

O Programa de Regionalização do Turismo no estado do Piauí: análise das fragilidades e desafios locais

Ermínia Medeiros Macêdo¹
Evandro Alberto²
Janaina Alvarenga³
Luciano Figueiredo⁴

Resumo

Não obstante o turismo ser uma atividade propulsora do desenvolvimento regional, a gestão pública do turismo no estado do Piauí, seja em nível estadual ou municipal, apresenta sérias deficiências e fragilidades que, muitas vezes, se constituem óbices no processo de execução de programas federais. Nessa perspectiva, objetivou-se analisar o processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo no estado do Piauí. Para tanto, como aporte teórico ao objeto pesquisado, buscou-se apresentar uma breve trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil, para alcançar o tema central proposto para este estudo. O procedimento metodológico centrou-se na pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, utilizando-se de dados secundários a partir de documentos oficiais da Secretaria de Turismo do Estado do Piauí, somados à observação empírica no citado órgão. Os aspectos conclusivos apontam que a inclusão do turismo na agenda pública dos municípios piauienses ainda é uma realidade distante. Outrossim, o descomprometimento, por parte dos gestores e da comunidade, e a falta de estrutura física e de pessoal técnico constituem pontos críticos a serem enfrentados em busca do desenvolvimento do turismo local.

Palavras-chave: Gestão pública. Descentralização. Turismo. Participação.

¹ Mestre em Turismo pela Universidade de Brasília. Especialista em Planejamento e Gestão Organizacional pela Universidade de Pernambuco (UPE). Graduada em Turismo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora efetiva da Universidade Estadual do Piauí (Uespi). erminia.medeiros@hotmail.com

² Doutorando em Serviço Social pela Universidade Federal do Pernambuco (UFPE). Mestre em Serviço Social pela UFPE. Graduado em Comunicação Social (habilitação em Jornalismo) pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Professor efetivo DE da Universidade Estadual do Piauí (Uespi). professorevandroalberto@gmail.com

³ Doutora em Gerontologia Biomédica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestrado em Saúde Coletiva pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela Fundação de Ensino Superior de Olinda (Unesf). Professora da Universidade Estadual do Piauí (Uespi). jaa73@yahoo.com.br

⁴ Doutor em Botânica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestrado em Botânica pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Graduado em Ciências Biológicas e Médicas. Professor efetivo DE da Universidade Estadual do Piauí (Uespi). lucfigueiredo@uol.com.br

Abstract

Nevertheless tourism is a driving activity of regional development, public management of tourism in the State of Piauí, either at the state or at municipal level, has serious shortcomings and weaknesses that often constitute obstacles in the implementation of federal programs process. In this perspective, aimed to analyze the process of implementing Regionalization Program of Tourism in the state of Piauí. Therefore, as a theoretical contribution to the researched object, sought to present a brief history of tourism public policies in Brazil to reach the central theme proposed for this study. The methodological approach focused on descriptive research with a qualitative approach, using secondary data from official documents from the Secretary of State of Piauí Tourism, added to the empirical observation in that organ. Conclusive aspects indicate that the inclusion of tourism in the public agenda of Piauí municipalities is still a distant reality. Again, the lack of commitment by managers and the community, and the lack of physical and technical personnel structure are critical issues to be faced in search of local tourism development.

Keywords: Public Management. Decentralization. Tourism. Participation.

1 Introdução

As décadas de 1970 e 1980 marcaram o início da organização do setor do turismo no Brasil, através da criação de uma estrutura institucional e da promulgação de leis e decretos que objetivaram, prioritariamente, formalizar e impulsionar a atuação dos empresários do setor. A década de 1990, por sua vez, evidenciou a preocupação com a gestão pública do turismo. Nesse período, a Organização Mundial de Turismo (OMT) estabeleceu um modelo a ser adotado pelos países membros e apresentou as diretrizes metodológicas para a implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que teve como principal objetivo o fomento da gestão pública do turismo nos municípios brasileiros.

Assim, durante uma década, o PNMT possibilitou aos gestores locais receberem orientações sobre estratégias de planejamento para desenvolver o turismo no nível municipal. Noutras palavras, os gestores públicos municipais passaram a conhecer e compreender a importância socioeconômica da atividade, seus impactos, benefícios e a necessidade de sua inserção no sistema produtivo local.

