



Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo

**Planejamento e Políticas Públicas de Turismo: análise dos
módulos operacionais do Programa de Regionalização do
Turismo no Pólo São Luis – MA.**

ALINE RODRIGUES MENDES VIEIRA

Brasília-DF
Março, 2011



Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo

**Planejamento e Políticas Públicas de Turismo: análise dos
módulos operacionais do Programa de Regionalização do
Turismo no Pólo São Luis – MA.**

Aline Rodrigues Mendes Vieira

Orientador: Prof. Dr. Gilson Zehetmeyer Borda

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional
em Turismo da Universidade de Brasília como
requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Brasília-DF
Março, 2011

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 988501.

Vieira, Aline Rodrigues Mendes .

V658p Planejamento e políticas públicas de turismo : análise
dos módulos operacionais do Programa de Regionalização
do Turismo no Pólo São Luis - MA / Aline Rodrigues
Mendes Vieira. - 2011.

xii, 131 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Centro de Excelência em Turismo, Mestrado Profissional
em Turismo, 2011.

Inclui bibliografia.

Orientação: Gilson Zehetmeyer Borda.

1. Turismo - São Luis (MA) . I. Borda, Gilson Zehetmeyer.

II. Título.

CDU 338. 482.2

A Deus, luz no meu caminho.
Ao meu avô João Nery, que me acompanha lá do céu.

AGRADECIMENTOS

A Deus, o senhor de todas as coisas.

Aos meus pais, Wilson e Miraci e ao meu irmão, Diogo pelo incentivo, carinho e compreensão de sempre.

À Fundação Gomes de Sousa, em nome de André Wendel pela amizade, carinho, incentivo e apoio incondicional e Carmen Miranda e Hênio Aragão pela confiança e oportunidade.

Aos amigos, Paulo e Benedito pela “solução dos problemas de trabalho” na minha ausência e pela amizade de sempre.

A Sáskia e Michelle pelo “abrigo” nas semanas em Brasília.

Ao meu tio João Filho, pelo exemplo de vida e incentivo de sempre.

Ao meu orientador, Gilson Borda pela paciência e incentivo nessa longa caminhada.

A todos os professores e amigos do Mestrado Profissional em Turismo do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília.

Às companheiras Janete, Mirella, Rosália e Terezinha do eixo hospitalidade e lazer do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão/IFMA.

Ao Ministério do Turismo, à Secretaria de Turismo do Maranhão e à Secretaria Municipal de Turismo de São Luís.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação tem por objeto de estudo a implementação dos módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís composto pelos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara, com ênfase na importância das políticas públicas de turismo no Brasil e seus aspectos históricos. Abordando-se a atual Política Nacional e a criação do Programa de Regionalização do Turismo, apresentando suas diretrizes e a implementação de cada um dos módulos operacionais no Pólo São Luís. Para tanto, a metodologia utilizada baseou-se em uma pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas para examinar os níveis de percepção do *trade* turístico público e privado do Pólo São Luís com relação aos resultados do Programa de Regionalização atingidos pelo referido Pólo e ainda se esses resultados estão em consonância com as políticas públicas de planejamento turístico estabelecidas pelo Ministério do Turismo. Observou-se que os módulos operacionais do Programa de Regionalização não foram efetivamente implementados no Pólo São Luís e que além de outros fatores, a falta de participação mais atuante da gestão pública e da iniciativa privada dificultaram o desenvolvimento do turismo no Estado.

Palavras Chaves: Módulos Operacionais, Programa de Regionalização do Turismo, Pólo São Luís.

ABSTRACT

This dissertation has as an object of study the implementation of operational modules of the Tourism's Regionalisation Program in São Luiz's pole with the emphasis on the importance of tourism's public policies in Brazil, and its historical aspects, approaching the current National Policy and the creation of the Tourism's Regionalisation Program, presenting the guidelines and the implementation of each one of the operational modules in São Luiz's Pole. For this, the methodology used was based in a field research established by interviews for examination of the perception levels of São Luiz's pole public and private tourist trade related to the results of the Regionalisation's program affected by the pole and even if these results are in line with the tourism's planning policies established by the Ministry of Tourism. Was Observed that the operational modules of the Regionalisation's Program wasn't effectively implemented in São Luis's pole and the lack of an higher active participation of public management and private initiative set the framework of inertia which presents the tourism in the State.

Keywords: operational modules, Tourism's Regionalisation Program and São Luíz's pole.

LISTA DE SIGLAS

ABLA	Associação Brasileira de Locadores de Veículos
ADETUR	Agência de Desenvolvimento do Turismo
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BTG	Brasil Turístico em Grupo
BTI	Brasil Turístico Individual
CEF	Caixa Econômica Federal
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
CTI/NE	Comissão de Turismo Integrado no Nordeste
DETUR	Departamento de Turismo
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FUMC	Fundação Municipal de Cultura
FUMTUR	Fundação Municipal de Turismo de São Luís
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
FURINTUR	Fundo Rotativo de Incentivo ao Turismo
GEPLAN	Gerência de Planejamento
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
MARATUR	Empresa Maranhense de Turismo
MTur	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG'S	Organizações não Governamentais
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR/NE	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
SEEDATUR	Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento do Turismo
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEMATUR	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Turismo
SENAC	Serviço Nacional de Comércio

SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento do Maranhão
SETUR	Secretaria Municipal de Turismo de São Luís
SICONV	Sistema de Convênios
SINFRA	Secretaria de Infra-Estrutura do Maranhão
SUBTUR	Subgerência de Turismo
SUDEMA	Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUPERTUR	Superintendência para o Turismo do Maranhão

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – Roteiro de Entrevista A – MTur	118
ANEXO B – Roteiro de Entrevista B – SETUR	120
ANEXO C – Roteiro de Entrevista C – TRADE PRIVADO	122
ANEXO D – Lista de Entrevistados	125
ANEXO E – Mapa do Pólo São Luís	126
ANEXO F –Roteiros do Maranhão	127
ANEXO G – Imagem dos Municípios	128
ANEXO H – Lista de Itens Analisados	129

SUMÁRIO

	LISTA DE SIGLAS	viii
	LISTA DE ANEXOS	x
1	INTRODUÇÃO	1
1.1	JUSTIFICATIVA	2
1.2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	3
1.3	OBJETIVOS	4
1.3.1	Objetivo Geral	4
1.3.2	Objetivos Específicos	4
2	PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	7
2.1	CONSIDERAÇÕES EVOLUTIVAS E CONCEITOS DE PLANEJAMENTO	7
2.2	ASPECTOS CONCEITUAIS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	10
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	18
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL, NO MARANHÃO E EM SÃO LUÍS	23
3.1	HISTÓRICO NACIONAL	23
3.1.1	Públicas de Turismo e Sustentabilidade	33
3.2	HISTÓRICO ESTADUAL	37
3.3	HISTÓRICO MUNICIPAL	45
4	A ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO	50
4.1	O PLANO NACIONAL DE TURISMO	50
4.2	O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO	54
4.3	MÓDULOS OPERACIONAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO	57
4.4	PRINCIPAIS RESULTADOS DA REGIONALIZAÇÃO	62
5	METODOLOGIA	65
5.1	PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS DA ANÁLISE	65

5.1.1	Sistemas de Avaliação de Políticas Públicas	65
5.2	ESTRATÉGIAS PARA A PESQUISA DE CAMPO	69
5.3	UNIVERSO	72
5.4	PARTICIPANTES DO ESTUDO	73
5.5	CARACTERÍSTICAS DA ANÁLISE DE DADOS	73
6	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	74
6.1	CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO	74
6.1.1	São Luís	75
6.1.2	São José de Ribamar	75
6.1.3	Paço do Lumiar	75
6.1.4	Raposa	76
6.1.5	Alcântara	77
6.2	COMPREENDENDO O PLANEJAMENTO DO TURISMO NO PÓLO SÃO LUÍS	77
6.3	O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO NO PÓLO SÃO LUÍS	80
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
7.1	RECOMENDAÇÕES	105
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107
	ANEXOS	118

1 INTRODUÇÃO

Com a criação do Ministério do Turismo, no ano de 2003, tem-se um marco significativo na história do turismo brasileiro. A partir daquele momento o poder público federal apresentava uma estrutura governamental com metas e propostas estabelecidas para o desenvolvimento da atividade no país. Inserido nesse contexto surge ainda o Programa de Regionalização, criado em 2004 como estratégia para estimular o crescimento do setor turístico no país e tornou-se o principal programa da política adotada no Plano Nacional. Para sua execução o MTur definiu nove módulos operacionais¹ que orientavam as ações de implementação.

A Regionalização do Turismo é conceituada como (MTur, 2004 a, p. 11):

Regionalização do turismo é 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.

Da descrição conceitual definida pelo Ministério do Turismo pode-se perceber que a regionalização é emanada como um modelo de gestão que busca integração, coordenação e descentralização e fundada em princípios como cooperação entre setores e instituições e buscando decisões sinérgicas. O Programa foi criado no intuito de desenvolver os municípios agregados a regiões turísticas, dando qualidade ao produto turístico; diversificando a oferta turística; estruturando os destinos turísticos; aumentando a inserção competitiva dos produtos turísticos no mercado internacional; ampliando o consumo do produto turístico no mercado nacional e aumentando a taxa de permanência e gasto médio do turista.

No Maranhão, um dos principais pólos turísticos é o Pólo São Luís que envolve cinco municípios, a saber: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Alcântara e Raposa. Dessa forma, o presente estudo procurou compreender o desenvolvimento do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís, a partir da implementação dos módulos operacionais propostos pelo MTur. Para isso, foi feita uma pesquisa de campo

¹ Os módulos operacionais foram os instrumentos criados pelo MTur para facilitar a operacionalização do Programa de Regionalização, esses módulos orientadores não são necessariamente sequenciais e devem levar em consideração os diferentes níveis de desenvolvimento turístico de cada região.

com os principais representantes do *trade* público e privado para analisar suas percepções a respeito da implantação do Programa.

1.1 JUSTIFICATIVA

O Programa de Regionalização é uma estratégia do Governo Federal e do Ministério do Turismo, para estimular o crescimento do setor turístico no país. Por ser um Programa relativamente recente e também o fio condutor da política de turismo no Brasil nos últimos anos, é necessário que sejam realizadas pesquisas a respeito do tema, para que se conheça de forma mais ampla o próprio Programa e suas diretrizes operacionais e políticas. Também se deve investigar as dificuldades encontradas e ainda os resultados já alcançados em sua implantação.

Verificada a relevância da gestão pública para o planejamento turístico de uma região - uma vez que a ação governamental impacta, direta ou indiretamente, parte significativa dos demais aspectos que influenciam na dinâmica do turismo - além da importante atuação da iniciativa privada no que tange ao fomento da atividade turística no Maranhão, optou-se nesse trabalho, sem reduzir ou ignorar outros elementos também importantes, por investigar o Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís focando na implementação de seus módulos operacionais, afinal eles são as diretrizes de operacionalização do próprio PRT, necessários à sua realização.

Assim como em várias partes do país, as políticas públicas em turismo são um fato recente no Maranhão, os esforços do governo para desenvolver o turismo sempre estiveram direcionados a São Luís capital do Estado e porta de entrada do fluxo turístico maranhense. Por esse motivo, as ações desenvolvidas ao longo do tempo favoreceram de certa forma o município. Contudo, isso não significa que o planejamento turístico seja efetivo no destino, o que motivou a escolha da temática como forma de compreender os avanços desse planejamento ao longo do tempo e sua adequação ao cenário nacional.

A escolha do tema decorreu, primeiramente, de uma curiosidade pessoal acerca do assunto, já que a autora reside em São Luís, atua no desenvolvimento de políticas públicas para o município e se interessou pela elaboração do presente estudo devido à importância que tem a implantação de uma política pública de turismo, como cita Beni (2003, p. 77):

A política de turismo é a espinha dorsal do “formular” (planejamento), do “pensar” (plano), do “fazer” (projetos e programas), do “executar” (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do “reprogramar” (estratégia) e do “fomentar” (investimentos e

vendas) do desenvolvimento turístico do país ou de uma região e seus produtos finais.

A partir da afirmação do autor fica evidente a relevância do desenvolvimento de políticas públicas eficazes, capazes de promover o fomento da atividade turística de forma sustentável, através de diretrizes políticas e operacionais integradas.

Decidiu-se pelo referido tema com base no entendimento de que uma análise sobre os módulos operacionais do Programa de Regionalização conseguiria dimensionar a realidade do desenvolvimento do PRT no Pólo São Luís, sendo uma forma de compreender os resultados e dificuldades na implementação do próprio Programa na região.

O presente estudo servirá como subsídio para que os alunos do Curso de Mestrado Profissional da Universidade de Brasília, bem como de outras instituições de ensino em turismo, ampliem o conhecimento sobre os vetores de direcionamento das políticas de turismo criadas pelos poderes públicos para contextos específicos. Afinal, espera-se que elas auxiliem no desenvolvimento e normatização do setor turístico em âmbito Nacional, Estadual, Regional e Municipal.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A temática abordada abrange o problema que envolve a implementação do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís, refletindo as tendências de fragmentação e setorialização dos processos políticos, mas acima de tudo, a interferência de padrões peculiares de comportamento político no Maranhão, baseados no patrimonialismo, que pode chegar a exercer uma influência significativa na definição das políticas públicas (CARVALHO, 2006). Isto significa, no contexto maranhense, que é preciso analisar as instituições no sentido de apreender se elas realmente exercem papel importante nos processos decisórios do turismo no local.

O presente trabalho reflete sobre a atual Política Nacional de Turismo. Focaliza, principalmente, os resultados e dificuldades do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís - MA na implementação dos módulos operacionais. A partir desses resultados e dificuldades, procurou-se compreender a importância do papel do Estado (poder público), da iniciativa privada, bem como as políticas públicas adotadas na busca do desenvolvimento turístico local.

Apesar das dificuldades encontradas ao longo da realização da pesquisa, como o próprio fato de ser um tema recente, além dos entraves administrativos apresentados pelos

gestores públicos no Pólo São Luís, acredita-se ter sido possível responder às seguintes questões de pesquisa: Que resultados do Programa de Regionalização foram atingidos pelo município de São Luís de acordo com a percepção do *trade* turístico? Esses resultados estão em consonância com os módulos operacionais estabelecidos pelo Ministério do Turismo?

1.3 OBJETIVOS

Buscando responder às questões de pesquisa foram estabelecidos os objetivos geral e específicos como segue:

1.3.1 Objetivo Geral

Avaliar os resultados e dificuldades do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís a partir dos módulos operacionais definidos pelo Ministério do Turismo.

1.3.2 Objetivos Específicos

Como desdobramentos do objetivo geral e para sua consecução, os objetivos específicos são:

1. Levantar o histórico das políticas públicas de turismo no Brasil, no Maranhão e em São Luís;
2. Descrever a situação do planejamento turístico do Pólo São Luís articulando-o com o Programa de Regionalização;
3. Analisar as principais ações do Programa de Regionalização no Pólo São Luís verificando resultados no que diz respeito à implementação dos módulos do Programa;
4. Examinar as percepções dos atores públicos e privados sobre a implementação do Programa de Regionalização e de cada módulo operacional no Pólo São Luís.

A dissertação apresenta-se estruturada em sete capítulos. Além da introdução e das considerações finais, foram construídos cinco capítulos que discutem desde o histórico das políticas públicas de turismo, perpassando por uma análise de avaliação de políticas públicas, a compreensão da atual Política Nacional de Turismo e do Programa de Regionalização do Turismo, além do entendimento do planejamento turístico do Pólo São Luís e da pesquisa de campo que analisou as percepções do *trade* público e privado quanto à implementação do Programa de Regionalização e de seus módulos operacionais.

Para o início da discussão teórica – segundo capítulo - buscou-se analisar a evolução do planejamento e seus conceitos, além da compreensão dos aspectos principais relacionados à avaliação de políticas públicas e às políticas públicas de turismo.

No terceiro capítulo, foi feita uma retrospectiva histórica das políticas públicas de turismo no Brasil, no Maranhão e em São Luís como forma de compreender sua evolução e aplicabilidade ao longo do tempo.

Em seguida, no quarto capítulo, foi feito um estudo sobre a atual política nacional, sua estrutura e mecanismos de trabalho desde a concepção em 2003 e o que foi realizado no Pólo São Luís até o início do ano de 2011. Foram analisados, essencialmente, os aspectos gerais do Programa de Regionalização, como forma de descentralização da gestão pública e do desenvolvimento dos municípios integradamente a partir da estruturação dos destinos em roteiros, e ainda especificamente os módulos operacionais que orientaram a implementação do Programa no Pólo, visando ampliar a competitividade do produto turístico brasileiro no mercado.

No quinto capítulo está presente a metodologia do estudo, como forma de se compreender as perspectivas metodológicas da análise, as estratégias da pesquisa de campo, o universo e a amostra da pesquisa e ainda as características da análise dos dados da pesquisa de campo.

No sexto capítulo foi feito um estudo mais detalhado do planejamento turístico no Pólo São Luís e sua evolução ao longo do tempo, além da análise de dados apoiada em entrevistas semi-estruturadas aplicadas junto a representantes públicos e privados responsáveis pela implementação do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís.

2 PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 CONSIDERAÇÕES EVOLUTIVAS E CONCEITOS DE PLANEJAMENTO

Os processos de planejamento estão intrinsecamente incutidos em todos os setores da sociedade. Vive-se sob a influência de planos, programas e projetos estabelecidos pelos governos nacional, estadual e municipal. “O planejamento, enquanto instrumento de desenvolvimento, interfere na vida das pessoas, à medida que orienta para um futuro determinado, previamente escolhido” (DIAS, 2003, p. 37). Este fato tem relação direta com os conceitos de cidadania, visto que um indivíduo inserido em uma sociedade democrática participa inevitavelmente do processo de planejamento.

É necessário que governo e comunidade tenham a consciência de que planejar é se desenvolver de forma organizada, tendo a noção da situação real e da situação que se deseja alcançar, e de como se pode alcançá-la. “É preciso planejar para se expandir” ressalta Angeli (1991, p.86). O planejamento, portanto, é fundamental ao crescimento dos países seja econômica, social ou ambientalmente.

Para que as nações possam se desenvolver é condição essencial que haja planejamento, Ruschmann (1997, p.83) considera que “o planejamento é uma atividade que envolve a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos”. A partir disso, fica evidente a importância do planejamento e da definição clara de seus objetivos para a organização de diversas atividades e para o desenvolvimento dos países.

Como possíveis documentos de planejamento existem os planos, os programas e os projetos. Os dois últimos se constituem em unidades menores que servem para detalhar o plano, o qual é um produto de maiores proporções. Já os programas correspondem a um conjunto de projetos que concretizam o plano, tornando-o mais operacional; nos projetos se concretiza o processo alcançando os objetivos (BENI, 2006).

Angeli (1991, p.12) declara: “O planejamento é uma atividade, não é algo estático, é um dever, um acontecer de muitos fatores concomitantes, que têm de ser coordenados para se alcançar um objetivo que está em outro tempo”. Assim o planejamento assume a importância de integrar ações de maneira dinâmica, que permitam a identificação das necessidades e a coerência de soluções.

Beni (2003) caracteriza o planejamento como um sistema, no qual se organiza um grande complexo de fatores, considerando um conjunto de causas e efeitos. De acordo com o autor, sistema é:

[...] um conjunto de partes que interagem de modo a atingir um determinado fim, de acordo com um plano ou princípio; ou conjunto de procedimentos, doutrinas, idéias ou princípios logicamente ordenados e coesos com intenção de descrever, explicar ou dirigir o funcionamento de um todo (2003, p.23).

A teoria geral dos sistemas trouxe uma importante contribuição para o exercício da gestão, os sistemas são classificados como abertos ou fechados². O sistema turístico está classificado como sistema aberto, cujo conceito ressalta a interação entre o meio ambiente e o meio externo que mantém um relacionamento dinâmico recebendo várias entradas e saídas, respectivamente, os *inputs* e *outputs*.

É primordial o planejamento dos sistemas turísticos com a finalidade de definir as diretrizes básicas que articulam as políticas de turismo de um estado, região ou município. Esse planejamento visa definir as diretrizes que deverão orientar as decisões para o desenvolvimento das ações de turismo, os tipos e a forma da atividade, além dos mercados e metas a serem alcançados.

O planejamento dá coerência às atividades em prol do crescimento do turismo, ordenando o espaço geográfico, qualificando a mão-de-obra, preservando o patrimônio e

² “Os sistemas fechados são os sistemas que não apresentam intercâmbio com o meio ambiente que os circunda, pois são herméticos a qualquer influência ambiental, em contrapartida os sistemas abertos apresentam relações de intercâmbio com o ambiente, através de entradas e saídas. (BENI, 2003, p. 19)”.

estruturando serviços. Busca-se assim, a construção de uma realidade sistêmica e dinâmica com acompanhamento para que o sistema turístico funcione.

De acordo com Petrocchi (1998, p. 61) “o turismo depende da população em todos os aspectos, para a imprescindível hospitalidade e os investimentos necessários”. O autor afirma, ainda, que o planejamento do turismo deve estimular a criação de um programa de conscientização da população para que ela se aproprie da significativa importância do turismo.

De outra forma, o poder público não pode ficar à margem dessa atividade que interfere nos processos socioeconômicos desenvolvidos pelas comunidades, Castelli (2001, p.52) clarifica o papel do setor público em relação ao desenvolvimento da atividade turística:

Corresponde ao setor público a realização das atividades de promoção, expansão e captação de correntes turísticas e de adequação e regulamentação normativa do funcionamento das empresas, estímulo e facilidade e desenvolvimento da oferta turística mediante determinadas planificações, bem como mediante canais creditícios apropriados, e o estabelecimento de estímulos fiscais. Também corresponde ao setor público normas correspondentes para regular a exploração dos valores e atrativos. Atenção especial merece, nesse sentido, o tratamento adequado da ordenação urbanística, a defesa da paisagem e a criação da infraestrutura tanto de acesso com de serviços urbanos.

De acordo com Castelli, a incorporação do turismo nas estratégias de desenvolvimento por parte do poder público será de acordo com a importância que o turismo tenha dentro da política definida para o local e somente a partir dessas definições é que a atividade poderá ganhar organização e estrutura.

O desenvolvimento da atividade turística depende em grande parte das ações dos governantes, as quais são demonstradas por meio das políticas definidas para a sua atuação. Dessa maneira a política de desenvolvimento do turismo pode se constituir numa forma efetiva de intervenção do poder público na regulamentação, ordenamento e fiscalização da atividade.

Os planos de desenvolvimento definidos pelos governos para o turismo são uma estratégia de intervencionismo, pois por meio dos planos criam-se programas e projetos que serão desenvolvidos em grande parte por financiamento do próprio governo, incentivos fiscais ou parcerias público-privadas (BENI, 2006).

Um dos maiores entraves à execução do planejamento do turismo está na ausência ou debilidade da gestão local, que permeia a ação de agentes públicos e privados. A

premissa maior das políticas públicas se fundamenta no planejamento das ações voltadas à comunidade, dessa forma, não devem ser levados em consideração interesses particulares de atores públicos e/ou privados.

Para melhor compreensão do presente estudo foi utilizado o conceito de planejamento adotado por Ruschmann (1997) que sugere o estabelecimento de condições favoráveis para atingir os objetivos propostos, e assim, para fins de planejamento de políticas públicas é necessária a definição de uma forma de avaliar a execução das políticas adotadas e seus resultados alcançados.

2.2 ASPECTOS CONCEITUAIS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são “ações do Estado orientadas pelo interesse geral da sociedade” (BARRETO et al, 2003, p.33); dessa forma, de modo geral, correspondem ao conjunto de ações executadas pelo Estado, responsáveis por considerar as necessidades de sobrevivência de toda a sociedade. Convém destacar que a política pode até ser exercida pelo conjunto da sociedade, todavia, a política pública é exclusiva do Estado, relacionada diretamente ao bem de uso comum. Segundo Morin & Kern (1995, p. 143):

[...] a política deve tratar da multidimensionalidade dos problemas humanos. Ao mesmo tempo, como o desenvolvimento se tornou um objetivo político maior e a palavra desenvolvimento significa (certamente de forma pouco consciente e mutilada) a incumbência política do devir humano, a política se incumbe, também de forma pouco consciente e mutilada, do devir dos homens no mundo. E o devir³ do homem no mundo traz em si o problema filosófico, doravante politizado, do sentido da vida, das finalidades humanas, do destino humano.

O autor analisa que a política deve tratar dos mais variados aspectos relativos aos problemas humanos. Corroborando com essa idéia; Bovo (2006, p. 17), garante que a política, sem propostas de políticas públicas, “[...] corre o risco de tão somente concentrar-se na distribuição de poder entre os agentes políticos e sociais e deixar de resolver as necessidades apresentadas pela demanda da sociedade e pela vontade coletiva [...].”

Depreende-se da reflexão de Bovo que há uma grande necessidade da aplicação de políticas públicas para assegurar os direitos dos cidadãos e da uma sociedade. Perret (2007) comenta que as políticas públicas são o conjunto de dispositivos de ações, implementadas em consequência das decisões de uma ou várias autoridades públicas, no intuito de alcançar

³ Diz o DEVIR que “Tudo que existe” é conduzido por um fluxo (de energia, de alterações) constante, HERÁCLITO (séculos V e VI a.C., Éfeso): para efeito de estudo é considerado o criador desse conceito.

um objetivo ou de atingir uma finalidade ligada ao interesse geral. E esse interesse geral é que deve ser mantido para garantir o desenvolvimento das comunidades.

“As novas concepções de política para o desenvolvimento [...] propõem a inclusão social como via fundamental para alcançar produtividade, progresso tecnológico e competitividade (...)” (AQUINO, 2000 apud AZEVEDO, 2002, p. 185). Seguindo a mesma linha de raciocínio Hofling (2001) afirma que a política pública “é o Estado implantando um projeto do governo, através de programas, de ações voltadas para os setores específicos da sociedade” (2001, p.31 apud BARRETTO et al, 2003. p.33). Desse modo, ratifica-se como relevante a inserção da comunidade no processo de desenvolvimento de políticas públicas que favorecerão vários setores para o bem-estar da sociedade.

Beni (2006) ressalta a importante presença coadjuvante da iniciativa privada ao lado do Estado ao se desenvolverem ações de cunho coletivo. Fica explicitada, portanto, a importância da união entre o poder público e a iniciativa privada. Entretanto, cabe ao Estado a gerência das ações e a responsabilidade pela obtenção de resultados positivos.

A formulação de política pública supõe a existência, na estrutura governamental, de um grupo de atores políticos que identifiquem os problemas (ou suas respectivas causas) para direcionar os recursos financeiros, a fim de alcançar as metas almejadas pela sociedade, a quem de fato devem se direcionar tais políticas.

Após a formulação “faz-se importante a implementação da política pública, e para isso, é essencial que se apresentem duas dimensões, ou seja, os objetivos e a metodologia que é a maneira pela qual se pretende atingir esses objetivos” (ARRETCHE, 2001, p.62). O que geralmente ocorre é um distanciamento entre os formuladores originais e os implementadores da política, a partir disso Pressman e Wildawsky (1984, p. 57) analisam que o “dilema da implementação é envolver vários atores em vários níveis de decisão”. Por meio dessa análise percebe-se as dificuldades na implementação de políticas públicas, exatamente porque os interesses são conflitantes.

Posterior à implementação, tem-se a última etapa do processo, que é a avaliação. A avaliação consiste em um instrumento fundamental no processo de reconfiguração política, econômica e social.

A avaliação tem como característica ampliar a transparência e *accountability* – algo que, recentemente tem sido preocupação maior da sociedade e do Estado brasileiro.

Antero (2008, p. 801) identifica que “a avaliação como conhecemos hoje é relativamente recente na história da humanidade...” e complementa: “grande parte da expansão e desenvolvimento da teoria e prática da avaliação só se deu na metade do século XX”.

Entretanto, dada a importância da avaliação, no fim da década de 1970 e início da década de 1980 – nos Estados Unidos – grande parte das agências federais americanas já tinha sistemas desenvolvidos de avaliação (Weiss, 1998).

Pesquisas e estudos sobre avaliação – no Brasil – só foram começar a surgir na década de 1980 e 1990 – principalmente com o debate sobre a crise do Estado (ANTERO, 2008).

Como característica de pesquisa, a pesquisa básica e a avaliativa se diferenciam. A pesquisa básica preocupa-se com a criação do conhecimento, enquanto a pesquisa avaliativa reflete sobre as questões e valores relacionados ao desenvolvimento de ações dos representantes sociais que geram políticas e os reflexos dessas intervenções na sociedade – quanto a seus efeitos e valor social (WEISS, 1998; ANTERO, 2008).

Rua (2003, p.1) conceitua avaliação:

Avaliação formal é um julgamento sistemático dos processos ou dos produtos de uma política programa ou projeto, tendo como referência critérios explícitos, a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da accountability.

O conceito da autora diferencia claramente a pesquisa avaliativa da pesquisa básica quando ela inclui a palavra julgamento – ou juízo de valor – que, não é a principal característica na pesquisa básica. Além disso, a existência de critérios explícitos é muito importante para a avaliação, que busca sempre a melhoria das decisões dos gestores institucionais, o aprendizado e a transparência.

De outra forma, falando sobre avaliação, Weiss (1998, p.77) declara:

Avaliação é uma análise ponderada e sistemática (“systematic assessment”) da operação e/ou dos resultados de uma política ou um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política.

As duas autoras focalizam a comparação entre os padrões e os resultados/operação e a busca da melhoria de programas e/ou políticas.

No turismo, a avaliação de políticas públicas tem papel significativo para o crescimento da atividade no país, embora essa avaliação ainda seja muito incipiente. A

análise da efetividade dos programas e projetos implementados para seu desenvolvimento nem sempre é tarefa fácil, desde que há uma grande dificuldade em demonstrar que os resultados encontrados estão relacionados causalmente às políticas adotadas. Esse fato se deve, entre outros fatores, à inexistência – ou quase – de critérios e indicadores claros, reconhecidos e aceitos bem como da frágil formação dos dados referentes à atividade turística.

