlas de Exclusão Social no Brasil³¹, posto que, em 2000, ocupava o 23º lugar na classificação dos 27 estados brasileiros.

O mapa abaixo retrata a concentração de índices elevados de exclusão social nos estados nordestinos em detrimento ao tecido social bem suprido, formado por estados do Sul-Sudeste mais o Distrito Federal (LIMA, 2003).

³¹ O Atlas de Exclusão Social no Brasil – Volume 2 – Dinâmica e Manifestação Territorial traz informações, análises e mapas sobre a exclusão social no país, o mapa teve como sua principal referência o IDHM e incorporou uma maior variedade de dimensões da realidade brasileira – situação da ocupação e distribuição de rendimentos, presença da população juvenil e a violência a que ela está cotidianamente submetida dentro de cada unidade de análise (CAMPOS; POCHMANN; AMORIM; SILVA, 2004).

Figura 10. Índice de Exclusão Social - 2000



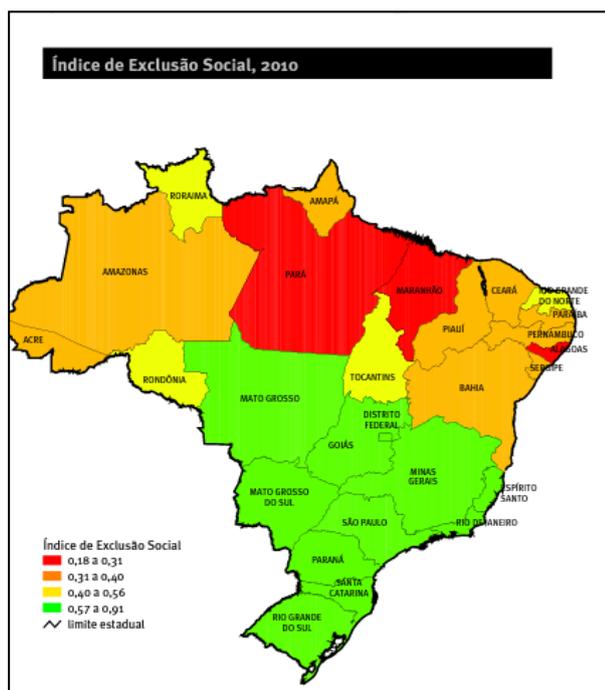
Fonte: (CAMPOS; POCHMANN; AMORIM; SILVA, 2004, p.59)

O Brasil, nos primeiros anos do século XX, apresentava um grau muito elevado de exclusão social em seu território que, alguns autores, questionavam se o país já não havia ultrapassado os limites da vida civilizada (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2015).

Entretanto, a última década testemunhou um avanço bastante expressivo no bem-estar da população brasileira, pois foram reduzidos, consideravelmente, os índices de pobreza e miséria (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2015).

Utilizando da mesma metodologia sobre os números do Censo 2010, ilustra-se abaixo a atualização do Mapa da Exclusão Social no Brasil (2014), que revela um país diferente do observado no ano 2000, cujo estado do Ceará se apresenta em um nível abaixo da ilustração anterior:

Figura 11. Índice de Exclusão Social - 2010:



Fonte: (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2015, p.92)

A análise dos mapas em que se desenham por cores a intensidade da problemática social mostra fundamentalmente dois fenômenos:

- 1) a realidade social brasileira melhorou e o país diminuiu o grau de exclusão social vivido pela população;
- 2) apesar dos avanços importantes, a desigualdade regional continua marcante e problematiza problemas futuros (GUERRA; POCHMANN; SILVA, 2015, p.28).

Os fatores por trás disso, em larga medida, foram os rendimentos gerados no âmbito do mercado de trabalho, em primeiro lugar, e da esfera da política social, em segundo, conforme constatado pela pesquisa da construção do Atlas atualizado.

Não obstante, o combate à exclusão social requer a concessão e a implementação de planos estratégicos intersetoriais, integrando transversalmente as dimensões sociais, a serem desenvolvidas por uma abordagem holística colocando a inclusão como promoção de ações transformativas que visem à equidade de oportunidades, acesso aos bens - culturais, sociais, econômicos, respeito e valorização da diversidade, entre outros aspectos (LIMA; BORBA, 2011; GOMES, 2010).

Aproxima-se, então, esse cenário com o objeto social da pesquisa – o turismo, quando em 2003 houve o marco da consolidação da política pública para o país, com a criação do MTur. Tal política demarca a concepção do turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico nas regiões, considerando sua capacidade de interferir nas desigualdades regionais, já que destinos turísticos atrativos estão localizados em regiões pobres do país, como é o caso do estado do Ceará, recorte territorial delimitado nesta pesquisa.

Conforme apresentado pelos Mapas de Exclusão Social, há uma concentração de índices de exclusão social no nordeste, contudo, o litoral nordestino é reconhecido mundialmente pela sua beleza, diversidade e pela combinação perfeita entre “sol, temperaturas altas e belas praias, povo hospitaleiro”, o que atrai uma grande quantidade de turistas não só nacionais, como internacionais.

Assim, relaciona-se o desenvolvimento do turismo e a inclusão social possibilitada por este, posto que na lógica de concepção do turismo como propulsor de desenvolvimento socioeconômico, criou-se o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, em 2004, apresentando-se como uma política pública descentralizada. Pela primeira vez, o tema da inclusão social, na busca da erradicação da pobreza, faz parte da agenda do turismo nacional. O PRT foca em ações, por meio de estratégias e reformas, que contribuam para a igualdade de oportunidades nas diferentes comunidades, a partir de novos critérios de ação e negociação coletiva, repercutindo na geração e distribuição de renda no País e, conseqüentemente, aumentando a competitividade do turismo brasileiro (BRASIL, 2004).

O PRT, em suas diretrizes políticas, apresenta o propósito de atender as seguintes orientações:

Busca-se reafirmar as formas de existência das comunidades, seus costumes e suas crenças, as relações de poder e de interesses que as unem e as distanciam. Enfim, trata-se de uma contribuição para superar obstáculos e divergências e pensar a geração de riqueza vinculada ao movimento de grupos sociais regionalmente organizados, que demandam espaço de participação no processo de decisão e gestão (BRASIL, 2004, p.8).

Passados mais de 10 anos de implementação do PRT, questiona-se em que medida o programa conseguiu cumprir com suas diretrizes políticas e seus objetivos. Será que a elevação dos índices de desenvolvimento humano e o turismo desenvolvido nas localidades possuem uma relação intrínseca que reflète na ampliação de cidadania e inclusão social a partir de sua indução?

Com o objetivo de evidenciar essa possível relação, apresentar-se-á os estudos de caso do recorte territorial definido, a saber Aracati e Jijoca de Jericoacoara – destinos turísticos de referência do estado do Ceará – de modo a relacionar os índices de desenvolvimento humano, com a historicidade do turismo nas localidades e a relação das políticas públicas e a inclusão social possibilitada.

Evidencia-se que a pesquisa se demonstra limitada por não conseguir abarcar todo o universo complexo e contraditório que apresenta a realidade do PRT, porém se coloca como um exercício reflexivo sobre os entraves entre teoria/prática, totalidade/fragmentação, contradição/mediação, objetividade/subjetividade, criticidade/alienação das políticas públicas de turismo e o desenvolvimento endógeno integrador com base nos territórios regionais.

3.2 ANÁLISE DAS PRÁXIS DO TURISMO EM ARACATI (CE)

Entendendo *práxis* como um processo, movimento que se dinamiza por contradições, onde a superação se faz permanente, através do conflito aumentando sua complexidade, a luz dessa categoria será analisado o turismo em Aracati (CE).

A territorialidade do município de Aracati, situado no Estado do Ceará, a 150 km da capital cearense, Fortaleza, um dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico, priorizado em 2007 pelo MTur, tem, no turismo, uma das principais fontes de sua economia. O município sede Aracati, onde se localiza a praia de Canoa Quebrada, é segundo destino mais procurado do Estado (PREFEITURA DE ARACATI).

A fim de se alcançar o objetivo geral desta dissertação, que consiste em analisar os impactos do PRT como processo de inclusão social, optou-se pela

realização do estudo de caso múltiplo, sendo Aracati um dos municípios contemplados na escolha do recorte territorial, posto que as informações coletadas pelos índices e somadas à realização da pesquisa de campo possibilitaram a triangulação das fontes levando ao entendimento da relação teoria/prática entre políticas públicas e desenvolvimento social possibilitado pelo turismo.

Contextualizando inicialmente, Aracati é reconhecida internacionalmente por ter, em seu território, a praia de Canoa Quebrada. Embora, em 2000, seu núcleo urbano tenha sido tombado como patrimônio nacional pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), sua referência motriz é Canoa, inclusive nos materiais promocionais, assim como no site da Secretaria Estadual de Turismo, tem-se essa referência ao local.

Quadro 7. Caracterização de Aracati/CE

Área 12344,51 km ²	População 69.159 hab	Microrregião Litoral de Aracati
Densidade demográfica 56.03 hab/km ²	Ano de Instalação 1842	Mesorregião Jaguaribe

Fonte: (elaborado pela autora com informações de PNUD/IPEA/FJP, 2016)

Aracati é um polo econômico de serviços, que conta com mais de 3.000 pontos comerciais, destacando-se pela produção da carcinicultura e pescado. Em 2014, a cidade se consolidou como a mais importante de toda a região, em razão da entrada de empreendimentos de grande porte. A cidade também é conhecida pelo seu carnaval e também por suas praias – Praia de Canoa Quebrada, como já mencionada, Marjolândia e Quixabá, dentre outras que fazem parte do município, como Retirinho, Fontainha e Lagoa do Mato (PREFEITURA DE ARACATI).

O município de Aracati combina sua natureza e a importante resultante histórica de sua construção econômica, social e cultural. Aliado à infraestrutura criada (estrada, energia, água, pousadas) e aos seus atrativos naturais e culturais, alguns fatores contribuíram e ainda contribuem para tornar o município de Aracati o segundo mercado receptor turístico do Estado (DANTAS, 2003, p.121).

No Índice de Competitividade do ano de 2011 encontra-se o seguinte descritivo sobre os aspectos gerais do destino:

O destino faz parte da região turística Litoral Leste juntamente com os municípios Beberibe, Cascavel, Euzébio, Fortim, Icapuí e Pindoretama. Os principais segmentos turísticos nos quais Aracati é comercializada são Turismo de Sol e Praia, Ecoturismo e Turismo Cultural. Os principais atrativos de Aracati, conforme constatado durante a pesquisa de campo, são a Praia de Canoa Quebrada, a Duna do Cumbe, a Foz do Rio Jaguaribe, a Rua Grande, a Igreja da Matriz, o Museu Jaguaribano, além dos eventos programados Carnaval, Curta Canoa e *Réveillon*. Foi constatada também a existência de atividades de realizações técnicas e científicas. Aracati conta com uma oferta de serviços e equipamentos com 43 meios de hospedagem (RAIS) e 48 estabelecimentos de alimentação (RAIS). O destino, no entanto, ainda não conta com guias de turismo registrados no CADASTUR (FGV/MTUR/SEBRAE, 2011, p.7).

O reconhecimento de Aracati como destino indutor deve-se à praia de Canoa Quebrada, a qual é reconhecida, nacional e internacionalmente, por sua beleza natural e também por ter, atualmente, sua estrutura receptiva consolidada.

O histórico de Canoa Quebrada aponta que, no final da década de 1970, houve a descoberta da comunidade por jovens turistas, despertando o interesse de pessoas de outras localidades em conhecer o lugar e aumentando o fluxo de visitantes, o que levou a um processo intenso de especulação imobiliária. Nesse mesmo período, há a construção dos primeiros estabelecimentos de hospedagem e alimentação (DANTAS, 2003).

Em 1990, houve a consolidação do destino, desdobrado pelo aumento do fluxo de turistas, pelo crescimento no número de hotéis, pousadas, serviços e melhorias em infraestrutura. A energia elétrica foi instalada em 1989 e, em seguida, ocorreu a distribuição de água encanada, a construção da estrada que liga a sede do município à praia de Canoa Quebrada, fatores que estimularam a instalação de mais empreendimentos no local, advindos de investidores brasileiros e estrangeiros, dentre estes italianos, holandeses e espanhóis (SIQUEIRA, 2013 *apud* URANO; COCHAND; FIGUEIREDO, 2014).

Em 1998, por meio da Lei nº 40/98 de 20 de março, institui-se a Área de Proteção Ambiental (APA)³² de Canoa Quebrada, a fim de se regular a exploração e ocupação da região, posto que Canoa situa-se sobre falésias avermelhadas de até 30 metros acima do nível do mar, além de possuir rica vegetação e bioma (SEMASE, 2016).

Em 2000, houve o surgimento de novos hotéis, pousadas, bares e restaurantes com estruturas mais modernas e, na sequência, em 2002, implantou-se um projeto de requalificação, projeto este que contou com a instalação de infraestrutura básica como saneamento, energia elétrica, pavimentação das principais vias de acesso, estacionamento para ônibus de turismo, construção de um polo de lazer e tratamento paisagístico da Praça Dragão do Mar (LIMA & ESMERALDO, 2011 *apud* URANO; COCHAND; FIGUEIREDO, 2014).

Essa conjuntura de fatores permitiu que a praia de Canoa Quebrada passasse de uma pequena vila de pescadores para uma forte referência de destino turístico do estado do Ceará.

Destaca-se que a distância que separa a praia de Canoa Quebrada da sede do município é de apenas 13 km, porém esta se demonstra muito maior no que diz respeito ao diálogo e conectividade de serviços e estrutura entre os dois pontos, sendo que, na sede do município se encontra toda a infraestrutura do poder público, porém não se tem infraestrutura receptiva para acolher os visitantes e carece de serviços turísticos.

Essa informação reflete no questionamento sobre o planejamento local – o qual se apresenta seletivo, fragmentado e direcionado apenas para viés da comercialização turística do segmento Sol e Praia, assim como é apresentado pelo próprio material do MTur, de modo que as carências estruturais do município não são contempladas por um olhar holístico do todo.

³² Entre as proibições previstas pela lei estão a construção de rodovias, loteamentos ou empreendimentos turísticos sem prévia autorização, extração de minerais, captura de crustáceos, conchas, uso de agrotóxicos, etc. Uma atenção especial é dispensada às dunas e falésias que permeiam toda a região e são fundamentais para o equilíbrio do ecossistema local. Qualquer construção nestas formações só pode ser autorizada após um estudo de impacto ambiental sendo proibida a derrubada da vegetação que fixa as dunas (SEMACE, 2016).

O planejamento estratégico participativo tem uma dimensão pedagógica expressa pela consciência de que o planejamento significa tornar-se capaz de interferir no curso dos acontecimentos, de forma a manter, agilizar ou alterar a realidade em que os atores estão inseridos, visando alcançar os objetivos políticos a que se propuseram. Isso acontecerá à medida que o planejamento conscientemente assumido pelos detentores dos cargos políticos, técnicos, possibilite recuperar a totalidade do sistema. As ações e decisões, então, em vez de se limitarem a interferir, fragmentariamente em aspectos setoriais, irão articular-se e integrar-se, gerando mudanças efetivas na realidade social planejada (MOESCH, 2012, p. 205).

A dimensão histórica de Aracati, no que se refere ao conjunto patrimonial tombado em 2000, remonta ao século XVIII e possui casarões com azulejos portugueses, igrejas, edificações e vários pontos históricos, os quais se concentram única e exclusivamente na sede do município.

Durante a pesquisa de campo, ficou nítido que tais espaços carecem de serviços de recebimento aos visitantes, de manutenção e, ainda, muitos desses pontos históricos se encontravam fechados. Esse cenário incide inclusive na questão social que é negada à própria comunidade local, uma vez que esses edifícios se apresentam nitidamente abandonados, sendo que, por meio de políticas de preservação patrimonial e ações efetivas de restauro e reuso, poderia possibilitar outro tipo de vivência a partir de seu reconhecimento histórico e valorização como lugar de memória.

Após essa breve contextualização sobre o panorama histórico do município, apresenta-se na sequência a análise sobre os índices de desenvolvimento humano para, assim, subsidiar melhor a discussão entre o desenvolvimento local e seus entraves.

Na última edição do IDHM (2010), tem-se que Aracati se situa na faixa de Desenvolvimento Humano Médio, com o índice totalizando em 0,655. Nos últimos dez anos, período de intervalo de realização do cálculo do índice, Aracati teve um aumento expressivo em todos os componentes avaliados, o que possibilitou a ocupação do *ranking* em 3008^a, posição entre os 5.565 municípios brasileiros (PNUD/IPEA/FJP, 2016).

Abaixo segue o quadro evolutivo do IDHM do município:

Figura 12. IDHM 2010 e seus componentes – Aracati/CE

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,184	0,388	0,624
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	14,88	26,58	46,08
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	55,10	89,38	97,47
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	14,46	57,47	91,19
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	5,54	27,89	59,78
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	7,04	12,30	41,95
IDHM Longevidade	0,578	0,697	0,742
Esperança de vida ao nascer (em anos)	59,67	66,84	69,52
IDHM Renda	0,481	0,530	0,607
Renda per capita (em R\$)	159,15	216,08	349,26

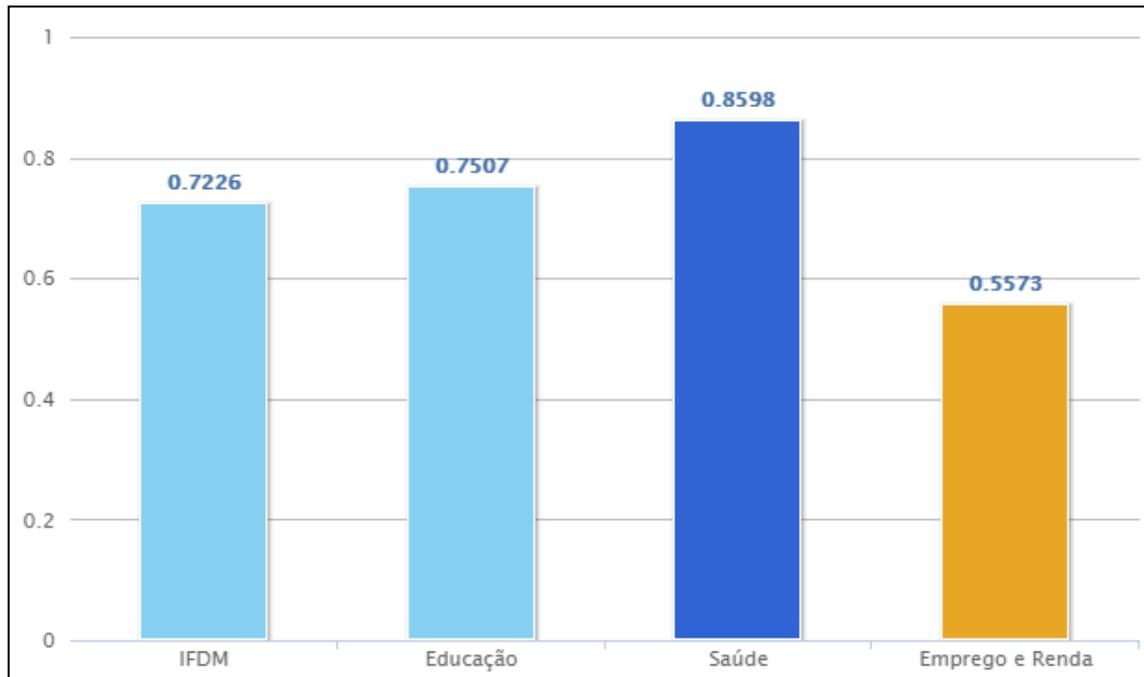
Fonte: (PNUD/IPEA/FJP, 2016)

No período de 2000-2010, a dimensão educação foi a que mais cresceu em termos absolutos, seguida por renda e por longevidade. E a proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$140,00, passou de 51,95%, em 2000, para 31,68%, em 2010, sendo a evolução da desigualdade de renda descrita através do Índice de Gini³³, 0,55 no ano 2000, e 0,53 em 2010 (PNUD/IPEA/FJP, 2016).