A partir deste panorama, hoje é visível que a maior parte dos discursos sobre turismo por parte dos gestores públicos sempre o apresentam como um fenômeno capaz de promover significativas transformações na conjuntura social de uma região. É um diálogo que comumente traz consigo uma leitura otimista e focada nos benefícios por ele trazidos para o local e para a comunidade. Essa discussão foi intensificada nas duas últimas décadas, que passou a ver o turismo como alternativa possível para os velhos problemas como erradicação da miséria e da pobreza e geração de emprego e renda, tomando por base os conceitos referenciais disseminados pela Organização Mundial do Turismo.

No entanto, embora ciente desses benefícios, no Brasil, somente no ano de 2003, essa expansão materializou-se com a criação de um ministério exclusivo para a pauta do turismo, denotando, a partir de então, um novo olhar do governo para a atividade. Este passo possibilitou ao turismo ganhar mais espaço e assumir um novo papel no âmbito das políticas federais, através de uma gestão descentralizada, balizada por um planejamento que produziu uma nova Política Nacional do Turismo e direcionou, como sua principal estratégia de ação, o Programa de Regionalização do Turismo, objeto desta investigação.

Porém, apesar de se registrar um fortalecimento das políticas de turismo em nível federal, o mesmo não tem acontecido na escala local, onde estados e municípios brasileiros expõem carências de naturezas diversas na organização e condução da gestão turística. Buscando investigar e discutir a respeito desta problemática, este artigo propôs-se a analisar o processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo no estado do Piauí.

Percebe-se que, em nível estadual, o desenvolvimento das ações desse programa não tem alcançado os resultados desejados, e acredita-se que isso ocorre principalmente em função das vulnerabilidades presentes na esfera municipal. Nesse sentido, o presente estudo questiona: quais as principais fragilidades e desafios enfrentados no processo de implementação do Programa de Regionalização no estado do Piauí?

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. Inicialmente, foi realizada uma revisão da literatura sobre as políticas públicas de turismo no Brasil. Em um segundo momento, foram desenvolvidas pesquisas em dados secundários, a partir de documentos oficiais da Secretaria de Turismo do Estado do Piauí, somados a observações empíricas no citado órgão a partir de entrevistas informais com atores que participaram da implementação do referido programa.

Acredita-se que os resultados desta análise incitem a ampliação do debate sobre o papel que vem sendo desempenhado pelo poder público e pelos atores sociais na gestão do turismo no estado do Piauí, seja para fomentar a criação de novas políticas públicas para o setor, além de pôr em prática ações já planejadas, todavia nunca realizadas, seja para alcançar êxito na execução dos programas federais em níveis locais, garantindo sua efetividade.

2 Turismo e políticas públicas no Brasil

A definição de política pública é complexa, ampla e difícil de ser concensuada. Na visão de Souza (2006, p. 36) uma política pública se define como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Para a autora, as políticas públicas contemplam os seguintes elementos:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada pelo governo. [...] é abrangente e não se limita a leis e regras. [...] é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. [...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. [...] envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36).

Outros autores defendem o conceito de política pública, englobando tanto a ação como também a não ação do Estado, quando este deixa de atuar na solução de problemas, conforme advoga Pereira (2008, p. 97): “[...] política pública não significa só ação. Pode ser também a não-ação intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência”. Todavia, a presença do Estado é necessária para materializar a política pública, que ainda requer a participação dos diferentes sujeitos: sociedade civil, iniciativa privada, instituições civis como igrejas, escolas, organizações do terceiro setor, dentre outros.

O debate sobre as políticas públicas de turismo no Brasil é recente e ainda escasso, embora o Estado seja um dos elementos mais representativos e importantes para o desenvolvimento dessa atividade, especialmente por meio da implementação de políticas para o setor. O processo de intervenção do Estado no turismo está diretamente relacionado aos interesses econômicos, como a elevação da taxa de empregos, a entrada de moeda internacional, o aumento na arrecadação de impostos e ao próprio desenvolvimento regional.