Quanto aos critérios de avaliação, de acordo com Rua (2003) há cinco principais: eficácia, eficiência, efetividade, equidade e sustentabilidade. Os indicadores ou sistemas de avaliação no turismo deveriam incluir esses critérios buscando explorá-los de acordo com as características e especificidades da atividade turística.

De outra forma Stufflebeam e Shinfield (1993, p.183) conceitua a avaliação de políticas públicas como:

Um processo de identificação, coleta e apresentação de informação útil e descritiva acerca do valor e do mérito das metas, da planificação, da realização e do impacto de um determinado objeto, com o fim de servir de guia para a tomada de decisões, para a solução dos problemas de prestação de contas e para promover a compreensão dos fenômenos envolvidos.

Sendo assim, as políticas públicas tornam-se necessárias para garantir a tomada de decisões coerentes para atingir as metas estabelecidas pelos governos às suas regiões. Contudo, até a etapa final que consiste na avaliação propriamente dita, há outras etapas antecedentes tão importantes quanto à avaliação em si, quais sejam: o Planejamento, a Estruturação, a Implementação e a Revisão. Para cada uma dessas fases propõem-se quatro distintos tipos de avaliação, a saber: de Contexto, de Insumos, de Processos e de Produtos (STUFFLEBEAM, 2003).

As iniciais de cada um dos quatro tipos de avaliação baseados no contexto, no insumo, no processo e no produto originaram o anagrama CIPP⁴, pelo qual o referido modelo teórico ficou conhecido mundialmente (FITZPATRICK, SANDERS y WORTHEN 2004 Apud ANDRIOLA, 2010, p. 2). Esse tipo de avaliação busca determinar as discrepâncias entre o que foi pretendido e o que foi efetivamente alcançado, empregando, para tal, dados qualitativos que possibilitam ao avaliador emitir juízo de valor acerca da qualidade das possíveis diferenças presentes no antes e no depois da execução da atividade.

⁴ Sigla em inglês (Context, Input, Process and Product).

A avaliação é uma atividade intrínseca ao ser humano, uma vez que realizamos vários julgamentos a todo o momento mesmo sem chamar de “procedimento de avaliação”, o que define esse procedimento, segundo Cohen e Franco (2004), é a ênfase na objetividade, a informação suficiente e a utilização de métodos rigorosos para chegarmos a resultados finais válidos e confiáveis. Para Weiss (1998) a avaliação tem seu uso bastante elástico e abrange o julgamento de diversas naturezas.

É importante ressaltar que a finalidade da avaliação não é simplesmente apontar uma política pública como exitosa ou fracassada. De acordo com Rua (2003, p. 1) “muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão”. Assim, a avaliação representa uma importante ferramenta de gestão.

Intrinsecamente à avaliação das políticas públicas é necessária uma avaliação também dos programas propostos a partir dessas políticas. Segundo Rossi a avaliação de programas consiste na:

Utilização de metodologias de pesquisa social para investigar, de forma sistemática, a efetividade de programas de intervenção social que foram adaptados ao seu ambiente político e organizacional e planejados para conformar a ação social numa maneira que contribua para a melhoria das condições sociais (1999, p.02).

O Ministério do Turismo no ano de 2010 publicou um documento de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo, em que analisa a trajetória histórica dele em quase sete anos.

Para essa avaliação do PRT, o MTur definiu uma metodologia específica que visava ao “(...) enfoque na gestão do conhecimento, não se limitando apenas a identificar o que funcionou ou não funcionou bem (...)” (MTur, 2010, p. 19).

Entre os objetivos da avaliação do PRT estavam (MTur, 2010, p. 18):

- Construir, coletivamente, as dimensões, variáveis e indicadores do Programa de Regionalização do turismo;
- Realizar pesquisa junto a atores estratégicos vinculados ao Programa de Regionalização do Turismo, por meio da realização de oficinas, entrevistas qualificadas e aplicação de questionários de avaliação;

- Sistematizar as lições aprendidas e propor recomendações para melhoria, ampliação e sustentabilidade do Programa de Regionalização.

O que se percebe, no entanto, na avaliação proposta pelo MTur é um diagnóstico do Programa de Regionalização em sua totalidade e de forma muito ampla, sem levar em consideração as nuances pertinentes a cada região. Além disso, os indicadores definidos pelo estudo ainda não têm condições de ser mensurados e acompanhados (MTur, 2010).

Para a realização do estudo o MTur - em parceria com o IADH (Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano) - reuniu atores, instituições e beneficiários vinculados direta ou indiretamente ao Programa nas diversas Unidades da Federação. O próprio MTur reconhece a existência de pontos críticos na gestão do turismo no país, pautados principalmente na “ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor.” (...) e na “Insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro.” (MTur, 2010, p. 16).

Os resultados obtidos pelo estudo demonstram que ainda há muito o que ser feito. Em relação aos recursos financeiros⁵, 73% dos respondentes afirmam que não são suficientes para atender às necessidades do Programa; grande parte dos entrevistados da iniciativa privada afirma que o fluxo de informações do Programa circula apenas no setor público; que falta ainda uma maior compreensão do papel das instâncias de governança e 51,6 % atribuem ao marketing a importância de ferramenta para a roteirização turística, entre outros itens apontados na avaliação.

Em relação aos módulos operacionais, o relatório do MTur identificou alguns pontos relevantes como a linguagem utilizada pelos módulos operacionais foi identificada como simples e de fácil entendimento; entretanto, há problemas na distribuição dos módulos, sendo a quantidade insuficiente de acordo com os entrevistados. O estudo identificou também que um dos maiores entraves apontados ainda consiste no deficiente processo de monitoramento e avaliação.

O resultado final da avaliação do PRT aponta algumas recomendações no decorrer do processo para o fortalecimento da Regionalização em todo o país. As orientações são apontadas em todos os níveis, seja em instância nacional por meio do MTur, seja em

⁵ O Estudo não cita os valores financeiros.

instância estadual por meio das secretarias de estado e instâncias de governança, seja em nível local por intermédio dos municípios, iniciativa privada e comunidade (MTur, 2010).

Diversos autores caracterizam o processo de avaliação de políticas públicas como um levantamento sistemático de dados e sua comparação com padrões pré-definidos, contudo, outros autores defendem a sua utilização como instrumento auxiliatório no processo decisório. Mas de maneira geral, todos reconhecem que a avaliação é um instrumento para maximizar a eficácia (em termos de fins alcançados) e a eficiência (do ponto de vista da economicidade dos meios) dos programas governamentais (ARRETCHE, 2001).

O propósito essencial de qualquer avaliação é garantir o bom desempenho dos programas propostos, identificando problemas e limitações, potencialidades e alternativas, de modo a coletar subsídios que possam ser retroalimentados no processo de planejamento e formulação de políticas públicas.

Na literatura existem variados enfoques ou modelos de avaliação. Segundo Cavalcanti (2008) quatro tipos de avaliação para as políticas públicas podem ser identificadas, são elas: avaliação ex-ante, avaliação ex-post ou somativa, avaliação formativa ou de processo e monitoramento.

A primeira delas, a avaliação ex-ante, pode ser entendida como um instrumento para medir a viabilidade do programa a ser implementado, tendo como objetivo a identificação de prioridades e metas.

A avaliação ex-post analisa em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores, podendo ser agrupados em resultados esperados e resultados não-esperados. De acordo com Cavalcanti (2008) o objetivo principal desse modelo de avaliação é analisar a eficácia e eficiência de um programa e seus resultados.

A avaliação de processo em que os resultados de um programa são focalizados, assumindo um caráter somativo, essa modalidade é realizada ao final da fase de implementação.

O monitoramento é um processo sistemático e periódico de análise da gestão, funcionamento e desempenho de programas e projetos (CAVALCANTI, 2008).

Em contrapartida, a partir de autores como John Bulmettis e Phyllis Dutwin (2000) e Joan L. Herman et alii (1987), identificaram-se outras características de modelos de avaliação de políticas públicas, a saber (MACEDO SÁ, 2005):

- O modelo baseado em objetivos, quando estes estão claramente definidos e constituem parâmetros explícitos para o trabalho de avaliação;
- O modelo voltado para a tomada de decisão (ou orientado para a gestão), ou seja, para obter informações que permitam a tomada de decisões em relação ao futuro do programa;
- O modelo livre de objetivos (“goal free model”) quando o avaliador se debruça sobre os resultados efetivamente alcançados, independentemente do que estabeleciam os objetivos iniciais;
- O modelo transacional ou orientado para os participantes, dentro do qual o avaliador é um observador participante e se estabelece uma interação entre avaliador e avaliados; esse modelo é usado principalmente em monitoramento e avaliação de processo;
- O modelo do contraditório (“adversary oriented” ou “advocacy oriented”), quando deliberadamente se pretende chegar à avaliação contrastando pontos de vistas divergentes, como em um júri;

Corroborando com Macedo Sá, Holanda (2003, apud Nascimento, 2008) entende que o processo de avaliação pode ser desenvolvido em diversos níveis e sob diferentes enfoques, pressupondo a explicitação de um modelo de avaliação. O autor identifica também os seis tipos de modelos de avaliação de políticas públicas citados acima.

O modelo baseado nos objetivos “resgata a teoria subjacente ao programa, a partir dos seus objetivos e da lógica interna que define as inter-relações entre os diferentes fatores que podem ser considerados essenciais para a realização desses objetivos” (HOLANDA, 2002, p.5).

Assim, a avaliação aqui proposta baseia-se na busca pela identificação dos resultados, efeitos ou impactos do PRT no Pólo São Luís por meio dos objetivos

estabelecidos pelo MTur, percebendo sua relevância e sustentabilidade, relacionando-as com esses mesmos objetivos estabelecidos quando de sua concepção ou formulação.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

O turismo hoje é uma das atividades mercadológicas que vêm se fortalecendo significativamente ao longo dos anos no Brasil. De acordo com dados divulgados pelo Banco Central (BC) em janeiro de 2011, o ano de 2010 registrou a entrada recorde de dólares no Brasil por meio dos gastos de turistas estrangeiros: US\$ 5.919 bilhões em divisas. O valor é 11,58% superior ao registrado em 2009. O recorde histórico mostra que o país está no caminho certo e a estratégia de fazer com que o turista fique mais tempo no Brasil tem funcionado, afirmou o ministro do Turismo, Pedro Novais (MTur, 2011).

Devido ao seu processo de crescimento, o setor vem sendo acompanhado com maior atenção pelos poderes públicos que passam a se preocupar em fomentar políticas de regulamentação e incentivos à atividade turística. Em consequência da importância dada pelo poder público, passa-se a inserir o turismo nas políticas públicas, trabalhando-o de maneira planejada, com metas e ações pré-estabelecidas, ratificando a necessidade do planejamento das ações para o fortalecimento das políticas públicas.

É imprescindível estabelecer objetivos no planejamento das políticas públicas, para que se possa zelar pela preservação histórica, cultural e natural dos destinos, criar condições de melhoria nos equipamentos e serviços e permitir o bem-estar de autóctones e visitantes. Nesse sentido, o plano de desenvolvimento é fundamental na determinação das prioridades que estimularão o crescimento do turismo em cada região (RUSCHMANN, 1997).

O Brasil é um país de dimensões e variedades inigualáveis, são oito mil quilômetros de praias somadas às belezas da Amazônia e do Pantanal, possuindo ainda aspectos culturais valiosíssimos. Em contrapartida, suas desigualdades sociais são imensas, com destaque para seu perfil concentrador de renda; surge daí a significativa necessidade do turismo, afinal, “o modelo de turismo aberto transforma os moradores de uma região em investidores” (PETROCCHI, 1998, p.21). Assim, por meio de uma atividade turística organizada, podem emergir oportunidades de todos os lados, para os pequenos e grandes investidores e para a comunidade, que passa a ter a oportunidade de se qualificar como

profissional do setor e ajudar a transformar o turismo numa atividade verdadeiramente inclusiva.

Poucas atividades no planeta são capazes de aproveitar tão primorosamente as potencialidades de uma localidade, como a atividade turística. De forma planejada, ela é capaz de desenvolver áreas com economia incipiente e torná-las regiões de entrada de divisas estrangeiras, na medida em que modifica a situação socioeconômica, explorando, sustentavelmente seus patrimônios naturais e culturais (RUSCHMANN, 1997).

Apesar de não poder ser considerada uma atividade ideal, não impactante e não poluente, o turismo bem planejado tem a capacidade de gerar empregos aproveitando o capital humano local, incentivando a produção cultural e atraindo pessoas que efetuarão gastos e alavancarão a economia. Provoca também o dinamismo da produção local de bens e serviços, melhorando a infra-estrutura. Por esse motivo, torna-se tão importante a preocupação com o planejamento da atividade e a avaliação das políticas públicas criadas para orientar sua execução.

Com o crescimento do turismo, impõe-se a elaboração de políticas públicas aplicáveis às localidades, aproveitando seus potenciais através da participação ativa da comunidade e dos órgãos públicos. Para Castro (2004, p.09) “Compete às políticas públicas estabelecer diretrizes orientadoras através do planejamento de estratégias, identificando necessidades e problemas nos mais variados segmentos (...)”. De acordo com a autora o planejamento de estratégias é essencial para o fomento das políticas públicas, no turismo, esse planejamento deve levar em consideração a participação de diversos atores do *trade*.

Os municípios potencialmente destinados ao turismo precisam da participação de atores públicos para a efetiva implementação dessas políticas; é com o apoio deles que os equipamentos e serviços disponíveis ao público apresentarão condições de serem oferecidos com qualidade; são eles que formularão as diretrizes básicas de proteção ambiental, de divulgação e promoção dos valores culturais e de incentivo ao turismo interno e ao turismo internacional.

Para o fortalecimento da atividade turística “deve-se entender por Política de Turismo o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país, determinando as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado (...)” (BENI, 2003,

p.101). Por isso para o desenvolvimento dos municípios e posterior consolidação da atividade as políticas são essenciais, pois determinarão as prioridades das ações em cada localidade.

A partir dessas prioridades, serão definidos os passos de cada uma das ações realizadas. Segundo Cruz (2000, p.33) “(...) política pública é de fundamental importância para os rumos futuros do setor turismo no país, já que há uma intrínseca relação entre planejamento governamental e política pública”. Dessa forma, a política pública nada mais é que o vetor de direcionamento do processo de planejamento, sendo um instrumento de resposta do poder público aos efeitos negativos do desenvolvimento.

Cabe ao Estado primar pelo planejamento e por todos os outros fatores essenciais ao desenvolvimento do turismo. Convém ressaltar, entretanto, que as organizações públicas necessitam da mútua cooperação com as empresas privadas convergindo, assim, para um objetivo comum, o de desenvolver a atividade turística.

Para o desempenho satisfatório das políticas públicas de turismo há de se acompanhar e avaliar tais políticas, segundo Hall (2001) no setor de turismo a avaliação e monitoramento são fundamentais na medida em que:

- Avaliam o grau de necessidades de políticas e intervenções do governo;
- Possibilitam o teste de hipóteses referente ao funcionamento do processo, a natureza dos resultados e a eficiência dos programas;
- Especificam sobre resultados e impactos da política;
- Medem a eficiência e relação custo-benefício das políticas e planos de turismo em termos dos recursos financeiros, humanos e de capital.

As políticas públicas prestam-se a estabelecer regras a serem respeitadas e prazos a serem cumpridos, pois, sem estes parâmetros, o setor está destinado ao insucesso. Segundo Barretto (2003 p.35) “Grande parte dos impactos negativos atribuídos ao turismo pelos geógrafos e antropólogos, deve-se à falta de políticas para prevenir os problemas suscitados”, reforçando assim, a importância das políticas públicas para minimizar os problemas inerentes à atividade turística.

É de responsabilidade do Estado montar infra-estrutura básica, urbana e de acesso e à iniciativa privada cabe oferecer os serviços e disponibilizar os equipamentos turísticos. As ações implementadas devem ser flexíveis, a ponto de permitirem a inclusão de novas práticas, e serem suficientemente objetivas, para otimizar os resultados.

Do ponto de vista cultural, convém despertar nos visitantes a idéia de intercâmbio com os bens materiais e imateriais da localidade, mas para isso é necessário o engajamento da comunidade e do poder público em adotar políticas de preservação e conservação desses recursos, desde os monumentos históricos à gastronomia (RUSCHMANN, 1997).

Na questão ambiental deve ser ressaltado tanto aos visitantes, quanto à comunidade, que os rios, os mangues, as praias e todo e qualquer bem ambiental são imprescindíveis para o local, devendo existir também, ações públicas de minimização de impactos negativos.

Com todo o exposto, fica nítida a fundamental importância do planejamento público e sua atuação por intermédio das políticas públicas junto aos atores de desenvolvimento da atividade turística. “A ação do Estado é exercida, portanto, em primeiro lugar, por meio da política e, numa etapa concomitante e seqüencial, dos programas previstos no planejamento” (BENI, 2003, p.79).

A política de turismo deve ser entendida em sua complexa totalidade, agregando todos os seus componentes, afinal a atividade apresenta uma grande diversidade de atuação e as políticas, vale ressaltar, apresentam-se intersectorizadas, cabendo ao Estado, a obrigatoriedade de ações de proteção do meio ambiente, preservação do patrimônio histórico e do bem-estar social.

Não é tarefa fácil o entendimento das políticas públicas para o turismo, visto que, as mesmas demoraram a ser aplicadas no Brasil e o setor ainda não se apresenta completamente estruturado nos mais variados municípios do país. Na grande maioria das regiões turísticas muito ainda tem de ser feito, ou seja, muitas políticas públicas terão de ser implementadas, outras revisadas e tantas outras criadas, até que se consiga efetivamente, uma atividade mais organizada e a maioria dos anseios do setor turístico respondidos (BENI, 2006).

Para entendimento deste trabalho, foi utilizado o conceito de políticas públicas adotado por Beni (2003) que o caracteriza como um conjunto de diretrizes básicas para atingir os objetivos globais para o turismo, determinando as ações prioritárias do Estado.

No capítulo seguinte será analisada a evolução histórica das políticas públicas de turismo.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL, NO MARANHÃO E EM SÃO LUÍS

3.1 HISTÓRICO NACIONAL

No Brasil, as políticas públicas de turismo são um fenômeno relativamente recente. Durante um longo tempo foram negligenciadas, sofreram com a ausência de uma integração com as demais políticas setoriais, além de não possuírem objetivos, metas, prioridades e metodologia definidas pelos governos em nível nacional e local. Conseqüentemente, o estudo do tema ainda é incipiente e necessita maior reflexão. “A ausência, por longo período, de políticas públicas em relação ao turismo e à capacitação de recursos humanos para o setor, deixou marcas profundas” (AZEVEDO, 2002, p.185).

A partir de 1938 é que surgem os primeiros sinais de intervenção do Estado na atividade turística quando do surgimento do Decreto-Lei Nº 406, o qual estabelecia “autorização governamental para a atividade de venda de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias” (FERRAZ, 2000 apud DIAS, 2003, p.128). No ano de 1939 em 27 de dezembro, foi criado o Decreto-Lei Nº 1.915 que instituiu a Divisão de Turismo “(...) que pode ser considerado o primeiro organismo oficial de turismo da administração pública federal” (DIAS, 2003, p.128).

Ao longo dos anos 40 novas tentativas de organizar o setor turismo no Brasil foram feitas. Em 1940, o Decreto-Lei Nº 2.440 foi instituído para tratar exclusivamente das agências de viagens. Em 1946, a Divisão de Turismo foi extinta, e então as agências ficaram sujeitas ao registro no Departamento Nacional de Imigração e Colonização, organismo que teve a responsabilidade de assumir o turismo no país. Porém, todas essas ações caminhavam timidamente, sendo pouco produtivas. Naquele momento percebia-se uma clara relação entre legislação e políticas públicas.

Apenas em 1958, por meio do Decreto-Lei Nº 44.863, de 21 de novembro, foi criada a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) que segundo Dias (2003, p.129) “(...) foi um primeiro esforço de articulação de uma Política Nacional de Turismo”. Sua criação indicou um início de preocupação por parte do governo federal em elaborar e executar normas que regulamentassem a atividade turística, confirmado três anos depois com a criação da Divisão de Turismo e Certames, atrelada ao Ministério da Indústria e do Comércio. Entre suas funções estava a de executar as diretrizes da Política Nacional proposta, que acabou por não ser efetivada, já que a grande preocupação da COMBRATUR e da Divisão de Turismo e Certames, era regulamentar o funcionamento das agências de viagens – o setor que mais recebia atenção do poder público.

A COMBRATUR acabou sendo extinta no ano de 1962, comprovando a fragilidade da Política Nacional de Turismo, que veio a ser reformulada em 1966 com a criação do Decreto-Lei 55, de 18 de novembro de 1966, que define a Política, criando o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) (CRUZ, 2000). À EMBRATUR caberia o papel de normatizar as empresas prestadoras de serviços turísticos, facilitando incentivos fiscais à construção de equipamentos e serviços, além de executar as diretrizes que norteariam a atividade de turismo.

Ainda em 1966 a Divisão de Turismo e Certames foi extinta e no ano subsequente, em 16 de janeiro, instituiu-se o Sistema Nacional de Turismo, por meio do Decreto-Lei Nº 60.244 “constituído pela EMBRATUR e pelo Ministério das Relações Exteriores” (DIAS, 2003, p.130). Com esses dois últimos Decretos, estabeleceu-se certa estrutura administrativa no país por meio de planejamento e ações, o que de alguma forma contribuiu para a melhoria da atividade turística no Brasil como afirma Beni (2006, p. 23):

Apesar da existência de diplomas legais anteriores que legitimavam algumas políticas públicas para o turismo no Brasil e que contribuíram para a organização do setor, em 1966 é criada uma estrutura federal para a administração do turismo (...) e a partir dessa data deu-se, portanto, o grande passo para que o país ingressasse no grupo dos países desenvolvidos, pois colocava o turismo, até então marginalmente considerado, como integrante do sistema produtivo.

Após essa iniciativa mais incisiva sobre o turismo no ano de 1966, buscou-se ao longo do tempo promover recursos financeiros aplicáveis ao turismo. Dessa maneira surge, em 1971, pelo Decreto-Lei Nº 1.191 o FUNGETUR (Fundo Geral do Turismo), responsável por investimentos em empreendimentos privados e na infra-estrutura. De

acordo com Cruz (2000 apud DIAS, 2003) este é o primeiro ato público federal que prioriza o turismo. Apesar dos esforços visando à implementação de uma real Política Nacional de Turismo, a organização federal apresentada ainda não era suficientemente coesa e planejada para atender a atividade turística.

A partir de 1977 esse quadro começou a ser modificado. Durante a reunião do Sistema Nacional de Turismo uma nova Política Nacional de Turismo foi apresentada. “Onze anos depois da criação da EMBRATUR, é que foi publicado um documento contendo a Política Nacional de Turismo, na II Reunião do Sistema Nacional de Turismo” (ANGELI, 1991, p.45); porém a fragilidade do setor persistia. Durante os anos posteriores muitos programas foram postos em prática, mas não havia uma congruência entre as propostas para que se configurasse de fato uma Política Nacional.

A década de 1980 “foi um período de transição, principalmente por conta da nova Constituição, que propiciou um momento de ampla discussão nacional” (BENI, 2006, p.25). Já em 1981 um novo Decreto é publicado - o de Nº 86.176, de 6 de julho, tratando da criação de áreas de interesse turístico. Em 1983 foram criados os Planos Brasil Turístico Individual (BTI) e Brasil Turístico em Grupo (BTG) e em 1987 o governo federal, preocupado com a prática da atividade em ambientes naturais, criou uma Comissão Técnica Nacional para avaliar impactos em áreas verdes.

A Constituição Federal de 1988 também trata do turismo ao prever em seu artigo 180 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”. Com o destaque do turismo na Constituição surgem significativas mudanças tanto em aspectos jurídicos quanto políticos. Para os municípios, uma das principais mudanças se deu pela descentralização político-administrativa, fazendo assim com que tivessem maior autonomia.

Em 28 de março de 1991, por meio da Lei Nº 8.181, uma nova denominação é dada à EMBRATUR, agora uma autarquia, com o nome de Instituto Brasileiro de Turismo e com atribuições de formular, coordenar e executar a Política de Turismo no país.

Todos esses esforços foram em busca de uma eficaz e coesa Política Nacional de Turismo que acabou não se concretizando, já que vários estados e municípios possuíam

órgãos oficiais de turismo trabalhando isoladamente do governo federal, ou seja, sem uma unidade nacional e sem diretrizes políticas pré-estabelecidas.

Sob a responsabilidade do então presidente Fernando Collor, o Brasil passou por uma reforma administrativa no ano de 1992 e assim o turismo ganhou um novo fôlego no cenário nacional. Segundo Becker (1999, p.187) “(...) o marco mesmo mais recente da política de turismo foi no governo Collor, em 1992”. Nesse mesmo ano o Instituto Brasileiro de Turismo lançou o PLANTUR (Plano Nacional de Turismo) a ser executado entre os anos de 1992 e 1994 - considerado como o primeiro passo para a efetiva implantação de uma Política Nacional para o Turismo. Este Plano passou a ser um documento referencial para as áreas pública e privada do setor, estabelecendo suas diretrizes e estratégias.

As iniciativas adotadas pelo governo federal durante os anos 1990 tinham uma forte característica centralizadora, as decisões eram concentradas na esfera central: o corpo técnico da EMBRATUR e o Ministério da Indústria e Comércio, com pouca participação dos demais setores envolvidos no turismo. A essa gama resumida de responsáveis cabia o futuro do setor turístico do Brasil, salientando-se que num país de dimensões continentais e com diversidades tanto naturais quanto culturais, ficaria inviável a implantação de políticas públicas desenvolvidas de forma centralizada (MTur, 2003, pág. 08).

Com o Plano Nacional de Turismo, de 1992, alguns poucos avanços puderam ser notados: vários programas específicos para a área foram criados. Mas, era claro que ainda não se possuía um Plano suficientemente estruturado e capaz de atender às expectativas da atividade.

No ano de 1994, o governo federal começou a preocupar-se em modificar esse quadro de centralização das políticas públicas, possibilitando assim a descentralização do turismo, com o lançamento, em 1996, do PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo), que, segundo Lobato (2001, p. 53), “cria as bases para a descentralização das políticas de turismo, que é reforçada na macroestratégia de Descentralização adotada pela Política Nacional de Turismo - Diretrizes e Programas, lançada em 1996”.

O processo de descentralização como se percebe historicamente é muito recente na política brasileira. O Estado sempre teve uma forte intervenção na economia, principalmente após graves crises econômicas ocorridas ao longo do tempo como forma de

manter gastos e receitas em equilíbrio. Dessa forma, construiu-se ao longo da história uma gestão centralizada, que se manteve por questões como desemprego, mudanças populacionais, efeitos de guerra, fatores sociais e outros. “Os processos de descentralização foram polêmicos, e só em poucos países se consumaram plenamente (...)” (OSZLAK, 1998, pág. 68 apud BORDINI, 2007, pág.72). Com base no autor pode-se verificar as dificuldades em implementação de gestões descentralizadas.

No turismo a gestão descentralizada é pautada no desenvolvimento endógeno que pode ser conceituado como:

(...) um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto, e da renda local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido (Amaral Filho, 1996, p. 37).

No PNMT a proposta era de desenvolver uma política descentralizada pautada em ações específicas no município, em contrapartida, as ações propostas pelo Programa de Regionalização além de basearem-se na descentralização apóiam-se no desenvolvimento de municípios integrados em regiões turísticas como forma de agregar valor aos destinos.

A capacidade da sociedade de liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno, traduz essa forma de desenvolvimento denominado endógeno, que apresenta ainda uma contínua agregação de valor sobre a produção. Nesse processo o desenvolvimento é local aproveitando as potencialidades e sendo um movimento “de baixo para cima” que é então a proposta da atual política nacional de turismo em vigor no país (MTur, 2010).

No turismo, o grande desafio em relação às suas políticas é quem deve instrumentalizá-las. De acordo com Palomo (apud QUEIROZ, 2005) o sujeito ativo da política turística deve ser o Estado, representado por um conjunto de organismos do governo e por autoridades regionais. Sugere um esquema básico para a ação estatal em matéria de política turística indicando que o Estado não pode permanecer indiferente ante os movimentos turísticos em função das repercussões que serão geradas, devendo apoiar e estimular o desenvolvimento da atividade desde que o Estado “além de contar com os

meios econômicos, possua instrumentos jurídicos, administrativos e de política para a sua ordenação e equilíbrio” (PALOMO, apud QUEIROZ, 2005, p. 34).

Analisando ainda a perspectiva de instrumentalização das políticas, Boullón (1991, pág.27) afirma que “o município constitui-se em um tipo de organização política, cuja função é administrar os interesses particulares de comunidades assentadas em determinados lugares do país, caracterizando-se por contar com uma população residente e um território sobre o qual se exerce uma jurisdição”. Por essa afirmação percebe-se a dificuldade no gerenciamento do turismo que envolve responsabilidades específicas e características muito peculiares de administração das políticas que atendem aos diversos interesses da população local.

Por conta de todas as peculiaridades que envolvem o turismo a nova proposta do Governo Federal Brasileiro em descentralizar a gestão do turismo é, desde sua concepção, cercada de complexidade pelas próprias características inerentes ao turismo. Quando se fala em elaboração de políticas públicas de turismo, é inevitável pensar nos grupos de interesse, nos valores particulares, no poder de direcionamento da atividade e nas relações entre as forças ao longo do tempo. Para Hall e Jenkins (1995, pág.2):

Algumas decisões que afetam a política da atividade turística, a natureza do envolvimento do governo no setor, a estrutura do departamento de turismo, o tipo de desenvolvimento do setor e a consciência e participação da comunidade no planejamento e política da atividade surgem no processo político.

Do que falam Hall e Jenkins depreende-se a importante relação entre poder público e comunidade no desenvolvimento das políticas públicas. Assim preocupando-se com o desenvolvimento de políticas que atendam às necessidades das gerações presentes e futuras, durante a década de 1990 foram instituídos pelo Governo Federal por meio da EMBRATUR alguns programas e projetos voltados ao desenvolvimento sustentável do turismo, entre eles, o PRODETUR-NE⁶, que se tornou um programa (BENI, 2006, p.27).