Analisando também o Índice FIRJAN – IFDM (2015), ano base de 2013, o município apresentou, na dimensão educação, um nível moderado e; em saúde, um nível elevado. Porém, no que se refere às dimensões emprego & renda, o município apresenta um nível regular, como é possível observar na figura abaixo:

³³ Índice de Gini: é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (PNUD/IPEA/FJP, 2016).

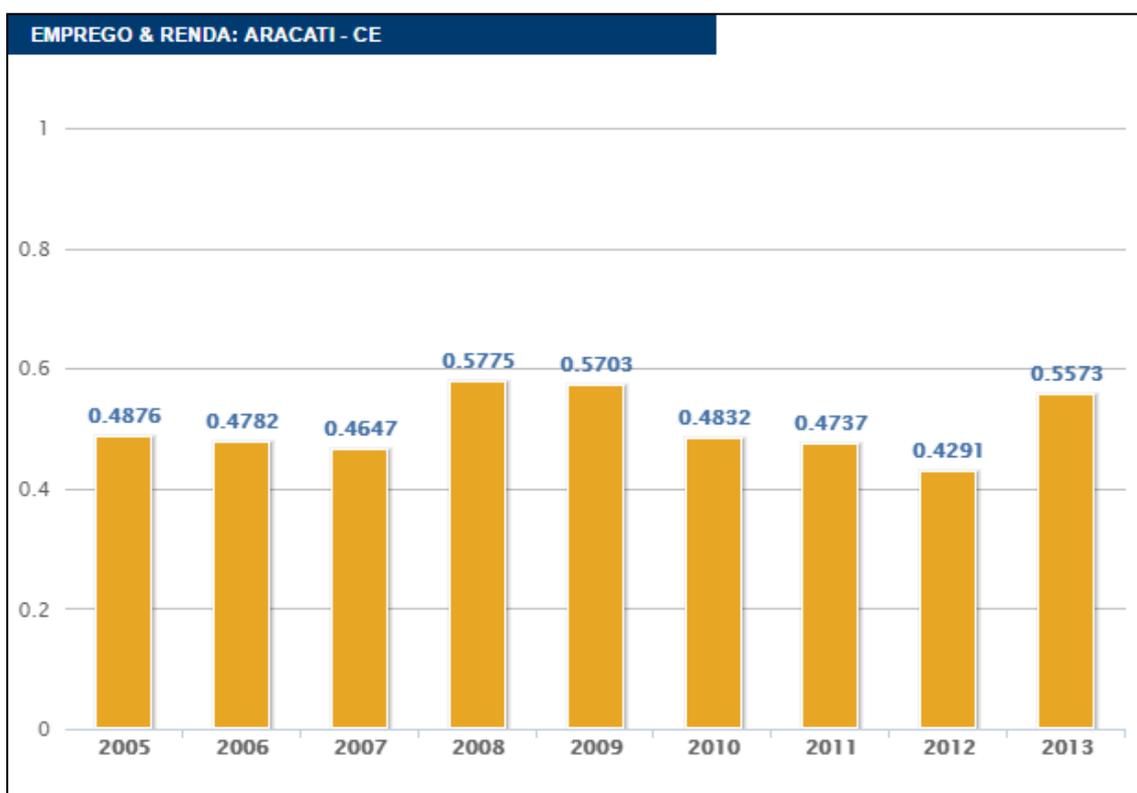
Figura 13. IFDM 2015 – Aracati (CE). Ano Base: 2013



Fonte: Sistema FIRJAN (2015).

Considerando essa dimensão que avalia a geração de emprego formal e a capacidade de absorção da mão de obra local e renda – que acompanha a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho do município – e atrelando essa dimensão ao contexto local turístico que, em 2007, foi priorizado como destino indutor do desenvolvimento turístico e que teve também o processo do PRT implementado em 2004, aprofunda-se a leitura sob esse aspecto para subsidiar melhor o entendimento do panorama, ao longo dos anos. Apresenta-se abaixo a evolução anual do período de 2005 a 2013:

Figura 14. Evolução anual (2005 a 2013) – Emprego & Renda. Aracati (CE)



Fonte: (Sistema FIRJAN, 2015)

Esse quadro permite perceber a vulnerabilidade relativa às condições de emprego e renda possibilitadas no município, pois no Índice de Competitividade (2015), relativo aos aspectos sociais, apresenta-se os seguintes desafios a serem superados pelo destino: utilização de mão de obra informal no setor turístico, durante a alta temporada; existência de empreendimentos informais.

O entendimento de inclusão social como categoria operatória para análise das práticas induzidas pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, nas localidades, compreende três requisitos importantes: acesso ao conhecimento (educação), acesso à renda (empregabilidade formal), acesso à saúde (longevidade). Para além desses requisitos, outras categorias se apresentam como importantes para a análise do PRT como um possibilitador de inclusão social pelo turismo, quais sejam: acesso a políticas públicas de apoio ao desenvolvimento do turismo e participação cidadã.

Contudo, a partir da leitura dos dados de desenvolvimento humano e do índice de competitividade, tem-se um cenário vulnerável às questões do emprego e da renda possibilitada no contexto local, uma vez que tais

dimensões são essenciais para acessar necessidades básicas como água, comida, moradia, sendo um meio para uma série de fins, cuja ausência da renda pode limitar as oportunidades dos sujeitos.

A noção de Trabalho Decente integra as dimensões quantitativa e qualitativa do emprego. Ela propõe não apenas medidas dirigidas à geração de postos de trabalho e ao enfrentamento do desemprego, mas também à superação de formas de trabalho que geram renda insuficiente para que os indivíduos e suas famílias superem a situação de pobreza ou se baseiam em atividades insalubres, perigosas, inseguras e/ou degradantes. Afirma a necessidade de que o emprego esteja também associado à proteção social e aos direitos do trabalho, entre eles os de representação, associação, organização sindical e negociação coletiva. Em outras palavras, o conceito de Trabalho Decente acrescenta, à noção anteriormente consolidada de um emprego de qualidade, as noções de *direitos* (todas as pessoas que vivem do seu trabalho são sujeitos de direito e não apenas aquelas que estão no setor mais estruturado da economia), *proteção social*, *voz* e *representação* (ABRAMO, 2010, p.152).

Assim, analisando o contexto local, onde o turismo é uma das forças motrizes da economia em Aracati, o fomento de políticas públicas de turismo, dialogando transversalmente com outras políticas setoriais, deveria ser um ponto chave para o enfrentamento dos desafios colocados para a superação da situação em questão, visto que o local deveria proporcionar, além dos momentos de grande fluxo concentrados na alta temporada, a superação do desafio da sazonalidade, por meio do incentivo de um planejamento estratégico e participativo, a fim de oferecer a garantia de uma condição de trabalho decente.

Outro ponto destacado no índice de competitividade, relativo ao emprego, é a identificação de deficiências dos profissionais de turismo de nível técnico-administrativo e operacional, principalmente nos quesitos idiomas e capacitação técnica, questão identificada na fala de um dos entrevistados:

“- Canoa é conhecida mundialmente, né? Por ser um destino já consolidado, mas nós ainda não estamos preparados pra ser um destino que receba estrangeiro, por exemplo. A gente recebe muito estrangeiro. O turista, o estrangeiro, ele fala e você fica assim: é isso, é aquilo, sem saber... Então você não está preparado pra receber turismo internacional, recebemos porque é espontâneo, é espontâneo, nosso turismo, porque nós não fazemos muita coisa pra atraí-lo não” (Entrevistado 4).

Conforme apontado pelo entrevistado 3, ao longo dos últimos dez anos, houve uma melhora qualitativa referentes aos serviços prestados, por meio de qualificações direcionadas à área de turismo, proporcionadas pelo PRONATEC e cursos que foram oferecidos pelo SENAC e pelo SEBRAE.

Inclusive, esse entrevistado narra que muitos trabalhadores que são nativos nunca tiveram contato, por exemplo, “com uma cama, pois dormem em redes em suas casas”, de modo que quando desempenham a função operacional de cuidados primários – limpeza, organização e manutenção em hotéis ou pousadas – tais sujeitos desconhecem a forma como deve ser colocado o lençol de baixo, o lençol de cima, a fronha, e o mesmo se passa nos contextos de serviços de alimentos e bebidas, quando a pessoa também desconhece o que é ser bem atendido.

“- Esses programas como o PRONATEC, vários programas voltados ao turismo tanto o SENAC quanto o SEBRAE que qualifica, ajudou demais, mudou demais a realidade de uns 10 anos pra cá, é uma coisa assim, só quem não quer ver, quem não presenciou o que era e o que é hoje, então eu tenho certeza que é uma melhoria no atendimento pelo o que eu percebi em 1999 e pelo o que eu percebo agora a diferença no atendimento e na qualidade do serviço apresentado aqui, nós estamos nivelando o que era muito baixo” (Entrevistado 3).

A pouca qualificação profissional a que o entrevistado se refere condiz com o baixo percentual apresentado na dimensão de educação no componente de pessoas de 18 a 20 anos, com Ensino Médio Completo que, em 1991, era de apenas 7%. Após dez anos, elevou-se para 12% e o aumento significativo se deu, ao longo dos últimos dez anos, sendo elevado para 41% em 2010. Isso se deve claramente às políticas sociais dirigidas nesse período, embora ainda seja um índice baixo. O que demonstra não ter sido suficiente para a ocorrência da espiral de virtuosidade que se compõem das externalidades induzidas por educação básica, qualificação profissional, emprego formal, consequente ampliação da cidadania.

Não obstante, enfatiza-se que o acesso à educação é essencial para o exercício das liberdades individuais, fundamental para expandir habilidades das pessoas para que elas possam decidir sobre seu futuro. A educação básica permite que o estudante, ao concluir, tenha conhecimentos e habilidades que possibilitem escolher rumos na vida adulta, a partir de conhecimentos

adquiridos no ensino fundamental com preparação básica para o trabalho e cidadania (BRASIL, 2012).

Somado a questão educacional, enquanto direito básico garantido pela Constituição de 1988, e entendendo que o contexto local possibilita o desempenho de trabalho ligado à área do turismo, os cursos oferecidos de qualificação profissional são determinantes tanto para a formação cidadã, como uma possibilidade de renda para os sujeitos, quanto na qualidade dos serviços que são oferecidos no local.

Porém, a partir da fala das entrevistas, outro entrave também se apresentou com relação à questão do emprego, posto que muitos empresários preferem contratar pessoas com baixa qualificação em razão do baixo investimento, do que valorizar tanto seu profissional, quanto elevar a condição de renda daqueles que tem um nível qualificado mais elevado, demonstrando que existe também uma distância entre a qualificação profissional e sua real absorção e valorização no mercado de trabalho.

“- Então assim, é mais fácil pra ele [empresário] empregar uma moça pra ganhar um salário mínimo pra atender o telefone e responder o email do que botar uma pessoa formada, porque ele sabe que uma pessoa com curso superior, com a formação acadêmica ela vai ter que ganhar um valor mínimo que valorize pela formação dela, né? É muitos não querem. Então eu conversando com o pessoal eu disse: “olha, precisa fazer um trabalho com o empresário pra que ele seja empresário mesmo e absorva essa mão de obra qualificada, né?”. Então isso é um dos problemas, assim, que eu vejo no meu ponto de vista” (Entrevistado 4).

Outro ponto relatado, a partir das entrevistas realizadas, foi sobre a dificuldade de se conseguir o número mínimo de pessoas para fazerem os cursos, quando estes são oferecidos. A carga horária, às vezes, é muito intensa e demanda a disponibilidade de tempo; e muitas vezes, essa falta de cultura de incentivo na qualificação profissional, por parte dos empresários, reflete em alguns casos de não liberação do funcionário.

Esses pontos apresentados na realidade local possibilitam a reflexão da necessidade em estruturar uma política nacional de qualificação profissional da área de turismo, de modo que esta dialogue com as realidades locais, junto também às sensibilizações e incentivos que fomentem a alteração dessa mentalidade, por parte de alguns empresários, de não valorização da

qualificação, para que seja possível ampliar as condições de melhoria na qualidade de vida desses sujeitos do território, uma vez que educação e renda são necessárias para se efetivar a inclusão social.

Com relação às políticas públicas locais, o município conta com a existência de um órgão municipal de turismo – Secretaria Municipal de Turismo e Cultura – com atribuição de coordenar ou incentivar o desenvolvimento do turismo – ainda que não exclusivo do turismo. Contudo, conforme observação livre, feita pela pesquisadora durante a pesquisa de campo, realizada em fevereiro de 2016, ficou nítida a carência de infraestrutura adequada na Secretaria, a qual se encontrava com número reduzido de computadores e estava sem acesso a *internet*, há semanas, assim como o número reduzido de técnicos da área.

Sobre o trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, teve-se o relato que esta não tem o direcionamento adequado para o planejamento do turismo, se ocupando, muitas vezes, com outras atividades. Além desta não contar com orçamento específico direcionado, informação que corrobora na análise do Índice de Competitividade (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015).

Entretanto, o município, em 2014, recebeu investimentos diretos do governo estadual em projetos que visavam ao turismo, em áreas com infraestrutura (criação do Largo da Igreja Matriz), acesso (calçamento da entrada oeste da cidade), e a conclusão do Aeroporto de Aracati e como apoio a eventos (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015).

No Índice de Competitividade (2015) também consta a existência de diretrizes para o turismo no Plano Diretor Municipal vigente (Lei Complementar 01/2009) – a Seção III – Da Política de Turismo. Porém, este se encontra desatualizado e foi revisado, pela última vez, há mais de cinco anos, em 2009, questão também criticada pelos entrevistados.

Quanto à dimensão de políticas públicas, no Índice de Competitividade (2015), consta que há uma completa inexistência de planejamento formal para o setor, que defina diretrizes e metas para o setor nos próximos anos, apontando inclusive a necessidade em melhorar a cooperação público-privada no turismo.

Essa fragilidade demonstra que a estrutura do poder público local, no que tange à organização do turismo, reflete em ações pontuais e descontínuas, como é o caso das melhorias em infraestrutura turística, via recurso estadual e, até mesmo, das qualificações profissionais. Dessa forma, sem o planejamento adequado, em longo prazo, é provável que tenha ocorrido à sobreposição dos recursos e não elevação da qualidade desse destino, para além, é claro, de sua comercialização.

Políticas públicas de democratização não devem se restringir ao imediatismo, ao localismo das reivindicações e demandas, mas se transformar em instrumento de planificação e apropriação dos grandes e variados problemas de gestão urbana, ambiental, social, econômica e humana, bem como domínio sobre o aparato do Estado, tradicionalmente afastado e refratário à participação e ao controle popular. Devem incluir, mais do que obras, serviços e marketing promocional, processos pedagógicos para elevar o nível de consciência e participação cidadã de parcela considerável e crescente da população (GASTAL; MOESCH, 2007, p.40).

A descontinuidade da gestão pública da área do turismo também foi muito criticada pelos entrevistados, sendo os cargos direcionados para políticos e não técnicos. Assim, estas pessoas se encontram de “passagem” e, em seguida, por questões políticas tem-se sua troca em um curto espaço de tempo, fragilizando ainda mais a condição de possibilidade de se estruturar políticas de turismo que sejam realmente públicas e efetivas, se restringindo às ações políticas e não às reais necessidades demandadas pela área.

Esse relato de insatisfação foi muito presente em todas as entrevistas, inclusive mesmo dentro da própria Secretaria Municipal de Cultura e Turismo. Outro ponto que também foi mencionado refere-se à qualificação dessas pessoas que ocupam esses cargos políticos, uma vez que não têm capacitação técnica, muito menos entendem o que vem a ser o turismo.

“- Eu acho que primeiro é o seguinte, começa que a maioria dos gestores de turismo do país, a maioria dos gestores, não estou falando todos, mas a maioria dos gestores de turismo do nosso país, comanda o turismo na área pública, não sabe o que que é turismo, eles entendem de política porque foram colocados em um cargo político. Então os caras estão lá pra atender as demandas políticas, e não as demandas turísticas” (Entrevistado 3).

Todas essas condicionantes relativas ao contexto local refletem claramente na falta de políticas públicas da área, sendo que, para se superar a totalidade/fragmentação das ações pontuais e se efetivar em um trabalho articulado, conjunto, que contemple os setores público e privado, junto à sociedade civil, se faz necessário ter a concepção do turismo para além de seu viés mercadológico.

Uma política pública de Turismo deve ter como concepção o Turismo como um sistema aberto, orgânico e complexo que se coloque como atividade multissetorial, cuja execução deve, necessariamente, incorporar visões multidisciplinares, multiculturais e multissociais. Assim, se constituirá no trabalho conjunto do setor público com a iniciativa privada e com a sociedade civil, reconstruindo os processos de identidade tão necessários às cidades e às localidades, para que se integrem às redes de globalização de forma independente, em vez de serem homogeneizadas nesse processo (GASTAL; MOESCH; 2007, p.45).

Dessa forma, na dimensão monitoramento, da avaliação do Índice de Competitividade (2015), consta-se a inexistência, inclusive, de estudos ou monitoramentos sobre os impactos econômicos, ambientais ou sociais gerados pelo turismo; ausência de um setor específico de estudos que realize pesquisas em turismo na administração pública local, reflexo este da inexistência de uma política pública da área. Assim, não há nenhuma pesquisa de demanda turística do destino que consiga identificar o perfil do turista que visita o local com, ao menos, informações ligadas ao perfil socioeconômico, informações sobre a viagem, gasto médio, permanência média, grau de satisfação, dentre outras informações relevantes; ausência de um conjunto e sistema de estatísticas turísticas (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015).

É responsabilidade e atribuição dos gestores a coordenação do sistema e a incorporação de práticas e mecanismos que permitam o planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelas ações e o impacto das políticas na melhoria da qualidade de vida dos usuários, bem como a estruturação das ações de enfrentamento da questão social (CARVALHO, 2002, p.19).