Além disso, as políticas públicas de turismo se inserem nos ambientes econômico, social, cultural e ambiental das localidades, especialmente na adoção de medidas que minimizem possíveis impactos negativos ocasionados pela prática da atividade, ou ainda em função da mediação de interesses conflitantes locais. De acordo com Coriolano (2008, p. 6),

[...] o turismo é uma das mais novas modalidades do processo de acumulação, que vem produzindo novas configurações geográficas e materializando o espaço de forma contraditória, pela ação do Estado, das empresas, dos residentes, e dos turistas. Compreender essa dinâmica significa entender as relações produtivas do espaço e o exercício de poder do Estado, das classes empresariais e trabalhadoras em movimento e conflito.

Nesse sentido, cabe ao Estado cumprir o papel de deliberar ações que proporcionem o ordenamento da atividade turística, possibilitando o ganho de benefícios principalmente para a população local. Em nível mundial, o desenvolvimento do setor do turismo teve no Estado importante agente fomentador, intervindo de forma intensa no início e diminuindo paulatinamente, à medida que os empresários iam assumindo responsabilidades, estimulados pelos lucros obtidos. Nesse cenário, os governos agem apenas para proporcionar “[...] um ambiente propício” para o setor privado (FÁVERO, 2006, p. 36).

Já nos países em desenvolvimento, o Estado tem, tradicionalmente, exercido a função de empresário, assim como aconteceu na experiência brasileira, conforme observa Ferraz (1992, p. 62):

O processo de intervenção do setor público no turismo se deu inicialmente por meio da modalidade de participação, tendo sido o Estado responsável pela construção de empreendimentos turísticos, especialmente hoteleiros, em todo o Brasil.

No atual cenário brasileiro, já não se configura esse padrão de ação estatal no setor do turismo. Hoje, a participação da iniciativa pública na gestão do turismo tem-se configurado por meio de funções regulatórias e fiscalizadoras. A este respeito, Cruz (2005, p. 29) destaca:

[...] tomando em conta o avanço de pressupostos neoliberais sobre a atuação da administração pública federal, não se identifica mais no turismo brasileiro a 'participação' do Estado em empreendimentos turísticos, como ocorrera no passado.

Entende-se que a intervenção do Estado é fundamental para o desenvolvimento do turismo nos estados e municípios, todavia, seu papel deve ser de fomentador e implementador de políticas, cabendo ao setor privado a função de investir e empreender nos subsetores que dão suporte e propiciam a prática da atividade, dinamizando e fortalecendo o mercado turístico.

Em nível mundial, a atuação do Estado no turismo pôde ser melhor verificada após a crise de 1929, quando houve uma expansão do setor de serviços. Mas foi somente no pós-guerra, quando o turismo se consolidou através da sua capacidade de dinamização econômica, elevação dos ganhos do câmbio no exterior e da receita de taxas e impostos, que os gestores públicos observaram na atividade turística uma importante estratégia de recuperação econômica, embora ainda não houvesse, naquela época, qualquer preocupação com o planejamento da atividade (LICKORISH; JENKINS, 2000).

No Brasil, a primeira iniciativa governamental sob a concepção de uma política só veio surgir em 1966, com a criação do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), órgão destinado a organizar o setor, que criou a Política Nacional do Turismo por meio do Decreto-Lei nº 55/66. A esse respeito, Cruz (2000, p. 72) complementa:

O primeiro momento é chamado de pré-história jurídico-institucional e corresponde a alguns diplomas legais restritos ao setor de agenciamento de viagens; a segunda fase é entre 1966 e 1991, quando se instaura uma política de turismo e são criados organismos oficiais cujas ações se limitavam a ampliar e melhorar a infraestrutura dos hotéis no Brasil; o terceiro período parte da revogação do Decreto 55/66 e a redefinição do papel da EMBRATUR até os dias atuais.

A constituição da Política Nacional de Turismo poderia representar um marco para o início de uma política governamental para o setor, mas foi uma ação isolada e pontual. Em outras palavras, não resultou de um estudo e planejamento prévios. Assim, coube à Embratur a condução da gestão pública do turismo nas décadas de 1980 e 1990, mas, para fins deste estudo, serão focadas as ações efetuadas a partir de 2003, ano em que se instaurou um novo direcionamento ao setor, e o turismo ganhou prioridade com a criação do Ministério do Turismo.