(...) por meio do qual o governo interveio na região através de ações de ordenamento e de alavancagem do processo de desenvolvimento turístico no território, notadamente com a implantação de infra-estrutura básica (transporte, saneamento, energia), instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos (...).

⁶ Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.

A intervenção do Estado em ações pontuais como a infra-estrutura é relevante no desenvolvimento das políticas de turismo. O próprio PRODETUR é um programa que trouxe inúmeros benefícios ao nordeste do país por meio de investimentos em infra-estrutura turística. No decorrer do histórico das políticas públicas de turismo fica intrínseca a preocupação do poder público na criação de programas que buscassem a melhor maneira de fomentar a atividade turística no Brasil.

Assim, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso se estendeu do ano de 1995 ao ano de 2002 e sua política para o turismo foi estruturada com base no Programa Nacional de Municipalização do Turismo. O PNMT era um programa de caráter descentralizador da gestão do turismo e seu propósito era que os estados e municípios focassem as ações nas particularidades de cada localidade e se desenvolvessem a partir de suas necessidades específicas como afirma Benevides (1996, p. 30):

O turismo como ‘fator’ de ‘arranco’ para o desenvolvimento local e mesmo indutor de um subsequente desenvolvimento regional – pelo possível papel polarizador de um lugar, no caso o município – estaria na sua possível conversão em fator estruturante e motor de um desenvolvimento diversificado e sustentado.

Entende-se pelo comentário do autor a peculiaridade do PNMT que se focava no desenvolvimento do caso específico de cada município de forma sustentável. Com isso o desenvolvimento pautado no município como citado pelo autor demonstra que o turismo pode se constituir em uma medida compensatória dos efeitos economicamente perversos, sobretudo, impostos pelo processo de globalização, o qual promove a hierarquização dos lugares e estabelece uma integração seletiva, ampliando desse modo, as condições de marginalidade nos mesmos (BENEVIDES, 1996).

A idéia do turismo de base local fundamenta-se prioritariamente em trazer efeitos positivos, quais sejam (MELLO, 2007):

- Geração de ocupações produtivas e de renda;
- Desenvolvimento participativo;
- Qualidade de vida;
- Preservação da identidade cultural da população.

De acordo com Beni (2006, p.26) o PNMT tinha como objetivo principal dar qualidade ao produto turístico por meio da conscientização dos próprios municípios e de

seus habitantes. O Programa acabou não trazendo os resultados esperados aos municípios devido aos conflitos regionais internos e às características da proposta do programa num espaço geográfico imenso e tão diferenciado quanto o do Brasil.

O PNMT era um esboço inicial de uma política descentralizada e mais participativa junto à sociedade e de acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT 1998 apud DIAS 2003, p.144) visava “implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os estados e municípios de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa”, surgindo daí um novo modelo de gestão pública no Brasil.

De acordo com os objetivos do Programa de Municipalização, a proposta estava centrada nos municípios, sugerindo sua estruturação de forma sustentável em âmbito econômico, social, ambiental, cultural e político (LOBATO, 2007).

De forma desordenada e ainda pouco consistente se dá a evolução histórica das Políticas Públicas de Turismo no Brasil, as quais foram evoluindo timidamente ao longo do tempo e que até hoje buscam sua efetiva estruturação.

No ano de 2003, com a chegada do presidente Luís Inácio Lula da Silva ao governo federal, novas propostas para a atividade foram implementadas, tendo sido reestruturado o Plano Nacional de Turismo que norteou as ações do setor do ano de 2003 ao ano de 2007 - baseado principalmente no Programa de Regionalização lançado em 2004.

Ao assumir o cargo o novo presidente cria ainda o Ministério do Turismo (MTur) em janeiro de 2003, um marco significativo para o setor. O novo Ministério foi composto por outros três importantes órgãos: a Secretaria de Políticas de Turismo, a Secretaria de Programas de Desenvolvimento e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).

De acordo com o MTur (2003, pág. 21) as metas definidas para esse primeiro Plano foram as seguintes:

- Atingir até 2006 o total de 09 milhões de turistas estrangeiros por ano, gerando divisas na ordem de US\$ 8 bilhões;
- Aumentar de 41 milhões para 65 milhões os desembarques anuais nos vôos domésticos e criar condições para gerar 1,2 milhão de novos empregos no turismo.

No ano de 2006 ocorreram 46.345.828 de desembarques domésticos e no ano de 2007 atingiu-se a marca dos 50 milhões. Contudo estes dados ficaram aquém dos 65

milhões previstos inicialmente no Plano para o final do ano de 2007 (MTur, 2007). Apesar de não atingir a meta prevista, o crescimento foi visível e reforçou a proposta do MTur de incentivar ações voltadas ao crescimento do mercado interno.

Corroborando com a afirmação do MTur, Beni (2006, p.31) cita que: “o cenário é positivo, mas exige clareza na definição dos objetivos que se pretende alcançar, assim como nas ações realizadas em prol do desenvolvimento regional do turismo pelas localidades brasileiras”. De acordo com o autor o MTur apresenta uma estrutura institucional correta, mas o que falta ainda é uma maior aproximação com os dirigentes dos municípios, onde se encontram os principais entraves à compreensão da política de turismo adotada hoje no país (BENI, 2006, p.32).

Em 2007, o Plano Nacional de Turismo proposto no início do governo do presidente Lula para nortear as ações foi substituído por um novo: o Plano Nacional de Turismo - PNT 2007/2010 - Uma Viagem de Inclusão, mantendo as mesmas bases para uma gestão política participativa e descentralizada, atingindo efetivamente o município, que é onde o turismo de fato acontece, alcançando principalmente os turistas aposentados, trabalhadores de baixa renda e estudantes de modo a fortalecer o turismo interno.

Para isso, foram estabelecidas novas metas (MTur, 2007, pág. 27):

- Preparar 65 destinos turísticos com padrões mundiais de qualidade;
- Atingir a marca de 217 milhões de viagens no mercado interno;
- Criar 1,7 milhão de novos postos de trabalho;
- Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas para o Brasil.

Para o governo a execução do Plano Nacional demonstra uma reordenação das políticas públicas de turismo, rompendo “as inércias e os empecilhos que têm limitado o potencial desta atividade como agente de transformações (...)” (Ministério do Turismo, 2003, p. 07). A idéia inicial do Plano era que até o final do ano de 2009, cada Estado brasileiro pudesse desenvolver no mínimo três produtos de qualidade, com o intuito de ampliar a oferta turística do país.

Para o melhor desenvolvimento do novo PNT as bases do antigo plano foram mantidas havendo apenas uma reestruturação e também a criação de um novo macro-programa, no total de oito neste momento, tendo sido os demais redefinidos e renomeados de modo a facilitar sua operacionalização.

“Os Macro-Programas são desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nas metas. Eles se estruturam em três grupos de atividades relacionadas à formulação e implementação da Política Nacional de Turismo”. (MTur, 2007, p.30), sendo constituídos por um conjunto de programas criados para resolver os problemas que impedem o crescimento do turismo no país e sendo desenvolvidos em conjunto com as Câmaras Temáticas⁷. A criação dos macro-programas foi responsável por estruturar a Política Nacional e o Plano que conduz as ações do turismo no país.

Com a chegada de Luis Barreto à pasta do Turismo as ações basearam-se fundamentalmente na primeira meta do Plano, a preparação de 65 destinos com padrão de qualidade internacional e na continuidade do 4º Macro programa, o de Regionalização do turismo que será melhor detalhado no capítulo seguinte.

3.1.1 Políticas Públicas de Turismo e Sustentabilidade

Como descrito no capítulo anterior, as políticas públicas de turismo são um fato recente no Brasil e de acordo com o MTur (2006 a, p. 17) “os eixos norteadores devem ser baseados em três aspectos principais: o ambiental, o sociocultural e o econômico (...) e para alcançar um desempenho mais bem sucedido precisa adotar práticas sustentáveis.” Dessa maneira, surge a necessidade de relacionar as políticas públicas de turismo ao contexto da sustentabilidade baseada nos três principais pilares: ambiental, sociocultural e econômico e sobretudo preocupando-se com seus efeitos nas destinações turísticas.

A experiência de destinos que obtiveram um aumento significativo de fluxo de turistas, tornando-se rapidamente um destino de turismo de massa e que – tanto os residentes quanto os turistas sofreram com esse fato – tiveram posterior redução do fluxo turístico (RUSCHMANN, 1997). Com os problemas gerados pelo turismo de massa, a busca pela sustentabilidade no turismo tem se tornado um fato – tanto nas políticas públicas, quanto nos residentes e nos turistas que têm demonstrado novas tendências de demanda pautada no turismo sustentável. “(...) Nos últimos 25 anos, houve uma intensa preocupação com a problemática ambiental por um amplo leque de grupos sociais, a qual

⁷ Espaços de debates propostos pelo CNT para resolução de problemas apontados, divididas em oito tipos: de segmentação, de regionalização, de qualificação da super estrutura, de qualificação profissional, de financiamento e investimento, de infra-estrutura, de promoção e comercialização e de legislação.

está intimamente vinculada à visibilidade da degradação ambiental em todas as regiões do país” (LITTLE, 2003, p.14). O comentário do autor fortalece a premissa de atrelar as políticas públicas às práticas sustentáveis, principalmente no aspecto ambiental.

A adoção de políticas ambientais nos destinos é capaz de definir diretrizes e estabelecer metas para a preservação do meio ambiente, como bem cita Little (2003, p. 15) “quanto à problemática ambiental, o artigo 225 foi dedicado exclusivamente ao meio ambiente e estabeleceu pela primeira vez na história do país que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...)”.

Nas políticas públicas de turismo, as tendências à sustentabilidade podem ser percebidas no Plano Nacional de Turismo, que, desde 2004, procurou implementar políticas públicas que aumentassem a competitividade e buscassem o desenvolvimento sustentável dos destinos brasileiros. “O desenvolvimento sustentável é um processo contínuo que requer monitoramento constante dos impactos que o turismo pode causar” (MTur, 2006 b, p.12).

Dentro da perspectiva de desenvolvimento sustentável, o MTur procurou incentivar a sustentabilidade ambiental das regiões, requisito básico para a competitividade dos produtos turísticos, principalmente nos mercados internacionais. Para tanto:

A competitividade e a sustentabilidade de um destino são baseadas em vantagens comparativas, ou seja, as dotações dos recursos do destino (clima, paisagem, praias, vida selvagem), bem como em vantagens competitivas, ou seja, as infra-estruturas turísticas, a qualidade da gestão, as capacidades dos trabalhadores, fornecendo desse modo uma lista de fatores determinantes da sustentabilidade e competitividade dos destinos turísticos (Ritchie & Crouch, 2003; Dwyer & Kim, 2004). Os aspectos salientados pelos autores tanto baseados em vantagens comparativas, quanto em vantagens competitivas são essenciais para o fortalecimento da atividade turística nos municípios.

Assim, ao incorporar esses aspectos na gestão de destinos turísticos, se reconhece que a competitividade e a sustentabilidade são baseadas quer em vantagens comparativas, quer em vantagens competitivas, fundamentais para concorrência no mercado internacional. Como afirma Ruschmann (1997, p.22) “os ambientes naturais conservados ganham força no contexto turístico internacional, no qual a concorrência é intensa (...)”. De acordo com a

autora compreende-se a fundamental importância de espaços ambientalmente sustentáveis para o fortalecimento da prática da atividade turística.

O tema sustentabilidade tem sido amplamente discutido nos últimos anos e “para que o desenvolvimento seja sustentável devem-se considerar aspectos referentes às dimensões sociais e ecológicas, bem como fatores econômicos (...)” (BELLEN, 2006, p. 23). Em contrapartida, o Relatório Brundtland, elaborado a partir da WCED (World Commission on Environment and Development) apresenta uma das definições mais conhecidas que afirma que o desenvolvimento sustentável “é o que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (BELLEN, 2006, p.23). Bellen destaca que independente do tipo de atividade realizada, seja econômica, social ou natural a prática sustentável deve estar presente. Analisando-se a atividade turística os componentes da sustentabilidade devem permear todo o processo, seja na gestão pública ou na iniciativa privada.

Nas políticas públicas de turismo o que se pretende alcançar é justamente um equilíbrio entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais de forma a garantir que gerações futuras possam usufruir dos atrativos turísticos disponíveis hoje nos mais variados destinos brasileiros.

De acordo com Ruschmann (1997, p. 56) para que a sustentabilidade seja garantida no turismo as políticas devem preocupar-se em:

- Criar planos e programas de conservação e preservação de áreas naturais;
- Favorecer o aumento da renda e sua distribuição nas localidades receptoras;
- Aumentar a interação cultural entre os povos e etc.

As preocupações suscitadas pela autora são elementares para o desenvolvimento do turismo de maneira sustentável.

Dessa forma, a sustentabilidade é um conceito fundamental no que concerne à reavaliação do papel do turismo na sociedade contemporânea. No conceito elaborado pela Organização Mundial do Turismo (OMT):

O turismo sustentável é entendido como aquele que satisfaz as necessidades presentes dos turistas, ao mesmo tempo em que preserva as regiões de destino e incrementa novas oportunidades para o futuro. Ele deve ser concebido de modo a

conduzir à gestão de todos os recursos existentes, tanto do ponto de vista da satisfação das necessidades econômicas, sociais e estéticas, quanto da manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas de suporte à vida (OMT, 1998, p. 21).

Os autores corroboram com a idéia de satisfazer as necessidades do turista atual e também garantir às gerações futuras, ambientes turísticos preservados, tanto em aspectos econômicos, sociais, naturais e culturais preocupando-se com a gestão de todos os recursos existentes e não minimizando a importância das ações conjuntas dos vários atores da atividade turística.

A partir dessa atuação conjunta dos atores do *trade* procurando desenvolver um produto turístico de qualidade, a busca de uma oferta turística diversificada, destinos turísticos estruturados com mercado de trabalho em crescimento e trabalhadores qualificados, pretende-se atingir a ampliação da competitividade do produto turístico no mercado internacional e o consumo do produto turístico no mercado interno com ampliação de permanência e gasto do turista.

Para o alcance desses objetivos é necessário conforme Mazaro (2006, p. 21):

Las nuevas medidas de éxito del turismo vienen marcadas por los imperativos de la competitividad y de la sostenibilidad, reunidos... con el concepto de sostenibilidad estratégica – convergencia y fusión de los determinantes competitivos con los condicionantes sostenibles gestionados estratégicamente – que supone que cualquier plan turístico estratégico y pensado a largo plazo debe tener como objetivos el mantenimiento armónico del equilibrio dinámico hombre–territorio la revalorización del emplazamiento basado en las raíces propias y en la mejora de la calidad de la experiencia turística.

A sustentabilidade estratégica, conforme destacado pela autora é o amálgama que une os objetivos da competitividade e sustentabilidade tornando um destino competitivo no longo prazo e proporcionando uma experiência diferenciada para o turista ao mesmo tempo em que revaloriza as raízes locais.

E Costa et al. (2009, p. 74) completam:

A idéia central que se coloca é de que ser competitivo no presente negligenciando o futuro pode degradar os atrativos e distorcer as vantagens competitivas que residem em produtos turísticos limpos e autênticos.

Os autores corroboram com a idéia de que competitividade e sustentabilidade estão necessariamente juntas no turismo, gerando assim vantagens competitivas no longo prazo. Afinal, o turismo é essencialmente uma atividade que gera impactos nos destinos, Portanto, a sustentabilidade do turismo está ligada ao fato dos impactos positivos superarem amplamente os negativos (UNEP 2005).

Segundo Costa et al (2009, p.7) “Um dos maiores desafios ao se tratar de estratégias de desenvolvimento sustentável reside exatamente na maneira apropriada de se mensurar e monitorar resultados”. A partir da afirmação dos autores, compreende-se a necessidade de mensuração de impactos, avaliação de resultados e efetividade de ações, fortalecendo o elo entre sustentabilidade e políticas públicas, principalmente, na atividade turística, onde a concepção de sustentabilidade expressa a idéia de impactos positivos superarem impactos negativos.

Dados do Mtur (2006 b) apontam que um Programa de Ecoturismo vem sendo desenvolvido na Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, no Amazonas, desde o ano de 1998 em cerca 0,3% de sua área total e os dados apontam ainda que após o início do Programa houve um aumento de cerca de 460% da população de jacarés na região e 300% da população de pirarucu⁸, demonstrando que quando as políticas são consistentes, os resultados positivos existem. Reforça-se, dessa forma, a relação entre políticas públicas e sustentabilidade.

Para melhor compreensão do desenvolvimento sustentável nesse trabalho, foi utilizado o conceito de Bellen (2006) que sugere atender às necessidades das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras.

No item seguinte serão discutidos aspectos históricos da evolução do turismo no Estado do Maranhão.

3.2 HISTÓRICO ESTADUAL

O histórico das Políticas Públicas de Turismo no Estado do Maranhão seguiu o mesmo exemplo de grande parte do Brasil - com ações desarticuladas e tardias. A primeira iniciativa oficial data de 1943, no Governo Paulo Ramos, com a liberação de recursos para a construção do Palácio do Comércio em São Luís, que a partir daí passaria a abrigar o Hotel Central - o maior da cidade naquele momento.

⁸ Tradicional peixe da região amazônica.

Apenas vinte anos depois é que se configuraram esforços para o fomento de Políticas Públicas de Turismo no Maranhão “(...) quando o então governador Newton de Barros Belo criou por meio da Lei N° 2.239, de 28 de dezembro de 1962, o primeiro órgão estadual público de turismo, o Departamento de Turismo e Promoções do Estado do Maranhão (...)” (LOBATO, 2001, p.77), que acabou sendo partilhado em Divisões de Administração e Divulgação e em Relações Públicas e Promoções Turísticas, as quais tinham as funções de assessorar o governo estadual no desenvolvimento do turismo, planejando e coordenando atividades turísticas, propondo a criação de recursos destinados ao setor, organizando o registro do patrimônio turístico do Estado, dentre outras ações.

A preocupação inicial estava baseada principalmente na conscientização da comunidade, já que ela lida diretamente com o visitante, e na necessidade de investir ou conceder financiamentos para a construção de equipamentos turísticos; destacando também, que nesse momento o potencial do Estado era ainda desconhecido. Nessa época era dada pouca atenção à infra-estrutura. “Assim como outros Estados do Brasil seguiam essa tendência, sem se preocupar com a melhoria de outras áreas, como vias de acesso, sistema de abastecimento de água, energia e etc.” (FEITOSA, 2005, p.23) no Maranhão não foi diferente.

Em 29 de dezembro de 1962, com a Lei N° 2.231, é instituído no Estado o Fundo Especial para o Desenvolvimento do Turismo, que seria mantido pelos empresários da área de turismo a uma taxa de 0,5% que seria cobrada por meio da venda de ingressos para serviços de entretenimento e da receita das empresas turísticas. Esse Fundo seria destinado fundamentalmente ao auxílio a grupos folclóricos, já que o folclorista Domingos Vieira Filho coordenava as atividades do Departamento de Turismo e ocupava o cargo de diretor do Departamento de Cultura do Maranhão.

Dois anos após ter sido criado, o Departamento de Turismo passou por algumas reformulações “(...) deixando o Departamento de Cultura e se vinculando à Secretaria do Governo (...)” (LOBATO, 2001, p.78), finalmente, seus projetos iniciais acabaram não acontecendo.

No ano de 1963, o poder municipal de São Luís acabou criando o Departamento Municipal de Turismo e Promoções Culturais, influenciado pelo governo federal (com a criação da Divisão de Turismo e Certames) e pelo governo estadual (com a criação da

Divisão de Turismo e Promoções). Seus objetivos estavam focados na promoção do tombamento, conservação e restauração de monumentos públicos, no incentivo ao folclore, em cadastrar prédios coloniais e em formar guias de turismo.

Cabe destacar que naquele momento era cobrada pelo poder municipal uma taxa de 10% sobre os serviços turísticos - repassada ao Estado, o que assustava os investidores. “Essa situação foi extinta em 1965, assim como o Departamento de Turismo e Promoções do Estado, que passou suas atribuições para o Departamento Municipal” (CASTRO, 2004, p.24), tendo como presidente Zelinda Lima, também ligada ao setor cultural.

E assim, durante os anos de 1965 a 1968 o Departamento foi administrado por seis diferentes diretores, demonstrando a descontinuidade do trabalho. Durante esse mesmo período o Departamento Estadual de Turismo foi reativado e vinculado à Secretaria de Segurança Pública, sendo instituído o FURINTUR (Fundo Rotativo de Incentivo ao Turismo), ligado à Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão (SUDEMA). De acordo com a MARATUR (1982 apud LOBATO, 2001) durante o seu tempo de existência - cinco anos - o Fundo possibilitou a construção da sede própria do Departamento de Turismo, o cadastro de grupos folclóricos, a instalação de postos de informação turística e a inclusão do Bumba-Meu-Boi no calendário turístico brasileiro.

Até essa época, não se pode falar ainda em uma efetiva Política Estadual de Turismo, visto que as atenções estavam voltadas ao aspecto cultural, em detrimento da própria infra-estrutura básica e turística e dos equipamentos e serviços turísticos, que se apresentava incipiente. Segundo Castro (2004, p.25) “os gestores públicos dão preferência às atividades culturais em detrimento ao fomento do setor turístico”. A autora reforça a tendência histórica do Maranhão em apoiar aspectos culturais da localidade em detrimento dos demais aspectos relevantes do turismo.

Essa característica cultural continuou presente com a chegada da década de 1970. Em 1971 foi instituída a Coordenadoria de Turismo e Cultura Popular e no ano de 1973 foi extinto o FURINTUR. A coordenadoria estabeleceu um Plano de Desenvolvimento Turístico, contratando um consórcio, formado pela ASTEL (Assessores Técnicos) e pela WIT-OLAF PROCHNIK (Arquitetura e Planejamento), duas empresas de consultoria. O Plano propôs os seguintes órgãos: o Conselho Estadual (responsável por formular e coordenar a política do Estado para o turismo), a Empresa Maranhense de Turismo (órgão

executivo em nível estadual) e os Órgãos Executivos em Nível Municipal (responsáveis por complementar os órgãos anteriores).

Com a Lei Nº 3.347, de 14 de maio de 1973, foi criada pelo governo estadual, a Secretaria de Indústria e Comércio, que continha em sua estrutura o Departamento de Turismo (DETUR) e tinha como funções promover estudos para identificar e aproveitar recursos turísticos, estimular a criação de infra-estrutura para o setor e fomentar a atividade empresarial; porém suas ações se limitaram apenas a campanhas promocionais.

“O Conselho Estadual de Turismo (órgão normativo) e a Empresa Maranhense de Turismo - MARATUR (sociedade de economia mista) vieram tornar-se realidade, através das Leis Delegadas Nº 99 e Nº 98 de 21 de junho de 1976” (FEITOSA, 2005, p.26), aproveitando-se as sugestões da consultoria paulista constantes no Plano de Desenvolvimento Turístico de 1972. Estabeleceu-se assim - pela primeira vez no Maranhão - um documento oficial que definia a Política Estadual de Turismo.

A MARATUR tinha como principais objetivos: executar a Política de Turismo estabelecida pela EMBRATUR e pelo Conselho Estadual de Turismo; fomentar a atividade da indústria de turismo no Estado e financiar projetos para o desenvolvimento do setor turístico. Com isso, parecia que enfim era estruturado um suporte técnico no setor público, para então ser delineado o planejamento do turismo no Maranhão, seguindo as diretrizes básicas do Sistema Nacional de Turismo e da EMBRATUR. Porém, os primeiros programas formulados pela MARATUR “(...) não se encontram disponíveis para pesquisa, pois devido às inúmeras reformas e mudanças de endereço que a MARATUR sofreu, parte do acervo do seu arquivo e de sua biblioteca foi perdida, perdendo-se assim um pouco da história do turismo no Maranhão” (LOBATO, 2001, p.82). Características que ainda permeiam a história do Maranhão, dificuldade em manter e cuidar do acervo das políticas públicas do Estado.

No ano de 1979 dois novos acontecimentos marcaram a história das Políticas de Turismo no Estado. Primeiramente, por meio da Lei Nº 2.402, foi criada a Companhia Municipal de Turismo e Patrimônio Cultural em São Luís, tendo Américo Azevedo Neto como diretor. Esta teve pouco tempo de existência, já que em 1980 foi extinta e a MARATUR assumiu suas atribuições.

Ainda no mesmo ano, o então governador João Castelo elaborou a Programação de Turismo para o Estado do Maranhão (que duraria de 1979 a 1983) e apresentou algumas propostas para dinamizar o setor turístico no Maranhão, como: a ampliação da rede hoteleira, a instalação do Museu de Folclore e Arte Popular em São Luís, o apoio financeiro aos órgãos oficiais de turismo, a preservação do Patrimônio Histórico das cidades de São Luís, Alcântara, Caxias, Viana e Carolina, além de outras, que deveriam tornar a atividade mais organizada e rentável. Contudo, a área mais enfatizada, continuava a ser a cultural, visto que, à frente da MARATUR ainda permaneciam dirigentes ligados à cultura, portanto, muitas das propostas não foram executadas.

É pela primeira vez então, que ações do governo foram dirigidas ao desenvolvimento do turismo no interior do Estado, destacando sua preocupação em descentralizar as políticas. Contudo, ainda predominavam atividades em São Luís até que, em 1980, a MARATUR se propôs novamente a descentralizar as ações, elaborando um Programa de Zoneamento do Estado do Maranhão, que visava conhecer o potencial turístico. Assim dividiu-se o Estado em cinco zonas turísticas:

- Zona Histórico-Cultural (englobando São Luís, Alcântara, São José de Ribamar e Paço do Lumiar);
- Zona dos Lençóis (englobando os municípios de Cedral, Cururupu e Guimarães);
- Zona Litorânea do Artesanato (Araióses, Barreirinhas e Tutóia);
- Zona dos Cocais (Caxias e Timon) e
- Zona dos Lagos (Arari, Itapecuru-Mirim, Penalva, Pindaré, Santa Inês, Viana e Vitória do Mearim).

Porém, acabou se repetindo o que sempre ocorria no Maranhão, apenas a Zona Histórico-Cultural recebeu investimentos, já que, “foi classificada como zona efetiva de desenvolvimento turístico (...)” (FEITOSA, 2005, p.28). Pela afirmação do autor percebe-se mais uma vez à tendência aos investimentos nos aspectos culturais do Estado, apesar de ao longo do tempo ser possível notas uma preocupação com os demais aspectos da atividade turística.

O Maranhão, por meio da MARATUR, ingressou na Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI/NE), ampliando sua atuação e qualificando recursos humanos, por meio de treinamentos. Entre 1988 e 1989, em convênio com a SUDENE

(Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) foi elaborado um inventário da oferta turística de São Luís, Alcântara, São José de Ribamar e Paço do Lumiar.

Foi no início da década de 1990 que a MARATUR “ganhou maior relevância política na esfera governamental, pois para ocupar a sua presidência, foi convidado o ex-prefeito de Fernando de Noronha, Fernando César Mesquita” (LOBATO, 2001, p.85), que ao tomar posse, realizou antigos projetos, como promover a melhoria do transporte marítimo para Alcântara e a instituição do FEDIT (Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial), os quais acabaram por se tornar as primeiras ações coerentes de desenvolvimento e descentralização do turismo no Maranhão.

No ano de 1993, foi articulado pela EMBRATUR e pela SUDENE, com participação do BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e da CTI/NE, o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Maranhão (PRODETUR-MA), tendo sido desenvolvido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Turismo (SEMATUR) e pela Secretaria de Infra-Estrutura (SINFRA). Este projeto pretendia contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico do Maranhão, elevar o tempo de permanência do turista, induzir novos investimentos na infra-estrutura turística, entre outros objetivos.

Em 1995, já no mandato de Roseana Sarney, a MARATUR encaminhou à então governadora, uma proposta de Política de Turismo para o Estado, a qual “(...) visava a reestruturação organizacional da MARATUR, realização e implantação do Plano de Manejo do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses” (CASTRO, 2004, p.36). Entre as propostas, a reestruturação da MARATUR foi realizada.

Devido às constantes mudanças de cargos nos órgãos de turismo nos anos de 1996 a 1999, a Política Estadual de Turismo foi estruturada para dividir o Maranhão, agora em três novas zonas: a de Patrimônio Histórico-Cultural (abrangendo São Luís, Alcântara, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar), a dos Lençóis Maranhenses (abrangendo Barreirinhas, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Santo Amaro, Tutóia, Paulino Neves e Araióses) e a das Chapadas (abrangendo Balsas, Barra do Corda, Carolina, Grajaú, Imperatriz, Riachão e Mirador). Mesmo com essa divisão apenas alguns municípios isolados foram priorizados, na tentativa de descentralizar a gestão do turismo estadual. Nessa mesma época, ainda por conta das mudanças administrativas do Estado, as secretarias estaduais foram extintas, inclusive a MARATUR, surgindo em seus lugares

gerências e subgerências. Assim para o turismo foi criada a Subgerência de Turismo (SUBTUR) subordinada à Gerência de Planejamento (GEPLAN).

No ano de 1998, foram contratados os serviços de consultoria da empresa espanhola Marketing SYSTEMS, com recursos do Governo do Estado e do PRODETUR/MA, através da Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Sub-Gerência de Turismo com a finalidade de elaborar o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão ou somente Plano Maior - baseado na metodologia (SWOT) ou (FOFA) em português.

O Plano Maior foi dividido em três etapas: a de Diagnóstico (já concluído), a de Definição das Estratégias (já concluído) e a elaboração do Plano Operacional (que conta com as subetapas de Estruturação, no período de 2000 a 2002, e de Consolidação, do ano de 2003 a 2010). Este plano catalogou 149 recursos turísticos no Estado do Maranhão e os agrupou em cinco grandes pólos, levando em consideração os recursos naturais e sócio-culturais dos municípios, sendo criados os seguintes Pólos:

- Pólo de São Luís (São Luís, Alcântara, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa);
- Pólo do Parque dos Lençóis (Barreirinhas, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Santo Amaro e Morros);
- Pólo do Delta das Américas (Tutóia, Araióses e Paulino Neves);
- Pólo da Floresta dos Guarás (Cururupu, Guimarães, Cedral e Porto Rico);
- Pólo da Chapada das Mesas (Carolina, Imperatriz, Riachão).