Enfatiza-se que, além das políticas públicas direcionadas ao turismo, a cidade deve proporcionar aos seus moradores condições dignas de vida, tanto estruturais, de infraestrutura básica; quando de acesso, que dimensionam a

inclusão social. Nesse sentido, conforme destacam Gastal e Moesch (2007), a cidade que procura buscar, no turismo, novos aportes sociais, culturais e econômicos, deve ter em suas políticas de turismo os seguintes objetivos:

- Que elas [políticas públicas de turismo] sejam instrumento de desenvolvimento econômico e social, isto é, não devem ter um fim em si mesmas; - Que elas [políticas públicas de turismo] contribuam para a qualidade de vida da comunidade local e, em consequência, dos turistas; - Que elas [políticas públicas de turismo] legitimem seu valor social ao se tornarem uma estratégia de defesa do meio ambiente e das manifestações culturais locais, a partir da ação tanto dos visitantes como dos moradores; - Que elas [políticas públicas de turismo] impulsionem o surgimento de novos atores locais e, conseqüentemente, de novos valores, crenças e desejos, de modo a que eles se constituam em fortalezas para o turismo local, apoiando a criação de uma oferta diversificada; - Que o selo da identidade local, agregado ao destino, seja garantido não por certificações exógenas, e sim pela qualidade cultural local, pois cada cultura faz melhor do que as demais aquilo que lhe é de autoria (GASTAL; MOESCH, 2007, p.54).

A negação desses objetivos nas políticas públicas de turismo, assim como sua própria inexistência, como apresenta a realidade de Aracati, permite que, cada vez mais, o aumento das disparidades nas relações sociais estabelecidas se materialize. Sendo, a qualidade oferecida para o turista, que em uma concepção mercadológica e limitada seu interesse se dá em razão de seu retorno monetário em detrimento à população local, que cada vez mais se encontra marginalizada e destituída de seus direitos sociais.

No Índice de Competitividade, consta-se, por exemplo, a carência de sensibilização dos cidadãos sobre os impactos da atividade turística para o destino, tanto positivos quanto negativos, bem como de sensibilização do turista para o respeito à comunidade local e para o respeito à cultura e ao patrimônio, proporcionando, assim, que a contradição/mediação de uma prática de turismo, que possibilite um desenvolvimento humano e social na localidade, cada vez mais se distancie de sua real concretude.

Um ponto importante que tange à dimensão de aspectos sociais, é sobre a adoção de políticas de prevenção à exploração sexual de crianças e adolescentes por parte do poder público municipal, com a rede de assistência formada pelo Conselho Municipal de Diretos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar, Centro de Referência Especializado de

Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), demonstrando que ocorre a prática em relação a esta questão tão sensível a cidadania.

Cidadania é qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos. Trata-se de uma das conquistas mais importantes na história. No lado dos direitos, repontam os direitos humanos, que hoje nos parecem óbvios, mas cuja conquista demorou milênios, e traduzem a síntese de todos os direitos imagináveis que o homem possa ter (DEMO, 2006, p.70).

Exercer a cidadania plena é ter direitos civis - ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade; é ter direitos políticos – participar do destino da sociedade, votar e ser votado; é ter direitos sociais – direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde (PINSKY; PINSKY, 2003).

Frente à contradição/mediação de ser cidadão, um depoimento se fez muito simbólico para entender a complexidade de Aracati sobre a divisão dos espaços – na qual a totalidade/fragmentação apresenta-se na relação entre os espaços direcionados aos turistas – locais limpos, com infraestrutura, limpeza e adequadas condições de acesso, ao passo que a população local – se localiza em vias de marginalização, sem infraestrutura ou condições adequadas de uma vida digna.

A questão de acesso à educação, moradia, saúde, renda e à aspectos de qualidade do bem-estar social, que compõem à categoria operatória de desenvolvimento, enquanto social e humano, condiz com a melhora da vida que se leva e das liberdades que os sujeitos desfrutam, assim como também constitui-se como elemento da categoria de cidadania, na qual a moradia é a sua base material, além da educação e saúde. A partir do relato abaixo, é nítido a relação da contradição/mediação possibilitada pela teoria/prática entre desenvolvimento e cidadania:

“- A parte onde é a parte dos nativos ainda é muito feio... muito feio, tanto pela localização, pelo ambiente também, Canoa ela não cresceu, ela inchou. E tem “bequinhos”, “ruelazinhas” . Então quer dizer, até pra você melhorar o acesso, ambulância, bombeiro é difícil, porque essa parte deles não foi cuidada e tá um pouco... assim marginalizado” (Entrevistado 5).

O relato legitima um contexto de exclusão vivido pelos moradores locais, no qual os holofotes hegemônicos iluminam apenas os espaços onde a reprodução do capital se estabelece. Além dos moradores se encontrarem em vias de marginalização pela localidade onde residem e têm suas vivências, nega-se o acesso aos empregos formais gerados pelo crescimento econômico do setor do turismo, uma vez que o fluxo turístico presente na localidade é grande, pressupõe-se que a concentração do capital permanece nas mãos de poucos, aqueles é claro, já estabelecidos.

Exclusão, aqui, se afirma tanto na privação da cidadania (os turistas são mais cidadãos que os moradores locais?) quanto na privação de recursos em diferentes aspectos – ambiental, cultural, econômico, político e social, corroborando com a ideia de que a exclusão é multidimensional. Nesse sentido, Santos (2007, p.144) destaca que “num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada a mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem”.

Então, como pensar na possibilidade de inclusão social frente a essa realidade para Aracati? Sendo que, outros relatos dimensionaram problemas relativos de saneamento básico, trânsito, acessibilidade – pavimentação, calçadas, além também de relatos sobre a não fiscalização ambiental.

“- Logicamente a pessoa que chega aqui com olhar de turista, não está procurando esses gargalos, mas a gente que mora aqui sabe das necessidades, né!” (Entrevistado 5).

Indaga-se, a partir dessa afirmativa, que desenvolvimento é esse, o qual proporciona a marginalização e a negligência dos serviços públicos com enfoque sob o olhar do que o turista vê? As políticas públicas deveriam ser capazes de promover as liberdades pessoais e não aumentar as disparidades negando à condição de cidadão dessas pessoas, porém o Estado apresenta-se regulado pelo mercado.

Sendo a discussão dessa pesquisa relacionada à dinâmica entre políticas públicas e desenvolvimento social, a partir da reconstrução histórica dos atores sociais, percebe-se que a apreensão da essência e contradição entre a teoria/prática, totalidade/fragmentação, contradição/mediação se faz presente, nesse contexto turístico, no qual o holofote hegemônico dirige-se ao turista, pois este tem a possibilidade de introduzir recursos financeiros para o

movimento da economia local, diferente daqueles sujeitos históricos, marginalizados, que ocupam o entorno, e que não são impactados pelo giro do capital de maneira significativa, uma vez que sabe-se que os serviços que estes prestam aos empreendimentos são de baixo retorno financeiro.

Seguindo com a discussão sobre a dimensão de políticas públicas para ampliar alguns entraves entre a teoria/prática, consta-se no Índice de Competitividade a existência de instância de governança local ativa – em formato de Grupo Gestor de Turismo, dedicada ao acompanhamento da atividade turística, que realiza reuniões com periodicidade regular (mensais). Essa informação se apresenta contraditória, ao passo que, na mesma avaliação, consta-se a informação que o Fórum de Turismo do Litoral Leste está inativo, entende-se, assim, que sua existência se coloca no plano apenas formal.

Referente ao Índice de Competitividade de Aracati de 2010 tem-se que:

O destino faz parte de uma instância de governança regional – Fórum de Turismo do Litoral Leste – que conta com a participação ativa de diversos atores do segmento turístico da região Litoral Leste, está constituída seguindo os princípios do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo e mantém reuniões periódicas. A instância regional dispõe de um gestor executivo com dedicação parcial à coordenação, realiza parcerias com os setores públicos e privados dos municípios que representa, e dispõe de suporte para a condução de suas atividades – suporte este oferecido pelo governo Estadual, Municipal, Setor privado e SEBRAE, fatores que exerceram impacto positivo sobre a pontuação obtida nesta dimensão. Levou-se em conta ainda que a instância está representada no Fórum Estadual de Turismo e que, no ano anterior (2009) houve ações para mobilizar atores do segmento turístico do destino para a importância da cooperação regional. Existem projetos de cooperação regional compartilhados entre o município avaliado e outros destinos da mesma região – Litoral Leste. Entretanto, a instância de governança regional não está formalmente constituída e não conta com recurso próprio, fatores que exerceram impacto negativo sobre a pontuação obtida nesta dimensão (FGV/MTUR/SEBRAE, 2010, p.18).

Conforme os dados apresentados nos relatórios e, a partir da análise realizada do gráfico dessa dimensão, do ano de 2015, percebe-se que, no período de 2009 a 2011, as articulações das representações locais eram mais ativas com as mobilizações e no envolvimento em projetos, constando no relatório de 2011 que o destino mantinha representação junto ao Fórum

Estadual de Turismo, por meio de membros do Grupo Gestor e do Conselho Municipal, que na época se encontrava ativo (FGV/MTUR/SEBRAE, 2011).

No relato de um dos atores sociais observa-se que há um conflito muito grande de interesses com os participantes da instância de governança, demonstrando, que a cultura de isolamento se faz presente em detrimento à cultura de cooperação, na qual se tratando de relações sociais emaranhadas de interesse e poderes, o grau de sensibilidade para ocorrer sua desarticulação é muito frágil.

“- Aqui é outra dificuldade, é o seguinte, todo o litoral leste é complicado, ele não é assim uma cultura só, nós temos aqui empresários franceses, alemão, inglês, italiano, gente que veio do sudeste, que veio do norte, então isso aí causa uma dificuldade cultural muito grande para se interagir, o europeu acha que sabe de tudo e aqui tem que funcionar do jeito que funciona o país dele, então ele não aceita muitas vezes que o poder público fique ausente das decisões e ele fica aguardando e cobrando e o poder público fazer, o brasileiro já está acostumado a fazer acontecer e não esperar pelo poder público, isso aí gera um choque de interesse, não é interesse de concorrência, é interesse pessoal” (Entrevistado 3).

Atrelando essa condição de desarticulação da instância de governança, em virtude dos muitos interesses envolvidos, com o Conselho Municipal de Turismo inativo e toda a trajetória de não efetivação de políticas públicas de turismo locais, questiona-se como o PRT se desenvolveu ao longo desses anos na localidade.

A partir de relatos coletados nas entrevistas, tem-se o cenário que, na implantação do PRT, em 2004, as ações eram fortalecidas e tinha-se a articulação, assim como em sua proposta, tanto da esfera municipal, com a esfera estadual e nacional.

“- A implementação ela começou muito forte, quando foi lançado o programa, ele foi um programa muito bem lançado e idealizado, o problema inteiro foi essa falta de consciência, tanto do poder público quanto da iniciativa privada que levou muito tempo para perceber que ele era um programa que contemplava tudo aquilo que o destino precisava [...] tanto o Ministério quanto a Secretária de Turismo do Ceará no início participavam de todas as reuniões, isso contribuiu para que a coisa fluísse melhor, depois houve essa questão de “ciúme político”. De 2008 para hoje a gente tem levado esse programa mais impulsionado pela iniciativa privada, [o programa] ficou desativado por quase três anos, nos fazíamos reuniões todas informais, depois nos conseguimos reativar o grupo gestor e esse

grupo gestor ano passado recomeçou a atuar e a produzir resultado”.
(Entrevistado 3).

Sendo o PRT uma proposta de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, o Programa possui, em suas Diretrizes Políticas, uma estrutura de coordenação, estratégia esta necessária para que ocorra o dinamismo do programa.

A estrutura de coordenação do PRT deveria constituir-se em âmbito nacional (MTur, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo), em âmbito estadual (órgão oficial de turismo, apoiado pelo Fórum Estadual de Turismo), em âmbito regional (instância a ser definida e estruturada no processo de implementação do Programa, apoiado pelo órgão estadual de turismo e pelo Fórum Estadual de Turismo) e em âmbito local (unidade de turismo municipal, apoiada na instância local representativa).

A partir das evidências obtidas na localidade, é perceptível que na implementação do PRT tinha-se a participação do MTur e da Secretaria Estadual de Turismo, o que possibilitou a dinâmica de ações no município, porém, a partir de 2008, houve uma desarticulação dessas ações, ficando apenas a iniciativa privada direcionada em tentar se articular, posto que pela análise das evidências, o poder público local também se apresentou limitado nas articulações locais.

Assim, o que se apresenta como ação resultante do PRT é a criação da Rota das Falésias – Cenário de Cores. Embora não se tenha a data de criação da Rota, no Índice de Competitividade (2015) consta que a rota envolve oito municípios e conta com a existência de um plano de desenvolvimento turístico integrado em vigor para a região – o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Litoral Leste, porém nenhum dos entrevistados comentou sobre a existência desse plano, ficando obscuro sobre seu real desenvolvimento e envolvimento dos atores regionais.

Ao indagar alguns entrevistados sobre o PRT, percebeu-se que estes não têm conhecimento sobre a proposta do Programa com sua perspectiva de desenvolvimento integral, mas sim conhecem as ações pontuais oriundas do PRT, como o Salão do Turismo, a Rota, algumas reuniões e a avaliação dos índices de competitividade, como é possível observar nos relatos abaixo:

“- É eu participei de umas duas, três reunião só. Não acompanhei bem não. É eu particularmente, esperava que essa questão desse roteiro ai, desse projeto, fosse ter um resultado bem mais positivo do que aconteceu na verdade. Então, é, não sei, não sei se faltou incentivo do governo federal ou do governo do estado pra que realmente as coisas saísse realmente de proposta e viesse é ser colocado em prática, mas nós aqui mesmo em Canoa Quebrada, foi feito algumas ações baseadas em treinamento, cursos, é nesse sentido ai, mas investimento, investimento em área pública mesmo de infraestrutura, não foi feito nada. Que era uma das propostas, que sabiam que tinham recurso pra isso, mas aqui em Canoa não aconteceu não” (Entrevistado 4).

“Todo ano a fundação Getúlio Vargas ela vem fazer a avaliação do destino, da competitividade e tudo. Então o nosso, o nosso destino aqui está dentro dos sessenta e cinco e dos quatro do Ceará (Entrevistado 5).

O destino também integra roteiros turísticos regionais, comercializados por operadores e agências locais, nacionais e internacionais e tem sua devida participação em rodadas de negócios e reuniões agendadas em eventos e feiras de turismo para promovê-los. Embora a participação dos demais atores seja frágil, é perceptível que a iniciativa privada mantém uma postura mercadológica pelos empreendedores nos eventos e que, conforme consta no Índice de Competitividade (2015), até o momento não há um posicionamento regional. Isso fortalece a dimensão comercial e mercadológica, em detrimento ao desenvolvimento regional, que deveria ser possibilitado pelo turismo induzido pelo PRT.

Ressalta-se que, na base conceitual do PRT, a regionalização do turismo se apresenta como: “um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (BRASIL, 2004, p.11).

Os relatos dos entrevistados e os dados da análise documental permitem auferir que, em Aracati, não ocorre mobilização ou tão pouca cooperação, sendo as ações direcionadas à participação apenas da iniciativa privada do turismo, sem articulação com o poder público local, que se demonstra afastado em relação ao planejamento em seu nível municipal.

Novamente, esse cenário afirma a condição de regulação do mercado instaurado nas relações sociais, assim como sua regulação frente aos campos das relações políticas e relações de esfera públicas, refletindo novamente em

outro ponto apresentado do Índice de Competitividade (2015), na dimensão de cooperação regional, a não realização de ações para mobilizar atores do setor de turismo do destino para a importância da cooperação regional, evidenciando, mais uma vez, a limitação entre teoria/prática do PRT.

3.3 ANÁLISE DAS PRÁXIS DO TURISMO EM JIJOCA DE JERICOACOARA (CE)

Outro município indutor analisado pelo estudo de caso múltiplo foi Jijoca de Jericoacoara (CE), localizada a 280 km da capital cearense, Fortaleza. Em seu histórico, consta que, no ano de 1923, foi construída a Vila de Jericoacoara e as terras, que hoje em dia, formam o município pertenciam ao município de Acaraú. Em 1984, criou-se a Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara. E somente em 1990, se iniciou a sua emancipação política, ação esta que, seis meses mais tarde, fundou o atual município de Jijoca de Jericoacoara (PREFEITURA DE JIJOCA DE JERICOACOARA, 2016).

Quadro 8. Caracterização de Jijoca de Jericoacoara/CE

Área 204,36 km ²	População 17.002 hab	Microrregião Litoral de Camocim e Acaraú
Densidade demográfica 83,2 hab/km ²	Ano de Instalação 1990	Mesorregião Nordeste Cearense

Fonte: (elaborado pela autora com informações de PNUD/IPEA/FJP, 2016)

Jijoca de Jericoacoara, assim como Aracati, também foi priorizada como destino indutor, em 2007, pelo MTur, posto que também possui um reconhecimento turístico em nível nacional e internacional, devido as suas belezas naturais, que se destacam em seu litoral, sendo sua referência motriz a Praia de Jericoacoara, situada no Parque Nacional de Jericoacoara³⁴.

Assim, a fim de relacionar o desenvolvimento possibilitado pelo turismo e sua relação com a inclusão social, apresentar-se-á os índices de

³⁴ O Parque Nacional de Jericoacoara foi criado em fevereiro de 2002 a partir da recategorização parcial da Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara, estabelecida pelo Decreto nº90379 de 29 de Outubro de 1984, nos municípios de Jijoca de Jericoacoara e Cruz, no estado do Ceará. O IBAMA é o órgão que tem como objetivo proteger e preservar amostras dos ecossistemas costeiros, assegurar a preservação de seus recursos naturais e proporcionar oportunidades controladas para uso público, educação e pesquisa científica (PORTAL JERICOACOARA, 2016).

desenvolvimento humano, ao longo dos anos, atrelando a reflexão destes com o histórico local e as informações coletadas na pesquisa de campo.

Contextualizando, inicialmente, a historicidade do turismo no local, menciona-se sua similaridade à Aracati, em virtude da divisão entre a sede do município, Jijoca, onde se encontra toda a estrutura do poder público local, com a distância da Praia de Jericoacoara, de 23 km. Para ter acesso até a Vila de Jericoacoara, que é limitado pelas dunas e lagoas interdunares, é necessário a utilização de veículos com tração nas quatro rodas, *buggies* ou jardineiras, pois a estrada asfaltada é interrompida quando se limita com a área demarcada com o Parque Nacional de Jericoacoara (JERI-BRAZIL, 2016).

Em seu histórico, consta que, em meados das décadas de 1970 e 1980, o cenário paradisíaco - lagoas de água doce e morna, cristalinas e azuis, mar calmo e transparente - da região começou a ser descoberto pelos turistas. A falta de infraestrutura básica, nesse período, limitava o acesso a um maior fluxo (JERI-BRAZIL, 2016).