Sobre esse momento, Beni (2006, p. 28) afirma que “[...] pela primeira vez o setor conta com uma pasta própria, além de estrutura e orçamentos específicos”. Com esta nova configuração, o governo intencionava superar a deficitária atuação do setor público no turismo até então, e passava a inserir o turismo na esfera das políticas públicas com maior decoro, respeitabilidade e vigor.

O planejamento participativo e a gestão descentralizada se tornaram ferramentas constantes nessa nova organização da gestão pública do turismo do Brasil. Para Dias (2003, p. 25), “[...] o processo de descentralização favoreceu o crescimento da ação pública estadual e municipal, fortalecendo a atividade turística em nível local”.

Com efeito, a gestão descentralizada propiciou o aumento do poder da comunidade nos assuntos a ela relacionados, incluindo aí a forma de exploração de recursos turísticos. Alinhado a esse novo modelo, em 2004, o Ministério do Turismo implementou uma nova Política Nacional de Turismo, tendo como principal instrumento de execução o Programa de Regionalização do Turismo, objeto central desta investigação.

3 O Programa de Regionalização: aspectos conceituais e operacionais

No Brasil, dentre os desdobramentos promovidos para cimentar a democracia brasileira, a adoção da gestão participativa e descentralizada pela Constituição Federal constituiu um importante avanço, que inseriu e legitimou a participação na administração pública e propôs um novo desenho para as políticas públicas nacionais. Paralelo a esse processo, a gestão federal de turismo adotou um modelo de gestão descentralizada, que tinha no município seu principal eixo. Seguindo as diretrizes propostas pela Carta Magna, o turismo brasileiro empreendeu avanços com a inclusão de pressupostos de participação e descentralização na estruturação de suas políticas. A primeira iniciativa veio com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, extinto no final da década de 1990.

A partir de 2003, a criação do Ministério do Turismo, assentado nas bases descentralizadoras, apontava um novo perfil para a gestão do turismo brasileiro. O novo modelo materializou-se por meio do Programa de Regionalização do Turismo, que estabeleceu a representatividade de cada Unidade da Federação através de um interlocutor estadual, técnico indicado pelo órgão oficial de turismo e, assim, foi constituída a Rede Nacional de Regionalização, composta por atores ligados ao setor do turismo.

De acordo com o Ministério do Turismo (2013, p. 10), a Rede Nacional de Regionalização visava “[...] promover as articulações necessárias para a estruturação dos destinos turísticos e disseminar, nas regiões e municípios do Estado, as diretrizes e estratégias sob a ótica do novo referencial”. Assim, foram criadas as instâncias regionais de governança, buscando assegurar a descentralização das ações.

O Programa de Regionalização do Turismo é um programa estruturante, cujo desenho se baseia na regionalização como a organização de um espaço geográfico em regiões, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização, integrada e compartilhada da atividade turística. Seus principais objetivos são promover a integração e a cooperação entre os municípios; ampliar e qualificar o mercado de

