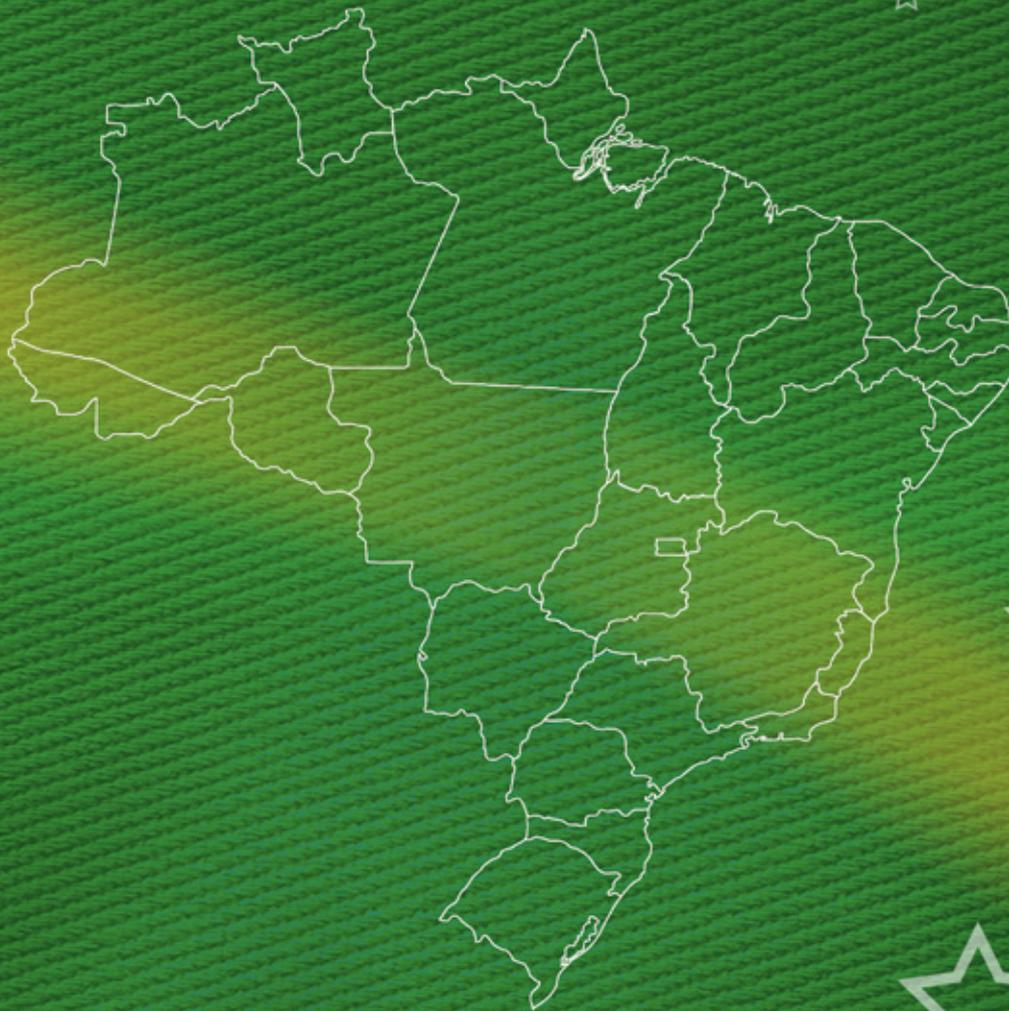


# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

## RESUMO EXECUTIVO



# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

## RESUMO EXECUTIVO



RESUMO EXECUTIVO

Presidente da República Federativa do Brasil  
**Luiz Inácio Lula da Silva**

Ministro de Estado do Turismo  
**Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho**

Secretário-Executivo  
**Mário Augusto Lopes Moysés**

Secretário Nacional de Políticas do Turismo  
**Carlos Alberto da Silva**

Diretor do Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico  
**Ricardo Martini Moesch**

Coordenadora-Geral de Regionalização  
**Ana Clévia Guerreiro Lima**

Coordenadora-Geral de Segmentação  
**Sáskia Freire Lima de Castro**

Coordenadora-Geral de Informação Institucional  
**Isabel Barnasque**

Coordenadora-Geral de Serviços Turísticos  
**Rosiane Rockenbach**

IADH – Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano

Diretora Institucional  
**Silvana Maria Parente Neiva Gondim**

Diretora Técnica  
**Tania Regina de Farias Zapata**

Diretora Administrativa-Financeira  
**Zenaide Bezerra da Silva**

EQUIPE DO MINISTÉRIO DO TURISMO

Coordenação-Geral e Técnica  
**Ana Clévia Guerreiro Lima**

Equipe Técnica  
**André Gustavo Souza dos Santos**  
**Andréa Aiolfi**  
**Brena Pinheiro Coelho**  
**Bruno César Leal de Souza**  
**Carlos Alfredo Sitta Fortini**  
**Helenize Fernandes**  
**Karlla Karolline Vieira Bastos**  
**Leslie Anne Lima Santos**  
**Philippe Fauguet Figueiredo**

Estagiária  
**Anna Gabriella Peixoto Martins**

Colaboradora  
**Luana Cristina de Castro**

EQUIPE DO INSTITUTO DE ACESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO – IADH

Coordenação Técnica do Projeto de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil  
**Ricardo Ramos de Cerqueira**

Equipe Técnica  
**Adriano Silva Leite**  
**Ana Mônica Sabino Adriano**  
**Arturo Maria Jordán Goni**  
**Isabel de Castro**  
**Janailda Saboia Marques Mota Mourão**  
**Leandro Petter Goldshmidt Abadia**  
**Patrícia Paixão de Oliveira Leite**  
**Tania Regina de Farias Zapata**

Equipe Administrativa  
**Bevânia Maria do Nascimento**  
**Filipe Antônio Souza Bacelar**  
**Jaqueline Nascimento Raimundo**

APOIO

Conselho Nacional de Turismo – Câmara Temática de Regionalização



# MENSAGEM DO SENHOR MINISTRO DE ESTADO DO TURISMO

A regionalização tem sido uma das grandes estratégias das políticas públicas do Ministério do Turismo. Por meio da elaboração e da implantação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, há pouco mais de seis anos, a oferta turística do País, levando em conta seu vasto potencial de desenvolvimento, vem sendo ordenada e qualificada.

O grande desafio é aperfeiçoar a dinâmica do turismo nas regiões turísticas brasileiras, priorizando as características comuns, e não apenas a situação geográfica e a divisão política, e fortalecendo as interações entre os atores da atividade: setor público, iniciativa privada e terceiro setor.

A concepção de “regiões turísticas” é utilizada, no âmbito do Programa, como base de planejamento e ordenamento da oferta, a partir do tripé: gestão coordenada; planejamento integrado e participativo e promoção e apoio à comercialização.

O Programa tem possibilitado a efetiva articulação entre os segmentos envolvidos na cadeia produtiva do turismo e a convergência de ações complementares, visando o desenvolvimento da atividade de forma sustentável e regionalizada.

A cada adversidade superada, temos convicção maior de que trilhamos o melhor caminho para organizar o turismo brasileiro. Prova disso é a presença do Programa em todos os Estados do Brasil, fortalecendo as regiões turísticas por meio de ações ligadas à capacitação, segmentação e roteirização turísticas, aprimoramento da prestação de serviços e estruturação dos destinos.