Foi então, a partir de 1980, que os níveis de visitação na Vila de Jericoacoara aumentaram consideravelmente. A descoberta das perfeitas condições naturais de vento e de maré por praticantes de *windsurfe* (esporte aquático com utilização de vela), fez com que a área se tornasse um ponto turístico de grande interesse por visitantes do mundo todo (JERI-BRAZIL, 2016; TASSO, 2014).

Em 1994, Jericoacoara foi eleita, pelo jornal americano “*The Washington Post Magazine*”, como uma das 10 praias mais belas do mundo, o que possibilitou a divulgação da pequena aldeia de pescadores para o mundo. E somente, em 1998, a energia elétrica foi instalada na Vila (JERI-BRAZIL, 2016).

Hoje, Jericoacoara possui infraestrutura de equipamentos e serviços turísticos, fazendo parte do roteiro Rota das Emoções, o qual abarca 14 municípios dos estados do Ceará, Maranhão e Piauí, sendo a praia de Jericoacoara um dos principais pontos da Rota, assim como os Lençóis Maranhenses (MA) e o Delta do Parnaíba (PI).

No Índice de Competitividade, do ano de 2011, encontra-se o seguinte descritivo sobre os aspectos gerais do destino Jericoacoara:

O destino faz parte da região turística Litoral Extremo Oeste, juntamente com municípios como Acaraú e Camocim. Os principais segmentos turísticos nos quais Jijoca de Jericoacoara é comercializado são Turismo de Sol e Praia e Turismo de Esporte. Os principais atrativos de Jijoca de Jericoacoara, conforme constatado durante a pesquisa de campo, são a Pedra Furada, a Lagoa do Paraíso e a Duna do Pôr do sol. Jijoca de Jericoacoara conta com uma oferta de serviços e equipamentos com 62 meios de hospedagem (RAIS) e 26 estabelecimentos de alimentação (RAIS) (FGV/MTUR/SEBRAE, 2011, p.7).

A partir do descritivo acima, se reforça a informação de que a referência turística do município é a praia de Jericoacoara, pois todos os atrativos mencionados se localizam na Vila de Jericoacoara.

Outro atrativo da Vila de Jericoacoara diz respeito à própria urbanização e ao paisagismo no seu interior. As ruas não são pavimentadas e mesmo com a chegada da eletricidade, não foram instalados postes de iluminação pública, sendo subterrânea toda a rede de distribuição de energia, dando um toque particular e um clima de tranquilidade ao vilarejo que hoje dispõe de serviços para atender a todos os públicos interessados por praias. É charmoso estar em um lugar onde há boas condições de acomodação, culinária diversificada, enfim, um conforto que pode ser desfrutado com os pés na areia e o olhar nas estrelas (FONTELES, 2015, p.91).

Jijoca de Jericoacoara também se situa na faixa de Desenvolvimento Humano Médio, com seu IDHM 2010 de 0,652, sendo a longevidade, a dimensão que mais contribui para o IDHM do município, com índice de 0,723; seguida da educação, com índice de 0,625 e; de renda, com índice de 0,614, o que permite que o município ocupe a 3070ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o IDHM (PNUD/IPEA/FJP, 2016), o que continua sendo uma situação de pobreza.

Figura 15. IDHM e seus componentes – Jijoca de Jericoacoara/CE

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,030	0,227	0,625
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	2,66	10,65	42,35
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	4,59	84,48	100,00
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	5,70	34,74	95,56
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	2,50	8,41	75,16
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	-	4,82	33,04
IDHM Longevidade	0,535	0,653	0,723
Esperança de vida ao nascer (em anos)	57,07	64,17	68,35
IDHM Renda	0,421	0,506	0,614
Renda per capita (em R\$)	109,78	187,01	365,46

Fonte: (PNUD/IPEA/FJP, 2016)

No período de 2000-2010, a dimensão, cujo índice mais cresceu em termos absolutos, foi educação (com crescimento de 0,398), seguida por renda e por longevidade, considerando que, quase todos os componentes de educação, nos anos de 1991 e 2000, eram muito baixos.

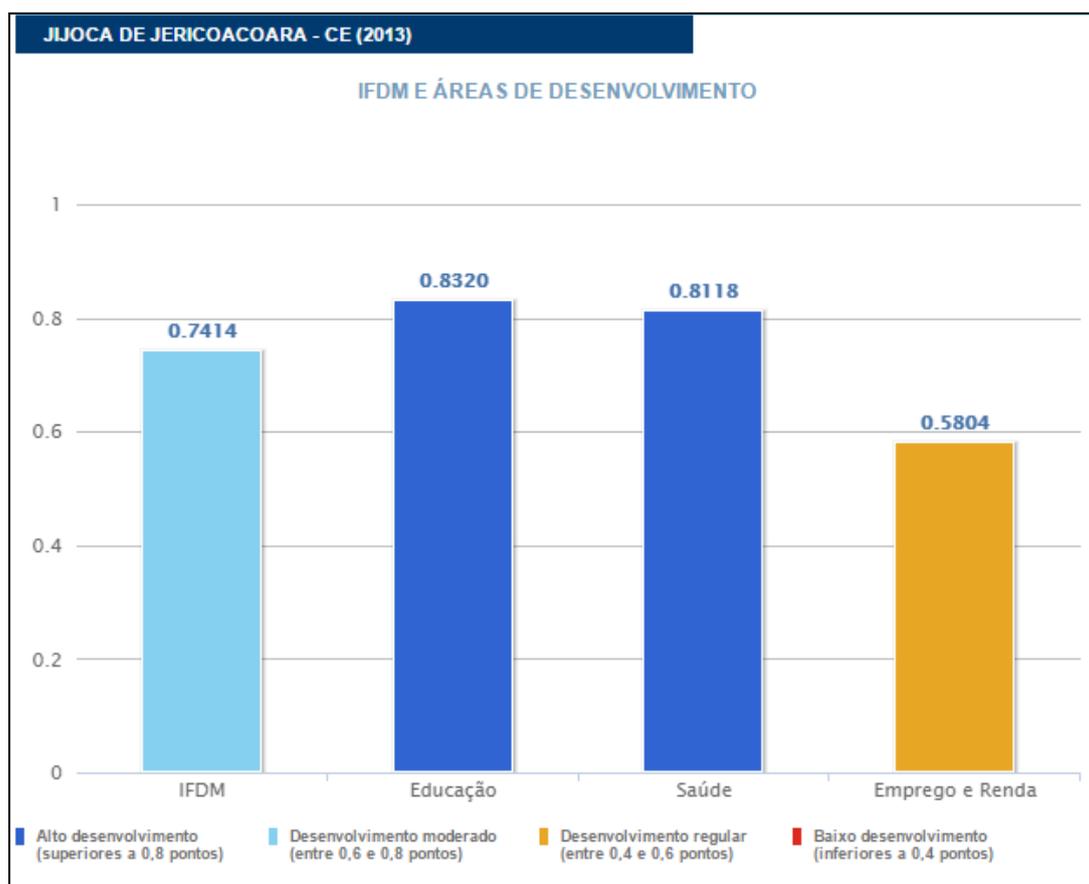
Analisando o quadro acima apresentado, o aumento nesses componentes foi muito expressivo ao longo do tempo, posto que essa é uma categoria operatória essencial para se pensar nas possibilidades de ampliação de acessos básicos, uma vez que o acesso ao conhecimento permite a elevação das liberdades individuais, base material para a constituição da cidadania social.

Ao longo desse período, percebe-se também a elevação considerável da renda *per capita* municipal, que passou de R\$ 109,78, em 1991, para R\$ 187,01, em 2000, e para R\$ 365,46, em 2010. Embora se tenha elevado, ainda se apresenta como um índice baixo. Sendo a proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00, reduzida de 77,95%, em 1991, para 67,27%, em 2000, e para 36,40%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,46, em 1991, para 0,65, em 2000, e para 0,59, em 2010 (PNUD/IPEA/FJP, 2016).

A elevação desses indicadores permite inferir, também em Jericoacoara, não terem sido suficiente para a ocorrência da espiral virtuosa onde maior acesso à educação básica, qualificação profissional, emprego formal, reverte em consequente ampliação da cidadania. O que indica a necessidade de aprofundar a pesquisa sobre a qualidade do trabalho oferecido pelo turismo e quem da comunidade de fato está empregado pelo turismo.

Analisando também o Índice FIRJAN – IFDM (2015), com ano base de 2013, o município apresentou nas dimensões educação e saúde um nível elevado. Porém, no que se refere à dimensão emprego e renda, o município apresenta um nível regular, assim como em Aracati, como é possível observar na figura abaixo:

Figura 16. IFDM 2015 – Jijoca de Jericoacoara (CE). Ano Base: 2013

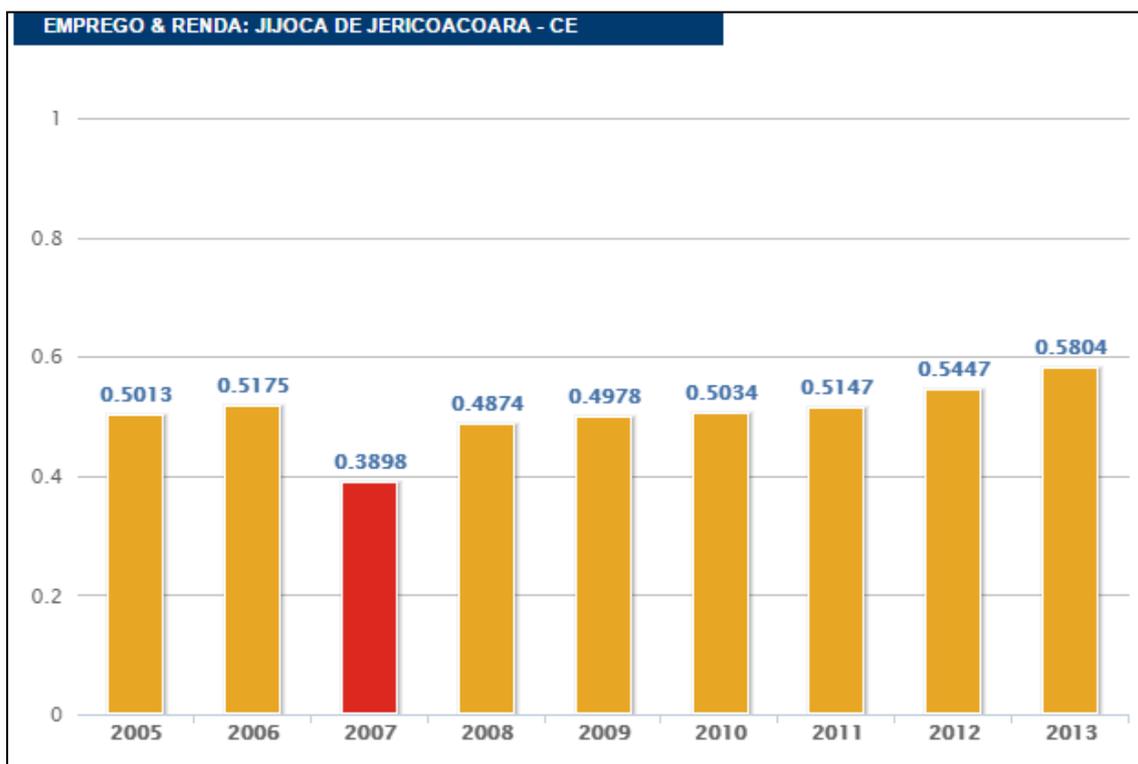


Fonte: (Sistema FIRJAN, 2015)

A dimensão emprego e renda permite instigar a reflexão sobre as condições reais de qualidade disponibilizadas no município, sendo que, no Índice de Competitividade (2015), se faz presente também o cenário da

utilização de mão de obra informal nos períodos de alta temporada turística, principalmente nas áreas de hotelaria, bares e restaurantes. Para melhor ilustrar o histórico do município, nessa dimensão, segue abaixo o panorama de 2005-2013:

Figura 17. Evolução anual (2005 a 2013) – Emprego & Renda. Jijoca de Jericoacoara (CE)



Fonte: (Sistema FIRJAN, 2015)

Observa-se a partir do quadro que, em 2007, o índice nessa dimensão estava no nível baixo e, mesmo assim, após ter sido priorizado como destino indutor, o município nunca teve um aumento expressivo sobre essa variável, mantendo-se na mesma faixa de desenvolvimento médio.

O que levanta a questão se o turismo é a força motriz do lugar, quais são as reais condições de qualidade de emprego que este oferece, pois o indicador de emprego e renda não se alterou significativamente? E sobre a renda que é oferecida para os profissionais que trabalham com o turismo, o acúmulo de renda expressiva se localiza nas mãos de poucos (os donos dos empreendimentos) e para aqueles que prestam os serviços operacionais e técnicos, estes são devidamente remunerados de forma a contemplar a condição de um emprego decente?

Afirma-se a necessidade imperiosa de reduzir os déficits de trabalho decente na economia informal e de avançar em direção a uma progressiva formalização. [...] O trabalho supõe produção e rendimentos, mas significa também integração social, identidade e dignidade pessoal. O vocábulo *Decente* expressa algo que é, ao mesmo tempo, suficiente e desejável (ABRAMO, 2010, p.153).

Ampliando a contextualização sobre a condição de emprego e renda da localidade, em um estudo, Fonteles (2015) apresenta que, no período de 1989 a 2012, Jericoacoara aumentou a sua capacidade de meios de hospedagem em 70,6%, o que atende satisfatoriamente aos visitantes, exceto no período de Réveillon, quando o número extrapola a capacidade de suporte.

Na referida pesquisa, o autor detectou a incidência da administração dos meios de hospedagens, por parte dos nativos, que sofreu uma brusca inversão ao longo dos tempos e, hoje, se concentra quase que exclusivamente por pessoas de fora, do próprio Estado, de outros estados brasileiros e também de vários continentes (FONTELES, 2015).

Abaixo, segue quadro com os dados da pesquisa de Fonteles (2015) que possibilitam uma análise sobre essa modificação:

Quadro 9. Comparativo de controle de meios de hospedagem por nativos X pessoas de fora de Jericoacoara

ANO	Controle pelos nativos	Controle por pessoas de fora	Total de
2003	40,3% 23 empreendimentos 08 (com até dez leitos) 14 (de 11 a 30 leitos) 01 (com 31 a 50 leitos) 0 (com mais de 50 leitos)	59,7% 34 empreendimentos 04 (com até 10 leitos) 20 (de 11 a 30 leitos) 07 (com 31 e 50 leitos) 03 (com mais de 50 leitos)	57
2007	32,5% 31 empreendimentos 04 (com até 10 leitos) 11 (de 11 a 20 leitos) 07 (com 21 e 30 leitos) 07 (de 31 leitos até 50 leitos) 02 (com mais de 50 leitos)	67,5% 64 empreendimentos 05 (com até 10 leitos) 21 (de 11 a 20 leitos) 22 (com 21 e 30 leitos) 07 (de 31 leitos até 50 leitos) 09 (com mais de 50 leitos)	95
2012	19,3% 21 empreendimentos 01 (com até 10 leitos) 08 (de 11 a 20 leitos) 07 (com 21 e 30 leitos) 02 (de 31 leitos até 50 leitos) 03 (com mais de 50 leitos)	80,7% 88 empreendimentos 04 (com até 10 leitos) 25 (de 11 a 20 leitos) 24 (com 21 e 30 leitos) 18 (de 31 leitos até 50 leitos) 17 (com mais de 50 leitos)	109

Fonte: (elaborado pela autora com informações de Fonteles, 2015)

O panorama apresentado acima, pela pesquisa de Fonteles (2015), permite afirmar que houve, no período de 2003 a 2012, uma “apropriação” expressiva da administração dos meios de hospedagem por pessoas que são de fora de Jericoacoara, sendo o controle dos moradores locais apenas de 19,3% do total dos empreendimentos ao fim da pesquisa.

Seria necessário ter dados atualizados para dimensionar a realidade presente, o que não é possível por não haver monitoramento e acompanhamento das ações. Analisando o processo de crescimento pelo turismo, ao longo tempo, e sua materialidade no crescimento do número de meios de hospedagem, cada vez maior para os que são de fora, induz-se que, esse cenário, pode ter se agravado, ainda mais nos últimos anos, uma vez que a especulação imobiliária, em locais que possuem características como Jericoacoara, se dá de maneira explícita em função da reprodução do capital.

A comunidade nativa é excluída, na grande maioria, embora participe de alguma forma, quer como empregados nos meios de hospedagens e em outros empreendimentos, ou como autônomos em transportes e alimentação e também como proprietários de pousadas, mesmo que em proporção cada vez menor, conforme observado no período de 1989 a 2012 (FONTELES, 2015, p.97).

Essa situação apresentada pela pesquisa realizada por Fonteles (2015) e atrelada à identificação de deficiências dos profissionais de turismo de nível técnico-administrativo, bem como operacional, principalmente no que se refere à idiomas, capacitação técnica e atendimento ao cliente, conforme apresentado pelo Índice de Competitividade (2015), instiga a reflexão sobre os cargos que os sujeitos históricos de Jericoacoara ocupam e sobre suas devidas remunerações.

Assim, como colocado no estudo de caso de Aracati, reforça-se a necessidade do fomento de uma política pública de qualificação profissional da área, uma vez que há possibilidade de trabalhos ligados à área do turismo. Nesse aspecto, os cursos oferecidos de qualificação profissional é uma possibilidade para a formação cidadã e uma possibilidade de renda para os sujeitos, o que poderia refletir em uma maior possibilidade de inclusão social, que pela reconstrução da prática histórica não parece se efetivar.

Pensar na possibilidade de um desenvolvimento socialmente humano, condiz com a contemplação de uma condição digna de emprego, de modo a oferecer tanto sua devida remuneração quanto uma condição adequada que assegure os direitos trabalhistas.

Todas as pessoas que trabalham têm direitos – assim como níveis mínimos de remuneração, proteção e condições de trabalho – que devem ser respeitados. Essa noção, portanto, inclui o emprego assalariado, o trabalho subcontratado, terceirizado, autônomo ou por conta própria, o trabalho a domicílio, assim como a ampla gama de atividades realizadas na economia informal e na economia do cuidado (RODGERS, 2002). É necessário também assinalar a forte relação existente entre o conceito de *Trabalho Decente* e a noção da *dignidade humana*. Com efeito, tal como discutido por Rodgers (2002), o trabalho é o âmbito para o qual confluem os objetivos econômicos e sociais das pessoas (ABRAMO, 2010, p.152).

Entretanto, a partir das entrevistas, ficou nítida a contradição/mediação do cenário acerca dos direitos trabalhistas que deveriam ser assegurados às pessoas, sendo que é constante no local, e o motivo destacado pelos entrevistados, sobre essa questão, está relacionado ao fato de muitos empresários serem estrangeiros e não adotarem as regulações asseguradas em lei no Brasil que, muitas vezes, são distintas de seus países de origem.

Abaixo seguem alguns trechos que legitimam esse cenário, que embora tenha sofrido uma melhora nos últimos anos, ainda se encontra presente no local:

“- Esse aqui é suíço. E aprendeu tudo super direitinho. Aprendeu tudo, hoje faz tudo. [...] Ele aprendeu a ser legal, não é? Por quê? Porque, a cultura, desde que Jericoacoara nasceu, a cultura é ser ilegal, não é? Jericoacoara é uma terra sem lei. Então não tem ministério do trabalho, não tem ministério da saúde, não tem nada. Aqui ninguém faz nada, e o funcionário era tratado como um escravo” (Entrevistado 9).