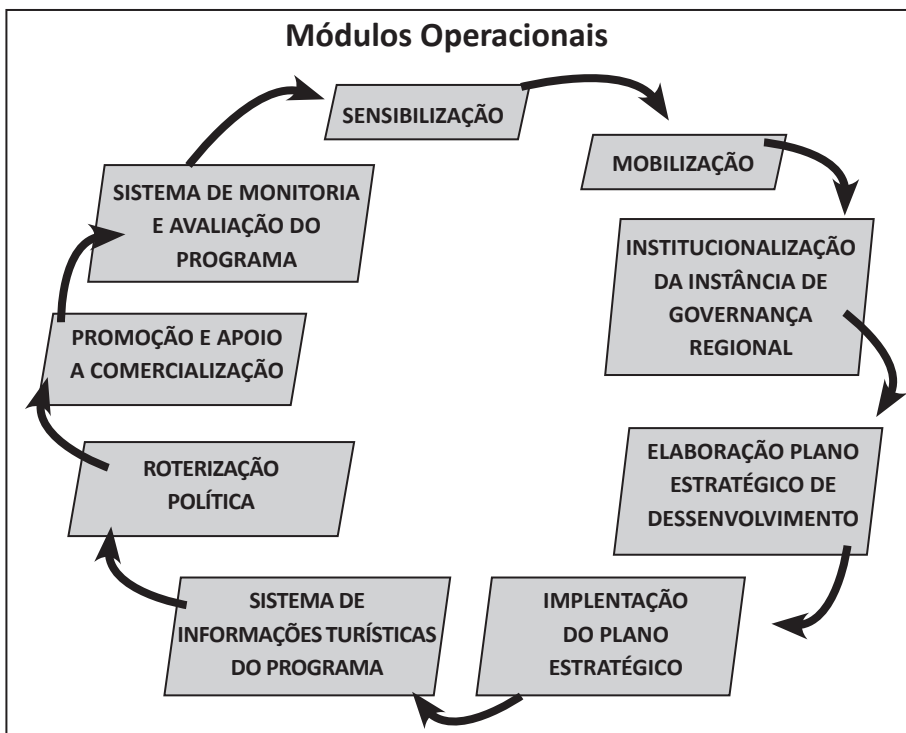
trabalho; evitar a duplicidade e o paralelismo de ações numa mesma região; impulsionar a melhor distribuição de renda e promover a inclusão social e otimizar o uso dos recursos humanos, materiais e financeiros de uma região (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003b).

Como forma de garantir a participação político-operacional, paralelamente às ações do programa, foi instituído o Fórum dos Secretários Estaduais do Turismo, ao qual ficou atribuída a responsabilidade pela implementação de políticas, programas e ações em suas jurisdições regionais e o Conselho Nacional de Turismo, congregando os interesses das entidades representativas do setor (BENI, 2006).

No intuito de fazer o programa funcionar, considerando as diferenças regionais e estaduais, o MTur estabeleceu as diretrizes operacionais através de nove módulos, cuja implementação não necessariamente deveria ser sequenciada, já que alguns estados brasileiros apresentavam níveis de desenvolvimento turístico distintos.

O PRT previu a execução dos módulos operacionais de sensibilização, mobilização, institucionalização de instância de governança regional, elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, sistema de informações turísticas do programa, roteirização turística, promoção e apoio à comercialização e sistema de monitoramento e avaliação do programa (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003a).

Figura 1 – Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: Ministério do Turismo (2003b).

Os princípios que subsidiam esses procedimentos operacionais são participação, sustentabilidade, integração e descentralização, apoiados na criação de uma estrutura de coordenação, a instância de governança regional. Ao Ministério do Turismo coube o financiamento e assessoramento técnico das ações para realização do programa.

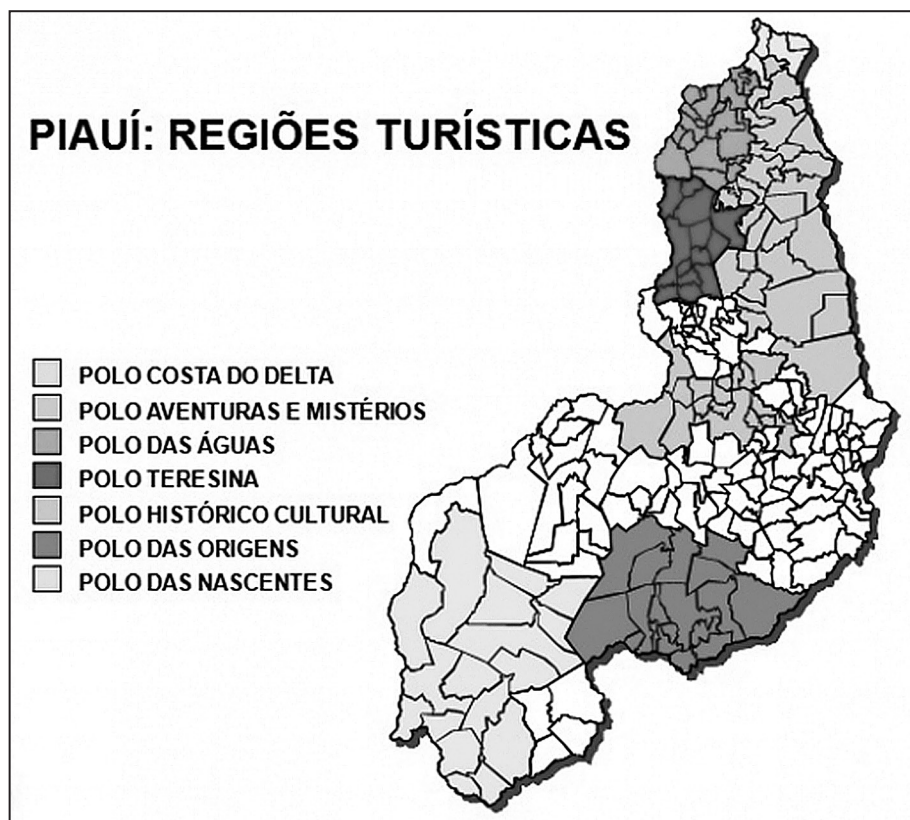
Assim, os estados assumiram a responsabilidade por disseminar o programa e estimular a participação e o comprometimento na formação de um grupo gestor do turismo daquela região, institucionalizado enquanto instância de governança regional. Por outro lado, os municípios participavam como integrantes desse grupo de governança, que tinha como função principal promover o desenvolvimento integrado do seu município e dos demais que compunham a região turística à qual pertenciam.