O presente documento de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é resultado da parceria entre o Ministério do Turismo e o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH. Foram ouvidos quase mil atores envolvidos com o Programa de Regionalização do Turismo, em diversos níveis e de todas as Unidades da Federação, por meio da aplicação de questionários e realização de oficinas e de entrevistas qualificadas.

O material aqui reunido constitui uma ferramenta essencial para conduzir e alinhar as próximas ações de técnicos e gestores públicos e privados, com o objetivo de manter a continuidade do Programa e possibilitar que ele contribua para a manutenção do turismo na condição de atividade econômica prioritária e para o desenvolvimento sustentável, em todos os aspectos, do País.

**Luiz Barretto** – Ministro do Turismo

# MENSAGEM DO SENHOR SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE TURISMO

Criado em 2003, o Ministério do Turismo adotou um modelo de gestão descentralizada, a partir da organização, articulação e integração entre os atores públicos, privados e do terceiro setor, dos Estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, em especial os das regiões turísticas, para a definição e execução de ações conjuntas e o fortalecimento da atividade turística.

No ano seguinte, foi lançado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, o grande marco da gestão participativa do Turismo com foco no desenvolvimento regional, pelo qual a esfera governamental, o setor privado e a sociedade trabalham para a implantação de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo sustentável em base local.

As capacitações a distância, os Encontros Nacionais de Interlocutores do Programa de Regionalização, as reuniões das Câmaras Temáticas do Conselho Nacional do Turismo e de seus Grupos Técnicos de Trabalho, o processo de formação de redes de cooperação técnica para a roteirização turística, o apoio à estruturação dos segmentos turísticos, o programa de relacionamento com os prestadores de serviços turísticos, as ações prioritárias de estruturação dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional, em especial a consolidação do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, e a realização do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil são algumas das iniciativas originadas da implementação do Programa que consolidam a regionalização do turismo.

Após seis anos de implementação, é salutar uma avaliação do Programa de Regionalização do Turismo. Construído coletivamente, assim como a Política de Regionalização, o processo avaliativo envolveu diversos atores estratégicos do Turismo em todo o País, que contribuíram com seus conhecimentos e suas experiências. Expressão espontânea de cidadania, esta fidedigna avaliação do Programa, com vistas à sua sustentabilidade, considera as especificidades de cada região do Brasil, palco de realidades sociais que se misturam e se complementam.

O resultado da avaliação está traduzido neste documento, que não esgota ou finaliza as ações de regionalização do turismo no Brasil e, muito mais do que enumerar benefícios, dificuldades, avanços ou resultados obtidos, propõe-se, principalmente, a registrar as importantes lições aprendidas nesta trajetória e propor alternativas para aperfeiçoar as ações do Programa.

Acreditamos em um futuro promissor para o Programa de Regionalização do Turismo em todo o Brasil e, contando com a contribuição essencial de todos os atores da atividade, reafirmamos nosso compromisso de bem gerir a atividade turística, de forma a buscar a equidade de interesses e a sustentabilidade, a fim de que ela contribua, efetivamente, para o desenvolvimento sociocultural, ambiental e econômico do País.

**Carlos Alberto da Silva** – Secretário Nacional de Políticas de Turismo

# SUMÁRIO

<b>ITEM</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO</b>	8
<b>2. JUSTIFICATIVA</b>	12
<b>3. OBJETIVOS</b>	14
3.1. OBJETIVO GERAL	14
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
<b>4. METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO</b>	15
4.1. METODOLOGIA ESPECÍFICA	16
4.2. MATRIZ DE AVALIAÇÃO	20
<b>5. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO</b>	38
5.1. AVALIAÇÃO GERAL DO PROGRAMA	38
5.1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA	38
5.1.2. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA PELOS MEMBROS DA CÂMARA TEMÁTICA DE REGIONALIZAÇÃO	39
5.1.3. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA PELOS INTERLOCUTORES ESTADUAIS	40

<b>ITEM</b>	<b>PÁGINA</b>
5.2. AVALIAÇÃO DAS DIMENSÕES	40
5.2.1. DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NA REGIÃO TURÍSTICA	40
5.2.2. ESTRUTURAÇÃO DE PRODUTOS TURÍSTICOS	41
5.2.3. GESTÃO COMPARTILHADA DO TURISMO NA REGIÃO	42
5.2.4. IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO	43
<b>6. LIÇÕES APRENDIDAS</b>	46
<b>7. RECOMENDAÇÕES</b>	50
<b>8. CONCLUSÕES</b>	54
<b>9. FONTES DE CONSULTA</b>	56

A trajetória de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil está entrelaçada ao processo de fortalecimento do turismo no País. E, conseqüentemente, vinculada a relevantes momentos históricos relacionados à atividade turística. Nestes mais de seis anos de percurso, o Programa foi um divisor de águas na solidificação da gestão descentralizada do turismo, despontando como um grande impulsionador da concepção de região turística como a base para o planejamento e o ordenamento da oferta turística, tendo como pilares a gestão coordenada; o planejamento integrado e participativo; e a promoção e apoio à comercialização. Para delinear, de forma contextualizada, o caminho percorrido pelo Programa de Regionalização do Turismo até a presente avaliação, segue uma síntese da reconstrução da linha do tempo desse processo.

<sup>1</sup> Fontes: Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007; Plano Nacional de Turismo 2007-2010; Turismo no Brasil – 2011-2014; Revista Comemorativa aos 5 Anos do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil; Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização do Turismo; Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo; Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional; Cadernos de Turismo; Site do Ministério do Turismo; Depoimentos de pessoas que trabalharam no turismo (PNMT) antes da criação do Ministério do Turismo.

## ANOS 90

Inicia-se, no Brasil, o desenvolvimento da atividade turística com foco no município, com a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), sendo o embrião de uma política nacional de base territorial. O intuito era o de fortalecer os municípios, fossem eles classificados como “turísticos” ou de “potencial turístico” pelo Relatório de Informações Turísticas (Rintur).

A estratégia de intervenção do PNMT contou com a elaboração e realização de oficinas em três fases, visando a: (a) sensibilização para a atividade turística como atividade econômica, desenvolvida com base nos pilares da sustentabilidade; (b) organização dos atores do turismo (prestadores de serviços turísticos, setor público, privado e terceiro setor), em âmbito municipal, até a organização deles em um conselho municipal (representativo e legítimo); e (c) construção do plano municipal de desenvolvimento do turismo (alinhamento de demanda e oferta turística), de forma participativa e coletiva, pelos conselhos municipais de turismo.

Considerado um processo de desenvolvimento turístico que priorizava o envolvimento da população local nas ações nos municípios, o PNMT procurava despertar nos gestores públicos, na sociedade e nos prestadores de serviços turísticos, a responsabilidade na construção e implementação coletiva das decisões acerca do rumo do desenvolvimento turístico municipal.

## 2003

JANEIRO – Este ano foi um marco para a atividade turística no País: em janeiro foi criado o Ministério do Turismo (MTur), pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dando início a uma nova era na gestão do turismo no Brasil. A iniciativa inseriu o turismo na cadeia de prioridades do governo federal.

E mais: referendou o turismo como um dos principais ativos de desenvolvimento econômico e social.

ABRIL – Cerca de três meses depois da criação do Ministério do Turismo, foi lançado, no dia 29 de abril, o Plano Nacional do Turismo (PNT) – Diretrizes, Metas e Programas, para o período de 2003 a 2007, sendo o principal instrumento de planejamento do MTur. O documento foi elaborado coletivamente, tendo por base um diagnóstico das fragilidades e dos problemas do turismo brasileiro, com as contribuições sistematizadas e agrupadas em eixos temáticos.