“- O empresariado em geral, melhorou muito, muito mesmo, Mariana. Eu vejo Jericoacoara bem melhor que em 2009. Mas, isso não significa que tudo esteja a mil maravilhas, não mesmo. Eu estou falando das principais, das 50, 60 principais pousadas de Jericoacoara, regularizadas. Dali pra baixo, tudo continua um lixo. Não tem, é, direito trabalhista não tem nada, não tem nada” (Entrevistado 9).

Que desenvolvimento é esse proporcionado na localidade, onde a condição do sujeito histórico, aquele que nasceu no lugar, que possui vínculos

afetivos, construções históricas emaranhadas no espaço, é tratado como escravo? A “casa grande” ainda existe e é esta quem dita às regras, em virtude de ser a proprietária do grande capital.

“-Pessoal daqui mesmo, local, como em toda região, que é nativo mesmo é um pessoal muito simples na forma de pensar, tiveram pouco acesso à informação certamente, a vida é aquela rotina do simples. Há vinte anos, em noventa e cinco eu vim pra cá para Jericoacoara, a gente ficava, não tinham pousadas, grandes pousadas, tinha uma, duas, três. Ficávamos na casa de nativo, a visão era muito simples, até oitenta e nove Jericoacoara era desconhecida do mundo, a partir de uma matéria de um jornal americano, que dizia aqui é um dos lugares mais lindos do mundo, todo mundo ficou sabendo onde era Jericoacoara, mas nem Jericoacoara era chamado, era Serrote, a simplicidade das suas pessoas [...] A vila de Jericoacoara é o que alimenta economia da região. Incrível! É que ela tão resistente, outros destinos tiveram altas quedas, oscilações, mas aqui não teve, aqui ainda ta crescente” (Entrevistado 6).

A própria condição da presença exacerbada dos proprietários estrangeiros, somada às pessoas de outras localidades do país que não são de Jericoacoara, remete à reflexão sobre o poder instituído nessas relações de espaço, uma vez que é perceptível que os ditos nativos se encontram em lugares distantes daqueles que são direcionados aos turistas e que esses espaços possuem características bem desiguais de estrutura, demonstrando que o capital norteia essa divisão de forma a tangenciar uma totalidade/fragmentação do território.

“- Então você vai ver que num primeiro momento os nativos tinham um bom controle dos meios de hospedagem, num segundo eles já tinham bem menos e num terceiro isso bem menos. Então assim, eles estão por aí, mas eles estão de uma forma meio marginal” (Entrevistado 10).

Que desenvolvimento é esse que se dá em Jericoacoara, assim como também em Aracati, que as comunidades locais são direcionadas para os lugares afastados, sem as adequadas condições que permeiam uma possível vida digna? Que desenvolvimento é esse que coloca Jericoacoara em destaque por seu fluxo turístico, mas que não parece possibilitar um equilíbrio entre os diferentes atores sociais que ali residem?

Mesmo os dois municípios se apresentando na faixa de desenvolvimento humano médio, essa realidade traduz uma situação de vulnerabilidade, onde a

opressão e as desigualdades se materializam para que a riqueza se estabeleça à custa da pobreza de outros. Essa condição é estrutural, em virtude de nosso modo de produção vigente. Desse modo, não se faz alusão de que o turismo, único e exclusivo, é o “culpado” por essa situação, mas sim um conjunto de relações, de poderes instituídos, que definem essa constituição.

O turismo como possibilitador do desenvolvimento social e humano, em seu papel social, voltar-se-ia à inclusão, na medida em que este proporciona aos sujeitos das localidades uma série de experiências que contribuam para melhorar suas próprias vidas e seus relacionamentos com os outros (MOLINA, 2005).

Contudo, a relação turismo – sujeito histórico – crescimento econômico – inclusão social se apresentem de maneiras contraditórias na localidade, dessa forma, ressalta-se que o crescimento econômico, mesmo que acelerado, em um curto espaço de tempo, não é sinônimo de desenvolvimento se não há ampliação da oferta de emprego e se não se reduz a pobreza e as desigualdades sociais. Os direitos sociais devem assegurar a participação do indivíduo na riqueza coletiva, posto que ser cidadão condiz com acesso a direitos – educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, além da participação do cidadão no destino da sociedade (SACHS, 2004; PINSKY, PINSKY, 2003).

Segue outro relato que ilustra sobre a condição da totalidade/fragmentação da localidade:

“-Eu até o ano passado eu morava aqui, só que hoje como a parte de locação de apartamentos, de tudo, as pessoas hoje que são moradores ou que tinham casas ou quitinetes pra alugar mensalmente, hoje elas visam aquela pessoa de temporada, temporária. E aí elas subiram o valor do aluguel lá pra cima e aí hoje, boa parte das pessoas que moravam aqui como eu, hoje estão morando em Preá, em Jijoca, nas localidades vizinhas porque o custo é menor, no mercadinho o custo é menor, tudo é menor. E aí é onde a gente ainda respira um pouco pra poder suprir as nossas contas, pra pagar tudo e não ficar no vermelho. Então eu tive que sair daqui pra outra localidade vizinha porque não tinha condições de ficar trabalhando aqui com o valor do aluguel, com o valor que ainda a gente paga aqui em alguns lugares da gasolina que é um absurdo, é R\$ 4,50 o litro da gasolina. Então pra mim não... Eu ia fazer meu cantinho lá em Preá, ia fazer a lavagem do buggy lá em Preá, ia abastecer lá em Preá, então eu me mudei pra lá. É mais viável eu morar lá e vir trabalhar aqui, do que eu viver aqui que sai muito mais caro” (Entrevistado 8).

O espaço em que esse “turismo” acontece está direcionado a ser comprado e, assim, se estabelece um processo de concentração de pessoas que detêm capital, refletido em altos preços cobrados por serviços e produtos em relação aos salários pagos na localidade, expulsando os antigos moradores da localidade para áreas periféricas ou entorno.

Conseqüentemente, melhorias infraestruturais e de serviços que foram feitas pelo poder público, ou por força do turismo, acabam sendo apenas direcionadas aos visitantes, ampliando-se, assim, a distância entre os estrangeiros e os sujeitos-históricos da localidade.

Portanto, no modo de produção capitalista – onde a lógica do mercado é tendência monopolista e concentradora (DEMO, 1995); cujo quase exclusivo jogo do mercado, o espaço vivido, consagra desigualdades e injustiças e termina por ser, em sua maior parte, um espaço sem cidadãos (SANTOS, 2007, p.56).

Atrelando esse contexto com a discussão de cidadania, indaga-se: quem é cidadão em Aracati e Jijoca de Jericoacoara? Todos devem ser considerados cidadãos independente do lugar em que se encontrem. Porém, como Santos (2007, p.144) coloca “num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada a mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem”.

Essa condição que distingue – os estabelecidos no centro e aqueles marginalizados nas periferias – reafirma a ideia de Pereira (2008), quando diz que a divisão da sociedade em classes impõe diferenciações de acessos e usufrutos, submetendo o universalismo jurídico à lógica do mercado, dessa forma, há cidadãos mais bem atendidos do que outros.

Sonhar com cidadania plena em uma sociedade pobre, em que acesso a bens e serviços é restrito, seria utópico. Contudo, os avanços da cidadania, se têm a ver com a riqueza do país e a própria divisão de riquezas, dependem também da luta e das reivindicações, da ação concreta dos indivíduos – na qualidade de cidadãos engajados (PINSKY; PINSKY, 2003, p.13).

Nota-se, a partir dessas evidências, que a regulação desse território é definida a partir da regulação mercadológica, onde o mecanismo de poder – dominação – se coloca perante aqueles fragilizados pela não detenção do capital, pois numa sociedade como a brasileira, com altos índices de exclusão

e profundas disparidades regionais, tem-se o desenvolvimento econômico e social combinado por ilhas de riqueza cercadas por oceanos de pobreza (CARVALHO, 2002).

Inclusive, na pesquisa de Fonteles (2015), há um depoimento que se faz simbólico para a reflexão da relação entre esses estabelecidos e os moradores locais, o relato abaixo que segue é de Dona Izabel, nativa, que já em 2004 explicitava a sua insatisfação com os que chegaram e passaram a disputar espaços no mesmo território:

Os que moram aqui, eles são agressivos com a gente, eles não gostam. Eles que vieram só pela amizade, não, é os que vieram de fora pra morar aqui. Muitos que moram por aqui dizem: aqui, eu não gosto dos nativos porque são sujos, são ignorantes, eles tão vendo que isso daqui é uma ilha que foi, quando foi descoberta, tipo uma selva de índio. É como uma aldeia, nisso aqui, existiu cento e tantos índios. [...] Ficam querendo atira, [...] Ficam atacando, porque eles não gostam dos nativos que são uns bichos, são mais ignorantes. [...] Eles ficam maltratando, não fazem amizade. Uns dizem que não quer que o nativo beba no bar dele, a gente sabe, eles atacam muito os que moram aqui. Eles não fazem ninguém feliz, de jeito nenhum. Eles debocham, dizem não, não, não vou comer nesses restaurantes daqui não. Porque esse povo não tem limpeza, esse povo são um povo ignorante (FONTELES, 2004, p. 197 *apud* FONTELES, 2015, p. 96).

Como a divisão de classes social, aqui expressa de forma explícita, permite o direito de superioridade de quem tem o capital para obter o “paraíso” expulsando o seu real destinatários, os autóctones?

Como se processa isso? De que modo os membros de um grupo mantêm entre si a crença em que são não apenas mais poderosos, mas também seres humanos melhores do que outros? Que meios utilizam eles para impor a crença em sua superioridade humana aos que são menos poderosos? (ELIAS, SCOTSON, 2000, p.20).

O que permite um ser humano olhar para o outro e ter tamanha agressividade em seu trato?

Como ver a cidadania, a dignidade e a autonomia por trás do manto sagrado – pois repleto de preconceitos de classe, de raça e de não se sabe mais o quê – da miséria? É possível distribuir recursos juntamente com direitos, redistribuindo via setor público parcela da riqueza gerada e ao mesmo tempo superando os poderosos ranços de uma política

tradicionalmente personalista e clientelista? (POCHMANN, 2004, 9).

Esses questionamentos frente à condição de classe colocada por Dona Izabel incomodam muito quando se pensa na condição de uma possibilidade de emancipação pela dinâmica socioeconômica das políticas públicas federais, retratando que apesar da intencionalidade das políticas, que visam inclusão social, quando esta analisada com as categorias de totalidade/fragmentação, contradição/mediação que se estabelece no território prevalece a ideologia colonialista.

Porém, evidencia-se uma faceta que, muitos vezes, se coloca apagada na reflexão sobre essas condições de relações estabelecidas nos territórios turísticos, uma vez que os olhares daqueles de fora, ao estarem em seu momento de lazer, limita-se apenas para o que lhe agrada e conforta, sendo a situação da exclusão social um incômodo tanto aos turistas, quanto para os gestores, que também se preocupam em propagar discursos sobre a limpeza e benfeitorias feitas nos espaços hegemônicos.

Afinal de contas, as fotos postadas nas redes sociais para que os amigos vejam a condição de férias e repouso contém apenas os recursos naturais, o conforto, o que se considera belo. E esse quadro da exclusão se apresenta de que forma? Como uma estética contraditória ao belo? Ideologicamente negado? O fragmento desta totalidade em que contém o todo em suas contradições mantém-se velado, seletivo.

A dominação da economia sobre a vida social permitiu a desvalorização humana e a inversão do ser pelo ter. A produção acelerada de bens de consumo, o enaltecimento da evolução da tecnologia e a cegueira ofuscada pelos objetos contemplados permitem que os sujeitos se tornem abstratos no universo do espetáculo, como retrata Debord (1997). E essa reprodução de forma ampliada ocorre no território turístico de Jericoacoara e Canoa Quebrada, como tem sido apresentado na construção das práticas sociais dos estudos de caso dessa pesquisa.

A falta de empoderamento dos atores sociais nas regiões turísticas legitimam os processos de interesse do capital – concentração de renda e a possibilidade de um desenvolvimento social humano possível – estabelecido

pelo o que fazer e como fazer - se limitam a inexorabilidade dos detentores do poder instituído.

A participação, neste processo histórico dialético, assume posição crucial na possibilidade para a definição da vontade coletiva e a determinação das condições de sua própria vida urge da “participação política”. E a ruptura desses processos de inércia está emergindo na questão local, que assume como uma reafirmação da diferença - o estrangeiro dono do capital e do saber-fazer turístico - e da especificidade de cada grupo - o nativo desapropriado do capital e do saber-fazer turístico - frente às visões universalistas (ECHAVARRÍA, 2013).

Porém, como é possível essa participação em um cenário tão hegemônico de reprodução de desigualdades inclusive pelo PRT? Essa participação seletiva, de classe social, também se reproduz na esfera dos detentores do poder em detrimento aos fragilizados e excluídos.

No Índice de Competitividade (2015) tem-se a existência de programa de incentivo ao uso dos equipamentos turísticos pela população: “Comunidade na Rota das Emoções”, que consiste na oferta de descontos (na baixa temporada) para a comunidade local em passeios, restaurantes, pousadas, etc - são distribuídos *vouchers* de descontos e somente são aplicáveis a quem comprovar que mora nas cidades da rota.

Será que esse programa, que se apresenta interessante, em sua teoria, se efetiva na prática? Ou será que se apresenta no plano meramente formal? Contudo, sobre essa ação não se tem nenhuma informação empírica para contestar ou validar a efetivação da proposição. O que já indica uma evidência de não existência, ao passo que, se de fato tivesse ocorrido, seria mencionada.

Se a comunidade se apresenta regulada pelas forças do mercado, uma vez que a reprodução do capital define espaços e acessos, indaga-se sobre o papel de regulação do Estado: como este se apresenta nesse contexto das contradições apresentadas no desenvolvimento pelo turismo?

As políticas públicas de democratização não devem se restringir ao imediatismo, mas sim, devem se transformar em instrumento de planificação e apropriação dos grandes e variados problemas de gestão urbana, ambiental, social, econômica e humana. Nesse sentido, o turismo, se aliado à cidadania emancipada, demandado por políticas públicas democratizantes, poderia ser

uma possibilidade de desenvolvimento social e humano (GASTAL; MOESCH, 2007).

Para que isso ocorra, deve ser adotada uma concepção de turismo para além da hegemônica - turismo como negócio - regida apenas pelas relações mercadológicas, e entender o turismo como fenômeno complexo, que necessita de uma compreensão transdisciplinar e metodologicamente sistêmica complexa, como um ecossistema turístico (BENI; MOESCH, 2015) para ser transformador de forma inclusiva nestes territórios.

O município de Jijoca de Jericoacoara possui um órgão municipal – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Meio Ambiente - com atribuição de coordenar ou incentivar o desenvolvimento do turismo. Essa informação retrata uma problemática de não exclusividade no âmbito do planejamento do turismo pelo poder público, embora o local seja um dos 65 destinos indutores. Por ter uma dimensão de ser reconhecido internacionalmente, o espaço direcionado para o planejamento do turismo divide-se com mais duas outras frentes de trabalho - desenvolvimento econômico e meio ambiente.

Assim, como em Aracati, pela observação livre feita durante realização da pesquisa de campo em fevereiro de 2016, encontrou-se um cenário de falta de infraestrutura na Secretaria, assim como um número reduzido de funcionários, os quais tem que atender diversas demandas, que nem sempre são convergentes e, mais uma vez, teve-se a crítica referente aos profissionais que ocupam funções importantes serem políticos e não técnicos, de modo a refletir na permanente descontinuidade de ações, pois estas nem se sequer conseguem ter um devido planejamento e são meramente pontuais.

“-Dificuldade de terem profissionais gestores que acompanhassem por longo período, existe uma vulnerabilidade por conta da política local em que gestores são substituídos, então logo muda de prefeito, não tem profissionais de carreira nessa área, os municípios quando se colocam a terem profissionais, por concurso público, não incluem profissionais da área do turismo [...]” (Entrevistado 6).

Colocadas essas dificuldades pelo ator social representante do poder público, percebe-se que a cultura de participação não foi desencadeada pelas ações do PRT, apesar de serem implantadas:

“[...] por exemplo, aí andou pouco pela fragilidade dos municípios mesmo, da cultura da política do nordeste em que não tem esse espaço para a participação popular, para governança, no caso as instâncias de um conselho, como o conselho do turismo, aí eu vejo que essas foram as principais fragilidades, pude acompanhar de fato essas melhorias de infraestrutura, organização de grupos produtivos, essas intervenções do PRODETUR, mas foram bem pontuais e os municípios fizeram algo pouco acerca da sua tarefa local, enquanto organizar secretarias, profissionais, efetivos em instância de governança” (Entrevistado 6).

O entrevistado descreve que a participação e a ação do poder público, foram muito limitadas, sendo basicamente formal; cumprir requisitos para receber recursos, não conseguindo ultrapassar a barreira do modelo abstrato-formal do planejamento, em vez de utilizá-lo de forma pedagógica para ampliar a participação cidadã e o sentimento de corresponsabilidade em uma política pública direcionada ao turismo.

A fragilidade estaria presente e seria revelada pela incapacidade institucional para a gestão do turismo em muitas regiões do país, apesar das sucessivas tentativas de planejamento do desenvolvimento integrado do turismo, segundo as diferentes metodologias aplicadas pelos programas regionais de desenvolvimento do setor (BENI, 2006, p.17).

No relatório da avaliação dos Índices de Competitividade, há uma informação confusa sobre a existência de uma instância de governança local – o COMTUR. Afirma-se sobre sua existência e da realização de reuniões, inclusive como autor de um plano de ação, a partir dos resultados do índice de competitividade turística dos anos anteriores, que resultou em único plano de turismo até o momento. Na mesma sequência, é afirmado sobre a inexistência de uma instância de governança local dedicada ao acompanhamento da atividade turística.

Sobre os depoimentos coletados na pesquisa de campo, tem-se a afirmativa que nas reuniões do conselho era difícil o número mínimo de pessoas nas reuniões, o mesmo entrevistado faz inclusive uma crítica sobre a composição do COMTUR:

“- Raramente você tinha quórum numa reunião de conselho. Eu sou muito crítico e com relação ao perfil das pessoas e das instituições que eu compreendo que devem estar dentro de um determinado segmento. Porque no conselho municipal de turismo, no meu entendimento, tinha muita gente que não deveria estar, mas como

era todo aquele ritual de conselho: tem que ser paritário, tem que ter determinadas categorias e algumas estavam lá, mas não tinham compromisso nenhum com o turismo do município. Isso resultava em não haver interesse de participar das reuniões e muitas vezes a gente não tinha quórum nas reuniões” (Entrevistado 10).