Com a reeleição da governadora Roseana Sarney, em 1999, o Maranhão passou a desenvolver o turismo com base no Plano Maior e nos cinco Pólos criados por ele, sendo a SUBTUR o organismo máximo do turismo no Estado e por meio dela, 25 municípios maranhenses foram inseridos no PNMT, o Programa de Municipalização do governo federal.

Algumas melhorias puderam ser percebidas neste período. Os municípios participantes do PNMT desenvolveram oficinas de sensibilização e foram realizados cursos profissionalizantes para a área de turismo; por intermédio do PRODETUR o Centro Histórico de São Luís pôde dar continuidade à sua revitalização; entretanto, esses

resultados foram e continuam sendo percebidos aos poucos, já que muitas ações de melhoria ainda têm de ser realizadas (CASTRO, 2004).

Com a posse do governador José Reinaldo Tavares, no início do ano de 2003, a SUBTUR foi extinta, tendo surgido a ADETUR (Agência de Desenvolvimento do Turismo), que passou a ser uma Secretaria Extraordinária ligada diretamente ao governador, mas continuando a desenvolver as ações estabelecidas pelo Plano Maior.

No ano seguinte, em 2004, por meio da Lei Nº 8.153 de 08 de julho, a ADETUR também acabou sendo extinta e o Governador do Estado do Maranhão instituiu por meio do Decreto Nº 20.628, de 19 de julho de 2004, a Superintendência para o Turismo (SUPERTUR), como órgão de autonomia relativa e regido por normas estabelecidas pela SEPLAN (Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão) e pela SEFAZ (Secretaria de Estado da Fazenda). (LOBATO, 2007)

Após a posse do governador Jackson Lago, assumiu o comando do organismo oficial de turismo do Estado o então presidente da ABAV Nacional, João Martins Neto, com maior participação no cenário turístico que seu antecessor, Airton Abreu. Este era o anseio do *trade* maranhense, já que durante longo tempo à frente da política de turismo do Estado não se tinha um representante com real conhecimento da área.

Atualmente a SUPERTUR também utiliza a sigla SEEDETUR (Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento do Turismo), sendo este nome de conhecimento público, mas não documentado, nem reconhecido oficialmente. O órgão oficial de turismo atualmente no Estado contém a seguinte estrutura:

- Secretário de Estado Extraordinário para o Desenvolvimento do Turismo;
- Assessor Especial;
- Assessores de Marketing, Jurídico, Financeiro e de Planejamento e
- Assessor de cadastramento.

Por meio dessa estrutura é conduzida a Política Estadual de Turismo no Maranhão, destacando que, continuam sendo mantidas as bases do Plano Maior, que inclusive passa por uma reformulação desde o mês de julho de 2010 por meio da consultoria Chias Marketing, “ratificando que não se trata de uma Política fechada já que muitas ações de estruturação ainda deverão ser feitas nos municípios maranhenses, para que estes estejam realmente prontos para desenvolver o turismo” (CARVALHO, 2006). Após quase 11 anos

da primeira versão, a reformulação do PLANO MAIOR deverá trazer novas propostas estruturantes para os municípios maranhenses.

Além da análise do histórico estadual das políticas públicas no Maranhão, faz-se necessária a compreensão da evolução histórica dessas políticas no município de São Luís.

3.3 HISTÓRICO MUNICIPAL

Como já mencionado anteriormente, os principais esforços do Governo do Maranhão para desenvolver o turismo sempre estiveram direcionados a São Luís - capital do Estado e porta de entrada do fluxo turístico maranhense. Por esse motivo, as ações desenvolvidas ao longo do tempo favoreceram - de certa forma - o município.

A prefeitura de São Luís passou a ter destaque efetivo nas Políticas Públicas de Turismo, somente a partir do ano de 1963, por meio da criação do Departamento Municipal de Turismo, que tinha apenas duas metas direcionadas ao setor: a formação de guias e a organização de excursões. É curioso o fato de que, do ano de 1965 ao ano de 1967, o Departamento Municipal assumiu para si a função de coordenar a Política de Turismo em todo o Estado, o que significou poucos avanços na atividade. Em decorrência desse fracasso e da falta de estruturação do órgão, o mesmo foi extinto e o Estado voltou a comandar também a política municipal.

No decorrer dos anos de 1970 a 1980, o município de São Luís permaneceu sem um órgão oficial de turismo. Período em que o turismo passou por várias mudanças tanto no Estado do Maranhão, quanto em todo o Brasil, “(...) recebendo investimentos na construção de equipamentos turísticos e aumentando a demanda para o turismo nacional, que passou a ser entendido como uma alternativa de desenvolvimento econômico para o país” (LOBATO, 2001, p.21).

Com isso, São Luís criou novas estratégias para voltar ao comando do turismo em nível local, com a publicação da Lei Nº 3.224, de 02 de julho de 1992, que instituiu a Fundação de Cultura, Desporto e Lazer, no governo da prefeita Conceição Andrade. Porém, apenas dois itens dessa lei contemplavam o turismo: a formulação de políticas de cultura, desporto, recreação, lazer e turismo e a prática de ações que incrementassem o fluxo turístico e a melhoria da infra-estrutura.

Assim, as políticas de turismo em São Luís – como em várias outras regiões do país, centravam-se principalmente na cultura, minimizando dessa maneira, os demais aspectos da

atividade turística e, somente a partir de 1992, o órgão gestor municipal passou a ter uma preocupação de forma mais abrangente com o setor.

Com a criação da Fundação de Cultura, Desporto e Lazer, a atividade turística assumiu a forma de uma Coordenação de Turismo, composta por dois Departamentos: o de Planejamento e Pesquisa e o de Operações Turísticas, além das Coordenações de Cultura e de Desporto, Recreação e Lazer.

A Coordenação de Turismo ficou a cargo de uma Bacharel em Turismo, Luciana Lago. O mesmo aconteceu com o Departamento de Planejamento e Pesquisa, destinado a Glória Pinto. De outra forma o Departamento de Operações Turísticas acabou sendo de responsabilidade de um técnico da área cultural - um músico maranhense. Apesar dos esforços demonstrados pela Fundação, os resultados foram abaixo do esperado. Como afirma Feitosa (2005, p.33): “(...) o turismo ainda não tinha seu lugar de destaque no cenário ludovicense. Poucas ações foram realizadas”.

Por questões políticas Glória Pinto assumiu a Coordenação de Turismo e por sua pouca influência na área, além de motivos financeiros e de estruturação – não houve realizações significativas, o que resultou na estagnação da FUMC (Fundação Municipal de Cultura).

Em 21 de julho de 1997, finalmente foi criada uma instituição municipal exclusiva para o turismo a FUMTUR (Fundação Municipal de Turismo), instituída por meio da Lei Nº 3.069, no segundo mandato do prefeito Jackson Lago. A mesma lei instituiu o Conselho Municipal de Turismo.

A FUMTUR “(...) foi criada com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e com dotação no orçamento do município, vinculada ao gabinete do prefeito” (LOBATO, 2001, p.03). Seus objetivos estavam baseados na pesquisa, no planejamento estratégico e na execução de uma política municipal de turismo. A partir de então, a administração municipal de turismo desvinculou-se do setor cultural, criando-se um novo cenário, com a consciência de fomentar o turismo por meio do planejamento participativo e da iniciativa privada.

O organograma da FUMTUR foi estabelecido da seguinte maneira:

- Nível de Administração Superior (Conselho Municipal de Turismo e Presidência);

- Nível de Assessoramento (Gabinete e Assessoria de Planejamento);
- Nível de Atuação Programática (Coordenação de Operações Turísticas) e
- Nível de Atuação Instrumental (Coordenação Administrativo-Financeira).

Com a implantação da Fundação Municipal de Turismo, São Luís teve, pela primeira vez, bases norteadoras para que as Políticas de Turismo fossem elaboradas e executadas. Estas Políticas foram propostas em dois momentos: primeiramente, de 1997 a 2000, depois de 2001 a 2004, se estendendo até 2005.

No início - após a estruturação física e de recursos humanos e sob a direção de Maria do Socorro Araújo, os trabalhos foram voltados para a elaboração de um Plano Municipal de Turismo, que foi executado em quatro anos, com a participação de diversos segmentos ligados ao turismo e realizado com base no PNMT. O Plano foi montado sobre quatro eixos principais: a sensibilização, a informação, a capacitação de recursos humanos e o marketing, sendo operacionalizado por meio de programas e projetos.

Em janeiro de 2001, Luciana Lago assumiu a presidência da FUMTUR e suas ações foram voltadas, principalmente, para o planejamento estratégico e para a efetivação do Conselho Municipal de Turismo. Nesse momento, foi iniciado o Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal, por meio de reuniões com os segmentos públicos e privados do turismo. O Plano foi centrado em eixos prioritários e programáticos, destacando-se a importância do turismo cultural e de eventos, da sensibilização turística, da qualidade dos serviços e da gestão ambiental.

Em 23 de dezembro de 2002, por meio da Lei Nº 4.129, foi instituída a Secretaria Municipal de Turismo (SETUR), como órgão máximo de representação do turismo municipal e responsável pela execução da Política Pública de Turismo, com a missão de:

Promover o turismo sustentável na cidade de São Luís, valorizando seu patrimônio cultural, gerando renda e ampliando o mercado de trabalho, fortalecendo seus valores locais, despertando nos visitantes o interesse pelo seu patrimônio e, principalmente, valorizando a melhoria da qualidade de vida da população local (FEITOSA, 2005, p.38).

Com a criação da Secretaria Municipal de Turismo em São Luís, a atividade turística foi valorizada e vem se fortalecendo desde então.

Após Luciana Lago, assumiu a direção da SETUR, Márcio dos Santos Vaz, que manteve as mesmas diretrizes estabelecidas por sua antecessora, que se baseava num

investimento ainda tímido no desenvolvimento do turismo, pautado principalmente, em ações de qualificação da mão-de-obra local.

Até o início de 2007, Sérgio Rodrigues foi o titular da SETUR, tendo como sua secretária adjunta Maria do Socorro Araújo - diretora do órgão gestor do turismo municipal em 1997. Mas, em março do mesmo ano, a então secretária adjunta assumiu o cargo, ficando como secretária até a eleição seguinte. A partir daquele momento houve uma preocupação maior na organização da equipe de trabalho, tendo sido contratados profissionais específicos da área de turismo.

No início do ano de 2009, o Bacharel em Turismo Liviomar Macatrão - empresário atuante no setor há mais de 10 anos – assumiu a Secretaria. Este mantém as mesmas diretrizes da Política Municipal de Turismo, a saber:

- A Sustentabilidade;
- A Co-responsabilidade;
- As Parcerias e Articulações;
- O Compromisso Comum e;
- O Fortalecimento Institucional.

Algumas novas propostas foram estabelecidas como prioritárias no município; entre elas está o Turismo Integrado na Ilha (por meio da parceria com a CTI/NE, os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar e Alcântara fortaleceram a idéia de trabalhar conjuntamente). Esta proposta dará base para o desenvolvimento do Programa de Regionalização no Estado e no Pólo São Luís especificamente.

São Luís como portão de entrada para o turismo no Maranhão, tombada como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO no ano de 1997, tornou-se destino referência no cenário nacional – faz parte dos 65 destinos indutores de desenvolvimento regional definidos pelo Ministério do Turismo - juntamente com o município de Barreirinhas, o qual pertencente a um outro pólo. Assim os atrativos e as ações que tem sido desenvolvidas para o turismo no Pólo São Luís serão detalhadas na análise e interpretação dos dados.

4 A ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

A Política Nacional de Turismo é um instrumento de planejamento, regulamentação, coordenação, fiscalização e fomento da atividade turística no país (MTur, 2007). Cabe ao Ministério do Turismo além de conduzir a política no Brasil, promover e divulgar institucionalmente a atividade turística em âmbito nacional e internacional.

A presença de uma Política Nacional de Turismo é essencial, na medida em que estabelece as metas e direciona o desenvolvimento do setor. Por meio das políticas o Governo Federal articula seus objetivos e suas preocupações com a atividade turística brasileira.

Para essa articulação da Política Nacional de Turismo, o MTur criou o Plano Nacional de Turismo que será melhor detalhado no decorrer deste capítulo.

4.1 O PLANO NACIONAL DE TURISMO

O Ministério do Turismo (MTur) foi criado em janeiro de 2003 como promessa de campanha do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que via no setor um importante segmento para desenvolvimento da economia no país. O MTur foi composto por outros três importantes órgãos: a Secretaria de Políticas de Turismo, a Secretaria de Programas de Desenvolvimento e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). Logo após a criação do Ministério os esforços foram voltados para a criação de um Plano Nacional de Turismo. Dessa maneira e de forma participativa uniram-se vários segmentos do governo, da esfera privada e da comunidade para a construção do Plano Nacional de Turismo 2003-2006.

No início de 2007 o Plano foi reformulado e substituído pelo Plano Nacional de Turismo - PNT 2007/2010 - Uma Viagem de Inclusão, mantendo as mesmas bases para uma gestão política participativa e descentralizada.

O Plano é 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 (MTur, 2007, pág. 13).

Uma das idéias do novo plano é tornar o turismo acessível também aos idosos com programas específicos como o “Viaja mais melhor idade” que visa oferecer viagens a preços mais baixos no período de baixa estação, proporcionando o lazer ao idoso e minimizando os impactos da sazonalidade nos destinos. Além de manter as bases de uma política inclusiva e baseada nos princípios da sustentabilidade, itens que pautavam também a versão anterior do Plano.

As principais metas estabelecidas pelo novo Plano foram as seguintes:

- Preparar 65 destinos turísticos com padrões mundiais de qualidade;
- Atingir a marca de 217 milhões de viagens no mercado interno;
- Criar 1,7 milhões de novos postos de trabalho;
- Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas para o Brasil.

A primeira meta estabelecida pelo Plano é atualmente a grande prioridade do Ministério do Turismo. Com o intuito de atingir parâmetros ideais de desenvolvimento do turismo nos municípios, o MTur juntamente com a Fundação Getúlio Vargas - contratada para desenvolver o estudo e orientar os investimentos - se propuseram a elaboração de uma metodologia para mensurar os níveis de competitividade dos destinos turísticos brasileiros no ano de 2007. O índice de competitividade dos destinos turísticos foi definido a partir da consideração de variáveis que permitiram a verificação das capacidades direta e indiretamente relacionadas ao turismo, considerando que essas são as que qualificam um destino como competitivo no turismo, em maior ou menor grau.

Com base na segunda meta do Plano, no ano de 2009 foram realizadas 197 milhões de viagens no mercado interno, e a meta cumulativa de criação de 1,7 milhões de postos de trabalho apresenta os seguintes resultados: em 2007 foram criados 335 mil novos empregos, em 2008, foram 400 mil e em 2009, 449 mil confirmando que o Brasil, embora não tão vigorosamente como alguns outros países, vem apresentando crescimento constante no turismo.

Para um melhor ordenamento do PNT os macro-programas foram criados como “desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nas metas” (MTur, 2007, pág.59). O MTur criou

ainda os programas que organizam os macro-programas por temas afins que por sua vez se desdobram em ações e projetos e ações que propiciarão o alcance das metas.

Os Macro-Programas apresentam-se da seguinte forma (MTur, 2007):

- MACRO PROGRAMA 01: PLANEJAMENTO E GESTÃO

Engloba três Programas: Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo, Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo e Programa de Relações Internacionais. Conta com alguns objetivos como descentralizar o processo de decisão do turismo brasileiro e integrar os governos federal, estadual e municipal.

- MACRO PROGRAMA 02: INFORMAÇÃO E ESTUDOS TURÍSTICOS

Conta com dois Programas: o de Sistema de Informações do Turismo e o de Competitividade do Turismo Brasileiro. Os objetivos deste Macro-Programa são, entre outros, conhecer as características e o dimensionamento da oferta, promover a disseminação das informações sobre o turismo, estruturar o sistema nacional de estatística do turismo.

- MACRO PROGRAMA 03: LOGÍSTICA DE TRANSPORTES

Envolve três Programas: Programa de Ampliação da Malha Aérea Internacional, Programa de Integração da América do Sul e Programa de Integração Modal nas Regiões Turísticas. Os objetivos aqui propostos são fortalecer as empresas aéreas nacionais, ampliar a conectividade aérea internacional, integrar os diversos modais de transportes no país, além de outros.

- MACRO PROGRAMA 04: REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Composto pelos Programas de Planejamento e Gestão da Regionalização, de Estruturação dos Segmentos Turísticos, de Estruturação da Produção Associada ao Turismo e de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo. Seus objetivos são promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística, apoiar o planejamento das regiões turísticas e aumentar o tempo de permanência dos turistas nos destinos.

- MACRO PROGRAMA 05: FOMENTO À INICIATIVA PRIVADA

Compõem este Macro-Programa os Programas de Atração de Investimentos e o de Financiamento para o Turismo. Seus objetivos são: ampliar e melhorar a oferta de

equipamentos e serviços turísticos, gerar divisas promovendo a captação de investidores para o Brasil e divulgar as oportunidades de investimento no turismo, entre outros.

- MACRO PROGRAMA 06: INFRA-ESTRUTURA PÚBLICA

Agrega dois Programas: o de Articulação Interministerial para Infra-estrutura de apoio ao Turismo e de Apoio à Infra-estrutura Turística. Entre seus objetivos estão: garantir a qualidade e a sustentabilidade dos destinos turísticos, facilitar o acesso de turistas inclusive dos portadores de necessidades especiais e potencializar os benefícios decorrentes do desenvolvimento turístico.

- MACRO PROGRAMA 07: QUALIFICAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS TURÍSTICOS

Três Programas são propostos neste Macro-Programa: o de Normatização do Turismo, o de Certificação do Turismo e o de Qualificação Profissional. Seus objetivos são: promover a qualidade dos produtos turísticos no Brasil, sistematizar o conjunto de normas e regulamentos que dispõem sobre as prestações de serviços turísticos, entre outros.

- MACRO PROGRAMA 08: PROMOÇÃO E APOIO À COMERCIALIZAÇÃO

Compreende 04 programas. São eles: Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro, Programa de Apoio à Comercialização Nacional, Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro e Programa de Apoio à Comercialização Internacional. Seus objetivos compreendem o fomento ao mercado interno, a possibilidade do aumento das viagens domésticas e a promoção das regiões brasileiras.

Com a implantação destes Macro-Programas, o governo federal propõe-se a dinamizar a atividade turística no país.

Após oito anos de governo pode-se dizer que a política de turismo desenvolvida ao longo do governo do presidente Lula tem resultados positivos que podem ser percebidos pelo aumento do desembarque em vôos domésticos, crescimento do gasto de turistas estrangeiros no Brasil, entre outros indicadores (MTur, 2010). Atualmente o país passa por um período de transição política. Em janeiro de 2011 assumiu o comando do governo federal a presidente eleita Dilma Roussef, que promete manter as mesmas bases políticas de seu antecessor.

Os Macro-Programas, os Programas e as Ações determinadas pelo Plano Nacional de Turismo ainda em vigor têm por finalidade dar qualidade ao produto turístico,

diversificar a oferta, estruturar os destinos, ampliar e qualificar o mercado de trabalho, aumentar a taxa de permanência do turista, entre outros benefícios.

Segundo o MTur, a principal preocupação da Política Nacional de Turismo é a descentralização da gestão. Por isso, dentro da estrutura ministerial, foi criado em 2004 o Programa de Regionalização, que propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no país. O Programa é a base territorial do PNT, como estratégia de orientação para os demais macro-programas, programas e ações propostas (Mtur, 2004 a).

4.2 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

O Programa de Regionalização do Turismo – de acordo com a versão do Plano Nacional de Turismo - está incorporado ao Macro programa quatro denominado de Regionalização do Turismo e composto por três outros programas que serão detalhados no decorrer deste capítulo.

Desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a preocupação com a descentralização da atividade turística já era presente, o que podia ser percebido no antigo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) que era um programa coordenado e desenvolvido pela EMBRATUR, proposto pela Organização Mundial do Turismo (OMT) por meio de uma metodologia adaptada para a realidade brasileira.

O PNMT estava baseado nos objetivos de fomentar o desenvolvimento turístico sustentável, descentralizar as ações de planejamento, conscientizar e sensibilizar a sociedade a respeito da importância do desenvolvimento econômico a partir do turismo e a necessidade da preservação de seus patrimônios histórico, cultural e natural, entre outros.

No Estado do Maranhão, o PNMT foi lançado em 1994, mas foi somente em 1998 que se iniciou o processo de implantação. Nesse mesmo ano foram realizadas oficinas de sensibilização e conscientização nos municípios de Balsas e Alcântara e no ano seguinte em São Luís. Nesses encontros representantes de muitos outros municípios maranhenses foram também capacitados. Estas ações de capacitação estenderam-se até o ano 2000, com o intuito de fortalecer o Programa e continuar o processo de sensibilização das comunidades. Porém, com a mudança do Presidente da República em 2003 novas ações foram criadas e o PNMT foi substituído por um novo programa com o foco não mais no desenvolvimento do município, mas sim, na região.

Em 29 de abril de 2004 o Ministério do Turismo lançou o Programa de Regionalização - Roteiros do Brasil, constituído a partir de um diálogo nacional, coordenado pelo MTur e apoiado pelos governos estaduais e municipais e seus respectivos Fóruns de Turismo.

Para o Ministério do Turismo (2004, pág.11):

Regionalizar é transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional de forma articuladora e compartilhada.

Com base no que cita o MTur, o Programa de Regionalização busca estruturar produtos turísticos integrados ou não, para torná-los mais comercializáveis no mercado. A intenção é integrar municípios próximos e com características comuns ou não, transformando-os em regiões turísticas, para assim proporcionar uma maior oferta de produtos turísticos, atrair uma maior demanda e ainda dar oportunidade de desenvolvimento a municípios que, sozinhos, talvez não conseguissem destaque no cenário turístico nacional e/ou internacional.

Ainda como forma de incentivar o fomento do Programa de Regionalização em 2005, o Ministério do Turismo juntamente com o SEBRAE e a BRAZTOA⁹ criaram o projeto Vivências Brasil: Aprendendo com o Turismo Nacional, uma iniciativa que visa à realização de viagens técnicas para a observação de experiências que possuam boas práticas com foco na oferta segmentada. O projeto foi pensado justamente analisando-se algumas regiões turísticas do país que já comercializavam o produto turístico de forma madura e satisfatória, como incentiva a Regionalização. (MTur, 2003, pág. 47)

O Ministério, por meio da Regionalização, pretende aproveitar as melhores práticas já realizadas em alguns Estados, como é o caso de Minas Gerais e Rio Grande do Sul que já comercializavam seus roteiros de forma integrada antes mesmo da implementação do PRT e incentivar iniciativas como a do Estado do Maranhão, que mesmo antes do Programa já “dividia” seus municípios em Pólos Turísticos. Mas pretende também inserir áreas sem expressividade no mercado, como é o caso do Distrito Federal que somente com o

⁹ Associação Brasileira das Operadoras de Turismo.

Programa de Regionalização começou a desenvolver suas regiões administrativas¹⁰ criando três grandes regiões turísticas: o DF Nativo, a Grande Brasília e a Integração Candanga, mais tarde transformadas em apenas uma região, a área turística Pólo Brasília e demais regiões administrativas.

As diretrizes políticas articuladas estão possibilitando o desenvolvimento de um Programa coeso e eficiente; assim, algumas estratégias são fundamentais. A primeira delas baseia-se na gestão coordenada, visando à formação de parcerias para o compartilhamento de propostas, responsabilidades e ações, envolvendo os governos em âmbito nacional, estadual e municipal para promover a integração destes com a comunidade. Para isso, o Programa conta com uma Coordenação Nacional, apoiada em um sistema de informação indispensável para a ação descentralizada proposta (MTur, 2003).

A segunda estratégia busca um planejamento integrado e participativo, possibilitando a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo nas regiões de forma participativa, democratizando os espaços e a representação política da sociedade civil.

A última das estratégias está centrada na promoção e apoio à comercialização, propondo mudanças capazes de alterar as relações de mercado e alcançar resultados. Para isso, o Programa reconhece as diversidades e particularidades do país e a importância de uma operacionalização de ações coerentes, levando-se em consideração estas particularidades de cada localidade.

O Programa de Regionalização foi criado com o intuito de desenvolver regiões turísticas, tornando-as vendáveis nacional e internacionalmente. Dessa forma, foram constituídos módulos orientadores da dinâmica do processo de regionalização. Os nove módulos propostos servem de base para a implantação do Programa nos municípios brasileiros e não necessariamente devem seguir uma ordem cronológica, ou seja, como cada região apresenta uma peculiaridade não existe o primeiro ou o último módulo, eles podem ser realizados de forma aleatória. (MTur, 2003).

4.3 MÓDULOS OPERACIONAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

¹⁰ No Distrito Federal, não existem municípios, mas sim cidades-satélites inseridas nas regiões administrativas.

Para uma melhor compreensão do funcionamento dos módulos e de acordo com a realidade do estágio de desenvolvimento do turismo no Estado do Maranhão, definiu-se a seguinte seqüência para esse estudo:

- Elaboração de Roteiros Turísticos;
- Mobilização;
- Sensibilização;
- Instância de Governança Regional;
- Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional;
- Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;
- Sistema de Informações Turísticas;
- Promoção e Apoio à Comercialização;
- Sistema de Monitoria e Avaliação.

No decorrer deste capítulo serão detalhados os módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo.

a) ELABORAÇÃO DE ROTEIROS TURÍSTICOS

Este módulo estimula a criação e a consolidação de novos roteiros turísticos, “(...) a roteirização promove, em nível regional, a integração e o compromisso dos atores envolvidos, o adensamento dos negócios na região, a inclusão social, o resgate e a preservação dos valores culturais e ambientais da região” (MTur, 2004 b, p.43).

A formulação dos roteiros é papel da iniciativa privada, porém, com participação do setor governamental; e para isso, é necessária uma análise dos impactos ambientais, econômicos e socioculturais, a identificação das vocações turísticas e o levantamento de todas as necessidades do roteiro. De acordo com as exigências do mercado o roteiro deve ter parceiros, uma boa promoção dos atrativos e para melhores resultados, um bom acompanhamento com monitoramento e avaliação.

b) MOBILIZAÇÃO

Dentro do processo da Regionalização, a mobilização visa promover, articular e integrar as comunidades em torno de um objetivo comum, que é o desenvolvimento dos municípios. A estratégia é motivar os envolvidos, para que assim eles possam assumir o controle e a responsabilidade de fazer o Programa acontecer e, para isso, a mobilização

combina discussões entre o aprender e o fazer, inserindo a comunidade no mercado de trabalho.

O Programa “(...) disponibilizará documentos específicos sobre a mobilização, visando apoiar os Órgãos Oficiais de Turismo das UF’s e suas regiões turísticas, dotando-os com instrumentos didáticos e metodológicos” (MTur, 2004 a, p.26). Serão disponibilizados vídeos e filmes institucionais, boletins informativos, teleconferências e ensino à distância; tudo isso, convergindo para uma maior mobilização dos organismos oficiais de turismo e seus parceiros, da comunidade e do *trade* turístico.

c) SENSIBILIZAÇÃO

“A sensibilização é um processo permanente que deve permear todos os outros módulos. Por meio desta ação, se desperta o interesse e o comprometimento necessário dos atores locais, propiciando a disseminação dos conceitos adotados pelo Programa.” (MTur, 2004 a, p.21). É tarefa deste módulo, sensibilizar toda a comunidade e o poder público, para que assumam responsabilidades com o desenvolvimento local.

Todos os envolvidos deverão ter conhecimento das diretrizes operacionais da Regionalização e das vantagens do aumento da oferta dos produtos turísticos para seus municípios. Para atingir os objetivos, o governo adotou como estratégias para esse módulo, a promoção de eventos como forma de adesão dos participantes, a identificação de lideranças nas comunidades e a apresentação dos benefícios proporcionados pela atividade turística; além de realizar palestras, cursos e oficinas como forma de sensibilizar o público de modo geral.

d) INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL

O Programa conta com uma coordenação encarregada de acompanhar e gerenciar as ações. Para que isso ocorresse foi “(...) necessário reconhecer, institucionalizar ou fortalecer uma organização representativa dos poderes público, privado, do terceiro setor e da sociedade civil organizada dos municípios componentes da região turística em foco” (MTur, 2004 a, p.27). Essa organização assumiu o papel de executora da proposta e foi denominada de Instância de Governança Regional. O Programa leva em conta as Instâncias já existentes nas regiões, e assim as analisa, para sugerir a sua ampliação ou o seu fortalecimento, transformando-as em coordenações regionais do Programa.

Onde não existirem Instâncias de Governança Regional será sugerida a institucionalização das mesmas, já que estas representam o início da Regionalização e se a região não puder contar com elas, o Programa provavelmente terá dificuldades de ser implantado.

e) ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO REGIONAL

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional é o documento específico para a realização do Programa de Regionalização, sendo composto por ações de curto, médio e longo prazo. Seu objetivo é criar instrumentos e mecanismos que garantam o desenvolvimento potencial das regiões turísticas.

O planejamento adotado pelo Programa buscou respeitar as diferenças entre os municípios, permitindo que cada um desenvolva seu próprio plano estratégico. “O Planejamento Integrado e Participativo é um planejamento estratégico a ser elaborado e implementado em cada região turística das Unidades da Federação” (MTur, 2004 b, p.29).