Teoricamente, o programa se apresenta bem definido em suas diretrizes, além de estar ancorado numa política descentralizadora e numa estrutura institucional federal habilitada e fortalecida para desenvolver esse planejamento. Todavia, no campo prático, os estados têm encontrado notáveis dificuldades em dar andamento às ações, especialmente na instauração da gestão regional integrada, como é o caso do Piauí.

4 O Programa de Piauí: fragilidades e desafios no processo de implementação local

As ações do Programa de Regionalização no Piauí tiveram início em 2005, ainda sob a responsabilidade do extinto órgão Piauí Turismo (Piemtur) e se estendem até os dias atuais sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Turismo. Em seu momento inicial, o programa mapeou, juntamente com representantes municipais e estaduais, os municípios com vocação para o desenvolvimento do turismo. Foram estabelecidos como critérios a existência de atrativos turísticos naturais e culturais, ou, ainda, a estrutura receptiva disponível para o visitante. Desse planejamento, 121 (cento e vinte e um) municípios foram contemplados e agrupados em sete regiões turísticas: Região Turística Polo Costa do Delta, Polo Aventura e Mistério, Polo Teresina, Polo Histórico Cultural, Polo das Origens, Polo das Nascentes e Polo das Águas (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003b).

Figura 2 – Mapa da Regionalização do Turismo - Piauí



Fonte: Ministério do Turismo (2003b).

No período de 2005 e 2014, o Programa de Regionalização realizou no estado do Piauí o nivelamento de 190 (cento e noventa atores) atores da gestão pública municipal e parceiros do *trade* turístico local sobre conceitos de desenvolvimento regional sustentável e sobre as diretrizes políticas e operacionais do programa através de seminários. Com a realização das oficinas, foram mobilizados mais 145 (cento e quarenta e cinco) representantes da comunidade das sete regiões turísticas. Além disso, foram implantadas sete Instâncias de Governança nas regiões turísticas mencionadas (SECRETARIA DE TURISMO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2014).

Dentre os nove módulos operacionais do programa, somente três conseguiram ser implementados no Piauí, a saber: módulos de sensibilização, mobilização e instauração de instância de governança regional. Ressalta-se, porém, que esta última ação não conseguiu manter-se por mais de um ano, mesmo nas regiões melhor estruturadas, e hoje existe apenas em forma documental. Assim, em muitos casos, o que se percebeu foi falta de empenho por parte da própria gestão pública local, dos empresários e da população em dar continuidade às ações e assumir sua responsabilidade no processo.