Outro entrevistado relatou sobre a dinâmica falha entre as reuniões e as ações, sendo apenas um espaço pontual para discussão e também confirmou a informação posta na avaliação dos Índices de Competitividade (2015), referente à carência de arrecadação para o Fundo Municipal de Turismo, o qual possui uma lei para seu direcionamento, porém não há dotação, se colocando no plano abstrato-formal de existência sem sua efetiva viabilização:

“- A gente vai nas reuniões, a secretaria de turismo nos convida pra participar de outras reuniões, a gente dá palpite de gestão mas, não passa disso, não existe interação. Mas também porque a secretaria de turismo ela vive de mãos atadas, ela não tem verba disponível” (Entrevistado 9).

Dialogando entre a teoria/prática, tem-se o entendimento que a instância de governança local está instituída de maneira formal, mas essa não consegue superar uma série de dificuldades apontadas e não consegue se estruturar como uma instância propositiva de participação ampliada e de um saber-fazer para o turismo local.

Além disso, sobre o que tange a formação colocada na avaliação das associações e cooperativas, durante uma entrevista, teve-se o seguinte relato sobre a maneira verticalizada que se deram essas organizações:

“- Olha, é preciso que os bugueiros tenham uma associação pra poder trabalhar agora no Parque e participar inclusive do conselho. É preciso que os condutores de caminhonete... Enfim. Foi um decreto mesmo, então as pessoas tinham que se juntar e criar as suas instituições porque se não, não iam poder participar, não iam poder trabalhar dentro do parque” (Entrevistado 10).

Outra possibilidade de espaço de mobilização dos atores sociais seria a instância de governança regional, o Fórum Regional de Turismo do Litoral Extremo Oeste, constituído pelos municípios de Jijoca de Jericoacoara, Cruz, Camocim, Barroquinha e Chaval. Pelas evidências foi possível identificar que o Fórum se encontra na mesma situação que o COMTUR. Existe formalmente, porém não tem o dinamismo necessário para ser um espaço democrático de representação social. Outro ponto destacado como um desafio do Fórum é a

indisponibilidade de recursos próprios para a condução das atividades da instância.

“-Eu era vice-presidente do fórum de turismo que acontecia aqui na região oeste e acabou o fórum. Mas essa criação do fórum de turismo, pra você ter ideia, eu participei de três ou quatro reuniões e nada nunca foi definido” (Entrevistado 9).

Como consequência da falta de articulação do Fórum Regional, tem-se intrinsecamente relacionado à ausência de um plano de desenvolvimento turístico integrado para a região turística em vigor, que determine responsabilidades e metas de mercado ou para a região da qual o destino faz parte: foi elaborado um planejamento estratégico da Rota das Emoções, pelo Ministério do Turismo que, apesar de traçar estratégias para a região, (incluindo os municípios que fazem parte da Rota), foi focado na forma de um roteiro turístico integrado e não na região turística integrada, o que, mais uma vez, evidencia a regulação mercadológica como determinante.

Interrogar a condição de desenvolvimento, o qual o fenômeno turístico vem sendo objeto na sociedade contemporânea implica questionar primeiro a nossa posição diante do turismo. O fluxo de novos conhecimentos turísticos traz novas inquietações sobre a sustentabilidade local, sobre a participação das comunidades, sobre o papel do estado e as imposições da economia globalizada. São inúmeras as novas contribuições do saber-fazer turístico, buscando entendê-lo, mas elas estão desunidas, esquartejadas, principalmente na relação entre o humano e o mercadológico (MOESCH, 2012, p.205).

Assim como em Aracati, Jericoacoara, não conseguiu transpor o desafio de implementação e atuação da instância local, implicando também na fraca articulação em conseguir consolidar a instância regional, que seria o elo no diálogo da coordenação do PRT entre a Secretaria de Estado e o Fórum Estadual de Turismo e este, por sua vez, a dialogar com a coordenação nacional, MTur, apoiado pelo CNTur.

Sobre o diálogo da articulação entre a estrutura de coordenação do PRT, ao longo desse tempo de implementação, teve-se o seguinte relato:

“- A gente sente muita falta da presença deles dentro dessas reuniões do conselho como também o Estado mesmo em si, o Ministério do Turismo com algum representante. Por ser

Jericoacoara, um dos destinos mais procurados hoje do Ceará, a gente teria necessidade de ter aquela pessoa vindo o que a gente está querendo fazer para que a gente possa prosperar e melhorar mais ainda o turismo dentro do estado do Ceará, e a gente não tem” (Entrevistado 8).

A desarticulação entre as diferentes instâncias da coordenação do PRT reflete no cenário frágil de organização local e regional. Em entrevista com representante do MTur e do CNTur, os dois apresentaram como um grande entrave a articulação à nível estadual, já que essa instância estadual seria a responsável em articular a estrutura de nível nacional com o território base – o município:

“- É o grande entrave que você tem para avançar, é o interlocutor no FORNATUR. O FORNATUR como interlocutor do programa. É, a ele cabe realmente levar os programas do ministério, porque o Ministério não intervém diretamente no município [...] e ele [FORNATUR] não consegue cumprir essa comunicação junto ao local” (Entrevistado 12)

“- [...] estamos no processo de reposicionar esses interlocutores no Estado, eles reclamam... o nosso diálogo apesar do FORNATUR, que é onde esta a força política de onde as pessoas são formadas... o nosso diálogo constante são com os interlocutores estaduais, são as equipes que compõem as secretarias. Então assim, é esse diálogo com o cara que é técnico lá na secretaria de turismo esta acontecendo e na verdade quem faz essa ponte direta de dialogo constante lá no dia a dia é o interlocutor, o FORNATUR agente eventualmente leva uma pauta” (Entrevistado 11).

Além dessa fragilidade na articulação MTur – Estado – Município, conforme apresentado na avaliação do PRT, realizada em 2010, tem-se a falta de articulação interna do MTur na convergência das ações do PRT, posto que o MTur necessite ter mais claramente assumido o PRT como um programa estruturante, de modo que proporcione a construção de ações articuladas e convergentes de suas áreas fim. Assim, sinaliza-se para a urgência de uma maior sinergia entre as áreas do MTur, e deste com os Estados, municípios, instâncias de governança e atores locais, além da necessidade de maior descentralização de recursos.

Atrelando esses pontos referentes aos espaços de participação dos atores sociais para o diálogo sobre o dinamismo local, e corroborando com a ideia de que a questão do sujeito-ativo permeia a construção (ou resgate) da cidadania e sua garantia plena reflete no empoderamento dos atores sociais

participativos e não meramente como objetos de um processo, tem-se um cenário conflitante em Jericoacoara no que tange a efetiva participação.

Participação, por conseguinte, não é ausência, superação, eliminação de poder, mas outra forma de poder. Tomando o caso do planejamento, quando o concebemos e realizamos participativo, não se trata de comparecer somente quando chamado, solicitado, requerido pela comunidade ou pelos interessados, porque isto facilmente recairia no imobilismo, até mesmo porque o fenômeno da participação na comunidade também não acontece de graça. Trata-se de outra forma de intervir na realidade, ou seja, uma forma que passa por dois momentos cruciais: pela autocrítica, que sabe corajosamente reconhecer suas tendências impositivas, e pelo diálogo aberto com os interessados, já não mais vistos como objeto, clientela, alvo. O planejamento participativo não impede, por exemplo, que se busque convencer a comunidade da necessidade de determinada ação, desde que o processo do convencimento se faça dentro de um espaço conquistado de participação, ou seja, partindo-se dos interesses da comunidade, levando em conta sua contribuição e sua potencialidade, deixando-se convencer do contrário (DEMO, 2009, p. 21).

A partir dos relatos dos entrevistados, é perceptível que a condição de participação e mobilização, induzidas para a formação de algumas cooperativas e associações, se deu de maneira arbitrária pelas demandas direcionadas pelo regimento do Parque Nacional de Jericoacoara, diante da imposição de que as diferentes frentes de trabalhadores que operam nesse espaço deveriam estar legalmente representadas (e não estavam), impondo a constituição da organização dos segmentos de maneira exógena, e não como processo da representação como atores sociais com poder de fato.

Evidencia-se, assim, um contexto das relações de poder, no tecido social, de pouco empoderamento dos nativos diante dos “empresários de fora” e das ações articuladoras do PRT, que impõem a participação nas instâncias por representação organizada e reconhecida publicamente - registro em cartório da entidade, seja associação, cooperativa, etc.

Questiona-se porque as associações dos nativos não partiram de um entendimento e vontade dos próprios sujeitos, atores locais, e sim, de uma imposição formal?

Participação é exercício democrático. Através dela aprendemos a eleger, a deselegar, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar mandantes a servirem à comunidade, e assim por diante. Sobretudo, aprendemos que é tarefa de extrema criatividade formar autênticos representantes da comunidade e mantê-los como tais (BOBBIO, 1986; COUTINHO, 1984; WEFFORT, 1985 *apud* DEMO, 2009, p.71).

As evidências sobre a organização das instâncias políticas em Jericoacoara, para além das imposições do Estado, não permitiu o efetivo empoderamento societário dos cidadãos, o qual deveria ter um papel protagônico na política (BAQUERO, 2006). Não basta que ocorra a criação de forma induzida pelo Programa de Regionalização ou por questões relativas ao Parque Nacional, se não há o real entendimento do trabalho cooperado e participativo pelos atores envolvidos. As organizações sociais perdem sua função social de partícipes dos processos, em detrimento de uma necessidade burocrática que lhes permite atuação no que tange à questão novamente mercadológica, o que impera na superação da barreira entre criticidade/alienação.

As pessoas devem, mediante a organização, se consolidar em grupos, para que seja possível multiplicar as forças individuais. Uma vez o capital social fortalecido, pode vislumbrar conquistas sociais que não se limitem a um único sujeito, mas a um coletivo de interessados.

A viabilidade dessa mudança, então, é somente vislumbrada por meio do reconhecimento e na promoção de uma participação dos atores sociais, de modo a recuperar os circuitos de aprendizagem, com base nas experiências vitais dos participantes, seus modelos mentais, suas crenças e percepções, os quais refletem não só as diferentes imagens da realidade de onde parte todo o processo de desenvolvimento, como também e, fundamentalmente, de onde derivam as diversas visões de futuro desejável e possível. A partir desse universo complexo composto por múltiplas respostas, o desenvolvimento do regime da necessidade assume o centro da discussão pública acerca de *quê* e *como*, nos projetos coletivos (ECHAVARRÍA, 2013).

A carência de sensibilização dos cidadãos sobre os impactos do turismo aparece, nesse sentido, como um desafio a ser enfrentado. Frente a esse cenário e com tamanhas fragilidades na estruturação de uma política de

turismo local, fica distante a possibilidade do Programa de Regionalização ter sido um indutor de empoderamento dos atores sociais nesse contexto.

Um reflexo notório dessa falta de política pública orgânica de turismo no local é a ausência de pesquisas na área, falta de monitoramento sobre os impactos econômicos, sociais e ambientais, lembrando que Jericoacoara se encontra em uma APA, somada a falta de um sistema de auto-eco-organização, que alimente o planejamento a partir das informações de oferta e demanda e dos impactos socioeconômicos desejados, onde o atendimento das necessidades da comunidade é fonte de discussão e ação, e não meramente apêndice de metas abstrato-formais a serem projetadas, e dificilmente atingidas.

Dados encontrados de 2006/2007 apontam pesquisas sobre a mensuração do impacto ambiental no Parque Nacional de Jericoacoara pelo tráfego intenso de veículos, porém foi um estudo isolado (não contínuo), atendendo a uma demanda pontual. Outro registro de pesquisa foi o inventário, elaborado em 2012, com o apoio do SEBRAE/CE, porém este carece de atualização, somado ao monitoramento da taxa de ocupação em meios de hospedagem, além do número de unidades habitacionais e leitos dos destinos que compõem a Rota das Emoções.

Não foi encontrado registro do uso destes dados para avaliar os impactos existentes e reorganizar o processo de crescimento exponencial de fluxo turístico e consequente construção de empreendimentos para atendê-lo.

Outra análise que merece destaque é a existência de uma política municipal de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), hoje municipalizado. Atualmente, a cidade conta com um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) com atendimento, visitas e campanhas em parceria com o conselho tutelar. Há, ainda, um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) na sede e está sendo finalizada a construção de outro na vila de Jericoacoara, ações que apontam uma preocupação com a política social (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015).

A busca de graus mais altos de equidade, eficácia e eficiência nas políticas sociais é inseparável de reformas institucionais e de gestão. Nesse ponto, a necessidade de constituição de um sistema de monitoramento e avaliação dos programas de assistência social e de atenção à criança e ao adolescente devem ser incorporados como prioridade num projeto de fortalecimento dos direitos sociais (CARVALHO, 2002, p.49).

No Índice de Competitividade (2015) consta sobre a execução de ações e projetos em parceria com a iniciativa privada ou com entidades de classe representativas do setor. É apontado em destaque o projeto da coleta seletiva e criação da usina de reciclagem, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Meio Ambiente, a Associação Eu Amo Jeri e o Conselho Comunitário (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015).

Coloca-se essas ações como importantes, porém questiona-se se a preocupação que motivou essa parceria e respectivamente sua efetivação se deu de modo a contemplar o território em sua totalidade ou novamente se colocou como uma ação fragmentada atendendo apenas os lugares por onde os turistas transitam?

Não se teve nenhum relato durante as entrevistas que valide uma resposta para a questão levantada. Porém, posto que a relação totalidade/fragmentação se dá constantemente na relação estabelecidos/marginalizados, inclusão/exclusão, supõe que a dialética luxo/lixo também se materializa no território, sendo o lixo produzido pelos turistas, embora seja responsabilidade da comunidade tratá-lo, enquanto o luxo atende apenas uma faceta da relação, novamente, os turistas e estabelecidos.

No Índice Competitividade (2015) consta também como aspecto positivo na dimensão de cooperação o fato de o destino integrar roteiros turísticos regionais, comercializados por operadores e/ou agências locais, nacionais e internacionais, com destaque para a Rota das Emoções e a participação do destino em eventos para a promoção e comercialização dos roteiros regionais, em especial o Salão da Rota das Emoções.

Contudo, corroborando com Santos (2007, p. 148), entende-se que:

O ente regional assim definido não é um mero ajuntamento de municípios, por mais que estes estejam ligados funcionalmente. Trata-se de uma rede de solidariedades e conflitos, surgidos em função do mesmo movimento da história naquilo em que é abrangente, isto é, concernente ao conjunto.

Assim, questiona-se: esses roteiros turísticos regionais, que constituem por vários municípios, conseguiram se transformar em uma rede de solidariedades e conflitos ou se limitou para atender o interesse econômico da comercialização da prática do turismo, reduzindo-o apenas em sua esfera econômica?

Contudo, a participação em eventos de turismo e as ações de promoção de visitas personalizadas a operadoras e agências pelo SEBRAE, com o intuito de apresentar o produto Rota das Emoções, assim como o material promocional do roteiro e a existência da página promocional da Rota das Emoções na *internet* – www.rotadasemoco.es.com - se colocam como pontos importantes e referenciados no Índice de Competitividade (2015). Entende-se que o limite das ações que deveriam fomentar a regionalização se colocam como limitadas à roteirização, não aparecendo nenhum tipo de possibilidade de cooperação, solidariedade, posto que:

[...] uma região não é uma entidade física, mas sim, uma construção social, resultado de um processo de regionalização, sendo este processo (assim como seus resultados) em função dos objetivos daqueles que o encetam (PAIVA, 2005).

Dialogando esses pontos com as evidências da pesquisa de campo em Jericoacoara, muito similar com os relatos de Aracati, percebeu-se que o entendimento do PRT era limitado em algumas de suas ações, sendo a maior referência dos discursos sobre a Rota das Emoções, seguida pelo Salão de Turismo, algumas reuniões e a pesquisa da FGV.

“- Esse grupo mais próximo tinha. O grupo gestor, algumas pessoas do conselho, algumas outras pessoas que não eram do conselho mesmo que tinham empresas ou prestavam serviços também compreendiam. Eu diria que tem uma massa crítica razoável de compreensão sobre o destino, sobre a Rota, sobre o que é o destino de Jericoacoara. Assim, muito mais de forma isolada. Não é assim de uma forma compartilhada que você queira se integrar para construir de uma forma muito mais participativa – eu sei o que é, mas eu vou cuidar do meu negócio. Pra mim isso é um equívoco. Nós deixamos de nos potencializar enquanto destino, sei lá, num patamar muito mais elevado por conta desse isolamento” (Entrevistado 10).

Dessa forma, no que tange ao desenvolvimento do PRT, ao longo dos anos, nas duas localidades estudadas, percebe-se que a maior articulação se

deu pela iniciativa privada, juntamente com o alicerce operacional e técnico do SEBRAE que, em virtude da parceria estabelecida pelo MTur, em 2005, tinha como objetivo trabalhar a roteirização turística, sendo a Rota das Emoções um dos resultados de destaque e referência.

A roteirização tem sua finalidade eminentemente mercadológica, ou seja, visa à organização e estruturação do mercado de produtos e serviços turísticos. Contrapondo essa concepção, regionalizar, como apresentado nas diretrizes políticas do PRT é:

Transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de promover mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada (BRASIL, 2004, p.11).

Não obstante, o processo de regionalização deveria surgir com a proposta de se pensar, planejar, desenvolver e efetivar, por meio da articulação dos atores sociais, o desenvolvimento da localidade, assim como o desenvolvimento do entorno, ampliando as possibilidades e as forças pelo trabalho cooperativo.

Contudo, no que se refere à questão de articulação dos atores sociais, percebeu-se que, nas duas localidades, inexistia uma rede de cooperação, tampouco se tem uma efetiva participação dos diferentes atores sociais e há muitos limites referentes à questão da gestão, planejamento, organização do turismo, embora, os locais sejam considerados importantes destinos turísticos no país.

Conforme coloca Demo (1995b, p. 102), “toda prática é inevitavelmente ideológica, porque se realiza dentro de uma opção política, naquela parte da história que pode ser feita, conquistada, rejeitada pelo homem”.

Tendo essa compreensão por Demo (1995b), evidencia-se que há uma clara posição ideológica do MTur ao tratar regionalização como roteirização. O MTur, ao entender turismo como negócio, encontra no SEBRAE seu braço executivo das políticas propostas. Ao identificar no *site* do SEBRAE que sua missão é “promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e fomentar o empreendedorismo para fortalecer a

economia nacional” fica claro o distanciamento entre teoria/prática proposta no PRT.

A partir das diretrizes políticas articuladas do PRT, com suas estratégias concretas e linhas de ação, propunha-se o fortalecimento de três pilares principais: 1) Gestão coordenada – envolvendo as diversas instâncias nas responsabilidades e ações, sendo o Programa estruturado com uma coordenação nacional, apoiada em instrumentos metodológicos e em um sistema de informação, indispensáveis para a ação descentralizada; 2) Planejamento integrado e participativo – com a proposta de viabilizar a elaboração de planos estratégicos com os envolvidos, tanto na esfera pública quanto privada, de forma a possibilitar a democratização dos espaços e os mecanismos de representação política da sociedade civil; 3) Promoção e apoio à comercialização – nessa diretriz pressupostos fundamentais foram adotados pelo Programa, como vontade, inteligência, participação e o reconhecimento das diversidades e particularidades, sendo estes norteadores das etapas operacionais desse pilar – formação de redes, educação para o mercado, formatação de roteiros e estratégias de promoção e apoio à comercialização, buscando mudanças capazes de alterar as relações de mercado e alcançar mudanças (BRASIL, 2004).