A elaboração dos Planos Estratégicos nas cidades pode ser feita diretamente pelas Instâncias de Governança com o apoio dos Organismos Oficiais de Turismo e seus Fóruns, através de consultorias especializadas ou oficinas. Para isso, o Programa disponibiliza documentos, reuniões e seminários contendo os principais fundamentos deste planejamento.

f) IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO REGIONAL

O processo de implementação do Plano será coordenado pelas Instâncias de Governança Regional e precisará contar “(...) com uma equipe gestora especialmente capacitada, com competência para promover a negociação e articulação entre os diversos atores envolvidos no Plano” (MTur, 2004 b, p.33). A equipe deverá se responsabilizar pelos recursos humanos, materiais, comunicação, integração institucional etc.

Para a efetiva implementação do Plano serão necessárias articulações políticas entre os segmentos públicos e privados, com o objetivo de solucionar os problemas de infraestrutura, saneamento básico e transporte, itens imprescindíveis para a maximização dos resultados.

g) SISTEMA DE INFORMAÇÕES TURÍSTICAS

Na Regionalização a comunicação assumirá o papel de fornecer estratégias relevantes aos produtos turísticos, garantindo acesso facilitado. “O Sistema de Informações Turísticas do Programa de Regionalização do Turismo (...) prevê a gestão de informações criadas e coletadas no âmbito do Programa, além de dados gerados a partir da inventariação da oferta turística” (MTur, 2004 a, p.39).

A proposta deste módulo é difundir as informações por intermédio de uma estratégia de comunicação. Essa estratégia engloba a inventariação da oferta, ordenando o conjunto dos atrativos turísticos, sistematizando os dados e os divulgando. A divulgação deve informar sobre a infra-estrutura local, sobre dados geográficos, sobre suas riquezas natural e cultural, entre outros aspectos. Como modo de facilitar a comunicação serão disponibilizados boletins informativos dos roteiros, teleconferências, filmes institucionais, eventos dentre outros. Essas informações deverão ser disponibilizadas pelos órgãos competentes: Ministério e órgãos estaduais e municipais de turismo.

h) PROMOÇÃO E APOIO À COMERCIALIZAÇÃO

“O módulo de Promoção e Apoio à Comercialização se caracteriza pelo desenvolvimento das relações de mercado dos agentes locais” (MTur, 2004 a, p.46). Caracteriza-se por ser uma estratégia de desenvolvimento dos produtos turísticos brasileiros; baseado na elaboração de planos de marketing e no fortalecimento das parcerias institucionais.

Na divulgação devem ser destacados primeiramente o potencial de mercado e seus canais de distribuição, definindo os objetivos pretendidos; logo após deve ser criada uma identidade visual para os produtos e assim passar a divulgá-los efetivamente por meio de vídeos, *homepage*, *folders*, além de outros. O Salão do Turismo foi um evento elaborado como forma de estratégia de apresentação, promoção e comercialização dos produtos brasileiros.

i) SISTEMA DE MONITORIA E AVALIAÇÃO

Uma vez implantados todos os módulos já citados, cabe a avaliação dos resultados alcançados; desde que, para um contínuo aperfeiçoamento, o Programa deve ser acompanhado passo a passo. A função desse sistema é “(...) gerar e gerenciar informações

em tempo útil para embasar o trabalho dos responsáveis pelo processo decisório (...)” (MTur, 2004 a, p.55), ou seja, as Instâncias de Governança e os demais órgãos públicos relacionados ao turismo e à iniciativa privada.

Para que o sistema funcione, é necessária a integração dos usuários dos serviços turísticos (hotel, restaurante e transporte), passando pelos coletores das informações (técnicos da área) e chegando aos gestores do sistema (poder público).

É necessário que cada região tenha os seus próprios processos de monitoria e de avaliação dos impactos do Programa, sejam eles positivos ou negativos, para a partir daí, dependendo dos resultados, estabelecer planos de ações emergenciais e corretivas.

Para uma melhor compreensão do Programa de Regionalização do turismo fez-se uma análise de seus principais resultados ao longo de quase sete anos.

4.4 PRINCIPAIS RESULTADOS DA REGIONALIZAÇÃO

Em âmbito federal o Ministério, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo, é responsável pela definição das diretrizes e estratégias da Política Nacional de Turismo, planejando e coordenando as ações; responde também pela articulação e monitoramento do Programa junto à iniciativa privada e aos organismos internacionais, negociando os recursos políticos, técnicos, normativos e institucionais.

Em âmbito estadual os Órgãos Oficiais de Turismo e seus Fóruns formulam suas próprias diretrizes e estratégias; porém, estas devem estar sempre alinhadas à política nacional; executam também as ações planejadas em nível regional e ainda mobilizam e articulam recursos e parcerias em seus próprios Estados. (MTur, 2003).

Em nível municipal as secretarias, departamentos ou coordenações integram os diversos setores sociais, políticos e econômicos, participam de forma ativa dos debates e ações estratégicas para a consolidação da Regionalização em seus municípios e avaliam as etapas de execução.

Entre os meses de março e abril de 2004 foram realizadas oficinas de planejamento nas 27 Unidades da Federação (UF'S); durante estas oficinas foram identificadas as regiões turísticas e os municípios que delas participariam, além de terem sido identificados os principais produtos turísticos¹¹ existentes e suas potencialidades. Entretanto como prática

¹¹ Conjuntos de atrativos, equipamentos e serviços turísticos acrescidos de facilidades, localizados em um ou mais municípios, ofertados de forma organizada por um determinado preço. (MTUR, 2003)

comum no cenário político brasileiro, os interesses políticos acabaram por exercer influência sobre os critérios de decisão. Foi observado também que em alguns casos as UF'S não identificaram suas próprias potencialidades o que dificultou ainda mais o trabalho desenvolvido. (MTur, 2004 a)

O primeiro resultado da implantação do Programa foi a identificação de 219 regiões turísticas¹² e 3.203 municípios, além do estabelecimento de suas diretrizes políticas e seis meses mais tarde, suas diretrizes operacionais. A partir disso as Unidades da Federação passaram a desenvolver o trabalho em âmbito local e, ao longo do tempo, foram percebendo a necessidade de ajustes às regiões turísticas o que foi prontamente acatado pelo MTur, como a inclusão ou exclusão de alguns municípios ao mapa da regionalização que passou a ter 200 regiões e 3.819 municípios.

Seguindo a proposta de descentralização, em junho de 2005 foi formalizada a Rede Nacional de Regionalização do Turismo, um sistema virtual que tem como objetivo principal “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” (MTur, 2007, p.10). Também como forma de integrar os atores envolvidos no Programa são realizadas trimestralmente as reuniões das Câmaras Temáticas. Estes encontros presenciais e/ou virtuais são instrumentos essenciais para a sensibilização e a mobilização dos envolvidos durante a implementação do Programa.

De acordo com dados do Relatório do Programa de Regionalização do Turismo (MTur, 2007, p 32) cerca de 35.000 pessoas, entre estudantes, empresários, autônomos, entre outros foram sensibilizados e mobilizados até hoje, mas apesar desse alcance foi detectado que entre as Unidades da Federação e os municípios contemplados esse fluxo de comunicação ainda é deficitário. Este mesmo relatório aponta que existem hoje cerca de 48 Instâncias de Governança Regional instituídas e 87 que necessitam de adequações; apresenta também dados da inventariação turística de cinco estados brasileiros (Amazonas, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás) que já possuem seus convênios e recursos formalizados. Os demais estados estão em fase de implementação dos convênios.

¹² Espaços geográficos que apresentam características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território.

Com relação aos planos de desenvolvimento estratégicos os resultados também ainda não são satisfatórios; das 200 regiões apenas os planos estratégicos de 13 estão elaborados e 19 em fase de elaboração. (MTur, 2007).

Por fim, como demonstração de resultados do Programa de Regionalização, o MTur idealizou o Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, que em 2010 realizou sua 5ª edição com cerca de 109 mil visitantes que tiveram a oportunidade de conhecer 295 roteiros, abrangendo 675 municípios. A realização do quinto Salão mostrou certo amadurecimento do processo de regionalização e o entendimento da roteirização como forma de ordenamento da oferta turística (MTur, 2010). O Maranhão, inclusive, apresentou o já reconhecido roteiro integrado denominado de Rota das Emoções envolvendo ainda os Estados do Ceará e Piauí.

O Ministério do Turismo busca nessa nova política funcionar como o articulador do processo de integração dos diversos segmentos da atividade turística por meio da Regionalização e a EMBRATUR volta seu foco apenas para a promoção, marketing e apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no exterior, formando uma estratégia coesa para facilitar a competitividade do produto brasileiro (MTur, 2007).

Alguns Estados brasileiros já se encontram em avançado estágio de implementação dos módulos, entretanto, muitos deles sequer elaboraram seus planos estratégicos de desenvolvimento, como é o caso do Maranhão.

Após algumas tentativas da Secretaria de Turismo do Estado do Maranhão em articular reuniões com o *trade* turístico, somente em 16 de agosto de 2010 foi realizada a primeira reunião para implementação da Instância de Governança Regional, com uma pequena participação do “*trade*”, não sendo possível a criação da missão e visão da Instância, isso veio a ocorrer cerca de três meses depois, em novembro de 2010. Após a assinatura da ata de criação da Instância, seus representantes se comprometeram em reunir-se mensalmente, o que não vem acontecendo.

5 METODOLOGIA

5.1 PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS DA ANÁLISE

Quanto ao plano de pesquisa, de acordo com Richardson et al. (2007), o estudo foi descritivo e analítico, porque descreveu e analisou o planejamento e as políticas públicas de turismo no Pólo São Luís, além dos resultados e dificuldades na implementação do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo.

Com referência às fontes de informação, a pesquisa foi bibliográfica, documental e de campo. Foram utilizadas fontes secundárias de estudo por meio de documentos oficiais e relatórios de ações já realizadas desde a implementação do Programa de Regionalização do Turismo. Recorreu-se também a livros relacionados aos temas de planejamento turístico, avaliação de políticas públicas e políticas públicas de turismo, além de monografias, dissertações, teses e *sites*.

No intuito de buscar dados úteis à compreensão do histórico das políticas públicas no Brasil, no Maranhão e em São Luís, foram feitas inicialmente pesquisas documentais nos seguintes locais: Ministério do Turismo e organismos oficiais de turismo no Maranhão e em São Luís, seguidas de pesquisa bibliográfica nos documentos oficiais sobre o Programa de Regionalização, além das demais fontes de pesquisa bibliográfica.

Concomitantemente à pesquisa dos materiais bibliográficos e documentais foi feito um estudo descritivo baseado na análise do planejamento, da avaliação de políticas públicas e das políticas públicas de turismo.

5.1.1 Sistemas de Avaliação de Políticas Públicas

Com relação à avaliação de políticas públicas específicas de turismo, durante a pesquisa bibliográfica algumas limitações estiveram presentes. Muitos artigos e periódicos nacionais e internacionais foram pesquisados, e de acordo com Bolson (2006, p.65) “no setor de turismo ainda são escassos os estudos para avaliação de planos, programas e projetos governamentais. Não existem ainda, metodologias próprias de avaliação no turismo”. Dessa forma, poucos estudos sobre o tema avaliação de políticas públicas de turismo foram encontrados dificultando a construção do referencial teórico específico.

Na literatura sobre avaliação de políticas públicas existem perspectivas metodológicas diferenciadas e procurou-se utilizar como referência os principais modelos teóricos de avaliação. Como segue:

Segundo Cohen (2004) nem todas as avaliações são iguais. Podem-se estabelecer diferenças entre elas de acordo com variados critérios: A) tempo de realização e objetivos buscados, B) quem realiza e a natureza que possuem; a escala que assumem e a que alçadas decisórias são dirigidas. O mesmo autor cita ainda que monitoramento e avaliação devem ser complementares e partes de um mesmo sistema para auxiliar o desempenho de um programa.

“O monitoramento fundamenta-se principalmente nos dados da implementação e detecta os desvios quando comparados ao plano” (ANTERO, 2008, p. 16). Comparando-se a afirmação do autor à atividade turística é de fundamental importância que se monitorem principalmente os programas e projetos propostos para se atingir os objetivos maiores contidos no Plano Nacional de Turismo.

Ainda de acordo com Antero 2008 (apud Costa e Silva, 2002) a literatura especializada de avaliação de políticas públicas estabelece a distinção entre pesquisa básica e pesquisa de avaliação, salientando que ambas as modalidades utilizam métodos e processos científicos comuns. Dentro dessas modalidades identifica-se quatro elementos principais, a saber:

- Inferência com o objeto – toma como base a informação empírica sobre a realidade;
- Procedimentos públicos – gera e analisa dados cuja confiabilidade pode ser testada por terceiros;
- Conclusões incertas – processo não conclusivo, pois não gera conclusões definitivas sobre a realidade;
- Conteúdo científico – regras cuja validade depende ou não do assunto ou objeto.

A avaliação de políticas públicas proporciona informações que permitem ajustamentos nos programas e projetos e que administrem a tomada de decisões. O CIPP - o modelo de avaliação de Stufflebeam (2003) – aponta quatro abordagens básicas para a avaliação:

- Abordagens que promovem achados inválidos ou incompletos – compreende dois tipos de estudo para projetar uma imagem positiva do programa. O autor não a considera uma abordagem válida;
- Abordagens orientadas por questões e métodos – inclui treze tipos de estudos que são mais apropriados para responder uma pergunta pontual do que para a determinação do mérito e valor do programa;

Dentre os treze tipos de estudos que envolvem essa abordagem está o estudo baseado em objetivos – Utilizado como base nesse trabalho.

- Abordagens voltadas para o investimento na melhoria do programa – Incorpora três tipos de estudo que utilizam uma grande variedade de questões e critérios para determinar o valor do programa;
- Abordagens com base em agenda social – Inclui quatro tipos de estudos que são direcionados para produzir mudanças na sociedade.

O objetivo básico de qualquer avaliação é obter informações úteis e críveis sobre o desempenho desses programas, identificando problemas e limitações, potencialidades e alternativas, levantando práticas mais eficientes (“best practices”) e recolhendo lições e subsídios que possam ser retroalimentados no processo de planejamento e formulação de políticas públicas, de modo a aumentar a sua efetividade, eficiência e eficácia (HOLANDA, 2002).

De acordo com Perret (2007) vários pontos de vista são possíveis na perspectiva de avaliação de políticas públicas, como:

- A avaliação “Goal free”;
- A avaliação econômica;
- A avaliação baseada nos objetivos;
- A avaliação baseada na “teoria” da política.

Para os propósitos deste trabalho, adotou-se um dos modelos de avaliação de políticas públicas. O modelo é baseado em objetivos, que funciona como um procedimento

sistemático de levantamento e análise de dados visando a identificar os resultados, efeitos ou impactos de um programa, em confronto com os objetivos estabelecidos quando de sua concepção. Dessa forma, quando os objetivos estão claramente definidos eles se constituem em parâmetros explícitos para o trabalho de avaliação.

O objeto da avaliação segundo Holanda (2002) pode ser identificado a partir da análise de 5 Ps: produto, pessoal, performance ou desempenho, projeto ou proposta e programa ou plano.

Segundo Perret (2007) o modelo de avaliação baseado em objetivos, transforma os objetivos imprecisos, contraditórios e incompletos em um sistema hierarquizado de resultados ou de impactos esperados, suscetíveis de serem medidos ou objetivados através de indicadores ou de descritores. O autor reforça a idéia de que é preciso saber como o programa evolui para o alcance dos objetivos propostos. Assim, conforme já mencionado anteriormente, para este estudo o modelo de avaliação escolhido foi o modelo baseado em objetivos, que buscou analisar o Programa de Regionalização. Este modelo foi escolhido primeiramente, por não haver uma metodologia própria de avaliação de programas em turismo e também com base no entendimento de que os objetivos propostos pelo Programa estão em consonância com o que se pretende alcançar para o desenvolvimento sustentável da atividade turística.

Perret (2007) afirma ainda que além de avaliar os objetivos faz-se necessária a análise dos resultados operacionais ou *outputs* – resultado direto dos bens e serviços produzidos no âmbito de um programa – e dos impactos ou *outcomes* – efeitos econômicos ou sociais do programa, a curto, médio e longo prazo. Tomando por base o PRT, a análise desses *outputs* e *outcomes* são absolutamente pertinentes, na medida em que os impactos diretos provocados pelo Programa são fundamentais para o fomento da atividade turística nas regiões.

Após essa primeira análise, realizou-se estudo detalhado das características do Programa de Regionalização de modo geral e de seu desenvolvimento mais específico no Pólo São Luís, perpassando também pela compreensão do planejamento turístico do destino em questão.

O estudo de todos esses aspectos teve por finalidade conhecer as políticas públicas de turismo aplicadas no Pólo São Luís, pois, conforme Bervian e Cervo (2002, p.88) a

pesquisa bibliográfica tem como “objetivo encontrar respostas aos problemas formulados e o recurso é a consulta dos documentos bibliográficos”. Da análise bibliográfica seguiu-se para a pesquisa de campo visando responder às questões de pesquisa propostas.

5.2 ESTRATÉGIAS PARA A PESQUISA DE CAMPO

Relativamente à pesquisa de campo, ela foi qualitativa desde que, de acordo com Minayo et al. (1994, p. 22), favorece a compreensão da realidade humana, pois busca analisar “universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. Acredita-se que dessa forma, pôde-se apreender as percepções dos atores do *trade* turístico do Pólo São Luís, analisando todo o universo de significados do qual se refere a autora e considerando as relações nas quais esses atores estão inseridos no contexto do Pólo.

Corroborar-se com a idéia de Minayo, Sellitz et al.(1987 apud GIL, 1994, p.113) declaram que a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas no âmbito da pesquisa qualitativa. É “bastante adequada para obtenção de informação acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes”. Assim, por meio de entrevista a pesquisa buscou examinar os níveis de percepção do *trade* turístico público e privado do Pólo São Luís com relação aos resultados e dificuldades do Programa de Regionalização no referido Pólo e ainda se esses resultados estão em consonância com as políticas públicas de planejamento turístico estabelecidas pelo Ministério do Turismo.

De acordo com Minayo (1994) os atores sociais precisam estar vinculados o mais significativamente possível ao problema de estudo. Para tanto, inicialmente a proposta da pesquisa baseava-se numa entrevista com um gestor e um técnico de cada uma das esferas públicas (nacional, estadual e municipal), além dos principais participantes da iniciativa privada que compõem a Instância de Governança Regional, objetivando confrontar as informações entre o nível técnico e o nível gerencial. Entretanto, por motivo de dificuldades no agendamento das entrevistas com alguns gestores e pelo desconhecimento de determinados técnicos acerca do PRT, os entrevistados tiveram que ser escolhidos por

critério de conveniência e levando em consideração os principais representantes do *trade* que atuam diretamente na implementação do Programa de Regionalização e que ocupam cargos de liderança nas instituições mais atuantes nas reuniões do Programa no Pólo São Luís, num total de 15 entrevistados, levando em consideração que “a pesquisa qualitativa não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade” (DESLANDES apud MINAYO, 1994, p.43).

De acordo com Dencker:

O pesquisador precisa localizar as pessoas que, em função do cargo que ocupam, de sua experiência de vida e de sua situação em relação ao objeto de estudo acumulam informações preciosas sobre o problema que se pretende investigar. É especialmente relevante também que sejam incluídas pessoas com experiências variadas, de modo a permitir um levantamento de informações a partir de diversos pontos de vista. (1998, p. 138).

A partir do comentário da autora, compreende-se a necessidade de escolhas específicas quando da realização da pesquisa qualitativa. No caso do Pólo São Luís, as entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com representantes de cada uma das instituições representativas do *trade* público e privado, reforçando a afirmação de Dencker .

Definiu-se entrevistar os representantes do Ministério do Turismo ligados à Coordenação Nacional de Regionalização, da EMBRATUR, técnicos da Secretaria Estadual e Municipal de Turismo de São Luís, representantes dos demais municípios que compõem o Pólo, além de representantes da iniciativa privada.

Os primeiros entrevistados foram os atores da esfera pública nacional, entre os dias 10 e 11 de fevereiro de 2011 foram feitas visitas ao Ministério do Turismo onde foram entrevistados dois técnicos e ainda um técnico da EMBRATUR, contudo, essa última entrevista foi invalidada pelo desconhecimento da entrevistada sobre pontos fundamentais do Programa.

Entre os dias 16 e 25 de fevereiro de 2011 foi realizado o trabalho de campo em São Luís. Foram realizadas entrevistas com dois técnicos da Secretaria Estadual de Turismo, na Secretaria Municipal de Turismo de São Luís foi possível entrevistar o secretário e um dos

técnicos da coordenação de planejamento, nos municípios de Raposa e Alcântara não foi possível a entrevista com nenhum representante local que pudesse responder pelo PRT. Em Paço do Lumiar foi possível realizar a entrevista somente com um representante de uma associação local e em São José de Ribamar foi possível a entrevista com um gestor, totalizando oito entrevistas na esfera pública.

No *trade* privado, percebeu-se que há um grande desconhecimento acerca do Programa de Regionalização. Assim, só foi possível a realização de sete entrevistas com as seguintes instituições como: o SEBRAE, o Convention and Visitors Bureau, uma instituição de ensino e três empresários de agências de viagem¹³ de São Luís.

Acreditou-se que iniciar a pesquisa em nível nacional, passando pelo estadual e chegando ao Pólo e aos municípios permitiu uma compreensão em eixo vertical do processo, perpassando por cada uma das seqüências de entendimento do Programa de Regionalização do Turismo.

As entrevistas foram marcadas previamente por contato telefônico, contudo, duas entrevistas foram realizadas por email a pedido de alguns dos entrevistados. Essa condição foi aceita pela entrevistadora, tendo em vista que “o pesquisador deverá respeitar a liberdade de participação dos sujeitos de pesquisa, ou seja, a participação sem nenhuma forma de pressão por parte do pesquisador, do contrário este poderá invalidar seu trabalho” (MINAYO, 1994, P. 54). A partir daí, no início de cada entrevista foi explicado o conteúdo das perguntas.

Dada a caracterização da pesquisa, decidiu-se não realizar a pesquisa quantitativa em virtude do pouco tempo disponível e da pouca ajuda dessa ferramenta metodológica em responder às questões propostas. Ademais a complementaridade entre as percepções de alguns gestores e dos técnicos em nível público e privado por meio das entrevistas, permitiu uma análise mais aprofundada do fenômeno estudado.

¹³ Foram escolhidas as agências de viagem porque elas tem maior representatividade na Instância de Governança Regional.

A pesquisa qualitativa que “é uma comunicação verbal entre duas pessoas, com um grau de estruturação previamente definido, cuja finalidade é a obtenção de informações de pesquisa” (DENCKER, 1998, p. 137), estruturou-se por meio de um roteiro de entrevista, tendo os dados sido coletados por meio de três instrumentos de pesquisa diferenciados (ANEXOS A, B e C), a saber:

1. Roteiro de Entrevista A – Utilizado para o Ministério do Turismo, com 14 perguntas.
2. Roteiro de Entrevista B – Aplicado nas Secretarias de Turismo, com 13 perguntas.
3. Roteiro de Entrevista C – Usado na Iniciativa Privada, com 13 perguntas.

Os roteiros de entrevistas eram diferenciados entre si. Foram construídos três modelos; um para o Ministério do Turismo, um para as Secretarias de Turismo do estado e dos municípios e um para a iniciativa privada. Dessa forma, acreditou-se compreender de maneira mais clara a percepção de cada um dos atores entrevistados.

Entre os modelos de entrevista utilizados para o *trade* público e o *trade* privado oito questões eram comuns aos dois modelos. Em comparação com o modelo utilizado para o MTur sete questões eram comuns às utilizadas para as secretarias de turismo e este modelo, em comparação com o *trade* privado possuía seis questões iguais.

Neste estudo, como forma de garantir a privacidade dos entrevistados, os mesmos foram identificados por nomes de cidades maranhenses (ANEXO D):

5.3 UNIVERSO

Dada a complexidade do mercado turístico, a estimativa do conjunto de elementos do estudo é composta por várias esferas, dispersas entre *trade* público e privado, entretanto, como se desejava um maior aprofundamento da análise e maior detalhamento dos resultados, o universo da pesquisa de campo ficou restrito aos gestores e técnicos do MTur e das Secretarias de Turismo do estado e dos municípios componentes do Pólo e das entidades representativas do *trade* turístico privado do Pólo de São Luís – MA pertencentes

à Instância de Governança Regional. Esse nível de especificação deveu-se a: 1) escassez de tempo disponível para o projeto - foram escolhidos somente os principais representantes do *trade* local; 2) conjunto de entrevistados escolhidos do *trade* público e do *trade* privado do destino se adequar ao escopo da pesquisa por trabalharem diretamente com o Programa.

5.4 PARTICIPANTES DO ESTUDO

Com relação aos gestores e técnicos do MTur, das Secretarias de Turismo e da iniciativa privada, foram incluídos na pesquisa aqueles cujas atividades monitorem e/ou implementem o Programa de Regionalização e/ou sejam diretamente impactados por ele.

Inicialmente a proposta era realizar duas entrevistas em cada instituição, sendo um entrevistado de nível de gestão e outro de nível técnico, totalizando 24 entrevistas realizadas em 12 instituições que compõem a Instância de Governança Regional do Pólo, seis públicas e seis privadas. Por problemas de tempo para a realização da pesquisa, agenda disponível dos gestores e grande desconhecimento sobre o PRT por parte de representantes da iniciativa privada do *trade* turístico do Pólo São Luís, só foi possível a realização de 15 entrevistas, distribuídas entre 08 respondentes do poder público e 07 respondentes da iniciativa privada. Dessas 15 entrevistadas, 13 foram transcritas pela entrevistadora e 2 recebidas por email. Os nomes verdadeiros foram omitidos a pedido dos participantes da pesquisa para que não houvesse nenhum tipo de mal-estar entre as esferas entrevistadas

5.5 CARACTERÍSTICAS DA ANÁLISE DE DADOS

Logo após a realização das entrevistas, os dados foram submetidos à análise de conteúdo (BARDIN, 1977): um conjunto de técnicas de análise das comunicações com a finalidade de descrever, objetiva, sistemática e qualitativamente o conteúdo dessa comunicação. Essas técnicas auxiliam no detalhamento e ordenamento das etapas, haja vista, que o pesquisador dispõe de muitas informações que precisam ser ordenadas e fazer sentido ao estudo.

Após a coleta de dados precedeu-se a organização das informações por meio de três etapas cronológicas, a saber: pré- análise, tratamento dos resultados e interpretação dos dados.

Para a interpretação dos dados utilizou-se o método de avaliação de políticas públicas baseado nos objetivos e relacionando-os com as entrevistas realizadas buscou-se

compreender os resultados e dificuldades na implementação do Programa de Regionalização do Turismo na percepção do *trade* público e privado do Pólo São Luís.

6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

6.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO

De acordo com o mapa da regionalização definido pelo Ministério do Turismo (MTur, 2007), o Brasil possui hoje 276 regiões turísticas abrangendo cerca de 3.635 municípios. O Estado do Maranhão possui nove pólos assim divididos:

1. Pólo São Luís;
2. Pólo Lençóis Maranhenses;
3. Pólo Floresta dos Guarás;
4. Pólo Delta das Américas;
5. Pólo Chapada das Mesas;
6. Pólo Lagos e Campos Floridos;
7. Pólo dos Cocais;
8. Pólo Amazônia Maranhense;
9. Pólo Munim.

Os Pólos foram assim divididos, levando-se em consideração os critérios estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão (PLANO MAIOR), que “levantou aspectos sociais, culturais, urbanos, naturais e de infra-estrutura, revelando o potencial turístico existente no estado e identificando atividades prioritárias em cada pólo” (CARVALHO, 2006, p. 38).

Para o presente estudo foi escolhido o Pólo São Luís (ANEXO E), o qual abrange os municípios que compõem a Ilha - além da capital São Luís, os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e ainda a cidade histórica de Alcântara - o Pólo foi assim delimitado devido à proximidade entre os municípios citados e suas potencialidades turísticas (ANEXO F).

Para melhor compreensão da dimensão e da realidade da região fez-se breve resumo das principais características de cada um dos municípios componentes do Pólo.

6.1.1 São Luís

São Luís foi fundada em 1612 por franceses, invadida por holandeses, mas totalmente construída por portugueses. Seu famoso conjunto arquitetônico, do Centro Histórico (ANEXO G), com cerca de cinco mil imóveis datados dos séculos XVIII e XIX, remetem a um passado de riqueza, suntuosidade e prosperidade comercial. Tombado em 1997, como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO, o acervo colonial, abriga lojas, cinemas, museus, teatros, bares, restaurantes e hotéis.

6.1.2 São José de Ribamar

São José de Ribamar fica a 32 quilômetros de São Luís e tem atrativos como praias, a gastronomia à base de frutos do mar, além de histórias que giram em torno da figura do santo padroeiro - São José. Segundo a lenda, a igreja da cidade teria desabado duas vezes até ser construída de frente para o mar, como era o desejo do Santo.

Localizadas na parte mais central da cidade, a Praça da Matriz (ANEXO G) e a Igreja recebem comemorações a São José de Ribamar, durante a festa anual realizada em setembro, atraindo milhares de fiéis àquela cidade. Imagens gigantes de São José, Nossa Senhora e o menino Jesus dominam a paisagem. Existe ainda no município o Museu dos Ex-Votos, onde são guardados objetos pagos em promessa. Uma réplica da Gruta de Lourdes existente na França foi construída em 1957, local muito visitado pelos fiéis.

6.1.3 Paço do Lumiar

Paço do Lumiar é um pequeno município dentro da ilha de São Luís e um dos menores em atratividade turística. No local foi instalada uma das primeiras missões da Companhia de Jesus. A cidade, antiga Anindiba dos indígenas, foi fundada pelo padre Luís Figueira e entrou para história como uma das mais antigas localidades do Maranhão e conta hoje com cerca de 100 mil habitantes. Recentemente criada pelo desmembramento de São José de Ribamar, Paço do Lumiar ainda é pouco desenvolvida, caracterizada por ser uma cidade dormitório, já que a maioria dos seus habitantes trabalha em São Luís.