Em relação ao comportamento da população, podemos considerar que a falta de esclarecimento sobre o efetivo papel de cada um, a ausência de uma cultura participativa e cidadã ou, ainda, a descrença nas ações do poder público podem ser elementos que justifiquem o esvaziamento na sua forma de participação, denotando apatia e pouca dedicação. Além disso, era notório o desinteresse por parte de muitos gestores municipais em investir no desenvolvimento do setor do turismo, especialmente quando havia necessidade de desembolso em contrapartida de recursos. Em outras palavras, o incremento ao turismo local não era visto como prioridade, seja por desconfiança ou por desconhecimento acerca da importância da atividade como indutora do crescimento local.

Outro problema que se observou diz respeito à precária estrutura física e institucional dos órgãos de gestão locais. Apesar de o governo federal oferecer todo o aporte metodológico, assessoria técnica e auxílio financeiro para implementação do programa, muitos municípios se apresentavam extremamente deficitários, não dispondo de um corpo de funcionários com habilidades técnicas para dar continuidade às ações do programa localmente, além das dificuldades materiais, como acesso à internet, inexistência de um espaço adequado, dentre outros.

Por um lado, o processo de descentralização desenvolvido por meio do Programa de Regionalização do Turismo possibilitou aos governos locais assumirem maior autonomia e incitou não apenas o poder público, mas a própria população a participar da gestão do turismo da sua localidade. Por outro, requereu maior comprometimento por parte de cada um dos atores envolvidos, e nem sempre estes estavam preparados para contrair tamanha responsabilidade.

Os problemas constatados a partir da experiência da implementação do Programa de Regionalização no estado do Piauí também foram relatados por representantes de outros estados brasileiros, especialmente os situados nas regiões Norte e Nordeste.

Na opinião de Arretche (2002, p. 24), para se obter sucesso nessa forma de gestão, considerando a amplitude geográfica do Brasil, “[...] é preciso que as ações deliberadas pelo governo federal criem incentivos que estimulem os Estados e municípios a alterar o peso e a importância das condicionantes estruturais locais, dirimindo os obstáculos e tornando possível um resultado exitoso”. A autora complementa:

[...] No caso brasileiro, dado que os municípios são autônomos e que a descentralização pode tomar a forma de municipalização ou estadualização, é necessário considerar possíveis três ordens de influência: i) as relações entre o governo federal e os Estados; ii) as relações entre o governo federal e os municípios e, iii) as relações entre os governos estaduais e os municípios (ARRETCHÉ, 2002, p. 33).

A análise possibilita depreender que, no Estado do Piauí, a compreensão do turismo como política pública é restrita ao ambiente acadêmico. Embora já exista, em nível estadual, a Secretaria de Turismo e, em menos de 10% dos municípios piauienses, as secretarias municipais, estas permanecem com suas ações limitadas e condicionadas à vontade e interesses políticos, revelando a estrutura e os sentidos da atuação governamental. A ausência de uma política estadual ou municipal constitui

um dos principais estorvos que impedem a expansão da atividade.

Ademais, é preciso vencer outros desafios que se apresentam, dentre os quais se destacam a falta de sensibilização dos gestores públicos piauienses para o turismo enquanto política pública, a estrutura deficitária e inadequada em recursos institucionais, humanos e físicos dos municípios piauienses; a falta de preparação dos atores que constituem o público-alvo dos programas federais em compreender a metodologia proposta e a visão desses atores sociais e dos empresários piauienses, que, quase sempre, depositam no governo a responsabilidade das ações que são de seu interesse, o que se traduz no descomprometimento em assumir seu papel na missão de promover o desenvolvimento do turismo do Estado do Piauí.

Assim, se as estratégias e diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Turismo ressaltam a importância da base local, é necessário que se fortaleça a estrutura institucional e técnica dos órgãos responsáveis pela gestão municipal do turismo no Estado do Piauí. O papel do setor público e a vontade política dos governos locais, apesar das suas limitações, ainda são fundamentais no processo de desenvolvimento turístico, especialmente quando este agrega para si o papel de um Estado democrático, com a responsabilidade de formular e implementar políticas para o setor, descentralizando sua responsabilidade junto aos demais atores envolvidos.

5 Considerações finais

O desenho institucional das políticas públicas que têm sido formuladas e realizadas no Brasil parte, cada vez mais, de uma abordagem democrática e participativa. Atribuir unicamente ao Estado o dever de fomentar o desenvolvimento econômico do país é deixar predominar uma atitude distorcida e passiva.