*“O PNT 2003-2007 apresentou um novo modelo de gestão descentralizada do turismo, com a reformulação do Conselho Nacional de Turismo (CNT) e a instalação dos Fóruns Estaduais de Turismo.”*

OUTUBRO – No dia 7 de outubro, em reunião do Conselho Nacional de Turismo, houve a instalação da Câmara Temática de Regionalização, quando foi apresentada a proposta do Programa de Regionalização do Turismo. Uma entre as dez câmaras temáticas criadas, a de Regionalização, preocupou-se em tratar de temas que iam desde a elaboração de critérios para a priorização de regiões turísticas até a avaliação das edições do Salão do Turismo. Dessa forma, consolidou-se como uma importante instância de apoio à regionalização

## 2004

ABRIL – No dia 29 de abril, na Sede da Confederação Nacional do Comércio (CNC), em Brasília, Distrito Federal, aconteceu o lançamento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, por meio de teleconferência para cerca de 15 mil pessoas, conectadas a 550 pontos de transmissão. Na ocasião, foram divulgadas as Diretrizes Políticas do Programa, pautadas nas orientações

contidas no PNT 2003-2007. O lançamento tornou-se um marco na Política Nacional de Turismo: a regionalização passou do planejamento à realidade.

## 2006

JUNHO – O mês de junho também marcou a entrega ao País do documento referencial O Turismo no Brasil 2007-2010, contendo um completo diagnóstico e um conjunto de informações sobre o desenvolvimento da atividade no Brasil, já como um instrumento para a revisão do Plano Nacional de Turismo.

OUTUBRO – Nos dias 17 e 18 de outubro, foi realizado o 1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, com o objetivo de fortalecer a Rede Nacional de Regionalização, constituída em junho de 2005. Foram 548 participantes, que investigaram as demandas e necessidades de infraestrutura e qualificação nos 87 roteiros turísticos apresentados.

## 2007

JUNHO – No dia 13 de junho, aconteceu o lançamento do Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – Uma Viagem de Inclusão, pela então ministra do Turismo, Marta Suplicy. Pelo documento, a regionalização migra de Programa de Roteiros Integrados para política de desenvolvimento do turismo. Ou seja, passou a ser um macroprograma, reunindo um conjunto de programas, com ações específicas para desenvolver o turismo brasileiro.

AGOSTO – No dia 31, ocorreu a apresentação dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, no auditório da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro.

## 2009

ABRIL – Nos dias 7 e 8 de abril, houve o Encontro Nacional de Competitividade Turística dos 65 Destinos Indutores, em Brasília, Distrito Federal, com o objetivo de promover o debate entre os gestores públicos e privados dos 65 Destinos Indutores, vislumbrando o desenvolvimento da atividade turística de forma sustentável para os próximos anos. O evento também serviu para o fortalecimento da Rede Nacional de Regionalização.

## 2010

JUNHO – No dia 21 de junho, o Conselho Nacional do Turismo lançou, durante reunião ordinária, o documento referencial Turismo no Brasil 2011-2014. A publicação traz um diagnóstico da atividade no País e traça metas para os próximos anos, com foco nos dois grandes eventos que serão sediados no Brasil: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O documento foi distribuído para os setores público e privado e servirá de base para a elaboração do próximo Plano Nacional de Turismo, com a projeção de números e estimativas de crescimento.

JULHO – É iniciado o processo de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, coordenado pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH, com o propósito de realizar uma avaliação participativa, envolvendo atores estratégicos do turismo nacional que atuam nas esferas governamental, empresarial e no terceiro setor.

Ao final destes mais de seis anos de implementação, depois de tantos avanços e superação de desafios (e alguns ainda a serem superados), é oportuna esta avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. O histórico

do Programa mostra que o caminho percorrido foi – e está sendo – de relevantes ações, a ponto de mudarem as bases nas quais o turismo estava fincado no Brasil.

A proposta da avaliação foi contribuir para que essa linha do tempo continue sendo escrita, coletivamente, mas com o Programa ampliado, for-

talecido e consolidado, dentro e para além do Ministério do Turismo, no sentido de orientar atores importantes do turismo no País a lançar um olhar investigativo para trás, a enxergar o presente de forma clara e projetar e construir o futuro em alicerces sólidos.

É amplamente difundido que o Ministério do Turismo reconhece a importância e a capacidade de agregação do Programa de Regionalização do Turismo no futuro da atividade turística no País. Contudo, os desafios existem e será necessário um esforço de ampliação, qualificação e consolidação do Programa para alcançar os resultados esperados.

*“O Ministério do Turismo criou e vem implementando o Programa de Regionalização do Turismo, pelo qual os municípios são incentivados a um trabalho conjunto de estruturação e promoção, no qual cada peculiaridade local pode ser contemplada, valorizada e integrada num mercado mais abrangente.”*

*Documento Turismo no Brasil 2011-2014*

No entanto, o Diagnóstico no Plano Nacional do Turismo 2003-2007 reconhece a existência de pontos críticos na gestão do turismo brasileiro:

*“Ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao*

*setor.” (...)* *“Insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro.”*

O Estudo de Competitividade 2009 detalha ainda:

*“Monitoramento é uma dimensão que necessita de fortalecimento, apesar de haver pesquisas de oferta e demanda em muitos destinos, poucas delas são aproveitadas para o desenvolvimento de políticas públicas no setor. Soma-se a isso a incipiência quanto à elaboração de estatísticas de turismo de forma sistematizada e o monitoramento dos impactos econômicos, sociais e ambientais causados pela atividade turística”.*

Considerando-se essa lacuna, torna-se premente refletir, de modo organizado e sistemático, sobre os processos, resultados e lições aprendidas do Programa de Regionalização e encaminhar sugestões e recomendações aos futuros gestores, para a sustentabilidade das ações do Programa.

A experiência acumulada pelo IADH junto ao Programa de Regionalização do Turismo levou ao estabelecimento de parceria também neste processo de avaliação, necessário e tempestivo.

*“O Ministério do Turismo – MTur firmou Termo de Parceria com o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH, com o objetivo de realizar avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que neste ano de 2010 completa seis anos de existência. A avaliação será realizada com o enfoque da ‘gestão do conhecimento’, buscando sistematizar as lições aprendidas e propor alternativas de sustentabilidade às ações do Programa aos futuros gestores.”*

*Luiz Barretto, Ministro do Turismo*

O interesse do IADH, ao formalizar este Termo de Parceria com o Ministério do Turismo, se justifica pela forte identidade da proposta de trabalho com o perfil deste Instituto, uma organização da sociedade civil de interesse público, com experiências anteriores em avaliação de projetos de desenvolvimento regional. Os focos de atuação do

IADH, centrados na gestão do conhecimento, nos processos participativos e no enfoque territorial do desenvolvimento sustentável, são coincidentes com as dimensões da estratégia de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo.

Cumprindo o papel de facilitador, e consciente das dificuldades acima mencionadas para obtenção de determinadas informações quantitativas, o IADH concentrou esforços na facilitação de um processo de autoavaliação do Programa, baseado, principalmente, em informações de natureza qualitativa, conforme mencionado pelo próprio Ministro em mensagem encaminhada aos participantes do processo de avaliação.