A sede do município é uma área pacata, típica de interior. A cidade possui grandes áreas verdes ainda não ocupadas por atividades humanas. Os principais pontos turístico-históricos são: a Igreja da Matriz (ANEXO G) e a Igreja de Nossa Senhora da Luz, (construída pelos jesuítas), sítios arqueológicos, arte e artesanato (peças em renda,

bordados, aplicações em tecidos, cestos de palha, cerâmica, entre outros). O município vive hoje de atividades primárias como a fruticultura e a pesca de peixe e camarão.

6.1.4 Raposa

Raposa fica a 28 quilômetros do centro de São Luís. Possui cerca de 22 mil habitantes e abriga a maior colônia de pesca do Maranhão (ANEXO G). Recém emancipado do município de Paço do Lumiar, o povoado surgiu a partir dos anos 1950, e começou a se desenvolver com a chegada de pescadores cearenses oriundos do município de Acaraú, que trouxeram consigo suas mulheres – as conhecidas rendeiras de bilro do município.

A renda de bilro garantiu ao local as principais características da atual fonte de renda da comunidade: a pesca e a renda de bilro. Quase todas as portas das singelas palafitas (morádias) da Rua Principal – Corredor da Rendeira foram transformadas em pequenas lojas de artesanato, onde são comercializadas: toalhas de mesa, panos de prato, passadeiras, saídas de praia, chapéus e cortinas.

O município apresenta um conjunto urbanístico de casas de madeira, tipo palafita, que apesar da simplicidade da construção, ganha valor patrimonial e cultural, porque está associado a um tempo passado e a atrações naturais, que oportunizam o ecoturismo, turismo de sol e mar e turismo de negócios, baseado no artesanato de rendas e venda de pescados.

O ponto turístico mais visitado do local é a paradisíaca Praia de Carimã, considerada uma das mais bonitas da ilha de São Luís, repleta de dunas e lagoas, com extensão de, aproximadamente, 15 km e onde se encontra a famosa fazenda de ostras.

6.1.5 Alcântara

A cidade histórica de Alcântara fica a uma hora de barco de São Luís. É um excelente passeio que pode ser feito em apenas um dia, a pé, passando por pontos turísticos (ANEXO G) e pelas conhecidas ruas calçadas de pedra (o calçamento é original de séculos atrás composto de pedras em formatos triangulares, um símbolo maçônico). Os atrativos começam logo na descida do barco, no Porto do Jacaré e subindo a ladeira de mesmo nome, que conduz ao centro da cidade: o largo onde se encontram as ruínas da igreja da Matriz, a

antiga cadeia e o pelourinho - ícones máximos das sociedades coloniais e escravagistas brasileiras.

O Museu Histórico e Artístico de Alcântara guarda as principais relíquias de uma época de riqueza e opulência. O pelourinho decorado com as armas do império é hoje um dos mais bem conservados do país.

6.2 COMPREENDENDO O PLANEJAMENTO DO TURISMO NO PÓLO SÃO LUÍS

O Estado do Maranhão pertence à região Nordeste do Brasil, apesar de possuir muitas características naturais da região Norte. No ano do descobrimento do país, os espanhóis foram os primeiros europeus a chegarem à região onde hoje se encontra o Maranhão. No decorrer dos anos passaram ainda por terras maranhenses, franceses e holandeses, até a retomada definitiva pelos colonizadores portugueses.

O Maranhão possui pouco mais de seis milhões de habitantes numa área de 331.984 km quadrados, sendo constituído por 217 municípios e seu PIB per capita, desde 2002 continua na 26ª posição (MARANHÃO, 2009). Por outro lado, o estado é considerado de grande potencial turístico pela variedade natural e principalmente, cultural. Contudo, quando comparado a outros estados da federação apresenta baixos índices de turismo receptivo.

São Luís é a única capital brasileira fundada por franceses, em 1612. É dessa época o conjunto urbanístico que compõe o Centro Histórico da capital maranhense e se constitui um dos mais representativos e ricos exemplares do traçado urbano e da tipologia arquitetônica produzidos pela colonização portuguesa.

Foi este histórico que rendeu a São Luís o reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade. O título, concedido pela UNESCO em 1997, reafirma a beleza e a importância de um dos maiores conjuntos de arquitetura civil de origem européia no mundo, um total de três mil e quinhentas construções, em uma área de 250 hectares.

Apesar de toda sua potencialidade, o turismo no Maranhão só passa a ganhar maior notoriedade com o título de patrimônio concedido pela UNESCO, em 1997. Carvalho (2006, pág. 18) destaca: “as preocupações e a importância devida por parte do Governo Estadual só foram destinadas à área de turismo a partir do reconhecimento da cidade de São Luís como Patrimônio Cultural da Humanidade”.

A partir daí, iniciou-se um planejamento turístico de forma mais sistematizada sobre as ações do turismo por parte do Governo do Maranhão, por meio da criação do PLANO MAIOR¹⁴, uma proposta de desenvolvimento aguardada ansiosamente pelo *trade* turístico local.

O Plano de Desenvolvimento do Turismo do Maranhão foi lançado oficialmente em 2000, tendo sido projetado até 2010, mas, a problemática que envolve a formulação e implementação do Plano reflete as tendências de interferência de padrões peculiares políticos que descaracterizam os arranjos institucionais formais (CARVALHO, 2006).

O que se percebeu na aplicabilidade do plano foram ações isoladas no Pólo São Luís e no Pólo Lençóis Maranhenses como afirma Lobato (2001, pág. 47): “se repetiu o que já vinha acontecendo com as propostas anteriores, não tem repercussão em termos de ações práticas nos pólos”. Fica clara, dessa forma, a fragilidade da atuação pública no Maranhão.

A tentativa do Plano Maior era manter uma antiga proposta de dividir o Estado em grandes zonas turísticas apresentando-as com uma nova roupagem de marketing; mas o que se percebeu no decorrer dos anos foi uma falta de acompanhamento e assessoramento aos municípios por parte da Subgerência de Turismo.

Cabia aos municípios seguir as determinações impostas pelo plano e um dos problemas gerados pode ser percebido em Barreirinhas que, após campanhas massivas de marketing, apresentou um crescimento turístico acelerado e descontrolado que gerou forte especulação imobiliária, degradação ambiental e falta de infra-estrutura necessária para receber o visitante.

Após uma breve reflexão sobre o exposto, nota-se que, apesar das iniciativas do Estado em manter um discurso de descentralização das ações por meio da criação dos pólos turísticos no Maranhão, essa descentralização não ocorre efetivamente, “pois não são oferecidos instrumentos de suporte para que os municípios que compõem os pólos possam atuar de forma autônoma, no que se refere à gestão do turismo, respeitando as diretrizes propostas nas Políticas Nacional e Estadual do setor” (LOBATO, 2007, pág. 48).

O Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão (PLANO MAIOR) foi dividido em três grandes fases:

¹⁴ Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão

- Fase I: Diagnóstico e estratégia de desenvolvimento, de maio a outubro de 1999;
- Fase II: Plano operacional, de outubro de 1999 a janeiro de 2000;
- Fase III: Implantação, a partir de janeiro de 2000.

Para a formulação da fase I do Plano foram feitas análises de dados pré-existentes, entrevistas e reuniões com agentes dos setores públicos e privados, estudos do mercado turístico, criação de comissões consultivas e a criação de uma comissão de acompanhamento dos trabalhos (CARVALHO, 2006).

Com esse diagnóstico inicial, obteve-se uma radiografia do turismo no Maranhão, foram analisados aspectos sociais, culturais, urbanos, naturais e de infra-estrutura, foi possível catalogar os recursos turísticos e o relatório final das comissões consultivas apontava os pontos fortes e fracos da região. Assim, identificou-se uma série de atividades turísticas no estado revelando a situação do turismo no momento e o potencial existente desse setor, além das atividades prioritárias em cada pólo.

Na segunda fase do Plano Maior foi elaborado um plano operacional que estabelecia os detalhes necessários para a implementação das ações propostas. A operacionalização consistia em cinco macro programas, subdivididos em programas e subprogramas de acordo com a realidade, as características e as necessidades locais, além das metas a serem atingidas até 2010.

A terceira fase consistia na implantação e estava programada para duas etapas: a etapa de implantação de 2000 a 2002 e a etapa de consolidação de 2002 a 2010. Contudo, de acordo com Carvalho (2006, p. 52) “a fase de implantação não tem sido colocada em prática até o momento”.

O que se percebe – ao longo dos anos e nas tentativas de fomento do turismo no Maranhão – são falhas e problemas estruturais que podem ser corrigidos e reestruturados por meio de acompanhamento das ações e retroalimentação do sistema. Entretanto, o Maranhão tem uma forte tendência à centralização das decisões em âmbito público, muitas vezes excluindo do processo a iniciativa privada e os agentes sociais que devem participar ativamente das decisões.

6.3 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO NO PÓLO SÃO LUÍS

Na literatura existem variados enfoques ou modelos de avaliação de políticas públicas, a partir de autores como Stufflebeam (2003), Bulmettis & Dutwin (2000) e Joan L. Herman et alii (1987), identificou-se o modelo baseado em objetivos, quando estes estão claramente definidos e constituem parâmetros explícitos para o trabalho de avaliação; sendo assim, adotou-se o modelo de avaliação de Stufflebeam (2003) para o presente estudo, entendendo-o como um procedimento sistemático de levantamento e análise de dados visando a identificar os resultados, efeitos ou impactos de um programa, em confronto com os objetivos estabelecidos quando de sua concepção.

No caso do Programa de Regionalização do Turismo os seus objetivos são (MTur, 2004, p.27):

- 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 turísticos no mercado internacional;
- Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional;
- Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

Além de se preocupar em aliar o desenvolvimento das políticas públicas às práticas de turismo sustentável já que “se as regiões ou localidades decidem investir no turismo, elas devem considerar também a qualidade do meio ambiente (RUSCHMANN, 1997, p.25). Dessa maneira a autora reforça a preocupação que as destinações devem ter para manter uma base sustentável em suas políticas públicas de desenvolvimento da atividade turística, garantindo-a também às gerações futuras.

Com base nos objetivos do PRT e relacionando-os com as entrevistas realizadas buscou-se compreender os resultados e dificuldades na implementação do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís, de acordo com a percepção do *trade* público

e privado local. A reflexão de Arretche (2001, p. 72) auxilia no entendimento dessas dificuldades:

A implementação de políticas públicas perfeita não existe. Além disso, o fluxo das políticas públicas se torna viável a partir do momento em que se apresentam recursos por meio de fluxos contínuos, pois o insucesso de algumas políticas públicas é não apresentar recursos suficientes num período constante de tempo. Ocasionalmente o insucesso das implementações devido a alguns elementos não estarem atrelados ao contexto.

Do que afirma a autora, a presente pesquisa buscou examinar por meio das entrevistas se os elementos principais para a implementação do Programa de Regionalização foram atingidos pelo Pólo São Luís de acordo com a percepção do *trade* turístico. Para isso, foram feitas as seguintes análises:

a) Sobre a criação do Programa de Regionalização

Esse item procurou analisar aspectos da criação do PRT e sua relação com o Pólo São Luís a partir da percepção dos entrevistados em âmbito público e privado.

Como já citado anteriormente nesse trabalho (p.7), Ruschmann (1997) considera que o planejamento deve estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos, sendo assim, a criação do Programa de Regionalização enquanto mecanismo de planejamento do turismo no país deve orientar as ações para atingir os objetivos aos quais se propõe.

Com a criação do Programa de Regionalização do governo federal no ano de 2004, o país empenhou-se ainda mais em descentralizar as políticas de turismo e proporcionar aos Estados o desenvolvimento de seus municípios potencialmente turísticos, unindo-os entre si, formando regiões turísticas e oferecendo roteiros integrados aos seus visitantes. De acordo com Beni (2006, p. 126) é importante ressaltar “que o valor agregado percebido pelo turista em relação a duas destinações complementares trabalhadas em conjunto é maior que os valores percebidos de maneira individual e isolada”. A afirmação do autor fortalece a premissa maior do PRT que é comercializar os municípios de forma integrada, aumentar a competitividade dos destinos no mercado, diversificando a oferta e aumentando o consumo dos produtos turísticos.

O entrevistado *Axixá* com relação à criação do Programa de Regionalização comenta que:

Algumas Unidades da Federação já desenvolviam suas políticas, utilizando, como unidade de estruturação, pólos, circuitos ou zonas turísticas. O Programa de Regionalização surgiu, então, como forma de dar continuidade às políticas e às ações utilizadas até aquele momento, ampliando-as para o enfoque regional.

O Maranhão é um dos exemplos do que trata o entrevistado, antes mesmo da implementação do Programa de Regionalização, ainda no ano de 2000, o governo estadual dividiu a região – por meio do PLANO MAIOR – em cinco grandes pólos turísticos: o de São Luís, o dos Lençóis Maranhenses, o do Delta das Américas, o da Floresta dos Guarás e o da Chapada das Mesas. Desde então, o Estado vem tentando fortalecer o turismo, no intuito de desenvolver os municípios agrupando-os em regiões e assim, tornando-os mais atrativos aos turistas.

Porém, “apesar de o Estado já contar com as regiões turísticas bem definidas há seis anos, pouco se pode perceber sobre os avanços” (CARVALHO, 2006, p. 51). Assim, de acordo com a autora citada não se pode afirmar que o Maranhão possui vantagens competitivas em relação aos demais destinos turísticos brasileiros por conta dessa divisão em pólos ter sido feita antes mesmo do PRT, uma situação que persiste até os dias atuais como aponta a entrevistada Rosário “Quanto ao PRT a idéia é excelente, pois favorece cidades de uma área territorial próxima, se apoiando no sucesso coletivo, o que não ocorre efetivamente no Maranhão mesmo tendo a divisão territorial baseada em pólos desde o ano 2000”. Pelo exposto, mesmo depois de passados muitos anos desde o início da divisão das cidades em pólos, o Maranhão ainda não apresenta um trabalho verdadeiramente integrado entre seus municípios turísticos.

A entrevistada *Barreirinhas* comenta sobre a criação do PRT: “no meu pouco conhecimento a política é bem elaborada e os objetivos são claros e coesos”, entretanto, no ponto de vista da entrevistada *Arari* “apesar de ser um bom Programa, não adianta se no Maranhão falta continuidade governamental, falta coesão de trabalho entre as diversas esferas e repasse de informações”. Assim, os entrevistados corroboram com a idéia de que o PRT é um bom Programa, mas grandes problemas estruturais nos destinos – em especial no Maranhão - não facilitam sua implementação.

A entrevistada *Santa Inês*, na questão sobre o impacto no estado e/ou município da mudança do PNMT para o PRT, comenta que “no Maranhão a mudança não foi muito sentida. Afinal essas mudanças aconteceram muito antes por conta do PLANO MAIOR”,

contudo, ressalta a entrevistada, “não houve uma continuidade das ações e os municípios não se sentiam pertencentes às regiões criadas”. Essa situação vem sendo modificada após sete anos de Programa de Regionalização como enfatiza o entrevistado *Bacabal*: “com a Regionalização, os municípios já se sentem pertencentes às suas regiões turísticas”. Percebe-se pela fala dos entrevistados que apesar das dificuldades encontradas, pode-se notar um tímido avanço na sensação de pertencimento dos municípios em relação às suas regiões, o que favorece o entendimento da idéia de Regionalização.

Levando-se em consideração um dos objetivos da Regionalização – comercializar roteiros estruturados - a realidade dos municípios maranhenses que compõem os Pólos ainda é de falta de infra-estrutura básica e turística, falta de qualificação profissional, deficiência nos equipamentos e serviços entre outros itens fundamentais ao crescimento do turismo, o que acaba por dificultar também a implementação do PRT. Como cita a entrevistada *Barreirinhas*:

O problema (em desenvolver o PRT) reside numa questão financeira: capital público não reforma local privado. Muitos proprietários de equipamentos turísticos reclamam não ter recurso e aí fica por isso mesmo: um jogando responsabilidade para o outro e quem perde é o destino.

De modo geral o que se percebeu de acordo com os entrevistados é que, para o MTur, a criação do PRT foi uma medida necessária à continuidade dos trabalhos que já vinham sendo desenvolvidos por uma grande maioria das regiões turísticas brasileiras. Na verdade uma evolução do próprio PNMT, ampliando, assim, a oferta de produtos turísticos no mercado já que passaram a agregar municípios para torná-los mais competitivos. A mesma visão tem a gestão pública do turismo no Pólo São Luís, a entrevistada *Santa Inês* comenta: “o PRT na verdade é uma ampliação do PNMT, agregando os municípios em regiões, fortalecendo o poder de comercialização, uma prática que já vinha sendo realizada no Maranhão desde o ano 2000”. Entretanto, para a iniciativa privada o problema do PRT é a gestão do Programa que está nas mãos do Estado e na visão deles essa gestão ficou mais burocrática, pois depende desses intermediadores para as ações acontecerem como cita a entrevistada *Barreirinhas* “acabamos por esperar as ações da SETUR do Estado, já que o interlocutor do Programa tem mais informações e mais aproximação com o MTur”, o que acaba dificultando também o acesso aos recursos financeiros para os investimentos necessários ao desenvolvimento do Programa.

Aparentemente há no Maranhão um “jogo de responsabilidades”, a iniciativa privada culpa o Estado, que por sua vez culpa os gestores municipais de não tomarem a iniciativa, que por sua vez culpa o *trade* privado de não se envolver efetivamente nas ações e assim o turismo não se desenvolve de maneira organizada. Assim, mesmo apesar de todas as tentativas ao longo dos anos de se fazer entender a enorme necessidade da gestão compartilhada, a realidade do que acontece no Maranhão explica os números inexpressivos no cenário turístico nacional.

b) Participação no processo de implementação do PRT

Nesse item buscou-se descobrir quão participativo foi o processo de implementação do Programa de Regionalização no Pólo São Luís a partir da percepção dos entrevistados.

Na concepção da própria Política Nacional de Turismo tanto em sua primeira versão em 2003 quanto em sua reformulação em 2007 houve uma reunião dos técnicos do MTur juntamente com o Conselho Nacional de Turismo, além de entidades representativas do *trade*, iniciativa privada, membros de instituições de ensino e etc. (MTur, 2007), apresentando-se desde o início como uma proposta participativa, onde se reuniram várias esferas representativas do mercado turístico para contribuir com a construção da Política Nacional.

Para o entrevistado *Icatú* “foi um processo participativo com o envolvimento de instituições do país inteiro, uma situação nunca antes vista na história do Brasil”. No Maranhão, para o poder público também foi caracterizado como um processo participativo e aberto a todos os interessados, entretanto, para o entrevistado *Bacabal* é “importante avaliar a qualidade da participação desses entrevistados, na medida em que foram meros ouvintes das propostas e não foram propagadores das idéias, fica comprometida a efetividade da continuidade da proposta”. Tradicionalmente nas reuniões turísticas do *trade* no Maranhão, há uma forte tendência ao questionamento sobre a qualidade das participações, afinal há quase sempre uma grande rotatividade de participantes, dificultando assim a continuidade das atividades desenvolvidas.

As entrevistadas *Primeira Cruz* e *Barreirinhas* também consideram que inicialmente foi um processo participativo. Muitas instituições foram convidadas, mas no decorrer do tempo as ações ficaram restritas a algumas poucas instituições escolhidas pela

gestão do Programa no Maranhão. Esse fato citado pelas entrevistadas é prática comum no Estado, sendo uma das maiores reclamações da iniciativa privada local: dependendo do gestor que está no comando algumas instituições são convidadas a participar e outras não, comprometendo assim a qualidade do andamento do trabalho.

Reforçando a afirmação das entrevistadas *Primeira Cruz* e *Barreirinhas*, a entrevistada *Rosário* relata que em sua percepção “foi um processo inicialmente participativo, mas com o passar do tempo não houve participação efetiva, principalmente, dos municípios do Pólo”. Percebe-se pelos dados dos entrevistados que o processo foi participativo, na medida em que muitas instituições representativas estiveram presentes inicialmente, contudo, no desenvolvimento do Programa essas participações foram diminuindo, inclusive, por parte de seus principais representantes em âmbito local que são os próprios municípios componentes do Pólo São Luís.

c) Avaliação do PRT

Esse item procurou entender a percepção do *trade* público e privado no decorrer dos sete anos de existência do Programa de Regionalização.

Conforme já comentando no referencial teórico (p. 11), Arretche (2001) destaca a importância da fase de implementação de políticas públicas, mediante a definição de metodologia para se atingir os objetivos propostos. Entretanto, o MTur apesar de ter definido objetivos para o PRT, os indicadores existentes não são suficientes para mensurar esses objetivos. Para fins de avaliação do PRT no Pólo São Luís conforme já citado, utilizou-se o modelo de Stufflebeam (2003) baseado apenas nos objetivos.

No Pólo São Luís – o mais importante do Estado, abarcando a capital e tendo sido contemplado no estudo dos 65 destinos indutores de desenvolvimento regional – a Secretaria Municipal de Turismo tem desenvolvido a Regionalização por meio do projeto Turismo Integrado na Ilha, envolvendo os municípios de São Luís, Raposa, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Alcântara – uma primeira tentativa de desenvolver os municípios de forma integrada como sugere o Programa .

O projeto Turismo Integrado na Ilha foi criado para incentivar a atuação dos poderes públicos e da iniciativa privada na promoção do desenvolvimento dessas regiões. Seu objetivo maior era local, aproveitando as áreas do entorno, como o balneário de São José de

Ribamar, a cidade histórica de Alcântara, as belezas naturais da Raposa e de Paço do Lumiar.

Para a implementação deste projeto, a SETUR propôs-se a realizar seminários de estímulo, a desenvolver o inventário das cidades envolvidas e a realizar famtours¹⁵; como forma de mobilizar o *trade*, os poderes públicos dos municípios envolvidos e a comunidade de modo geral.

O projeto da Secretaria Municipal foi desenvolvido em quatro etapas. A primeira delas envolveu o convite aos órgãos oficiais de turismo dos municípios, o preparo do material informativo e o primeiro encontro realizado no Seminário de Qualificação. A segunda etapa envolveu a realização dos inventários e parcerias e a estruturação de novos roteiros. A realização da terceira etapa coincidiu com o primeiro encontro do *trade* dos municípios e a interação entre as agências, hotéis locais e as operadoras de turismo. A quarta etapa se deu por meio da organização de viagens de reconhecimento, da campanha de divulgação interna e externa, da divulgação dos novos produtos e do acompanhamento dos resultados do projeto – que até o presente momento não se consolidou enquanto um projeto que desenvolvesse e comercializasse os municípios de maneira integrada, para aumento do fluxo turístico e aumento da permanência dos visitantes no local.

A SETUR apresentou o projeto Turismo Integrado aos seus parceiros numa reunião paralela ao Seminário de Qualificação, no ano de 2005, em São Luís. Na abertura dessa reunião, o Secretário Municipal de Turismo (da época), explicou os objetivos e a importância do trabalho integrado entre os municípios.

A coordenação da reunião ficou a cargo da equipe técnica de planejamento da Secretaria de Turismo de São Luís, que foi responsável por orientar os grupos de trabalho e ainda os representantes dos municípios de Alcântara e Raposa¹⁶. Na reunião foram formados pequenos grupos de discussão que debateram sobre os problemas que entravam o processo de desenvolvimento do turismo nessas cidades e as possíveis soluções para esses problemas.

Entre os itens levantados na discussão, São Luís destacou que seus maiores problemas referem-se à falta de estruturação e organização dos atrativos, à deficiência da

¹⁵ Viagem de reconhecimento do local

¹⁶ Nenhum representante dos municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar compareceu ao evento.

integração entre os municípios do entorno e o marketing deficitário. Entre as soluções destacaram-se a necessidade de reestruturação dos roteiros existentes e a descoberta de novos roteiros, além da necessidade de uma ação integrada para campanhas de divulgação dos atrativos.

Os representantes de Alcântara apontaram como problemas a precariedade dos meios de transporte e a falta de estímulo das agências ao pernoite. Como soluções, propuseram uma melhoria das embarcações que levam os turistas e o incentivo ao pernoite na localidade. Já o município da Raposa salientou a ausência de um centro de comercialização para o artesanato produzido na região, a ausência de estrutura para passeios náuticos e a baixa qualificação profissional. Como solução, destacou a criação do centro de comercialização e o oferecimento de cursos de qualificação aos profissionais do setor.

Ao longo dos anos várias reuniões envolvendo o *trade* público e privado do Pólo São Luís foram realizadas, entretanto, como comenta o entrevistado *Bacabal* “muitas instituições já não se sentem à vontade em participar de reuniões em que se tomam muitas decisões e quase nenhuma é colocada em prática”. Assim, com o passar do tempo algumas entidades atuantes foram deixando de participar das reuniões, embora outras acabaram se fortalecendo e se tornando mais atuantes como afirma a entrevistada *Rosário*: “dos cinco municípios do Pólo penso que só houve uma adesão maior do município de São José de Ribamar com o passar do tempo”. Pela análise do conteúdo das entrevistas, percebeu-se que no início do Programa a participação dos municípios componentes do Pólo São Luís era bem maior, porém, atualmente além do município de São Luís há apenas uma ampla atuação da cidade de São José de Ribamar. Os demais envolvidos ficam restritos apenas às pequenas e esparsas participações nas reuniões.

Do que foi mencionado, pode depreender-se que em São Luís e seu entorno - após quase sete anos de criação de uma estratégia para o fomento do Programa de Regionalização - que grande parte dos problemas apontados continuam sem solução. De outra forma, o entrevistado *Tutóia* diz que “a aproximação da SETUR (São Luís) com os municípios do entorno (Alcântara, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa) vem acontecendo gradualmente e após a criação do projeto Turismo Integrado na Ilha essa parceria tem se fortalecido bastante”. Apesar de vários problemas estruturais dos

municípios participantes pode-se perceber que já existe uma iniciativa para envolver os municípios do Pólo e fortalecer o turismo.

O discurso do poder público tenta convencer que a integração dos municípios do entorno já é uma situação real no cenário turístico. O que, na visão dos gestores privados, não se confirma. Os empresários reclamam da dificuldade em comercializar os roteiros - que para eles ainda tem muitos problemas estruturais - os quais prejudicam a satisfação dos turistas. A entrevistada *Barreirinhas* comenta que: “Paço do Lumiar, por exemplo tem um asfalto péssimo, na Raposa dependendo do horário não se consegue restaurante vazio para o almoço dos turistas”. Percebe-se pela fala da entrevistada que existem problemas tanto de responsabilidade pública (referente à qualidade do asfalto no local) quanto de responsabilidade privada (falta de investimento em novos restaurantes).

Compreende-se pelas entrevistas feitas com a iniciativa privada - que o roteiro integrado entre São Luís, Alcântara, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa existe, mas como na grande maioria do Maranhão não está plenamente preparado para os padrões exigentes do mercado de turismo. Contudo, os problemas não são apenas estruturais, de acesso ou infra-estrutura, falta também investimento da iniciativa privada em hospedagem e alimentação, por exemplo. Assim, fica evidente mais uma vez o “jogo de responsabilidades” presente na gestão do turismo no Maranhão.

Entretanto, sete anos para a existência de uma política pública é um tempo relativamente curto para sua consolidação. E, de acordo com os dados mencionados parece ter havido uma evolução no Estado no decorrer desse período. Os entrevistados de modo geral apontaram algumas melhorias como a realização do Salão do Turismo do Maranhão, que foi elogiado até pelo MTur e foi uma iniciativa que contou com a grande participação das regiões turísticas do Maranhão, a criação de novos pólos também é apontada como uma melhoria, já que isso faz aumentar e diversificar a oferta de produtos, objetivos do PRT; além do tímido aumento dos investimentos em infra-estrutura em todo o Estado. A entrevistada *Arari* afirma que “a iniciativa do Salão do Turismo do Maranhão foi uma boa alternativa de comercialização para os empresários” e a entrevistada *Viana* reitera que “apesar de ainda tímida, já se pode notar uma melhoria em infra-estrutura turística, por exemplo, posso citar a sinalização turística que tem melhorado no Pólo São Luís”.

d) Sobre os Módulos Operacionais

Esse item procurou verificar os estágios de desenvolvimento dos módulos operacionais do PRT no Pólo São Luís.

De acordo com o que cita Beni (2003) já comentado nesse trabalho (p.19) as políticas públicas se caracterizam como um conjunto de diretrizes básicas para atingir os objetivos globais. Assim, no caso do Pólo São Luís procurou-se analisar o alcance dos objetivos por meio dos módulos operacionais propostos pelo PRT.

Os módulos operacionais foram criados como mecanismos de orientação para a implementação do Programa de Regionalização nas regiões turísticas brasileiras, levando em consideração seus diferentes estágios de desenvolvimento. Para o entrevistado *Axixá* “as diretrizes operacionais foram sugestões de caminhos e estratégias, com base em experiências acumuladas e resultados comprovados, apontados e construídos em meio à coletividade”. A partir do comentário do entrevistado nota-se uma preocupação em construir mecanismos que de fato operacionalizem as ações.

Assim, foram definidos os seguintes módulos orientadores:

- Elaboração de Roteiros Turísticos;
- Mobilização;
- Sensibilização;
- Instância de Governança Regional;
- Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional;
- Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;
- Sistema de Informações Turísticas;
- Promoção e Apoio à Comercialização;
- Sistema de Monitoria e Avaliação.

Dessa forma, cada Estado e sua região turística deveria levar em consideração seu grau de maturidade e escolher por qual módulo iniciar seu processo de regionalização, afinal, de acordo a própria orientação do Ministério do Turismo (2004, p. 20) “os módulos são distintos e não necessariamente seqüenciais”.

No Maranhão o processo foi definido como segue abaixo:

O módulo de **Elaboração dos Roteiros Turísticos** foi um processo iniciado no Maranhão, desde o ano 2000, com o PLANO MAIOR. Assim, o Estado subdividiu seus municípios inicialmente em cinco pólos, englobando vinte municípios (ANEXO F), a saber:

- Pólo São Luís;

- Pólo Lençóis Maranhenses;
- Pólo Delta das Américas;
- Pólo Floresta dos Guarás;
- Pólo Chapada das Mesas.

Após a implementação do Programa de Regionalização foram criados mais quatro novos pólos no Maranhão:

- Pólo Lagos e Campos Floridos;
- Pólo dos Cocais;
- Pólo Amazônia Maranhense;
- Pólo Munim.