A descentralização da gestão federal do turismo implicou mudanças que têm exigido dos estados e municípios maior envolvimento e responsabilidade com as condicionantes estruturais locais. Não por acaso, as políticas descentralizadas que motivam a participação de todos os atores sociais, governo, setor privado e sociedade civil têm sido estendidas a todos os setores, assim como no turismo.

Com efeito, ao introduzir e fornecer os aparatos legais da participação popular nas esferas do poder, a Constituição Federal deu um importante passo na construção democrática brasileira. Contudo, embora a descentralização tenha possibilitado a criação de um novo terreno, alterando os valores e as relações entre Estado, capital e sociedade, existem por trás os interesses do capitalismo e das políticas neoliberais predominantes na sociedade contemporânea ocidental, que conduzem a uma forma de participação compartilhada, na qual o Estado passa a atuar minimamente, distribuindo suas funções e responsabilidades com o mercado e a sociedade civil. Assim, este processo pela busca de uma democracia participativa tem suscitado novas reflexões sobre as formas de participação alcançadas e seus desdobramentos na sociedade brasileira contemporânea.

A investigação aqui empreendida avançou para responder ao questionamento proposto: quais as principais fragilidades e desafios enfrentados pelas políticas públicas de turismo especialmente no que se refere à gestão em nível local? Nes-

se sentido, buscou-se, por meio de elementos teóricos e empíricos, descortinar e analisar as vulnerabilidades e os desafios encontrados no processo de execução do Programa de Regionalização do Turismo no estado do Piauí.

Embora o cenário nacional fosse otimista, o PRT encontrou obstáculos na concretização das ações previstas no Piauí, que ficaram evidenciadas através das graves deficiências estruturais e fragilidades institucionais. A esse respeito, as possibilidades que assegurariam o êxito do programa demandam, dentre outros aspectos, uma estrutura consistente na base receptiva, ou seja, estados e municípios devem ser dotados de um corpo técnico apto a assimilar os passos metodológicos e operacionais do programa, assim como as estratégias de visão integrada e compartilhada a serem aplicadas em nível local. Outrossim, é imperativo um olhar diferenciado dos governantes estaduais e municipais, que fuja de ações simplistas, como apoio a eventos ou ações pulverizadas. Cabe ao poder público perceber o turismo como um importante elemento de planejamento governamental capaz de promover dinamização social, econômica e cultural para os municípios piauienses.

Destarte, os caminhos estão sendo apontados. O contexto que ora se apresenta sugere uma redefinição da função governamental no processo de desenvolvimento do turismo, agindo o poder público como formulador e implementador de políticas públicas, garantindo seu fortalecimento institucional. A compreensão da presença do governo no turismo é fundamental para entender sua própria dinâmica. Todavia, agregar esforços de todos os atores envolvidos resultará num avanço efetivo para o turismo piauiense. A busca se volta, portanto, por um turismo com bases sólidas e fortalecidas, consentido como política pública, que seja capaz de executar de forma exitosa ações locais concomitantemente com as estratégias nacionais, superando suas instabilidades e tomando decisões assertivas subsidiadas por um efetivo planejamento.

Referências

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2002.

BENI, M. C. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Política de turismo e território*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. *Geosul*, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, 2005.

CORIOLOANO, L. N. Impactos Sócio-Ambientais no Litoral: Um Foco no Turismo e na Gestão Integrada da Zona Costeira no Estado do Ceará. *Rev. Costa Litorânea*, v. 8, 2008

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

FÁVERO, Ivane M. R. *Políticas de turismo: planejamento na região uva e vinho*. Caxias do Sul: Educs, 2006.

FERRAZ, Joandre. *Regime jurídico do turismo*. Campinas: Papirus, 1992.

LICKORISH, L. J.; JENKINS, C. L. *Introdução ao turismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil*. Brasília, 2013.

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

_____. *Programa de Regionalização do Turismo: relatório da oficina de planejamento*. Brasília, 2003b.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

SECRETARIA DE TURISMO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Relatório de Ações do Programa de Regionalização do Turismo*. Teresina, 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologia*, Porto Alegre, n. 8, v. 15, p. 20-45, 2006.