A política pública, dessa forma, exposta pelo PRT posiciona-se coerente ao apoiar a “cadeia produtiva do turismo”, pois esta cadeia só insere os empreendimentos formais existentes no território. Este posicionamento ideológico – turismo como negócio - apresenta-se como uma política fragmentada, pois dos três pilares propostos, que deveriam fortalecer suas diretrizes políticas, suas estratégias e linhas de ação, apenas o terceiro pilar, o da comercialização se efetiva nos territórios estudados, conseqüentemente, essa opção política não possibilita pela ação estatal a inclusão social das comunidades pertencentes a região da Rota das Emoções.

Considera-se, nesse sentido, que para ocorrer um rompimento dessa hegemonia imposta é necessário um processo constituído de práticas e constelações emancipatórias para que o conceito de desenvolvimento endógeno, includente, relacionado com a melhoria das condições de qualidade de vida dos indivíduos por meio do processo de garantia de cidadania emancipada, seja uma possibilidade efetiva ao longo da história destas

comunidades, mesmo que utópica do ponto de vista do modelo socioeconômico em sua totalidade.

Mas, como disse na frase final de minha palestra, parodiando Euclides da Cunha, não temos outra saída. Ou lutamos e caminhamos e temos uma esperança, talvez até mesmo cega, ou não teremos razões de viver neste país. [...] é preciso esperança, mesmo que cega (MATA, 1992, p.122).

É urgente, a necessidade de articulação em diversos âmbitos sociais, de modo a proporcionar ações para além da abstração teórica das políticas públicas, que efetivem e garantam a cidadania plena, um desenvolvimento harmônico, onde os três princípios da regulação do estado moderno, segundo Santos (2011): Estado, mercado e comunidade dialoguem para uma alternativa realmente sustentável, que possibilite o “paradigma prudente para uma vida decente”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da reconstrução da prática social do turismo pela indução do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil analisada nos territórios de Aracati (CE) e Jijoca de Jericoacoara (CE), percebeu-se que a concepção ideológica do turismo como negócio possibilita apenas o crescimento econômico e não o desenvolvimento integral.

Atrair fluxo, dinamizar divisas, aumentar oferta de serviços e produtos, melhorias em infraestrutura nas áreas centrais, investimentos em marketing, incentivos à promoção e comercialização em detrimento a baixos salários, especulação imobiliária, marginalização, exclusão, negação de direitos, condições precárias de emprego para as comunidades ali residentes é um fato. O modelo de turismo praticado reproduz as relações capitalistas entre o global e local.

Assim, as condições acima mencionadas, somadas à outras descritas nos estudos de caso, evidenciam o quanto os territórios são fragmentados e complexos. Postulando, dessa forma, uma nítida divisão entre os cidadãos que acessam a educação, que os candidata a melhores empregos e maior renda, como a ascensão pela qualificação profissional que em muitos casos representa um profissão com direitos trabalhistas, bons salários e melhoria nas condições de sua vida e dos familiares. Muitos destes por terem melhor formação se beneficiam dos subsídios do Estado direcionados à implantação de negócios “da cadeia produtiva do turismo”, o que representa externalidades dos programas do governo federal, para além do mundo dos negócios turísticos, que no estudo de caso estudado concentra-se nas mãos de estrangeiros.

As ações do PRT analisadas são direcionadas a um grupo já estabelecido, que detêm a força do capital, ao passo, que as condições ruins, precárias de vida continuam para os que são mais fragilizados historicamente, que ali nasceram, os sujeitos históricos dos territórios. Acarretando que a estrutura das relações de poder – político, econômico, social, definem quem é cidadão nessas localidades.

Sendo estes territórios estudados quando dinamizados pelo turismo, entendidos como um palco de possibilidades para o desenvolvimento integral,

as ações indutoras propostas pelo PRT, em sua teoria, poderia vir a ser um novo processo histórico para Aracati e Jijoca de Jericoacoara. Novas relações sócio-produtivas, que operassem em favor da inclusão social, do empoderamento, da participação, de forma a superar a fragmentação histórica do tecido social, que se perpetua desde a colonização portuguesa, na forma da casa grande-senzala, e na contemporaneidade, com o pós-colonialismo do turismo global (Krippendorf, 1989). Contudo, o Estado, em suas diferentes esferas – federal, estadual e municipal – se apresenta por ações abstratas e, assim, limitado na efetivação das políticas públicas de turismo, como é o caso do objeto desta investigação sobre o PRT.

A partir dos elementos evidenciados e dos caminhos trilhados pelo Materialismo Histórico Dialético observou-se que há um abismo entre teoria/prática quando da implantação do PRT, pois no âmbito de sua proposta essa política pública de turismo se apresenta como um modelo de desenvolvimento integral, com ênfase na igualdade de oportunidades, cujos benefícios atribuídos à economia de mercado teriam o foco nas populações locais e deveriam ser distribuídos de maneira equitativa, para que a descentralização e decisões democráticas tomadas pelas instâncias de governança local cada vez mais operasse em favor da inclusão social e emancipação da lógica do capital global.

Compreender o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é assimilar a noção de território como espaço e lugar de interação do homem com o ambiente, dando origem a diversas formas de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos de que dispõe. Essa noção de território supõe formas de coordenação entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estritamente setorial do desenvolvimento. Incorpora, também, o ordenamento dos arranjos produtivos locais e regionais como estratégico, dado que os vínculos de parceria, integração e cooperação dos setores geram produtos e serviços capazes de inserir as unidades produtivas de base familiar, formais e informais, micro e pequenas empresas, que se reflete no estado de bem-estar das populações (BRASIL, 2004, p.11).

Inclusive, na Portaria nº 105 de 16 de maio de 2013, a qual institui o Programa de Regionalização do Turismo consta o processo de regionalização enquanto eixo estruturante da política nacional de turismo:

Art. 4º Parágrafo único. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável.

Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos: VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica (BRASIL, Portaria nº105, de 16 de maio de 2013).

Conforme apresentado no decorrer da investigação a concepção teórica expressa pelo PRT condiz com uma possibilidade de um desenvolvimento social, humano, para além de uma fragmentação seletiva, uma vez que, as populações locais deveriam ser beneficiadas, já que estas se encontram no território, onde a reprodução do capital ocorre em virtude da dinamização da economia motivada por pessoas exógenas, que se dispõem a desfrutarem de seu direito ao repouso e ao lazer nessas localidades.

Entretanto, para que uma política pública se efetive para além de suas intenções expressas por um documento oficial – formal – composto de objetivos, estratégias, metodologias e diretrizes, os entraves se constituem de maneira complexa, posto que se trate de articulações de seres políticos, sociais, emaranhados em interesses e ideologias contraditórias.

A objetividade/subjetividade desses seres políticos que constituem o Estado, e suas instâncias de poder, assim como constituem a comunidade, poderia se estabelecer por dois caminhos: a regulação, todavia pelo mercado, ou pela emancipação, participação efetiva da comunidade, de forma a contemplar a inclusão social pelo turismo em destinos de sol e praia.

A partir do exercício de reflexão possibilitado pelos caminhos metodológicos percorridos, alinhados às categorias operatórias do MHD, a priori utilizadas – teoria/prática, totalidade/fragmentação, contradição/mediação, objetividade/subjetividade e criticidade/alienação, apresenta-se a relação dos objetivos colocados com as evidências da análise, a fim de responder a problemática instigadora dessa construção.

a) Analisando a historicidade do desenvolvimento do turismo em Aracati e Jijoca de Jericoacoara percebe-se algumas similaridades, os dois municípios possuem como referência turística suas praias – respectivamente, Canoa

Quebrada e Jericoacoara, que estão localizadas dentro de Áreas de Proteção Ambiental.

Ao longo do tempo os dois lugares sofreram modificações parecidas, antes, pequenas vilas de pescadores e hoje, destinos turísticos reconhecidos nacional e internacionalmente. A consolidação dos destinos ocorreu pelo aumento do fluxo de turistas, e assim, conseqüentemente houveram melhorias na infraestrutura básica. Estradas, água, energia elétrica e investimentos relacionados à infraestrutura, somado a ampliação dos serviços para o turismo como: restaurantes, pousadas, hotéis foram impulsionados pela vinda de investidores exógenos – tanto estrangeiros, como de outras localidades do país.

Essa conjuntura, somada às belezas naturais existentes, estimulou a dinamização das duas localidades como destinos turísticos disputados pelo fluxo de turista internacional e nacional, segundo os Índices de Competitividade (FGV/MTur/SEBRAE) analisados, sendo, a comercialização turística dos destinos a promoção do segmento Sol e Praia.

b) Com relação às políticas públicas locais evidencia-se a existência de um órgão municipal de turismo, embora não exclusivo, posto que divide outras frentes, Secretaria de Cultura e Turismo em Aracati e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Meio Ambiente em Jijoca de Jericoacoara. Nas duas localidades não há dotação orçamentária para a pasta de turismo. Constatou-se um cenário de falta de infraestrutura em ambas as Secretarias, assim como um número reduzido de funcionários, os quais tem que atender diversas demandas, que nem sempre são convergentes. Ressalta-se que outro entrave identificado com relação às políticas públicas de turismo é a descontinuidade dos gestores públicos, os quais são políticos e não técnicos, de modo a fragilizar o contexto das possibilidades que poderiam ser desenvolvidas no âmbito do planejamento estratégico proposto pelo PRT, o qual é inexistente na esfera do planejamento formal reduzindo-se apenas a ações para atender demandas imediatas, meramente pontuais.

c) Desvelou-se que a existência abstrato-formal das políticas públicas do MTur, específico do PRT, não foram o suficiente para a implantação do turismo como

processo de inclusão social na região, pois o cenário de disparidades é muito intenso nas diferentes relações que se dão nos territórios.

Ao passo que o turismo entendido apenas como negócio não possibilita a inclusão social, pois a riqueza de poucos no território estudado se constitui na pobreza de muitos. Sendo o cenário das localidades caracterizado por oferecer condições de empregos, mas estes precários por serem informais, sazonais, com conseqüente negação de direitos trabalhistas, e o vislumbamento de uma carreira profissional pelos que optam em trabalhar no turismo, e conseqüente desestímulo em qualificação pelos cursos ofertados, a exemplo do Programa PRONATEC Turismo ofertado a comunidade. Pelos baixos salários devido à baixa qualificação somado à falta de segurança de continuidade no emprego, após alta temporada, ocasiona emigração dos moradores, estes evadem das áreas centrais do município na busca de moradia e serviços mais baratos, gerando periferias com maiores precariedades em serviços urbanos, educação, saúde, moradia, transporte, cultura e segurança pública.

Essa priorização as praias, territórios neocoloniais, dos municípios estudados contrasta com a marginalização dos locais onde reside a população local. Em detrimento às benfeitorias direcionadas aos espaços centrais, turísticos, onde há o cuidado com a limpeza e boas condições de serviços ficou evidenciada pela observação de campo e pelos depoimentos dos moradores locais. A tessitura descrita permite evidenciar que a contemplação dos benefícios pelo turismo são direcionados prioritariamente aqueles já estabelecidos e com condições econômicas e sociais de competir na lógica do mercado globalizado. Aumentando, assim, o distanciamento causado pela ação abstrato-formal da política pública de turismo proposta pelo PRT, de induzir o desenvolvimento local, sustentável, pelo turismo e sua ação concreta enquanto possibilitadora de inclusão social.

O distanciamento da teoria com a prática está designado pela concepção de turismo como negócio. A totalidade posta como lógica do mercado global reproduz-se no território fragmentado caracterizado por comunidades tradicionais. E o Estado de forma subjetiva, por carregar ideologicamente o compromisso com o turismo como negócio, desconsidera a tessitura histórica da região. Ao, assim compreender, desloca seu interesse sobre o território, apenas como insumo de um produto a ser roteirizado, de sol

e praias paradisíacas, e que de forma objetiva financia a infraestrutura para os investimentos do capital internacional além do apoio técnico e da promoção mercadológica.

d) Com a implantação do PRT ocorreu à indução para a formação de redes de cooperação - Fórum de Turismo do Litoral Leste, que compreende a região turística de Aracati e o Fórum Regional de Turismo do Litoral Extremo Oeste, que compreende a região de Jijoca de Jericoacoara. Contudo, essas redes existem apenas formalmente, pois como identificou-se, as articulações dessas instâncias ocorreram apenas no período de implantação do PRT, no anos de 2004 e 2005, e foram dinamizadas em momentos pontuais, quando era necessário o aval da governança local para ganhar recursos públicos.

A desarticulação do próprio programa e a não existência de políticas públicas de turismo destes municípios, somada aos diferentes interesses envolvidos, ao conflito entre nativos e estrangeiros identificados, impediu a transposição de uma cultura de isolamento (competitividade, hedonismo, individualismo) para uma cultura de cooperação (solidariedade, participação comunitária, cidadania compartilhada).

Conseqüentemente, a indução do PRT ocasionou ações pontuais para a promoção e comercialização dos roteiros turísticos que essas regiões poderiam oferecer, sendo a representação social constituída por empresários do trade turístico, interessados no fortalecimento de seus negócios. O processo histórico, por conta de sua tessitura social e política, não possibilitou o dinamismo necessário para ser um espaço democrático de representação social, muitos menos, houve o empoderamento efetivo dos atores sociais locais e conseqüente melhoria de suas vidas.

e) Conforme dados do IDHM (2010) as duas localidades situam-se na faixa de Desenvolvimento Humano Médio e tiveram nos últimos dez anos um aumento expressivo em todos os componentes avaliados, embora ainda não ocupem boas colocações no ranking dos 5.565 municípios brasileiros, 3008^a Aracati e a 3070^a Jijoca de Jericoacoara.

No IFDM (2015) com ano base 2013 também se constatou a elevação das dimensões indicadas, contudo no que se refere à avaliação da geração de

emprego formal e a capacidade de absorção da mão de obra local, que acompanha a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho, os dois municípios apresentaram um nível regular, que mesmo após terem sido priorizados como destinos indutores em 2007 não apresentaram melhora significativa quanto a este indicador.

Assim, responde-se que o PRT limitou-se a uma política pública abstrato-formal, devido a sua concepção de regionalização como roteirização restringindo-se a induzir ações de interesse dos empresários do turismo, não contemplando um planejamento integral para atender a totalidade das necessidades das comunidades dos territórios estudados, muitos menos, em possibilitar ações perenes de inclusão social, forjadas por uma prática emancipatória.

Ressalta-se que a qualidade teórica do PRT permeia o entendimento do desenvolvimento para além do crescimento, seus objetivos, suas diretrizes e as formatações da coordenação do programa foram bem desenhadas de forma a pautar o turismo como um possibilitador de inclusão social. Porém, a existência dos materiais políticos e operacionais do programa não é o suficiente para que se efetive a prática nos territórios.

A partir das observações realizadas na pesquisa de campo ficaram nítidas as fragilidades dos locais, se Aracati e Jijoca de Jericoacoara são considerados destinos turísticos de relevância nacional e internacional, e por isto foram priorizados como destinos indutores, como estes locais não possuem o mínimo de estrutura em suas secretarias municipais? Até quando se negará o papel dos profissionais de turismo nesses espaços de gestão das políticas públicas? Até quando a desvalorização do planejamento do turismo nos locais vai se limitar a ações pontuais e ao calendário de eventos? Essas práticas nos apontam os limites da concretude da efetivação das políticas públicas de turismo.

Assim, se faz necessário que o Ministério do Turismo, enquanto o órgão responsável pela normatização das políticas públicas da área fortaleça suas ações de maneira convergentes e não sobrepostas, dinamizando seu planejamento e estrutura de tal forma que impacte de fato os territórios. É necessário maior diálogo por parte dos planejadores, pesquisadores da área e

gestores públicos. Soma-se a essa necessidade o monitoramento e avaliações sistemáticas dos processos implantados. E para que isso ocorra é preciso o fortalecimento das equipes técnicas das Secretarias de Estado para que o fluxo de informações seja mediado de maneira mais eficiente, relacionando as ações do MTur de fato com as necessidades dos territórios.

Todavia passados mais de dez anos de implantação do PRT encontrou-se uma única avaliação institucional, a qual foi realizada após seis anos de programa, e dessa forma questiona-se: que outras ações de monitoramento e avaliação se deram após esse período? Até quando a pauta do turismo terá única e exclusivamente o apontamento para os números fantasiosos de fluxo de turistas? De que vale esse fluxo se esse tipo de turismo que ocorre cada vez mais fragmenta os territórios? Até quando a desvalorização do planejamento do turismo se perpetuará e se reduzirá a lógica do mercado?

Ao romper o paradigma reducionista do turismo como negócio e unir teoria e prática proposta no PRT será possível reverter a desvalorização do social no desenvolvimento pelo turismo. Quanto aos próprios valores humanos que vem sendo negados nesse processo, questiona-se, o quanto impacta essa desvalorização do social para a comunidade de Aracati e Jijoca de Jericoacoara? A resposta se apresenta no quanto está gritante as disparidades entre lixo e luxo.

A mudança exige uma nova postura ética das pessoas, o Estado não é um ente abstrato, nem os sujeitos dos territórios são abstratos, são sujeitos carregados de interesses, subjetividade, poderes, incompletos, por isso, históricos. A utopia pelo desenvolvimento integral deve emergir dessas fragilidades e desafios e se materializar em ações por parte desses sujeitos históricos. É necessário humanizar as relações sociais, humanizar o trato, respeitar as diferenças e os tempos de cada comunidade. As ações de gestão pública também requerem maior humanização, para que haja comprometimento no pensar, agir, e avaliar sobre o bem comum destes territórios e assim pautar as pessoas que vivem nesses contextos turísticos para dinamizar o planejamento em ações políticas de fato comprometidas com a melhora das condições de vida de todos e não para poucos.