De acordo com um dos entrevistados da Secretaria Estadual de Turismo do Maranhão, “a demanda pela criação de novos pólos surge em grande parte por iniciativa dos próprios municípios e essa demanda tem aumentado muito após a realização do Salão do Turismo do Maranhão”. Pois com esse evento houve uma maior consciência acerca do trabalho em parceria com os municípios vizinhos. Dessas novas demandas surgiu o mais recente dos pólos no Estado, o Pólo Serras Timbiras, que foi criado no ano passado, mas ainda não foi homologado pelo Ministério do Turismo.

Segundo os entrevistados da iniciativa privada, a divisão dos pólos não é feita de forma participativa. A entrevistada *Miranda* comenta “somos informados do surgimento de um novo pólo após sua criação e sem ter o menor conhecimento sobre os critérios dessa nova escolha”. Corroborando com o mesmo pensamento o entrevistado *São Mateus* cita que “o poder público no Maranhão fala tanto em um processo integrado e participativo entre o *trade*, mas até mesmo na simples definição dos roteiros que deveremos comercializar não somos consultados”. Dos comentários dos entrevistados apreende-se que há uma dificuldade de entendimento entre as esferas interessadas no processo de roteirização no Estado. Na visão da iniciativa privada eles deveriam participar desse

processo de forma mais atuante, na medida em que serão os próprios responsáveis pela comercialização dos novos roteiros.

As primeiras iniciativas para a implementação dos módulos de **mobilização e sensibilização** aconteceram por meio da SEEDETUR, como organismo oficial de orientação do Programa no Estado do Maranhão, que em 2004 montou a primeira oficina de planejamento proposta pelo Ministério para iniciar o Programa de Regionalização no Maranhão. Dessa reunião participaram representantes de todos os Pólos do Estado, assim eles puderam compreender o que o MTur estabeleceu para o desenvolvimento do Programa na região.

Em 2005, foi montada uma nova oficina, a de sensibilização, realizada primeiramente na cidade de São Luís, pouco tempo depois em Barreirinhas e, na sequência, em Carolina. As oficinas foram realizadas com recursos disponibilizados pelo Ministério – fato que não acontecia anteriormente – pois essas ações de sensibilização nos municípios eram patrocinadas pela Secretaria de Turismo do Estado. E, talvez por essa razão, eram raras e pouco eficientes.

Por meio da orientação do MTur, a Secretaria de Turismo ofereceu diversas oficinas e jornadas técnicas para sensibilização e mobilização do Programa de Regionalização no local, entretanto, muitos prefeitos e secretários de turismo, ainda não conseguem pensar na coletividade. A grande maioria deles não entende a importância do desenvolvimento integrado e, por isso verificam-se muitas dificuldades para a implementação do Programa no Maranhão.

Segundo o entrevistado *Bacabal* “muitos municípios já se encontram em estágios diferentes de regionalização e já não querem mais voltar às etapas de sensibilização e mobilização”, apesar de que a orientação do MTur é que estas etapas permeiem todo o processo. Entende-se dessa fala, que no Maranhão a importância do trabalho de mobilização e sensibilização ainda não está bem fomentada para os gestores na medida em que eles acham desnecessária a contínua realização das etapas de sensibilização e mobilização.

Para a tentativa de criação da **Instância de Governança Regional** - que pode ser um fórum, conselho ou outro tipo de colegiado, responsável por uma unidade representativa dos poderes público, privado, do terceiro setor e da sociedade civil organizada do

município em questão e que assumirá o papel de executora da proposta do Programa de Regionalização - foram convocadas algumas reuniões que só se concretizaram a partir de agosto de 2010 – quando foi realizada a 1ª reunião de institucionalização da Instância de Governança Regional, coordenada pela técnica Patrícia Paixão do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH).

Na primeira reunião houve pouca participação e representatividade do *trade* turístico o que resultou na prorrogação de decisões a serem tomadas; porém efetivou-se a criação da Instância por meio da assinatura da ata e a Instância recebeu o nome de Fórum de Desenvolvimento Turístico do Pólo São Luís.

Na segunda reunião – ocorrida no mês de novembro de 2010, ainda com uma pequena participação do *trade* – foram criadas a visão e missão da Instância e definiu-se uma reunião mensal com os participantes – que não vem sendo cumprida.

Segundo o entrevistado *Pedreiras* “tem havido uma grande mobilização por parte do poder público para que as reuniões aconteçam, mas a participação não tem sido significativa”. De outra forma, o entrevistado *Viana* enfatiza que “o comunicado da SETUR para as reuniões são feitos sempre em cima da hora o que inviabiliza uma maior participação principalmente de nós empresários”. Com relação aos comentários dos entrevistados entende-se que não há um planejamento adequado de agenda para as reuniões, apesar da tentativa em realizá-las, de forma que as deliberações ficam comprometidas pela fraca participação dos interessados.

De acordo com as orientações do Ministério do Turismo a Instância de Governança é um dos principais módulos a serem implementados, já que “se a região turística não contar com uma Instância de Governança definida e instalada, o Programa terá dificuldades em avançar, pois várias ações dependem de sua gestão” (MTur, 2004, P. 27). A partir dessa afirmação comprova-se a razão de mais uma das dificuldades encontradas na implementação do Programa de Regionalização no estado do Maranhão, já que pela análise das falas dos entrevistados percebeu-se os grandes problemas para as reuniões da Instância de Governança.

Os módulos de **Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e sua Implementação** são dois módulos que possuem bastante fragilidade no Maranhão como um todo. O único plano estratégico de desenvolvimento elaborado foi um plano

desenvolvido para o município de Alcântara proposto pelo próprio Ministério do Turismo. Foi criado, mas não implementado, tendo acontecido somente algumas ações muito pontuais. Segundo a entrevistada *Santa Inês* “O Maranhão ganhou um plano de desenvolvimento com foco em Alcântara em 2007, mas é um plano que ficou apenas na gaveta”. Percebeu-se pelos comentários dos entrevistados na Secretaria de Turismo do Estado do Maranhão que não ficou claro nem para eles mesmos os motivos de elaboração de um Plano Estratégico para Alcântara. A iniciativa partiu do MTur e não houve um processo participativo entre os municípios do Pólo para a idealização desse plano estratégico.

O que se percebe no Maranhão de forma geral, e no Pólo São Luís, de maneira bem específica – do que citam os entrevistados - é que existe uma grande fragilidade na elaboração de bons projetos para o desenvolvimento do turismo. Faltam boas equipes de elaboração e acompanhamento desses projetos, falta empenho político para verbas em sua execução, entre outras deficiências. Em contrapartida, grande parte dos entrevistados da iniciativa privada desconhece os módulos de Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e sua Implementação.

O módulo denominado **Sistema de Informações Turísticas** prevê uma estratégia de disponibilização das informações sobre os produtos turísticos de cada região.

Historicamente no Maranhão a disponibilização de informações nunca foi uma estratégia muito eficiente no turismo; com o passar dos anos, muitas informações se perdem, não há uma preocupação com o controle e armazenamento de relatórios e documentos que registram as ações dos programas e projetos desenvolvidos - itens explicitados nas falas de muitos entrevistados. Durante a pesquisa houve uma grande dificuldade no acesso às informações referentes ao Programa de Regionalização devido à ausência de grande parte dos documentos importantes.

De acordo com informações conseguidas por meio das entrevistas de campo, o módulo de sistema de informações também é um item frágil no processo de Regionalização no Maranhão. No Pólo São Luís - apesar de existirem dados de inventariação dos municípios turísticos - a disponibilização dessas informações ainda é deficitária, ficando restrita em sua maioria às informações contidas no *site* do Governo do Estado e do Ministério do Turismo e em alguns postos de informações turísticas espalhados pela capital

São Luís, um posto em Alcântara, um posto em São José de Ribamar e um posto na Raposa (no município de Paço do Lumiar não há postos de informações turísticas).

O módulo de **Promoção e Apoio à Comercialização** é baseado essencialmente no desenvolvimento de planos de marketing e no fortalecimento das parcerias institucionais.

Para Jost Krippendorf (apud RUSCHMANN, 1990, p.25)

O marketing turístico é a adaptação sistemática e coordenadas da política das empresas de turismo, tanto privadas como do Estado; no plano local, regional, nacional e internacional, visando à plena satisfação das necessidades de determinados grupos de consumidores, obtendo com isso, um lucro apropriado.

Em seus princípios básicos, o marketing turístico não difere do meio de divulgação de outras mercadorias, utilizando-se do mercado, dos canais de distribuição, da propaganda e da promoção. Dessa forma, pode-se definir também como sendo “(...) todas aquelas ações destinadas a promoção e a venda da oferta turística, com a finalidade de estimular o fluxo de visitantes a um determinado destino” (ACERENZA, 1991, p. 224, tradução nossa).

O marketing turístico deve envolver as ações coordenadas em âmbito público e privado, entretanto deve-se diferenciá-las. O que é praticado pelo Estado, é designado como marketing macroeconômico. De outra forma, aquele que é praticado pelas empresas turísticas individuais, seja um hotel ou uma agência de viagens, é caracterizado como marketing microeconômico, porém ambos são complementares e necessários, potencializando-se entre si e convergindo para um foco único que é o desenvolvimento integrado e sustentável de uma localidade, principalmente na baixa temporada.

No Pólo São Luís, o plano de marketing é um idéia antiga e amplamente discutida ao longo de várias reuniões de planejamento turístico seja em âmbito estadual, seja em âmbito municipal – há muito tempo - entretanto, a concretização do plano vem se desenvolvendo somente a partir do ano de 2010 quando da contratação de uma consultoria¹⁷ para a realização do plano - ainda está em fase de elaboração - tendo sido uma iniciativa da Secretaria Municipal de Turismo de São Luís.

Além do amadurecimento do marketing turístico local o fortalecimento das parcerias é um fator fundamental para a promoção e comercialização dos destinos. No Pólo

¹⁷ A Chias Marketing foi a consultoria contratada para a elaboração do Plano de Marketing do pólo São Luís.

São Luís segundo os entrevistados tanto em nível privado quanto em nível público esse fortalecimento vem acontecendo gradativamente.

De acordo com a entrevistada *Santa Inês* “o apoio do Sebrae tem sido fundamental para o fortalecimento das parcerias, além da crescente participação da iniciativa privada nos eventos realizados no Pólo”. Segundo o entrevistado *Bacabal* “ o Sebrae tem realizado frequentemente rodadas de negócios, o que tem sido muito positivo para a iniciativa privada”. A entrevistada *Primeira Cruz* reitera que “as rodadas de negócio tem permitido uma aproximação maior com os clientes e facilitado a comercialização”. Percebeu-se - a partir do exposto - uma maior movimentação por parte dos interessados (tanto na área pública quanto na área privada) em assegurar a melhoria nos padrões de comercialização com seus clientes.

Pelas entrevistas foi possível perceber que quando se pergunta - de modo geral - sobre a relação da iniciativa privada com o poder público e vice-versa, há uma grande confusão de opiniões e muitas reclamações; contudo, quando se chega à questão sobre a promoção e comercialização percebe-se que tanto do lado público, quanto do lado privado, há um consenso de que a situação tem melhorado e vem se fortalecendo ao longo do tempo, favorecendo o trabalho dos dois lados da cadeia produtiva.

O módulo de **Sistema de Monitoria e Avaliação** é o módulo mais frágil de todo o processo de Regionalização seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

Para o entrevistado *Icatú* “o módulo de monitoria e avaliação é uma das principais fragilidades do Programa, uma vez que não se tem informações seguras e qualificadas acerca dos impactos gerados”. Essa fragilidade foi percebida nos comentários de todos os entrevistados seja em nível nacional, estadual e municipal, tanto na esfera pública, quanto na esfera privada.

No Ministério do Turismo as informações obtidas por meio das entrevistas são de que alguns mecanismos e ferramentas subsidiam a monitoria e a avaliação do PRT, como por exemplo, algumas visitas a campo e os encontros nacionais de interlocutores estaduais do Programa. Entretanto, esses instrumentos utilizados não garantem a eficiência dos resultados. Analisando os objetivos do Programa, hoje o MTur não consegue mensurar, com qualidade, os resultados de nenhum dos objetivos propostos.

Segundo informações do próprio MTur foi criado um sistema eletrônico para que se pudesse mensurar todos esses dados; porém, esse sistema ainda apresenta falhas, além de que não foram definidos indicadores e metas que pudessem medir os resultados alcançados.

Como não existe a efetividade de implementação do último módulo nem no próprio Ministério do Turismo, localmente, o que se percebeu também foi a inexistência de uma monitoria e avaliação eficiente do PRT, apreendido pela fala dos entrevistados.

Em âmbito estadual e municipal à resposta à questão sobre esse item foi de que a monitoria e a avaliação são feitas por meio dos encontros e reuniões dos pólos, além da aplicação de questionários nos eventos realizados.

Na esfera privada o que se pôde perceber é que há um distanciamento desse segmento na percepção da importância da monitoria e da avaliação, não há uma relação próxima das empresas com o poder público. Assim, as informações não são repassadas freqüentemente e não há um controle de armazenamento dos principais resultados advindos do PRT.

e) Projetos e Recursos liberados para o Programa

Esse item buscou saber quantos e quais projetos foram aprovados e tiveram recursos liberados para a execução das ações.

O Pólo São Luís, por incluir a capital do Estado, é o que apresenta a melhor estrutura e historicamente é o município que recebe o maior número de investimentos, apesar de não ter complementado a revitalização do seu principal atrativo, o Centro Histórico de São Luís. A Secretaria Municipal de Turismo tem se empenhado na execução do projeto de sinalização turística que já está em andamento e nos projetos referentes ao museu da Gastronomia e da elaboração final do Plano de Marketing de São Luís (Recursos conseguidos por meio do SICONV ou de Emendas Parlamentares), além de investir na própria deficiência dos profissionais envolvidos na atividade, por meio de cursos de qualificação.

Por parte do Estado o que se percebe por meio das entrevistas é que seus atores reclamam das dificuldades apresentadas para conseguir liberação de recursos. Pelo Siconv, por exemplo, as dificuldades residem na inadimplência do Estado, o que impede a liberação dos recursos. Contudo, no Ministério do Turismo o discurso é que o Maranhão não

apresenta bons projetos e não dá retorno às solicitações do Ministério, o que dificulta a liberação de verbas.

O que se pôde perceber no discurso dos entrevistados é que, além dos problemas de ingerência no Estado como um todo, falta uma equipe responsável somente pela elaboração dos projetos e acompanhamento dos editais nas secretarias de turismo dos municípios envolvidos.

f) Relação Poder Público x Iniciativa Privada

Esse item buscou perceber como acontece a relação do poder público com a iniciativa privada no Pólo São Luís.

No processo de implementação de políticas públicas um fator importante que acontece com muita freqüência é a desvinculação dos setores público e privado, como se um não dependesse ou complementasse o outro. Assim se pronuncia Bobbio (1987, p. 27) a este respeito:

Os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente compenetraram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos.

Ainda sobre a relação entre iniciativa privada e poder público Zapata e Parente (2004, p. 2) se pronunciam:

É preciso existir um consenso em torno da dimensão institucional do desenvolvimento em três direções: a importância do território local e, conseqüentemente dos governos locais como articuladores e aglutinadores das políticas de desenvolvimento; a importância da participação da sociedade como protagonista do planejamento, da implementação e avaliação das ações de desenvolvimento; e a relevância das parcerias público-privadas para a concretização das iniciativas de desenvolvimento.

Os autores corroboram com a iniciativa de trabalho conjunto do poder público e do *trade* privado para que de fato o desenvolvimento das políticas possa se consolidar. Contudo, no desenvolvimento do PRT no Maranhão, essa vinculação, entre os “articuladores” e “aglutinadores” da política, não é uma ação constante e que permeia as etapas do desenvolvimento do Programa em todas as regiões turísticas, como se analisou a partir dos comentários dos entrevistados.

Após a implementação do Programa de Regionalização, a Secretaria de Estado Extraordinário para o Desenvolvimento do Turismo (SEEDETUR) buscou fomentar o processo de sensibilização e mobilização, proposto pelo Programa, nas prefeituras, nos órgãos de turismo, no *trade* e no público em geral dos municípios participantes do Programa. Foram realizadas, pelo Órgão Oficial de Turismo no Maranhão – em 2005 – uma oficina de planejamento, três oficinas e jornadas técnicas de qualificação, nos municípios de São Luís, Barreirinhas e Carolina.

A entrevistada *Santa Inês* comenta que o Programa se desenvolveu em boas condições no município de Carolina e toda a região da Chapada das Mesas, “eles caminharam com as próprias pernas, têm um *trade* muito atuante e uma iniciativa privada que puxa a responsabilidade para si”. A entrevistada expressa por meio de sua fala a relevância da atuação da iniciativa privada para o fortalecimento do turismo na região.

O município de Carolina e região é um dos poucos locais no Maranhão em que a iniciativa privada é atuante e participativa. Essa característica se desenvolveu por conta da distância geográfica da capital São Luís¹⁸. Assim, os empresários locais perceberam que não poderiam depender exclusivamente da gestão pública e no desenvolvimento do PRT na Chapada das Mesas houve uma boa articulação entre poder público e iniciativa privada.

O que ficou evidente no decorrer das entrevistas feitas com os representantes do poder público e da iniciativa privada é que há uma grande confusão entre os papéis de cada um no processo de regionalização. O poder público reclama que a iniciativa privada é acomodada e não se interessa em participar das reuniões de forma mais efetiva, atuando apenas como meros ouvintes. Por outro lado, o *trade* privado reclama que a gestão pública “faz política” com o Programa, só convida para as reuniões aqueles empresários que lhe interessam e que não consegue perceber onde estão sendo investidos os recursos advindos do PRT e assim sucessivamente, fortalecendo o já conhecido “jogo de responsabilidades” que permeia grande parte do cenário turístico maranhense.

g) Mudanças Governamentais

Esse item procurou examinar se as “mudanças governamentais” têm influência direta sobre o desenvolvimento do PRT no Pólo São Luís.

¹⁸ Distante cerca de 851 km.

O fator “mudanças governamentais” pode funcionar como ponto positivo ou negativo no processo de implementação de políticas públicas; de acordo com a entrevistada *Morros* “depende muito do tipo de mudança, a alta rotatividade de gestores governamentais, por exemplo, é um dos grandes prejuízos à implementação de políticas de turismo pelo Brasil”.

No Maranhão a descontinuidade das ações permeou grande parte do processo de desenvolvimento da atividade turística. Segundo o entrevistado *Tutóia* “cada gestor quer dar a sua cara aos projetos quando está no poder”. De acordo com grande parte dos entrevistados as mudanças governamentais têm papel significativo no desenvolvimento do turismo no Maranhão.

Nos últimos cinco anos houve um grande problema político no Estado, inclusive, com a cassação do mandato do último governador, provocando uma sensação de incertezas em todas as secretarias do Estado, o que inevitavelmente, também atingiu o turismo de acordo com os entrevistados.

De acordo com os entrevistados da SETUR do Estado, onde as mudanças governamentais são mais sentidas no Maranhão, há uma grande descontinuidade das ações. Normalmente, os gestores desconhecem a parte técnica e fazem trocas na equipe provocando problemas na continuidade do trabalho quem vem sendo desenvolvido.

O que se percebeu também nas entrevistas foram problemas como a insegurança que afeta o corpo técnico que não sabe quanto tempo ainda poderá permanecer no cargo que ocupa e ainda questões referentes aos recursos financeiros que normalmente em tempos de mudanças governamentais ficam retidos.

h) Relação Estado do Maranhão x Município de São Luís

Esse item procurou verificar se havia problemas nessa relação entre estado e município.

Política e historicamente o Maranhão sempre teve problemas na relação estado versus município. Em poucas vezes houve ao mesmo tempo na gestão partidos políticos aliados, por isso, as dificuldades vividas politicamente hoje estão enraizadas na gestão. Obviamente isso também se reflete na gestão do turismo local.

Durante as entrevistas as respostas ao questionamento: Na visão do entrevistado há uma boa relação entre estado e município - no Maranhão - para a implementação de

políticas públicas? As respostas foram unânimes. Tanto em nível público, quanto privado e em nível de gestão, quanto técnico, as respostas foram taxativas quanto aos inúmeros problemas que a desarticulação entre estado e município traz para o desenvolvimento das políticas públicas de turismo no Estado.

O que pôde ser percebido de modo geral pelas falas dos entrevistados é que há uma “guerra de egos”. O Estado acha que pode mais porque é o gestor do Programa de Regionalização e indica para o MTur o interlocutor do Programa na região, o município se vangloria que apesar de tudo é mais atuante turisticamente que o Estado, além de possuírem interesses e propostas políticas distintas para a gestão do turismo. Dessa forma, o turismo no Maranhão não tem bases fortes que possibilitem seu crescimento e conseqüente aumento de sua competitividade no cenário nacional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise da pesquisa aqui apresentada, observa-se a fundamental importância do estudo das políticas públicas e sua compreensão ao longo do tempo para o fomento da atividade turística de forma organizada e sustentada, além de sua estruturação e a própria definição de ações de desenvolvimento para um país, estado ou município.

O Governo Federal buscou acertar quando idealizou uma nova Política de Turismo, criando um Ministério próprio para atuar no segmento turístico responsabilizando-se pelas diretrizes políticas da atividade no país e ainda, criando o Programa de Regionalização, como mecanismo de fortalecimento da descentralização das políticas e buscando desenvolver os municípios a partir de regiões turísticas de forma sustentável. Assim, o governo procurou apresentar propostas levando em consideração a diversidade do turismo brasileiro. Porém as políticas públicas de turismo são um fato recente no Brasil e por isso, muitos empecilhos são encontrados. Afinal, foram longos anos de descompromisso com o setor no país.

Fundado nos autores pesquisados e articulado com a pesquisa empírica, percebeu-se que além de um histórico conturbado, há de se salientar que a avaliação de uma política pública tão recente quanto a implementada pelo Ministério do Turismo no Brasil não é tarefa das mais simples, levando-se em consideração que o Programa de Regionalização tem somente sete anos de existência. Porém, já existem tentativas iniciais de avaliação do Programa, como o próprio estudo de Avaliação proposto pelo MTur no ano de 2010 com os primeiros resultados do PRT em âmbito nacional.

No Maranhão convém destacar que a situação é ainda mais delicada, pois o Estado apesar de possuir potencialidades turísticas naturais, culturais e históricas que poderiam promover o desenvolvimento turístico, não o alcança pela indisponibilidade de profissionais qualificados, de uma infra-estrutura básica e turística, e principalmente, pela falta de vontade e empenho político, percebidos na dificuldade de armazenamento de documentos e relatórios oficiais que comprovem a realização de suas ações e ainda do histórico político tradicional caracterizado por um comando patriarcal, autoritário e centralizador.

Com base no objetivo geral, que era avaliar os resultados e dificuldades do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís com foco nos módulos

operacionais, o que pôde ser percebido ao longo da pesquisa é que no Maranhão, a gestão do turismo encontra-se em grande parte sob o controle do aparato público estadual. A participação do poder público municipal, embora assumida no planejamento do turismo em geral uma grande importância, é praticamente ignorada no caso do Maranhão. Há uma forte resistência política e pessoal entre os atores envolvidos, o que dificulta em muitos momentos a parceria na realização das ações, havendo muitas vezes ações isoladas de cada uma das esferas públicas no que tange ao desenvolvimento da atividade turística, além de uma fraca relação com a iniciativa privada.

Analisando-se o objetivo específico de descrever a situação do planejamento turístico do Pólo São Luís articulando-o com o Programa de Regionalização, pode-se entender que após a implantação do Programa de Regionalização no Estado, a estrutura baseada nos Pólos Turísticos foi mantida, como no Plano Maior, dando continuidade ao trabalho iniciado há quase dez anos. A proposta era estimular o desenvolvimento integrado entre os municípios, desenvolvendo também, as localidades vizinhas que sozinhas não conseguiriam destaque.

Porém, a realidade do Pólo São Luís, é que a própria Secretaria de Estado, o órgão oficial de turismo, não possui um planejamento de suas ações de marketing, resumindo-se a participação em alguns eventos nacionais e internacionais, a poucos encontros com o *trade* e a utilização de poucos recursos como forma de divulgação. A própria iniciativa privada não cumpre o seu papel de responsável pela correta comercialização do destino, falta uma rede de ações entre os empresários, a capacitação empresarial, a elaboração de planos de negócios e de marketing, sem contar também com a falta de apoio do poder público, demonstrando claramente o despreparo para o fomento do Programa de Regionalização.

Baseado nos dois últimos objetivos específicos que eram conhecer as principais ações do Programa de Regionalização no Pólo São Luís, verificando resultados no que diz respeito à implementação dos módulos do programa, e examinar as percepções dos atores públicos e privados sobre a implementação do Programa de Regionalização e de cada módulo operacional no Pólo São Luís, pôde-se apreender que existe grande fragilidade do PRT no Pólo São Luís, comprovada por meio da deficiência na implementação dos módulos operacionais estabelecidos para a execução do Programa, grande parte dos módulos foi implementada de forma deficitária, sem grande participação ativa da iniciativa

privada. Os municípios envolvidos (São Luis, Alcântara, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar) têm em sua maioria uma grande potencialidade turística, contudo, seus problemas políticos, financeiros, estruturais e de parceria dificultam o fortalecimento da atividade turística na região.

Apesar da tentativa do Ministério do Turismo em incentivar o desenvolvimento do turismo, criando programas e projetos e disponibilizando recursos para a implementação do Programa de Regionalização nos estados, oferecendo materiais de aplicabilidade dos módulos orientadores, mecanismos para atingir os objetivos do PRT - tornar os destinos mais competitivos no mercado, aumentar a oferta e diversificação de produtos, fortalecer a qualificação da mão-de-obra- ainda falta muito a ser feito pelo turismo no país de um modo geral e mais especificadamente no Maranhão e no Pólo São Luís. Fica a expectativa de que um dia o Pólo estudado ainda possa ocupar uma posição de destaque no cenário turístico nacional, quiçá internacional, apresentando a beleza histórica de São Luís e Alcântara e as belezas naturais de São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar.

A partir de todo o exposto, entende-se que os objetivos propostos foram atingidos ao longo do estudo e as questões de pesquisas foram respondidas, na medida em que se percebeu que o desenvolvimento do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís, está em consonância com os módulos operacionais estabelecidos pelo Ministério do Turismo - apesar de grandes problemas estruturais, dificuldades de gestão e fraca relação público-privada no local, os módulos tem sido implementados em sua grande maioria como sugere o PRT.

Pela pesquisa realizada pôde-se compreender que na percepção do *trade* turístico - tanto público quanto privado - os resultados alcançados pelo Pólo São Luís no PRT, estão longe de ser os desejáveis pelo destino. Entretanto, entende-se que mesmo com todos os problemas locais e levando-se em consideração o fato da política estudada ser recente, alguns avanços – por mais tímidos que sejam – tem acontecido em termos de evolução do turismo na região.

7.1 RECOMENDAÇÕES

Após a pesquisa aqui apresentada não se pode apontar apenas uma causa para responder o questionamento central dessa dissertação. Como já mencionado nos capítulos anteriores, a situação apresentada ao longo desse estudo demonstra que o turismo no

Maranhão de forma geral e no Pólo São Luís de maneira mais específica, construiu-se ao longo dos anos em bases pouco sólidas, firmando-se em uma política patriarcal e centralizadora, além de altamente burocrática e pouco participativa, dificultando dessa forma o planejamento da atividade turística ao longo do tempo.

Para que haja um desenvolvimento do turismo por meio do Programa de Regionalização, o Pólo São Luís deverá rever sua estrutura física, social, bem como política, afinal, as carências turísticas da localidade são inúmeras e não poderão ser resolvidas somente com a introdução de novas formas de gestão, contudo, essas reformas se tornam necessárias na medida em que o destino deseje alcançar novos patamares de competitividade e sustentabilidade da atividade turística.

O Pólo São Luís terá que resolver seus graves problemas de planejamento turístico, baseado na ineficiência e em diversas vezes ausência de metas, projetos e ações bem elaboradas, além da necessidade de reestruturação de seus equipamentos e serviços turísticos e principalmente, focar-se no fortalecimento das parcerias público-privadas, item altamente criticado pelos entrevistados no decorrer da pesquisa (ANEXO H). Terá ainda que preocupar-se em alterar a forma de atuação no turismo, aproximando-se mais do Estado e formulando suas propostas para o turismo de forma coerente e compromissada com as ações estabelecidas em nível nacional e estadual.

O modelo de desenvolvimento turístico implantado em todo o Estado do Maranhão precisa ser revisado, na medida em que quase sempre esteve atrelado a uma forte intervenção estatal e fraca aproximação entre os municípios. Deve-se, entre outros fatores, incentivar a participação mais ativa dos diversos atores envolvidos no desenvolvimento turístico local, fortalecendo a gestão participativa proposta pelo PRT e ainda estimular o comprometimento e atuação da iniciativa privada por meio de resultados positivos nos níveis de infra-estrutura básica e turística e no investimento em rodadas de negócios que incrementam a comercialização dos roteiros.

Muitos são os desafios encontrados para o desenvolvimento do turismo no Maranhão, o Estado e seus Pólos deverão preocupar-se em incentivar a melhoria do produto e dos serviços turísticos, baseado em qualificação de equipe para elaboração e execução de bons projetos, além de investimentos financeiros em obras de recuperação de equipamentos turísticos e no fortalecimento de parcerias público-privadas.

A proposta aqui apresentada baseia-se em uma sugestão de um Estado fomentador, disciplinador e condutor do processo de Regionalização sustentado na gestão compartilhada, participativa e descentralizada que permita a valorização dos recursos e produtos turísticos existentes e a ampliação da atratividade do destino aos turistas, além da possibilidade de crescimento de cada um de seus pólos turísticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERENZA, M.A. **Promoción Turística: um enfoque metodológico.** 6 ed. México:Trillas, 1990.

_____. **Administración del Turismo: conceptualización y organización.** 4 ed. México: Trillas, 1991.

AMARAL FILHO, Jair. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **In: Planejamento e políticas públicas.** Brasília, IPEA, n. 14. Dez, 1996.