*“O processo de avaliação envolverá amplo conjunto de atores estratégicos, instituições e beneficiários, que estiveram direta ou indiretamente vinculados à implementação do Programa, selecionados em todas as regiões de País. Para tanto, serão realizadas entrevistas qualificadas, oficinas setoriais e aplicação de questionários.”*

*Luiz Barretto, Ministro do Turismo*

<sup>2</sup> Os comentários em itálico incluídos no texto foram extraídos de diversos documentos produzidos pelo Ministério do Turismo e parceiros.

**3.1. OBJETIVO GERAL**

Realizar avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2004 a 2010).

**3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Construir, coletivamente, as dimensões, variáveis e indicadores do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que serão objeto de avaliação.
- Realizar pesquisa junto a atores estratégicos vinculados ao Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, 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 do Turismo – Roteiros do Brasil.

A avaliação foi realizada com o enfoque da “gestão do conhecimento”, não se limitando apenas a identificar o que funcionou ou não funcionou bem, mas, acima de tudo, buscando resgatar as lições aprendidas e propor alternativas de sustentabilidade das ações do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil para os próximos gestores públicos, bem como para os demais atores da cadeia produtiva do turismo.

Para tanto, foi adotada, nos trabalhos propostos, uma metodologia compatível com esse objetivo e que corresponde à visão e postura própria e adotada pelo IADH, como entidade facilitadora do processo de avaliação na sua prática cotidiana.

O processo de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil buscou envolver atores, instituições e beneficiários que estiveram direta e indiretamente vinculados à sua implementação, selecionados nas diversas Unidades da Federação. Esses atores se envolveram por meio da participação em duas oficinas de avaliação (realizadas no dia 3 de agosto de 2010, com os Conselheiros da Câmara Temática de Regionalização, e no dia 4 de agosto de 2010, com

os Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo), da realização de entrevistas qualificadas e do preenchimento de questionários que foram respondidos via internet.

O processo teve início com uma oficina de alinhamento dos consultores em Brasília, seguida de um seminário realizado no dia 5 de julho de 2010, com participantes selecionados, para definição das dimensões, variáveis e indicadores do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que seriam objeto de avaliação.

Com a definição das dimensões, variáveis e indicadores, os consultores desenvolveram os instrumentos de avaliação: questionários, roteiro das oficinas e roteiro das entrevistas qualificadas.

Após o teste dos instrumentos, foi realizada a mobilização dos atores envolvidos na avaliação e a implementação do processo de avaliação propriamente dito.

Com a conclusão da aplicação dos instrumentos de avaliação, foi realizada nova reunião dos consultores para a sistematização das informações e a elaboração do documento preliminar da avaliação. Esse documento foi apresentado aos mesmos

participantes que ajudaram a definir as dimensões, variáveis e indicadores para análise e ajustes.

A partir das contribuições dos atores estratégicos, foi elaborado o presente documento de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

#### 4.1 METODOLOGIA ESPECÍFICA

COLETA DE INFORMAÇÃO: QUAIS SÃO AS TÉCNICAS E MÉTODOS ESPECÍFICOS QUE O IADH UTILIZA?

##### Revisão e análise do acervo documental

Implica a coleta prévia da documentação pertinente. Aqui, incluímos documentos do Programa, relatórios e publicações associadas a ele, indicadores e outras informações relevantes que pudessem ser de utilidade na avaliação.

A análise de documentos, nesse caso, se caracteriza como instrumento complementar, salvo na construção da linha do tempo, na qual foi peça essencial, e em relação a determinadas informações para alimentar indicadores quantitativos. Com efeito, a análise documental permitiu complementar os dados obtidos por meio dos questionários, das entrevistas e das oficinas realizadas, além de organizar uma importante base de dados, com informações que podem ser comparadas e atualizadas, e possibilitar a análise da expressão do conteúdo do documento. Em particular, os dados coletados na análise documental possibilitaram a validação de certas informações obtidas durante as entrevistas com informantes-chave.

A análise documental pode, igualmente, dar

forma adequada e dispor convenientemente as informações contidas no documento, a fim de armazenar e possibilitar sua recuperação aos interessados, de modo que estes obtenham o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo).

##### Construção da linha do tempo

A linha do tempo é uma técnica que permite ordenar, cronologicamente, de forma gráfica, fatos e eventos relevantes de determinado processo ocorrido ou em desenvolvimento até o momento.

A linha do tempo do Programa foi construída a partir de uma retrospectiva dos fatos e eventos mais significativos a partir dos anos 90 até 2010.

##### Entrevistas em profundidade com informantes-chave

Entende-se por informante-chave aquele que “pode falar por” ou que “representa a voz de” um conjunto de pessoas. É o caso de decisores dos níveis político e técnico, responsáveis por programas, projetos e áreas relacionadas com o Programa de Regionalização do Turismo, lideranças, entre outros. A entrevista junto a essas pessoas é utilizada quando a informação necessária não requer a opinião de um universo de população ou instituições, desde que possa ser aferida por meio de determinadas pessoas selecionadas e representativas desse universo e/ou, como nesse caso, quando se busca obter informações em profundidade sobre determinadas questões críticas. Para garantir os aspectos relativos à confiabilidade e à compara-

bilidade, torna-se necessário o uso de roteiros ou formulários para sua realização que forneçam estruturação às entrevistas.

Uma entrevista, no campo que nos interessa, é uma conversa de caráter profissional, orientada a obter informação sobre um tema predeterminado<sup>3</sup>. Compreende a realização de entrevistas estruturadas, nas quais o entrevistador segue à risca um questionário prefixado, e as semiestruturadas, nas quais se segue um roteiro de temas e o entrevistador pode ampliar tanto as perguntas como os temas abordados, na forma que julgue conveniente para obter a informação de que precisa. A entrevista é uma técnica que se usa para obter um amplo espectro de informações e que permite aprofundar, confirmar ou interpretar dados obtidos por outros meios – observação, informação estatística, informações financeiras e orçamentos, pesquisa sobre percepções e satisfação de beneficiários, entre outros. O uso do formato semiestruturado orienta o entrevistador e oferece a possibilidade de incluir mais perguntas ao longo da entrevista e, ainda, a gravação<sup>4</sup> delas para registrar, adequadamente, todas as opiniões dos entrevistados e produzir, posteriormente, relatório completo de cada um.

Nas entrevistas em profundidade foi adotado o formato semiestruturado. Foram realizadas junto a um grupo de 34 pessoas, que, de alguma forma, participaram ou participam do Programa, representantes de todas as regiões e de diversos seg-

mentos (gestores públicos dos Estados e do MTur, parceiros, representantes de entidades, empresários, entre outros), indicadas por apresentarem um conhecimento contextualizado e analítico sobre o Programa de Regionalização do Turismo.

##### Pesquisa por correio eletrônico

Uma pesquisa (*survey*) é um conjunto de perguntas normatizadas, dirigidas a uma amostra representativa da população ou instituições/entidades, com o objetivo de conhecer estados de opinião ou fatos específicos. O pesquisador deve selecionar as perguntas mais significativas, de acordo com a natureza da pesquisa e, principalmente, considerando o nível de educação e conhecimento específico das pessoas que irão responder ao questionário elaborado. Atualmente, os sistemas de gestão de pesquisas por internet estão aproximando a sua utilização a pesquisadores que até o momento não tinham acesso aos meios necessários para realizá-las.<sup>5</sup>

Na coleta de informações para avaliação do Programa, foi aplicado um questionário por meio eletrônico a pessoas que participaram ou estão participando do Programa, no âmbito das 27 Unidades da Federação e da União.