PÓS-FACIO

Reflexões sobre “os paraísos”:

notas do caderno de campo

Sol, natureza, praia, vento. Clima agradável, frutas, cores e lua no relento. Quem ali nasceu, por onde se esconde? Jogados aos cantos a gente vê um monte. Paraíso tem preço e não é barato! Mas o suor do povo não é valorizado. Quem não tem dinheiro, paga o preço com o que? Com trabalho e carinho, porque mesmo triste, sorri. Paraíso é caro! Caro mesmo e não só digo de dinheiro. Caro pra quem vive ali, nasceu ali, tem história ali, pescou ali e hoje tá lá, no sertão, na marginalização, beirando a exclusão. Além de pagar com o suor e pouco reconhecimento, o povo continua lá, vivendo. Esse caro que digo, diz muito sobre tudo, diz sobre nosso mundo. E esse caro, é caro pra quem? Caro pra muitos. Barato para poucos. E o paraíso, é de quem? Quem são os donos dessa terra aí? Quem era para estar ali? Os verdadeiros ou o real? Porque o real é bem isso mesmo, é real, dólar, libra, euro e muito pagamento. E os verdadeiros? Ah, esses passam longe. E vem sofridos, caminhando pra chegar no dito paraíso. E esses aí não desfrutam como desfrutam os poucos. Na verdade os valores são outros, e desse povo aí, não é de importação. Se dizem que a colonização é coisa do passado, eu digo – NÃO! É coisa de presente mesmo, vivo, vivido e não tem nada de inclusão. Mas o povão tá aí, ligeiro! E logo vão gritar por respeito! por dignidade! por direitos! Tem que exigir: o paraíso é de todos e não para poucos! E assim deve ser com a repartição, se o pão é grande, porque nem todo mundo pode se saciar? Até quando essa de negar o outro vai imperar? Mas foi ali, eu cheia de tristeza, que me perguntei: o que que é a tal da riqueza? Talvez seja o sossego no sertão, as árvores oferecendo os frutos e da terra saindo o pão. A casa cheia de gente. O cuidado com o outro, ligando alma e coração. E eu acho que o cabra estrangeiro, não sabe o que é isso não!

Mariana Tomazin (2016)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Laís. **Trabalho Decente: o itinerário de uma proposta.** Revista Bahia Análise & Dados, volume 20, número. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2010.

ALFONSO, Edgar; DÍAZ, Hernández. **Planificación Turística: Un Enfoque Metodológico.** México: Trillas, 1992.

AMARO, Rogério Roque. **A exclusão hoje.** Cadernos do Instituto São Tomás de Aquino – ISTA. Lisboa, v. 5, n.9, 2000. Disponível em: http://www.triplov.com/ista/cadernos/cad_09/amaro.html

ARAÚJO, Cíntia Möller e TASCHNER, Gisela. **Turismo e políticas públicas no Brasil.** In: Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão. São Paulo: Manole, 2012

BAQUERO, Marcello. **Capital social: teoria e prática.** Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

BENI, Mário Carlos. **Políticas e planejamento de turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006.

BENI, Mário Carlos; MOESCH, Marustchka Marutschka. **Do Discurso sobre a Ciência do Turismo para a Ciência do Turismo.** Artigo apresentado no XII Seminário Anual da Associação Nacional de Pesquisa Pós-Graduação em Turismo: 2015.

BORBA, Andreilcy Alvino; LIMA, Herlander Mata. **Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 106, p. 219-240, abr./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n106/n106a03.pdf>

BOISIER, Sérgio. **Em busca do esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-preta e o Projeto Político,** 1996. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/135>>. Acessado em 17 de fevereiro de 2015.

_____. **Desarrollo (Local): ¿ De qué estamos hablando?** Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001. Disponível em <<http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>>. Acessado em 14 de abril de 2015.

FGV/MTUR/SEBRAE. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.** Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

_____. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

_____. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

_____. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2011.

_____. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2014.

_____. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007**. Brasília/DF: MTur, 2003.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes políticas**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes operacionais**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes de uso da matriz de sistematização de informações**. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: uma viagem de inclusão 2007- 2010**. Brasília/DF: MTur, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: módulo operacional 1 – Sensibilização**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: módulo operacional 2 – Mobilização**. Brasília: Secretaria

Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional 4 – Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional 5 – Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional 6 – Sistema de informação turísticas do Programa. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional 7 – Roteirização turística. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional 8 – Promoção e apoio à Comercialização. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional 9 – Sistema de monitoria e Avaliação do Programa. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** Introdução à Regionalização do Turismo. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional – Ação Municipal para a regionalização do turismo. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional – Formação de Redes. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil:** módulo operacional – Turismo e Sustentabilidade. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Revista do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil:** 5 anos da Regionalização como política de desenvolvimento do turismo nacional. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

_____. Ministério do Turismo. **Avaliação do programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil:** Resumo Executivo. Coordenação Técnica do Projeto de Ricardo Ramos de Cerqueira. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 15 de novembro de 2015.

_____. Ministério do Turismo. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016.** Brasília/DF, 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Portaria nº105**, de 16 de maio de 2013, institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá outras providências. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes.** Brasília, 2013.

BRUYNE, Paul. **Dinâmica da pesquisa nas ciências sociais:** os pólos das práticas metodológicas. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CAMPOS, André; POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo; SILVA, Ronnie. **Atlas da Exclusão Social no Brasil, volume 2:** Dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2004

CAPECE, Gustavo. **Política Turística**: metodologia para su concepción y diseño. Ladevi ediciones, Buenos Aires: 2000

CARVALHO, Alysson. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora: UFMG; Proex, 2002.

CELLARD, André. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

COSTA, Everaldo B. **Cidades da patrimonialização global**: simultaneidade totalidade urbana – totalidade-mundo. São Paulo: Humanitas, 2015.

CUNHA, Sieglinde K. & CUNHA, João C. **Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo**: uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do Turismo no desenvolvimento local. Revista Administração Contemporânea. vol.9. Curitiba, 2005. Acesso em 04 de maio de 2015.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552005000600006

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento regional**: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? 1ª edição. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DANTAS, Shirley. **Turismo, produção e apropriação do espaço e percepção ambiental**: estudo de caso de Canoa Quebrada, Aracati, Ceará. Dissertação. Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal do Ceará: 2003.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DEMO, Pedro. **Dialética hoje**. Petrópolis: Vozes, 1990.

_____. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 1995a.

_____. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995b.

_____. **Dialética do conhecimento científico**. In: Metodologia do Conhecimento Científico. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Participação é conquista**: noções de política social. 6ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

ECHAVARRÍA, Corina. **Participação e desenvolvimento**. In Ivo, A. Dicionário temático de desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas (pp. 358-363). São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. **Os estabelecidos e os outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FERRISSON, João. As condições de governância e o desenvolvimento local: das estratégias dos actores à estratégia do território. IN: **Território e desenvolvimento econômico**. Organizador: Paulo Alexandre Neto. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

FONTELES, José Osmar. **PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES NATIVOS NO DESTINO TURÍSTICO REFERÊNCIA EM SOL E PRAIA: JERICOACOARA – CE**. Revista Homem, Espaço e Tempo. Ano IX, número 1, 2015.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GOMES, Cristiane. **Lazer, turismo e inclusão social:** intervenção com idosos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Secretaria de Turismo. **Regiões Turísticas**. 2015. Disponível em: <http://www.turismo.sp.gov.br/regioes/regioes-turisticas.html>

GRANITO, Roberta; MANTOVANI, Daielly; CUNHA, Julio Araujo; RODRIGUES, Saulo; BASÍLIO, Andrea. **Desenvolvimento Regional e novos paradigmas:** iniciativas de promoção do desenvolvimento na comunidade da Mangueira. Caderno EBAPE.BR. Volume 5. Número 02. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512007000200006&lang=pt. Acessado em 03 de março de 2016.

GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Ronnie (org.). **Atlas da exclusão social no Brasil, volume 2 [livro eletrônico]:** dinâmica da exclusão social na primeira década do século XXI. São Paulo: Cortez, 2015.

GUIMARÃES, Roberto P. & FEICHAS, Susana A. **Desafios na Construção de Indicadores de Sustentabilidade**. Campinas. V.XII, nº 02. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. (pp.307-323), 2009. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/pdf/317/31715780014.pdf>>

HANAI, Frederico Y. **Sistema de indicadores de sustentabilidade:** uma aplicação ao contexto de desenvolvimento do turismo na região de Bueno Brandão, Estado de Minas Gerais. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento** In Heidman, F. & Salm, J. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise (pp. 23–40). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

IVO, Anete B. L. **Dicionário temático de desenvolvimento e questão social:** 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

JERI-BRAZIL. Disponível em: <<http://www.jeri-brazil.org/historia-gericoacoara.html>>. Acessado em 18 de maio de 2016.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo:** para uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2009.

KONDER, Leandro. **O que é dialética.** São Paulo: Brasiliense, 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.

LIMA, Marcos Costa. **Desenvolvimento:** Atualização da Noção. In Ivo, A. Dicionário temático de desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas (pp. 93-101). São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

LOPES, Antônio Simões. Globalização e Desenvolvimento Regional. IN: **Território e desenvolvimento econômico.** Organizador: Paulo Alexandre Neto. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe:** Estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MATA, Roberto da et al. **Brasileiro:** cidadão?. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1992.

MATOS, Heloiza. Capital Social e comunicação: interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009

MESQUITA, Westerlei Sousa. Crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável no turismo. **Caderno Virtual de Turismo**, vol. 06, nº03, 2006.

MONASTERIO, Leonardo. A retórica do capital social – uma análise da obra de Robert Putnam (PP.). IN: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (orgs). **Capital social:** teoria e prática. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

MOESCH, Marutschka M. **A construção metodológica Dialética:** Por uma epistemologia do Turismo. Dissertação – Mestrado em Comunicação Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1999.

_____. **Epistemologia Social do Turismo**. (Tese de Doutorado em Comunicação). Universidade de São Paulo, 2004.

_____. **O lugar da experiência e da razão na origem do conhecimento do turismo**. Volume 1 (p.08-28). Revista Cenário: Brasília, 2013.

_____. **Dimensão social**. IN: Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão - Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. São Paulo: Manole, 2012.

MOLINA, Sérgio. **Conceptualización del Turismo**. México: Centro de Emprendimiento e Innovación, 2005*.

_____. **Fundamentos del Nuevo Turismo**. México: Centro de Emprendimiento e Innovación, 2005**.

_____. **O Pós-Turismo**. São Paulo: Aleph, 2003.

MOLINA, Sérgio e RODRÍGEZ, Sergio. **Planejamento Integral do Turismo: Um Enfoque para a América Latina**. São Paulo: EDUSC, 2001.

NERY, Tiago. **Cepal: Noção de desenvolvimento**. In Ivo, Anete. Dicionário temático de desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas (pp. 44-53). São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

NETO, Paulo Alexandre; NATÁRIO, Maria Manuela. A indústria transformadora da raia central ibérica e o processo de inovação territorial. IN: **Território e desenvolvimento econômico**. Organizador: Paulo Alexandre Neto. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. **Elementos endógenos do desenvolvimento regional**: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento regional. Revista FAE, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez.. 2003.

PAULO NETTO, José. **A introdução do estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PAIVA, Carlos A. **O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável?**In Segundas Jornadas de História Regional Comparada, simpósio E4-07, Porto Alegre, 2005. Anais. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/E4-07.pdf>>

PAVIANI, Jaime. **Interdisciplinaridade: conceitos e distinções**. 2. ed. Caixas do. Sul: Educs, 2008.

PEREIRA, A. P. Potyara. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. (p.87-108). In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política Social no Capitalismo – Tendências Contemporâneas*. São Paulo, Cortez, 2008.

PIRES, Álvaro P. **Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais**. In: *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

PINSKY, JAIME; PINSKY Carla. **História da Cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

PINKSY, Jaime. **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

POCHMANN, Marcio. **Políticas de inclusão social: resultados e avaliação**. São Paulo: Cortez, 2004.

PREFEITURA DE ARACATI. Disponível em: <<http://www.aracati.ce.gov.br/aracati/dados-gerais/>>. Acessado em: 05 de maio de 2016.

PREFEITURA DE JIJOCA DE JERICOACOARA. Disponível em: <<http://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/#sobre>>. Acessado em: 05 de maio de 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 28 de maio de 2016.

QUIROGA, Rayén M. **Indicadores de sustentabilidad y desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas**. Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2001.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Primeiras Intervenções**. In: Nascimento, Elimar; Viana, João Nildo. *Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil - Ideias Sustentáveis*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SANTOS, Boaventura. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós modernidade. 14ª edição. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 7ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SEMASE, Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/licenciamento-ambiental/>>. Acessado em: 18 de maio de 2016.

SEN, AMARTYA. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

SILVA, Priscilla Teixeira. **Limites e possibilidades do Programa de Regionalização do Turismo como indutor da cultura da cooperação:** região de negócios em Goiás. Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, Mestrado Profissional em Turismo, 2013.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima. Globalização econômica, espaço geográfico e região: a importância analítica da escala regional. In: **Novos olhares para o desenvolvimento regional sustentável:** caminhos e perspectivas (p.211-238). Organizadores: Eraldo Costa Neto, Josirene Londero, Fábio dos Santos Massena. 1ª edição. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SISTEMA FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).** Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/>>. Acesso em: 08 março 2016.

SCHNEIDER, Anne L. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático In Heidman, F. & Salm, J. In: **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise (p.311–328). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

TASSO, João Paulo. **À procura da inclusividade:** estudo sobre fatores de inclusão socioeconômica em destinos turísticos brasileiros. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília: 2014.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais:** afinal do que se trata? (Texto apresentado como conferência proferida em 12 de maio de 1997, na abertura do Módulo Direitos Sociais do evento Direitos Humanos no Limiar do Século XXI realizado no Centro Cultural Maria Antônia). Revista USP (37). Páginas 34-45. São Paulo: março/maio, 1998. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/37/04-vera.pdf>>

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. 1ª edição. São Paulo: Altas, 2011.

URANO, Débora; COCHAND, Angélique; FIGUEIREDO, Sílvio. **Processo de intervenção do turismo no desenvolvimento de comunidades litorâneas no Nordeste brasileiro.** XI Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação. Universidade do Estado do Ceará: 2014.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José. **Desenvolvimento econômico regional:** uma revisão histórica e teórica. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Volume. 8, número. 2, p. 344-369. Taubaté, SP: 2012. Disponível em:
<<http://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/viewFile/679/296>>

WALKER, Robert K. **Produzindo impacto social:** elaborando e avaliando projetos de desenvolvimento. São Paulo: E.P.U, 2002.

WOLFE, Marshall. **Desenvolvimento. Para que e Para quem?** Indagações sobre política social e realidade político-social. Tradução de João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. 3ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA



Esta pesquisa é parte integrante do Projeto “Desenvolvimento territorial, endogenia e redes de cooperação a partir do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil do Ministério do Turismo”, aprovado pela CHAMADA UNIVERSAL – MCTI/CNPq N° 14/2014.

Sendo parte integrante também da pesquisa de dissertação intitulada “Inclusão Social e Políticas Públicas: Distanciamento entre teoria e prática do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Estudo de Caso: Aracati e Jijoca de Jericoacoara (CE)”, da mestranda Mariana Tomazin, bolsista de nível técnico superior do referido projeto.

O objetivo das pesquisas consiste em analisar se o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, em destinos indutores, transformou-se em um projeto social possibilitador de inclusão social.

NOME

FORMAÇÃO

ÁREA DE ATUAÇÃO

LOCAL

PERÍODO DE ATUAÇÃO

- 1) Como foi o processo de implementação e desenvolvimento do PRT no Estado/Município/Região?
- 2) O que você entende por inclusão social? A partir de sua concepção ela ocorreu no processo do PRT?
- 3) Por quanto tempo ocorreu o processo do PRT?
- 4) Quem participou do processo do PRT? Como foi essa participação? (Reuniões? Salão do turismo? Discutir o tipo de turismo para a cidade? Construir políticas públicas? Criar leis? Organizar associações e ONGs?)

- 5) Como foi o processo de implementação e atuação da Instância de Governança Regional? Quem participava eram os mesmos ou houve novos atores sociais participando?
- 6) Como se deu a articulação do MTur, Secretaria do Estado, Instância de Governança Regional e localidades?(Essa relação era horizontal ou vinha de baixo para cima?)
- 7) Houve ferramentas ou mecanismos de avaliação e monitoramento do PRT ao longo desses 10 anos de implementação e desenvolvimento do programa?
- 8) Quais foram os principais impactos do PRT no estado/região/local ?
- 9) Houve a implementação e efetivação de políticas públicas de turismo nesse período de desenvolvimento do PRT? Tem plano de turismo estadual / municipal?
- 10) Você tem conhecimento se aumentou a quantidade de empregos ligados ao turismo ao longo desse período? Fale que tipo de emprego (jornada de trabalho, garantia de direitos, temporada, qualidade).
- 11) E como se deu o incentivo a qualificação profissional na área do turismo nesse período? Teve Pronatec ou algum outro curso de qualificação como o Bem Receber, Trilha Jovem, Aventura Segura, entre outros?
- 12) Houve algum tipo de mudança relacionada a qualidade de vida do local a partir do PRT?

Comentários e observações.

Obrigada pelas contribuições.

ANEXO 1 – QUADRO SOBRE A VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL E MARCOS DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO TURISMO

Período	Vinculação institucional e marcos de intervenção governamental no turismo
1937-1945	- Proteção de bens históricos e artísticos nacionais. - Fiscalização de agências e venda de passagens.
1946-1947	Ministério da Justiça e Negócios.
1948-1958	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. - Intervenção estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, e na produção do espaço. - Início do planejamento do turismo em nível nacional (COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo).
1959-1962	Subordinação direta à presidência da República (COMBRATUR).
1963-1966	Ministério da Indústria e Comércio (Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio). - Modernização e expansão do aparelho administrativo do Estado e sua correspondência com os diversos níveis da federação, tendo como marca a hierarquização/centralização dessa estrutura. - Ação mais rígida de controle. - Criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo. - Definição da Política Nacional de Turismo.
1971	- Criação de incentivos fiscais como o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo (Decreto-lei n.1.191, de 27 de outubro).
1973	- Disposição sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo (Decreto-lei n.71.791 de 1977).
1977	- Lei n. 6.505 de 13 de dezembro de 1977 (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização). - Lei n. 6.513 (cria área e locais de interesse turístico) de 20 de dezembro de 1977.
1985-1986	- Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e conseqüentemente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas. - Criação do Programa “Passaporte Brasil” para a promoção do turismo interno. - Estímulo à criação de albergues.
1987	- Incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas. - Lançamento, pela EMBRATUR, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro.
1988	- O turismo é citado na Constituição Brasileira em seu art. 180, no qual atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais.
1992	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. - Revitalização do FUNGETUR e dos incentivos fiscais do setor. - Apresentação do PLANTUR – Plano Nacional de Turismo. - Criação do PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.
1993-1994	- Implantação do PRODETUR-NE. - Lançamento das diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. - Incorporação dos princípios de descentralização governamental no turismo por meio do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo.
1996-2002	Ministério do Esporte e Turismo.

	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação de nova Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999, contendo dez objetivos estratégicos, entre os quais destacam-se a descentralização, “conscientização” e articulação intra e extragovernamental. - Instalação dos comitês “VisitBrazil”, maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior, bem como promoção da pesca esportiva e do ecoturismo. - Flexibilização da legislação (resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com navios de bandeira internacional pela costa brasileira).
2003-2005	<p>Ministério do Turismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação do Ministério do Turismo com incorporação da EMBRATUR e nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileira), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística). - Criação do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo. - Lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007). - Implantação do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil. - Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo. - Assinatura dos primeiros convênios relacionados ao PRODETUR-Sul – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil.

Fonte: (BENI, 2006, p.19)