AMBIENTE BRASIL. Disponível em www.ambientebrasil.com.br acesso em 28/02/2011.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. **Utilização do modelo CIPP na Avaliação de Programas Sociais: o caso do Projeto Educando para a Liberdade da SECAD/MEC.** Revista Iberoamericana sobre calidad, eficácia e cambio em educación (2010) volumen 8 ,número 4.

ANGELI, M.N.B. **Planejamento e Organização em Turismo.** Campinas: Papyrus, 1991.

ANTERO, Samuel A. **Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo.** RAP: Rio de Janeiro 42(5):791-828, SET/OUT, 2008.

AQUINO, A. **Cultura e Desenvolvimento.** Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 8 de maio de 2000. 1º Caderno/OPINIÃO, p.9.

ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos políticas sociais menos ingênuas.** In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC, 2001.

AZEVEDO, M.; AZEVEDO. J. **Turismo: o desafio da sustentabilidade,** São Paulo: Futura, 2002.

BANCO CENTRAL. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?CAMBIO> Acesso em 12.fev.2011.

BARRETTO.M.N.; BURGOS R.; FRENKEL D. **Turismo, Políticas Públicas e Relações Internacionais.** Campinas: Papyrus, 2003.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Rio de Janeiro: Edições 70, 1997.

BECKER, B. **Turismo: espaço, paisagem e cultura.** Organização: Eduardo Yazigi; Ana Fani; Alessandri Carlos; Rita de Cássia Cruz. São Paulo: Hucitec, 1999.

BELLEN, H. M. V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa,** Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

BENEVIDES, Irleno Porto. **“Para uma agenda de discussão do turismo como fator de desenvolvimento local”**. RODRIGUES, Adyr Ballestrari, (org), Turismo e Desenvolvimento Local, São Paulo: HUCITEC, 1996, p.23-41.

BENI, M.C. **Análise Estrutural do Turismo**. 8ªed. São Paulo: SENAC, 2003

_____ **Política e Planejamento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BERVIAN, Pedro Alcino e CERVO, Amado Luiz. **Metodologia Científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

BOBBIO, Norberto. **“Estado, poder e governo” (pp.53-133)**. Estado, Governo e Sociedade. Rio: Paz e Terra, 1987

BOLSON, Jaisa Helena Gontijo. **Turismo e políticas públicas: uma análise dos circuitos turísticos de Minas Gerais, através da percepção de seus gestores administradores e comunidade local**. Dissertação de mestrado – Belo Horizonte: UMA, 2006.

BORDA, Gilson Zehetmeyer. **Capital Social Organizacional: a “confiança” nas instituições de ensino superior em Brasília**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, 2007.

BORDINI, Caroline Valença. **O processo de descentralização da gestão pública do turismo no estado de Santa Catarina**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2007.

BOULLÓN, R.C. **Los municipios turísticos**. México: Trillas, 1990.

_____ **Planificación Del Espacio Turístico**, 2ª ed. México: Trillas, 1991

BOVO, R. **Subsídios à elaboração de políticas públicas de turismo sustentável com base local: diretrizes, programas, ações e indicadores de avaliação**. Rio Claro: Tese (Doutorado) Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2006. 286 f.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

_____.Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas: 2003-2007**. Brasília, DF, 2003.

_____.Ministério do Turismo.Programa de Regionalização do Turismo. **Orientações e Critérios para Mobilização e Participação no Salão de Turismo - Roteiros do Brasil**.1ªed. Brasília, DF, 2004.

_____.Ministério do Turismo.Programa de Regionalização do Turismo. **Diretrizes Políticas**. Brasília, DF, 2004 a.

_____.Ministério do Turismo. Programa de Regionalização. **Diretrizes Operacionais**. Brasília, DF, 2004 b.

_____.Ministério do Turismo. Programa de Regionalização. **Promoção e Apoio à Comercialização**. Brasília, DF, 2006 a.

_____.Ministério do Turismo. Programa de Regionalização. **Sustentabilidade Ambiental: princípio fundamental**. Brasília, DF, 2006 b.

_____.Ministério do Turismo. Programa de Regionalização. **Relatório do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: panorama geral e propostas para o futuro do turismo no país**. Brasília, DF, 2007.

_____.Ministério do Turismo. <http://www.turismo.gov.br/dadosefatos> acesso em 13.fev.2011 às 16:50h.

_____.Ministério do Turismo. Programa de Regionalização. **Sustentabilidade Ambiental – Princípio Fundamental**. Brasília, DF, 2006.

_____.Ministério do Turismo. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil/ Resumo Executivo**. Brasília, DF, 2010.

BULMETTIS, J. e DUTWIN, P. **The ABCs of Evaluation**. Jossey-Bass Publishers: San Francisco, 2000.

CARVALHO, Mirella Nascimento. **Entraves para a implementação de políticas públicas de turismo: uma análise do plano de desenvolvimento integral de turismo do Maranhão**. Belém, 2006. 186f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Pará.

CASTELLI, Geraldo. **Turismo: atividade marcante**. 4ª Ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

CASTRO, L.L.C. **O Projeto Expedições para o Turismo e Ação em Santo Amaro do Maranhão – Contribuições para a Construção das Políticas Públicas Municipais de Turismo**. São Luís, 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Turismo), Universidade Federal do Maranhão.

CAVALCANTI, Mônica m. de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual**. 2008 Disponível em <<http://interfacesdesaberes.fafica.com/seer/ojs/include/getdoc.php?id=34&article=24&mode=pdf>>. Acesso em 23.fev.2011.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2004.

CORIOLOANO, L.N.M.T. **Do Local ao Global: O Turismo Litorâneo Cearense**. Campinas: Papirus, 1998.

COSTA, Helena A.; SAWYER, Donald R.; NASCIMENTO, Elimar P. Monitoramento de APL de turismo no Brasil: o (não) lugar das dimensões da sustentabilidade. In: **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. v. 3, n. 3, p. 57-79, dez. 2009.

COSTA, N. R.; SILVA, P.L.B. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2002.

CRUZ, R. de C.A. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2000.

DBCONSULT. Disponível em dbconsult.com.br acesso em 14/02/2011.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 5ª ed. São Paulo: Futura, 1998.

DESLANDES, S. F. **Concepções em pesquisa social - articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde**. Departamento de Ciências Sociais / ENSP / Fiocruz, Rio de Janeiro, (manuscrito não publicado) [1996?]. 25p.

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

DWYER, L., KIM, Chulwom. **Destination Competitiveness: A model and Determinants. Current issues in tourism**, 2004.

EMBRATUR. Disponível em www.turismo.gov.br, acesso em 22/02/2011 às 15:35h.

ERMED. Disponível em www.erved.net acesso em 13/02/2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas**. IN Revista Brasileira de Ciências Sociais Volume 20 nº 59. disponível em <http://www.scielo.br/pdf/0D/rbcso/v20n59/a07v2059.pdf> acessado em janeiro de 2011.

FEITOSA, J.C. **Secretaria Municipal de Turismo de São Luís-MA: sua atuação a partir e projeto “Turismo na Comunidade”**. São Luís: UFMA, 2005.

FERRAZ, Joandre Antonio. **Regime jurídico do turismo**. In: LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo Cesar (Org.). **Turismo: teoria e pratica**. São Paulo: Atlas, 2000.

FERREIRA, A.B. de H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. [S.l.], [19-?].

FGVSP. Disponível em www.fgvsp.br acesso em 13/02/2011 às 23:05 h

FILHO, Domingos Parra e SANTOS, João Almeida. **Metodologia Científica**. São Paulo: Futura, 2003.

FITZPATRICK, J.L., SANDERS, J.R. y WORTHEN, B.R. **Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines**. Third Edition. San Francisco: Pearson Education, 2004.

GESTCORP. Disponível em www.gestcorp.incubadora.fapesp.br acesso em 13/02/2011 às 23:45h.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1987.

HALL, C.M. **Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos**. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

HALL, Colin; JENKINS, John. **Tourism and public policy**. Londres: Routledge, 1995.

HERMAN, J.L. et alii. **Evaluator's Handbook**. Sage Publications: Newbury Park, 1987.

HOFLING, E. **Estado e políticas públicas sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº55, novembro, 2001.

HOLANDA, Nilson. **Um Modelo de Avaliação para o ProInfo**, UnB, Brasília (mimeo); 2002.

_____. **Monitoramento e Avaliação: Conceitos Básicos**, UnB, Brasília (mimeo); 2003.

IRVING, M. de A. AZEVEDO, J. **Turismo: o desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Futura, 2002.

ISKANDAR, Jamil Ibrahim. **Normas da ABNT: comentadas para trabalhos científicos**. 4ª edição (ano 2009), 1ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

KOTLER, P. **Administração de marketing: a edição do novo milênio**; tradução Bazán Tecnologia e Linguística; revisão técnica Ana Sapiro. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do Turismo**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.

KUAZAQUI, E. **Marketing Turístico e de Hospitalidade**. São Paulo: Makron Books, 2000.

LAS CASAS, A.L. **Novos Rumos do Marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

LITTLE, P. E. **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

LOBATO, F. **Descentralização das Políticas Públicas de Turismo: estudo da municipalização no Estado do Maranhão**. Dissertação de Mestrado. USP, 2001.

_____. **Diagnóstico Turístico de Barreirinhas**. São Luís, 2007.

MACEDO SÁ, José Wilton Bessa. **Modelo de Avaliação de Desempenho da Gestão Organizacional Pública**. Dissertação de Mestrado. UEC, 2005.

MARANHÃO. Empresa Maranhense de Turismo/MARATUR. **Planejamento Estratégico do Turismo**. São Luís, 1982.

_____. Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo do Maranhão: Plano Maior**. São Luís, 2000.

_____. **Diário Oficial do Estado do Maranhão - Poder Executivo, nº 131 de 08 de julho de 2004, 56p**. São Luís. 2004.

_____. Secretaria de Comunicação/SECOM - **Governo do Estado do Maranhão**. São Luís, 2009.

MAZARO, Rosana Mara. **Competitividad de Destinos Turísticos y Sostenibilidad Estratégica**. Tesis Doctoral, Barcelona, 2006.

MELLO, Luis Antonio Silveira. **Turismo de Base Local como alternativa ao Desenvolvimento: Bases para os municípios de União da Vitória/PR e Porto UniãoSC**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Defesa: Curitiba, 2007.

MINAYO, M. C. de S. (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Departamento de Geografia. **Políticas públicas e o lugar do turismo**. Organizadora: Maria José de Souza. Brasília, DF, 2002.

MONTEJANO, J. M. **Estructura del mercado turístico**. Editorial Síntesis, Madrid, 1991.

MORIN, E.; KERN, A. B. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 1995.

MORSE, S. **A Administração de Marketing**; tradução Sandra Rego Pereira, revisão técnica Giancarlo da Silva Pereira, Alice Silva Frazão. São Paulo: Mc Graw-Hill, 1988.

NAHUZ, C.; FERREIRA, L. **Manual para normalização de monografias**. 3 ed. rev. atual e ampl. São Luís, 2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo (org.). **Elaboração, Análise e Avaliação de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

OMT, **Organização Mundial do Turismo**. Madrid, 1998.

OSZLAK, Oskal. **Estado e Sociedade: novas regras do jogo?** IN: Sociedade e Estado superando fronteiras; coordenação José Roberto Felissimo, Maria Inês Barreto, Silvia MacDowell; equipe técnica Ana Lúcia Magyar [et al] São Paulo: FUNDAP, 1998.

PALOMO, Manuel Figuerola. **“Economía Turística”**. Madri: Imnasa, 1979. Tese de Doutorado.

PEARCE, D. **Desarrollo Turístico: su planificación y ubicación geográficas**. México: Trillas, 1988.

PERRET, Bernard. **L'évaluation des politiques publiques**. Paris: La Documentation Française, 2007.

PETROCCHI, M. **Turismo: planejamento e gestão**. São Paulo: Futura, 1998.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Berkeley, University of California Press, 1984.

QUEIROZ, Lúcia Maria Aquino de. **A gestão pública e a competitividade de cidades turísticas: a experiência da cidade de Salvador**. Tese (Doutorado) – Universidade de Barcelona, 2005. 631 f.

REVISTA TURISMO EM ANÁLISE, São Paulo: ECA, v.10, n.2, 1999.

RICHARDSON, Roberto Jarry, PERES, José Augusto de Souza, WANDERLEY, José Carlos Vieira, CORREIA, Lindoya Martins & PERES, Maria de Holanda de Melo. **Pesquisa Social, Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2007.

RITCHIE J., CROUCH G. **The Competitive Destination: A Sustainable Tourism Perspective**. UK: CABI Publishing, 2003.

RODRIGUES, A. **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1999.

ROSSI, Peter, Freeman, Howard e Lipsey, Mark, in **Evaluation: a systematic approach**, 6ª ed. Sage Publications, Thousand Oaks: California, 1999.

RUA, M. das Graças. **Avaliação de Políticas , programas e projetos: notas introdutórias**, 2003.ms.

RUSCHMANN, D.V. de M. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. Campinas: Papirus, 1997.

_____. **Marketing Turístico: um enfoque promocional**. Campinas,SP: Papirus, 1990.

SILVA JÚNIOR, J.H. da. **A política interna de turismo no Brasil (1992-2002)**. Belo Horizonte: FACE-FUMEC, 2004.

SEILLITZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo, EPU, 1974.

STUFFLEBEAM Daniel L. e SHINKFIELD, Anthony J. (1993). **Evaluación Sistemática. Guía teórica e práctica**. Barcelona: Paidós/Ministerio de Educación y Ciencia, 1993.

_____. **The CIPP Model for Evaluation: An update, a review of the model's development, a checklist to guide implementation**. Paper read at Oregon Program Evaluators Network Conference, at Portland, Oregon, 2003.. Disponível em: <<http://www.wmich.edu/evalctr/pubs/CIPP-ModelOregon10-03.pdf>>. Acessado em: 13/03/2011.

UNEP-UNITED NATIONS ENVIROMENT PROGRAMME. **Integrating sustainability into business:a management guide for responsible tour operations**. Paris: 2005. Disponível em www.unep.fr. Acessado em 23. Jan. 2011.

ZAPATA, T.; PARENTE, S. **O desenvolvimento interinstitucional e a construção de parcerias para o desenvolvimento local**. Disponível em: <www.idr.org.br/artigos/admin/arquivos/artigo23.php>. Acesso em 27/01/2011.

VIEIRA, A.R.M. **A Política Nacional de Turismo-Estudo do Programa de Regionalização do Turismo no Maranhão**. São Luís, 2005.

WEISS, C. **Evaluation**, 2nd. edition, Prentice-Hall, New Jersey, 1998.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA A - MTur

1. Como se deu a concepção do Plano Nacional de Turismo?
2. Como surgiu a idéia do Programa de Regionalização? Quais as modificações positivas e negativas da idéia inicial para a versão final do Programa?
3. Como foram realizadas as reuniões de elaboração do Programa de Regionalização do Turismo? Foi um processo participativo? Que instituições foram envolvidas?
4. Como o Ministério do Turismo avalia o período de aproximadamente sete anos do Programa de Regionalização do Turismo?
5. Como foi o processo de desenvolvimento do Programa de Regionalização nos estados? Quais as reações do *trade* inicialmente?
6. Como foi o processo do Programa de Regionalização No Maranhão e em São Luís?
7. Que critérios foram utilizados para a definição dos módulos operacionais? Qual sua relação com a Política Nacional?
8. Sobre os módulos operacionais do Programa de Regionalização:
 - a) Quanto ao módulo de mobilização como tem sido desenvolvido em São Luís? Quais as principais realizações? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - b) Quanto à sensibilização, o MTur tem acompanhado reuniões regulares com o *trade* em São Luís? Com que resultados? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - c) Quanto à Instância de Governança Regional, qual a visão do MTur em relação à sua criação em São Luís? E a sua atuação? Como foi a participação do *trade* público e privado?
 - d) Quanto à Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional o que tem sido realizado em São Luís? O MTur tem acompanhado? Como foi a participação do *trade* público e privado?

- e) Quanto á Elaboração de Roteiros Turísticos, qual o posicionamento do MTur em relação aos roteiros do Maranhão?
 - f) Quanto ao Sistema de Informações Turísticas, como ele deve ser desenvolvido? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - g) Quanto à Promoção e Apoio à Comercialização, em São Luís tem sido realizada de acordo com as orientações do MTur? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - h) Quanto ao Sistema de Monitoria e Avaliação, na visão do MTur o que já pode ser observado em São Luís? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
9. Em que aspectos já se percebe um avanço significativo na execução do Programa em São Luís? Principalmente em quais módulos?
 10. Em quais diretrizes políticas e/ou operacionais se encontram as maiores dificuldades e desafios para a execução do Programa em São Luís? E por quê?
 11. Como se dá a captação de recursos para a implementação do Programa em São Luís dentro do Ministério de Turismo?
 12. Quantos e Quais projetos já foram aprovados e tiveram recursos liberados em São Luís?
 13. O fator “mudanças governamentais” teve algum papel relevante na implementação do Programa em São Luís?
 14. No seu ponto de vista há uma “boa relação” entre estado e município no Maranhão para implementação de políticas públicas de turismo? Por quê?

ROTEIRO DE ENTREVISTA B - SETUR

1. Qual o impacto no estado e no município da mudança do Programa Nacional de Municipalização para o Programa de Regionalização?
2. Quão participativo foi o processo?
3. Qual a sua participação nas comissões consultivas de elaboração do Programa de Regionalização do Turismo? Como foram realizadas essas reuniões?
4. Como você avalia o envolvimento dos demais municípios que compõem o Pólo no processo de Regionalização?
5. Como você avalia a atuação do Ministério em relação ao suporte à região e à implementação do Programa?
6. Como você avalia o período de aproximadamente sete anos do Programa de Regionalização do Turismo?
7. Sobre os módulos operacionais do Programa de Regionalização:
 - a) Quanto ao módulo de mobilização como tem sido desenvolvido até aqui? Quais as principais realizações? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - b) Quanto à sensibilização, tem sido feitas reuniões regulares com o *trade*? Com que resultados? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - c) Quanto à Instância de Governança Regional, com que frequência tem se reunido? Quais as principais deliberações? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - d) Quanto à Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional o que tem sido realizado? Já está em fase de implementação? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - e) Quanto à Elaboração de Roteiros Turísticos, como estão divididos atualmente? Quais as principais ações realizados nos roteiros? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?

f) Quanto ao Sistema de Informações Turísticas, o que tem sido feito? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?

g) Quanto à Promoção e Apoio à Comercialização, como tem sido realizada? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?

h) Quanto ao Sistema de Monitoria e Avaliação, o que já pode ser observado? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?

8. Em que aspectos já se percebe um avanço significativo na execução do Programa no Pólo São Luís? Principalmente em quais módulos?

9. Em quais diretrizes políticas e/ou operacionais se encontram as maiores dificuldades e desafios para a execução do Programa no Pólo São Luís? E por quê?

10. Como se dá a elaboração de projetos para captação de recursos para a implementação do Programa em São Luís dentro da Secretaria de Turismo?

11. Quantos e Quais projetos já foram aprovados e tiveram recursos liberados?

12. O fator “mudanças governamentais” teve algum papel relevante na implementação do Programa no Pólo?

13. No seu ponto de vista há uma “boa relação” entre estado e município para implementação de políticas públicas de turismo? Por quê?

ROTEIRO DE ENTREVISTA C – TRADE PRIVADO

- 1 O que você conhece sobre o Programa de Regionalização do Turismo?
- 2 Qual o seu nível de conhecimento sobre o Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís?
- 3 Na sua opinião o processo de implementação do Programa de Regionalização no Pólo São Luís envolveu a participação do *trade* público, privado e da comunidade?
- 4 Qual a sua participação nas reuniões de elaboração do Programa de Regionalização do Turismo? Como foram realizadas essas reuniões?
- 5 Como você avalia o envolvimento dos demais municípios que compõem o Pólo no processo de Regionalização?
- 6 Como você avalia o período de implementação do Programa de Regionalização do Turismo (aproximadamente sete anos)? Destaque os pontos positivos e negativos desse período.
- 7 Sobre os módulos operacionais do Programa de Regionalização:
 - a) Quanto ao módulo de mobilização como tem sido desenvolvido até aqui? Quais as principais realizações e dificuldades? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - b) Quanto à sensibilização, tem sido feitas reuniões regulares com o *trade*? Com que resultados? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - c) Quanto à Instância de Governança Regional, com que frequência tem se reunido? Quais as principais deliberações e dificuldades? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - d) Quanto à Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional o que tem sido realizado? Já está em fase de implementação? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
 - e) Quanto à Elaboração de Roteiros Turísticos, você acredita que contribuem para o aumento do fluxo turístico nas regiões? Quais as principais ações realizadas nos roteiros? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?

- f) Quanto ao Sistema de Informações Turísticas, o que tem sido feito? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
- g) Quanto à Promoção e Apoio à Comercialização, como tem sido realizada? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
- h) Quanto ao Sistema de Monitoria e Avaliação, o que já pode ser observado? Como foi a participação do *trade* público e privado? Como foi a participação da sua organização?
- 8 Em que aspectos já se percebe um avanço significativo na execução do Programa em São Luís? Principalmente em quais módulos?
- 9 Em quais diretrizes políticas e/ou operacionais se encontram as maiores dificuldades e desafios para a execução do Programa em São Luís? E por quê?
- 10 Na sua opinião como era a relação do *trade* antes do início do Programa de Regionalização? Como está agora? Houve mudanças significativas ao longo do tempo?
- 11 Quais foram os pontos positivos e negativos para a sua instituição após a criação do Programa?
- 12 O fator “mudanças governamentais” teve algum papel relevante na implementação do Programa no município?
- 13 No seu ponto de vista há uma “boa relação” entre estado e município para implementação de políticas públicas de turismo? Por quê?

ANEXO D – LISTA DE ENTREVISTADOS

LISTA DE ENTREVISTADOS						
NOME	SEXO	IDADE	ESCOLARIDADE	INSTITUIÇÃO	CIDADE	TEMPO DE TRABALHO NA INSTITUIÇÃO
Morros	F	40 anos	Superior Completo	Pública	Brasília	05 anos
Icatú	M	31 anos	Superior Completo	Pública	Brasília	03 anos
Axixá	M	30 anos	Superior Completo	Pública	São Luís	07 anos
Humberto de Campos	F	27 anos	Superior Completo	Pública	São Luís	04 anos
Bacabal	M	38 anos	Superior Completo	Pública	São Luís	08 anos
Santa Inês	F	40 anos	Superior Completo	Pública	São Luís	04 anos
Barreirinhas	F	27 anos	Superior Completo	Privada	São Luís	05 anos
Primeira Cruz	F	29 anos	Superior Completo	Privada	São Luís	04 anos
Tutóia	M	41 anos	Superior Completo	Pública	São Luís	10 anos
Rosário	F	39 anos	Superior Completo	Privada	São Luís	10 anos
Arari	F	32 anos	Superior Completo	Privada	São Luís	07 anos
Pedreiras	M	37 anos	Superior Completo	Pública	São José de Ribamar	05 anos
Miranda	F	35 anos	Superior Completo	Privada	São Luís	05 anos
São Mateus	M	32 anos	Superior Completo	Privada	Paço do Lumiar	06 anos
Viana	M	29 anos	Superior Completo	Privada	São Luís	03 anos

ANEXO E - MAPA DO PÓLO SÃO LUÍS



Fonte: <http://www.google.com.br/images>

ANEXO F – ROTEIROS DO MARANHÃO

REGIÃO TURÍSTICA ENVOLVIDA	PRODUTO TURÍSTICO	MUNICÍPIOS TURÍSTICOS	ATIVIDADE OU SEGMENTO TURÍSTICO
PÓLO SÃO LUÍS	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO CULTURAL SÃO LUÍS – REGIÃO METROPOLITANA	SÃO LUÍS, PAÇO DO LUMIAR, RAPOSA, SÃO JOSÉ DE RIBAMAR E ALCÂNTARA	HISTÓRICO, CULTURAL, SOL E MAR, EVENTOS, GASTRONOMIA, PALEONTOLOGIA, PESCA ARTESANAL, AVES LIMICÓLAS, ÉTNICO, RELIGIOSO E NÁUTICO.
PÓLO LENÇÓIS MARANHENSES	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO LENÇÓIS MARANHENSES	BARREIRINHAS, HUMBERTO DE CAMPOS, PRIMEIRA CRUZ E SANTO AMARO DO MARANHÃO	ECOTURISMO, ESPORTES NÁUTICOS, SOL E MAR, AVES LIMICÓLAS, PESCA ARTESANAL, AVENTURA E EQUESTRE.
PÓLO DELTA DAS AMÉRICAS	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO DELTA DAS AMÉRICAS	PAULINO NEVES, TUTÓIA E ARAIOSES	AVES LIMICÓLAS, PESCA ARTESANAL, EQUESTRE E AVENTURA.
PÓLO FLORESTA DOS GUARÁS	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO FLORESTA DOS GUARÁS	CEDRAL, CURURUPU, GUIMARÃES E PORTO RICO DO MARANHÃO	ECOTURISMO, ESPORTES NÁUTICOS, SOL E MAR, AVES LIMICÓLAS, PESCA ARTESANAL, ÉTNICO, MERGULHO, NATURISMO E AVENTURA.
PÓLO CHAPADA DAS MESAS	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO CHAPADA DAS MESAS	CAROLINA, RIACHÃO, IMPERATRIZ E BALSAS	ECOTURISMO, RURAL, ESPORTES NÁUTICOS, EQUESTRE, FAUNA E FLORA, EVENTOS, AVENTURA E AGRONEGÓCIOS.
PÓLO LAGOS E CAMPOS FLORIDOS	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO LAGOS E CAMPOS FLORIDOS	ARARI, VIANA, VITÓRIA, MATINHA, PEDRO DO ROSÁRIO, PENALVA, SÃO BENTO E SÃO VICENTE FERRER	ECOTURISMO, RURAL, PESCA ARTESANAL, FAUNA.
PÓLO DOS COCAIS	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO DOS COCAIS	CAXIAS, CODÓ, TIMON, SÃO JOÃO DO SÓTER, COELHO NETO	ÉTNICO, ECOTURISMO, RURAL, ESPORTES NÁUTICOS, EQUESTRE, FAUNA E FLORA.
PÓLO AMAZÔNIA MARANHENSE	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO AMAZÔNIA MARANHENSE	ITINGA, BOM JESUS, BURITICUPU, SÃO PEDRO DA ÁGUA BRANCA, VILA NOVA	PESCA ARTESANAL, EQUESTRE E AVENTURA.
PÓLO MUNIM	ROTEIRO INTEGRADO DO PÓLO MUNIM	ICATÚ, AXIXÁ, MORROS, ROSÁRIO, PRES. JUSCELINO, CACHOEIRA G.	ECOTURISMO, AVENTURA, EVENTOS.

ANEXO G – IMAGEM DOS MUNICÍPIOS



Centro Histórico de São Luís



Raposa



THT - ARQUIVO PESSOAL | 5-08-2006 | "Santuário de S. José de Ribamar e Caminho de S. José"
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR - MA

São José de Ribamar



Alcântara



Paço do Lumiar – fonte: <http://www.google.com.br/images>

ANEXO H
LISTA DE ITENS ANALISADOS

ITEM ANALISADO	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Criação do PRT	<ul style="list-style-type: none"> • Política bem elaborada e com objetivos coerentes. • Municípios já se sentem pertencentes às suas regiões turísticas. 	
Participação no Processo	<ul style="list-style-type: none"> • Processo participativo inicialmente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande rotatividade de participantes no decorrer do processo. • Meros expectadores e não propagadores da idéias do PRT.
Avaliação do PRT	<ul style="list-style-type: none"> • Tímidos avanços no decorrer de sete anos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas estruturais nos municípios componentes do Pólo. • Pouca participação do trade. • Jogo de responsabilidades entre as esferas públicas e privadas.
Sobre os Módulos Operacionais		
1. Elaboração de Roteiros Turísticos	<ul style="list-style-type: none"> • A demanda parte dos próprios municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> • A Iniciativa Privada não se sente participativa na criação dos roteiros que serão comercializados por ela.
2. Mobilização e Sensibilização	<ul style="list-style-type: none"> • Foi um processo participativo inicialmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns municípios em estágios mais avançados de regionalização não querem voltar às fases de mobilização e sensibilização.
3. Instância de		<ul style="list-style-type: none"> • Pouca participação

Governança Regional		do trade nas reuniões.
4. Elaboração e Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional		<ul style="list-style-type: none"> • Um único Plano elaborado para o município de Alcântara; • Plano elaborado pelo MTur sem a participação dos municípios do Pólo.
5. Sistema de Informações Turísticas	<ul style="list-style-type: none"> • Existe dados de inventariação de todos os municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilização dos dados restrita apenas aos sites do MTur e do Governo do Estado.
6. Promoção e Apoio à Comercialização	<ul style="list-style-type: none"> • Tem se fortalecimento significativamente ao longo do tempo. 	<ul style="list-style-type: none"> • O plano de marketing ainda está em fase de elaboração.
7. Sistema de Monitoria e Avaliação		<ul style="list-style-type: none"> • Não há um sistema informatizado de monitoria e avaliação em nenhuma das esferas públicas.
Projetos e Recursos liberados	<ul style="list-style-type: none"> • SICONV e Emendas Parlamentares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inadimplência do Estado e Municípios. • Falta de bons projetos. • Falta de uma boa equipe para desenvolver os projetos.
Relação Poder Público x Iniciativa Privada	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento das rodadas de negócio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relação conflituosa. • Jogo de responsabilidade entre as esferas. • Resistência dos atores envolvidos (público e privado).
Mudanças Governamentais		<ul style="list-style-type: none"> • Descontinuidade das ações. • Trocas de equipe.

		<ul style="list-style-type: none">• Recursos financeiros retidos.
Relação Estado do Maranhão x Município de São Luís		<ul style="list-style-type: none">• Problema histórico.• Falta de Partidos políticos aliados nas duas esferas.• Desarticulação entre as esferas.