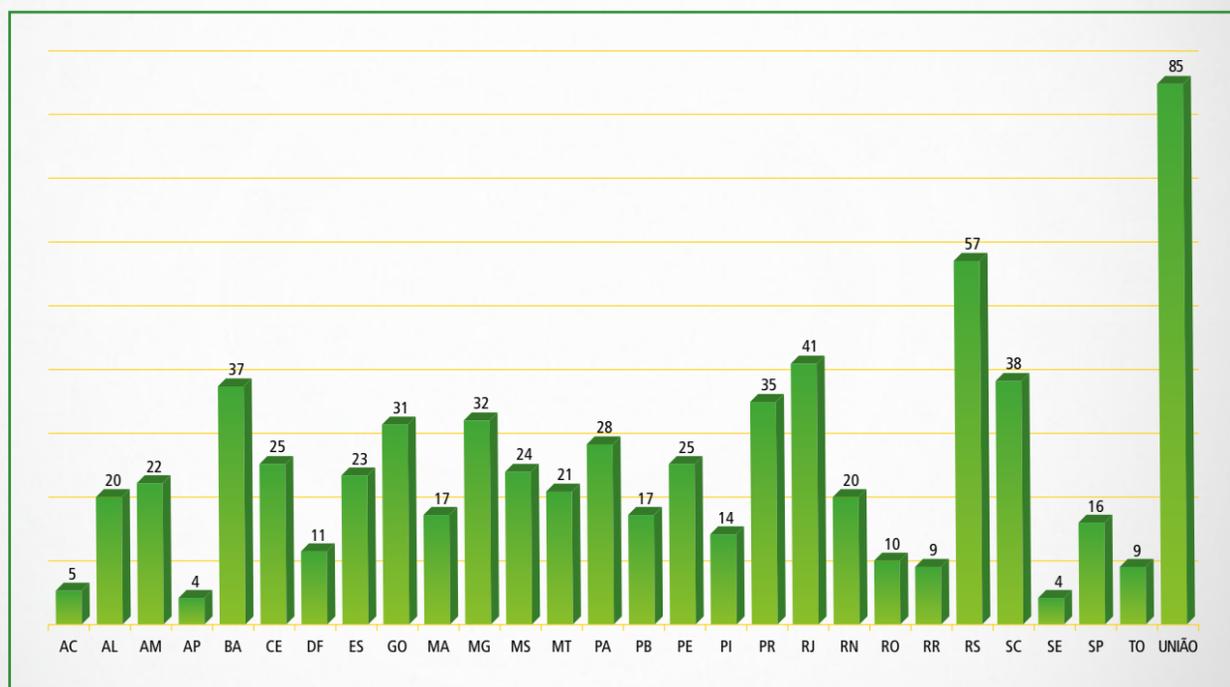
Foram respondidos 680 questionários por atores que atuam em 14 (catorze) categorias selecionadas:

<sup>3</sup> Definição do Dicionário de Sociologia de Fairchild.

<sup>4</sup> A gravação permite ao entrevistador estar atento ao fio da entrevista sem perder tempo e atenção em realizar anotações. Porém, é imprescindível contar com a prévia autorização do entrevistado e confirmar que não o inibe ou dificulta na expressão de suas opiniões e julgamentos. Acontece com frequência que uma parte da entrevista é gravada e outra não.

<sup>5</sup> Ver Wikipédia – A enciclopédia livre.

1. Colegiados Estaduais de Turismo;
2. Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados;
3. Comissão de Turismo do Senado.
4. Conselho Nacional de Turismo;
5. Projeto Economia da Experiência;
6. Gestores do MTur;
7. Grupo Gestor dos Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional;
8. Coordenadores das Instâncias de Governança Regional;
9. Instituições de Ensino;
10. Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo;
11. Prefeituras dos Municípios Turísticos (prefeitos e secretários);
12. Projeto Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística;
13. Projeto Rede de Turismo de Base Comunitária;
14. Sistema "S" (Sebrae e Senac).



NÚMERO DE QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO



### Observações *in situ*

Consiste na observação direta de aspectos que permitam acessar o conhecimento de comportamentos, execução de ações, existência e adequação de equipamentos adquiridos, de procedimentos institucionais e interações de diversos atores. É conveniente o uso de roteiros orientadores e a capacitação dos observadores, dado que os pontos de vista, as concepções e os conhecimentos, assim como os interesses, modificam as percepções e elaborações conceituais a partir do observado. Também é conveniente que essa técnica seja sempre utilizada como complementar a outras, em especial de pesquisas e entrevistas. A informação obtida por meio da observação direta deve ser detalhada e muito

descritiva, dado que deve permitir que outros compreendam o que o observador percebeu "do modo como aconteceu".

No caso da presente avaliação, alguns dos técnicos que participam da equipe de avaliadores se envolveram em processos de formação e capacitação, assim como em reuniões e oficinas com representantes de várias das instituições/entidades, por meio das quais se procedeu à obtenção de informações. A percepção dos técnicos envolvidos em vários eventos do Programa agregou informações importantes para referendar aspectos não totalmente claros a partir da obtenção de informações via questionários e entrevistas.

## Oficinas e conversas com autoridades e expertos do Programa

O chamado julgamento de expertos é uma técnica utilizada, principalmente, quando não existe suficiente informação a respeito de uma temática ou, então, como complemento ou parâmetro da análise com base em informação existente. Considera-se que experto é aquele indivíduo que tenha acumulado conhecimento e experiência em relação ao tema em questão e seja suficientemente reconhecido no ambiente profissional e local respectivo, devido à sua capacidade na matéria. Com essas características, busca-se certa objetividade, que dotará seus julgamentos de maior validade, ao mesmo tempo em que respaldará as apreciações provenientes de outras fontes.

Foram realizadas duas oficinas de avaliação, uma com os Conselheiros da Câmara Temática de Regionalização do Turismo do Conselho Nacional de Turismo e outra com os Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo. Foi consultado e contribuiu com informações sobre a sua área de atuação o gestor do Departamento de Estudos e Pesquisa (DEPES). Também foram realizadas conversas com técnicos do Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico (DEAOT), tanto de modo presencial como virtual, para receber orientações e informações ao longo do processo de avaliação e, quando foi necessário, para preencher lacunas e vácuos de informação.

## PROCESSAMENTO E ANÁLISE

Considera-se que a definição de pautas para o processamento e análise da informação é chave para que se possa dispor de informação de qualidade, oportuna e útil, segundo as necessidades.

Um padrão básico de análise de informação consta dos seguintes passos:

- Identificar as perguntas críticas e de informação a que se pretende responder;
- Selecionar a informação requerida (os indicadores e outros dados explicativos);
- Assegurar a qualidade das informações disponíveis;
- Estabelecer interrelações entre as informações (as relações ou cadeias causais por meio das quais as perguntas podem ser respondidas);
- Interpretar as informações: obter conclusões universalizáveis a partir das informações e dos dados analisados;
- Formular recomendações.

O processamento e análise das informações seguiram as etapas mencionadas, tendo sido introduzidos, quando foi necessário, elementos discutidos e afinados com os responsáveis pelo Programa.

### 4.2. MATRIZ DE AVALIAÇÃO

A Matriz de Avaliação, construída de modo compartilhado entre técnicos do MTur e do IADH, com base nas proposições dos participantes do primeiro seminário, norteou, desde o primeiro momento, as atividades de avaliação realizadas.

Ela contém:

- a) As dimensões e variáveis específicas objetos da avaliação;
- b) As perguntas críticas orientadoras da avaliação;
- c) Os indicadores construídos para medir, quantitativa e qualitativamente, as atividades, os resultados e o impacto do Programa;
- d) As fontes de informação pesquisadas;
- e) Os instrumentos de coleta das informações.

A utilidade da Matriz poderá transcender este momento de avaliação desde que sejam re-

alizadas aferições futuras, de forma periódica, dos Indicadores nela contidos.

Isso exigirá um esforço de enriquecimento e consolidação das bases de dados disponibilizadas pelo Programa de Regionalização.

Ainda, as informações hoje disponíveis poderão servir como *baseline* para permitir futuras comparações e análises de desempenho do Programa ao longo do tempo.

A seguir, encontra-se a Matriz de Avaliação utilizada.

## MATRIZ DE AVALIAÇÃO

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
1. Desenvolvimento do Turismo na Região Turística	<p>1.1. Ampliação e fortalecimento de capital humano e social</p> <p>1.2. Oferta e qualidade de equipamentos e serviços</p> <p>1.3. Ampliação e diversificação de oferta turística</p> <p>1.4. Fluxo turístico, permanência na região e gasto</p> <p>1.5. Impactos na economia local</p>	<p>1A1. O Programa de Regionalização do Turismo contribui na formação de capital humano e social para o turismo regional?</p> <p>1A2. Qual a contribuição do Programa de Regionalização do Turismo para o aumento da qualidade e competitividade das regiões turísticas?</p> <p>1A3. Os produtos turísticos criados no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo são significativos em quantidade e qualidade?</p> <p>1A4. Os roteiros turísticos criados no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo contribuem para a ampliação e diversificação da oferta turística?</p> <p>1A5. Esses roteiros turísticos contribuem para o aumento do fluxo turístico nas regiões turísticas?</p> <p>1A6. A estratégia de regionalização contribui para o aumento da permanência e do gasto dos turistas nas regiões turísticas?</p> <p>1A7. O Programa de Regionalização do Turismo promove o desenvolvimento do turismo no âmbito das regiões turísticas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de atores e beneficiários sensibilizados e capacitados pelo Programa</li> <li>• Número de beneficiários sensibilizados e capacitados pelo Programa nas 62 regiões de atuação priorizadas pelo MTur</li> <li>• Número de organizações apoiadas pelo Programa</li> <li>• Número de organizações apoiadas pelo Programa nas 62 regiões de atuação priorizadas pelo MTur</li> <li>• Nível de agregação do Programa de Regionalização do Turismo para o aumento da qualidade e competitividade das regiões turísticas (ref. 2004-2010)</li> <li>• Produtos turísticos criados no âmbito do Programa</li> <li>• Qualidade dos produtos turísticos criados no âmbito do Programa</li> <li>• Variação (ampliação / diversificação) da oferta turística</li> <li>• Porcentagem de aumento do fluxo turístico nas regiões e nos destinos indutores (ref. 2004-2010)</li> <li>• Porcentagem de aumento do fluxo turístico nos roteiros estruturados pelo Programa</li> <li>• Variação do tempo médio de permanência (ref. 2004-2010)</li> <li>• Variação do gasto médio (ref. 2004-2010)</li> </ul>	<p>Atores, instituições e beneficiários que estiveram ou estão direta e indiretamente vinculados à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, selecionados nas diversas Unidades da Federação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores do MTUR</li> <li>• Técnicos da Coordenação-Geral de Regionalização (CGRG)</li> <li>• Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Conselheiros da Câmara de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo</li> <li>• Prefeituras dos Municípios Turísticos (prefeitos e secretários)</li> <li>• Rede de Turismo de Base Comunitária</li> <li>• Instâncias de Governança Regional</li> <li>• Instituições de Ensino</li> <li>• Grupo Gestor dos Destinos Indutores</li> <li>• Sistema "S" (SEBRAE e SENAC)</li> <li>• Comissão de Turismo da Câmara</li> <li>• Comissão de Turismo do Senado</li> <li>• Conselho Nacional de Turismo</li> <li>• Demais representantes dos Ministérios</li> <li>• Colegiados Estaduais de Turismo</li> <li>• Economia da Experiência</li> <li>• Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística</li> <li>• Agentes e atores empresariais do Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionários aplicados a Atores Relevantes</li> <li>• Entrevistas com Informantes-Chave</li> <li>• Ofícios de Consulta a Grupos</li> <li>• Análise Documental</li> <li>• Consultas a Fontes de Informação Virtual</li> </ul>

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
		<p>1A8. A política de estruturar destinos indutores induz o desenvolvimento regional do turismo?</p> <p>1A9. O Programa de Regionalização do Turismo contribui para a sustentabilidade (sociocultural, econômica e ambiental) nas regiões turísticas contempladas?</p> <p>1A10. Qual a contribuição do Programa de Regionalização do Turismo na geração de ocupação e renda?</p> <p>1A11. Qual a contribuição do Programa de Regionalização do Turismo na distribuição da renda?</p> <p>1A12. Em que medida os investimentos (convênios do Programa de Regionalização do Turismo, projetos de/com parceiros, emendas parlamentares) realizados em municípios e regiões turísticas foram adequados?</p> <p>1A13. Qual o nível de benefício das ações realizadas pelo Programa (no que diz respeito aos aspectos ambientais, socioculturais, econômicos, financeiros e políticos), considerando-se os investimentos realizados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número e percentual de municípios brasileiros contemplados pelo Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Nível de promoção do desenvolvimento do turismo no âmbito das regiões turísticas provocado pelo Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Grau de contribuição da política de estruturar destinos indutores ao desenvolvimento regional do turismo</li> <li>• Grau de contribuição do Programa de Regionalização do Turismo para a sustentabilidade (sociocultural, econômica e ambiental) nas regiões turísticas contempladas</li> <li>• Variação na ocupação nas regiões contempladas</li> <li>• Variação na renda nas regiões contempladas</li> <li>• Distribuição da renda nas regiões contempladas</li> <li>• Investimentos (convênios do Programa de Regionalização do Turismo, projetos de/com parceiros, emendas parlamentares) realizados em municípios e regiões turísticas</li> <li>• Grau de adequação dos Investimentos (convênios do Programa de Regionalização do Turismo, projetos de/com parceiros, emendas parlamentares) realizados em municípios e regiões turísticas</li> <li>• Relação custo/benefício das ações realizadas pelo Programa</li> </ul>	<p>Principais Fontes Secundárias de Informação referentes à Implementação do Programa de Regionalização do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos Nacionais de Turismo (2003-2007/2007-2010)</li> <li>• Documento Referencial do Turismo no Brasil (2011-2014)</li> <li>• Documentos sobre o Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do País (2007)</li> <li>• Informações e publicações do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano</li> <li>• Pesquisas anuais de Conjuntura Econômica do Turismo</li> <li>• Caderno de Orientações Básicas para Estruturação de Segmentos Turísticos</li> <li>• Estudo de Competitividade (FGV)</li> <li>• Revista 5 anos da Regionalização</li> <li>• <a href="http://www.turismo.gov.br/dadosefatos">http://www.turismo.gov.br/dadosefatos</a></li> </ul>	

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
<p>2. Estruturação de Produtos Turísticos</p>	<p>2.1. Apropriação da estratégia e da metodologia de segmentação turística</p> <p>2.2. Estruturação de roteiros turísticos segmentados</p> <p>2.3. Produtos associados ao Turismo (artesanal, industrial, comercial e de serviços) inseridos em roteiros turísticos</p> <p>2.4. Inclusão socioproductiva e acesso a mercado</p> <p>2.5. Associação da imagem do turismo aos produtos associados</p> <p>2.6. Promoção e apoio à comercialização</p>	<p>2A1. A estratégia de segmentação turística (integrar atrativos, estabelecer parcerias e cooperação, e agregar atratividade) confere qualidade aos roteiros turísticos estruturados?</p> <p>2A2. Qual o valor da segmentação turística para a diversificação da oferta turística?</p> <p>2A3. As iniciativas de apoio do Programa de Regionalização do Turismo para a estruturação dos roteiros turísticos são adequadas e apropriadas pelos atores envolvidos no processo?</p> <p>2A4. Em que nível o Programa de Regionalização do Turismo orienta com clareza a inserção de produtos associados à atividade turística?</p> <p>2A5. As estratégias de incorporação dos produtos associados ao turismo (artesanal, industrial, comercial e de serviços) estão sendo eficazes na sua adequação ao mercado?</p> <p>2A6. Qual o nível de capacidade que as regiões turísticas têm para desenvolver uma identidade regional para o mercado que inclua a sua produção associada?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de roteiros turísticos para o mercado estruturados</li> <li>• Grau de qualidade atribuído à estratégia de segmentação turística (integrar atrativos, estabelecer parcerias e cooperação, e agregar atratividade)</li> <li>• Percepção do grau de diversificação da oferta turística a partir da segmentação turística</li> <li>• Número de atores envolvidos no processo de roteirização</li> <li>• Percepção do grau de adequação e apropriação pelos atores envolvidos no processo</li> <li>• Produtos associados ao turismo (artesanal, industrial, comercial e de serviços) inseridos em roteiros turísticos identificados</li> <li>• Percepção da clareza de orientação do Programa de Regionalização do Turismo para a inserção de produtos associados à atividade turística</li> <li>• Número de empreendimentos inseridos na cadeia produtiva da Região (estimativa)</li> <li>• Resultados na adequação ao mercado dos produtos associados ao turismo</li> <li>• Número de regiões com logos e/ou marcas regionais</li> <li>• Número de produtos com logos e/ou marcas regionais (estimativa)</li> </ul>	<p>Atores, instituições e beneficiários que estiveram ou estão direta e indiretamente vinculados à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, selecionados nas diversas Unidades da Federação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores do MTur</li> <li>• Técnicos da Coordenação-Geral de Regionalização (CGRG)</li> <li>• Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Conselheiros da Câmara de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo</li> <li>• Prefeituras dos Municípios Turísticos (prefeitos e secretários)</li> <li>• Rede de Turismo de Base Comunitária</li> <li>• Instâncias de Governança Regional</li> <li>• Instituições de Ensino</li> <li>• Grupo Gestor dos Destinos Indutores</li> <li>• Sistema "S" (SEBRAE e SENAC)</li> <li>• Comissão de Turismo da Câmara</li> <li>• Comissão de Turismo do Senado</li> <li>• Conselho Nacional de Turismo</li> <li>• Demais representantes dos Ministérios</li> <li>• Colegiados Estaduais de Turismo</li> <li>• Economia da Experiência</li> <li>• Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística</li> <li>• Agentes e Atores Empresariais do Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionários aplicados a Atores Relevantes</li> <li>• Entrevistas com Informantes-Chave</li> <li>• Ofícios de Consulta a Grupos</li> <li>• Análise Documental</li> <li>• Consultas a Fontes de Informação Virtual</li> </ul>

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS
		<p>2A7. Está sendo atribuída a importância necessária ao <i>marketing</i> como ferramenta de roteirização turística?</p>

INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível de capacidade das regiões turísticas para desenvolver uma identidade regional para o mercado que inclua a sua produção associada</li> <li>Mecanismos de <i>marketing</i> utilizados na implementação dos roteiros turísticos</li> </ul>	<p>Principais Fontes Secundárias de Informação referentes à implementação do Programa de Regionalização do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Planos Nacionais de Turismo (2003-2007 / 2007-2010)</li> <li>Documento Referencial do Turismo no Brasil (2011-2014)</li> <li>Documentos sobre o Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do País (2007)</li> <li>Informações e publicações do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano</li> <li>Pesquisas Anuais de Conjuntura Econômica do Turismo</li> <li>Caderno de Orientações Básicas para Estruturação de Segmentos Turísticos</li> <li>Estudo de Competitividade (FGV)</li> <li>Revista 5 anos da Regionalização</li> <li><a href="http://www.turismo.gov.br/dadosefatos">http://www.turismo.gov.br/dadosefatos</a></li> </ul>	

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS
3. Gestão Compartilhada do Turismo na Região	<p>3.1. Descentralização da gestão do turismo</p> <p>3.2. Articulação de atores sociais e formação de redes e parcerias</p> <p>3.3. Governança público-privada</p> <p>3.4. Gestão compartilhada da construção e da implementação da visão de futuro do turismo regional</p>	<p>3A1. Há efetiva descentralização na implementação do Programa de Regionalização do Turismo?</p> <p>3A2. Há efetiva distribuição de recursos no âmbito do MTur considerando as orientações técnicas do Programa de Regionalização?</p> <p>3A3. Como o Programa é recebido e assumido pelos Estados, regiões e municípios?</p> <p>3A4. Os Estados estão implementando a estratégia de regionalização nas regiões mais interiorizadas?</p> <p>3A5. Como tem sido a articulação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil para cumprimento de ações em prol do desenvolvimento do turismo no âmbito das regiões?</p> <p>3A6. O Programa de Regionalização do Turismo contribui para a articulação de atores sociais, formação de redes e parcerias em âmbito regional?</p> <p>3A7. O Programa de Regionalização do Turismo contribui para a criação e fortalecimento da governança público-privada regional?</p>

INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade de tomada de decisão das regiões na aplicação dos recursos captados (no nível estratégico e no nível operativo)</li> <li>• Distribuição dos recursos por macrorregião e região</li> <li>• Grau de incorporação do Programa pelos Estados, regiões e municípios</li> <li>• Taxa de regionalização interiorizada (regiões com destino indutor no interior/regiões contempladas pelo Programa)</li> <li>• Número de projetos resultantes da cooperação público-privada</li> <li>• Parcerias estabelecidas</li> <li>• Redes formadas e em funcionamento</li> <li>• Percepção do Nível de Articulação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil</li> <li>• Instâncias de governança regionais criadas e/ou fortalecidas pelas ações do Programa</li> <li>• Número de instituições e organizações inseridas nas Instâncias</li> <li>• Planos estratégicos regionais elaborados</li> <li>• Planos estratégicos regionais em processo de implementação</li> </ul>	<p>Atores, instituições e beneficiários que estiveram ou estão direta e indiretamente vinculados à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, selecionados nas diversas unidades da Federação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores do MTur</li> <li>• Técnicos da Coordenação-Geral de Regionalização (CGRG)</li> <li>• Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Conselheiros da Câmara de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo</li> <li>• Prefeituras dos municípios turísticos (prefeitos e secretários)</li> <li>• Rede de Turismo de Base Comunitária</li> <li>• Instâncias de Governança Regional</li> <li>• Instituições de ensino</li> <li>• Grupo Gestor dos destinos indutores</li> <li>• Sistema "S" (SEBRAE e SENAC)</li> <li>• Comissão de Turismo da Câmara</li> <li>• Comissão de Turismo do Senado</li> <li>• Conselho Nacional de Turismo</li> <li>• Demais representantes dos Ministérios</li> <li>• Colegiados Estaduais de Turismo</li> <li>• Economia da Experiência</li> <li>• Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística</li> <li>• Agentes e Atores Empresariais do Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionários aplicados a Atores Relevantes</li> <li>• Entrevistas com Informantes-Chave</li> <li>• Ofícios de Consulta a Grupos</li> <li>• Análise Documental</li> <li>• Consultas a Fontes de Informação Virtual</li> </ul>

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS
		<p>3A8. Qual tem sido a capacidade de implementação de planos estratégicos regionais por parte das instâncias de governança regionais?</p>

INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
	<p>Principais Fontes Secundárias de Informação referentes à implementação do Programa de Regionalização do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos Nacionais de Turismo (2003-2007 / 2007-2010)</li> <li>• Documento Referencial do Turismo no Brasil (2011-2014)</li> <li>• Documentos sobre o Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do País (2007)</li> <li>• Informações e publicações do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano</li> <li>• Pesquisas Anuais de Conjuntura Econômica do Turismo</li> <li>• Caderno de Orientações Básicas para Estruturação de Segmentos Turísticos</li> <li>• Estudo de Competitividade (FGV)</li> <li>• Revista 5 anos da Regionalização</li> <li>• <a href="http://www.turismo.gov.br/dadosefatos">http://www.turismo.gov.br/dadosefatos</a></li> </ul>	

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS	INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
<p>4. Implementação da estratégia do Programa de Regionalização do Turismo</p>	<p>4.1. Sistema de gestão (nacional, macrorregional, estadual, regional, municipal)</p> <p>4.2. Planejamento, monitoramento e avaliação do Programa</p> <p>4.3. Comunicação interna e externa</p> <p>4.4. Módulos operacionais</p> <p>4.5. Disponibilidade e uso dos recursos financeiros do programa</p> <p>4.6. Entidades de apoio (IADH, IMB, SEBRAE, Casa Brasil, FGV-Módulo)</p>	<p>4A1. Em que medida o Programa de Regionalização do Turismo é referencial para a atuação das diversas áreas do MTur e dos componentes do Sistema de Gestão (nacional, macrorregional, estadual, regional, municipal)?</p> <p>4A2. Até que ponto a estratégia de estruturação dos 65 Destinos Indutores do desenvolvimento turístico regional influencia o processo de implementação do Programa?</p> <p>4A3. Em que medida o Programa tem governabilidade na execução das ações planejadas no âmbito do MTur?</p> <p>4A4. Os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação atendem às necessidades do Programa?</p> <p>4A5. Os processos e mecanismos de comunicação interna do Sistema de Gestão são adequados e geram entendimento?</p> <p>4A6. Os processos e mecanismos de comunicação externa são suficientes e permitem conhecer com clareza as propostas e ações do Programa de Regionalização do Turismo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepção do grau de significância do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Percepção do grau de influência da estratégia de estruturação dos 65 Destinos Indutores na implementação do Programa</li> <li>• Percepção do grau de governabilidade do Programa na execução das ações planejadas no âmbito do MTur</li> <li>• Percepção de atendimento das necessidades do Sistema P-M-A</li> <li>• Grau de adequação e entendimento da comunicação interna</li> <li>• Sistema de informações implantado</li> <li>• Grau de suficiência e conhecimento da comunicação externa</li> <li>• Frequência de acessos em relação aos assuntos/janelas disponibilizados</li> <li>• <i>Releases</i> produzidos</li> <li>• Coeficiente de ponderação de cada um dos 9 Módulos Operacionais</li> <li>• Ações Executadas/Ações Planejadas (estimativa)</li> <li>• Relação Ações Assumidas/Ações Planejadas (estimativa)</li> <li>• Percepção de atendimento das necessidades dos recursos financeiros disponibilizados</li> <li>• Orçamento do Programa</li> </ul>	<p>Atores, instituições e beneficiários que estiveram ou estão direta e indiretamente vinculados à implementação do Programa de Regionalização do Turismo, selecionados nas diversas Unidades da Federação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores do MTUR</li> <li>• Técnicos da Coordenação-Geral de Regionalização (CGRG)</li> <li>• Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Conselheiros da Câmara de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo</li> <li>• Prefeituras dos municípios turísticos (prefeitos e secretários)</li> <li>• Rede de Turismo de Base Comunitária</li> <li>• Instâncias de Governança Regional</li> <li>• Instituições de Ensino</li> <li>• Grupo Gestor dos Destinos Indutores</li> <li>• Sistema "S" (SEBRAE e SENAC)</li> <li>• Comissão de Turismo da Câmara</li> <li>• Comissão de Turismo do Senado</li> <li>• Conselho Nacional de Turismo</li> <li>• Demais representantes dos Ministérios</li> <li>• Colegiados Estaduais de Turismo</li> <li>• Economia da Experiência</li> <li>• Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística</li> <li>• Agentes e Atores Empresariais do Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionários aplicados a Atores Relevantes</li> <li>• Entrevistas com Informantes-Chave</li> <li>• Ofícios de Consulta a Grupos</li> <li>• Análise Documental</li> <li>• Consultas a Fontes de Informação Virtual</li> </ul>

DIMENSÕES	VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	PERGUNTAS CRÍTICAS
		<p>4A7. Quais os pontos positivos e negativos em cada um dos 9 Módulos Operacionais do Programa?</p> <p>4A8. Até que ponto as ações planejadas do Programa chegam aos destinatários (para os beneficiários)?</p> <p>4A9. Até que ponto as ações planejadas são assumidas pelos destinatários (com/de/pelos beneficiários)?</p> <p>4A10. Os recursos financeiros disponibilizados atendem às necessidades do Programa?</p> <p>4A11. Em que medida o uso dos recursos financeiros disponíveis é adequado às ações do Programa?</p> <p>4A12. Qual a pertinência e efetiva contribuição das entidades de apoio (IADH, IMB, SEBRAE, Casa Brasil, FGV-Módulo) na aplicabilidade do Programa?</p>

INDICADORES	FONTES DE INFORMAÇÃO	INSTRUMENTOS DE COLETA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepção de adequação dos recursos financeiros às ações do Programa</li> <li>• Esforço/gasto efetivamente despendido nas ações do Programa</li> <li>• Índice de eficácia das entidades de apoio</li> </ul>	<p>Principais Fontes Secundárias de Informação referentes à implementação do Programa de Regionalização do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos Nacionais de Turismo (2003-2007 / 2007-2010)</li> <li>• Documento Referencial do Turismo no Brasil (2011-2014)</li> <li>• Documentos sobre o Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo</li> <li>• Relatório do Programa de Regionalização do Turismo: Panorama Geral e Propostas para o Futuro do País (2007)</li> <li>• Informações e Publicações do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano</li> <li>• Pesquisas Anuais de Conjuntura Econômica do Turismo</li> <li>• Caderno de Orientações Básicas para Estruturação de Segmentos Turísticos</li> <li>• Estudo de Competitividade (FGV)</li> <li>• Revista 5 anos da Regionalização</li> <li>• <a href="http://www.turismo.gov.br/dadosefatos">http://www.turismo.gov.br/dadosefatos</a></li> </ul>	

## 5.1. AVALIAÇÃO GERAL DO PROGRAMA

### 5.1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA

Nos últimos sete anos, o turismo no Brasil ganhou uma nova configuração. Em 2003 era criado o Ministério do Turismo, fortalecendo o segmento no País e, mais que isso, priorizando a atividade turística como uma das importantes políticas públicas de desenvolvimento social e econômico. Mas como fomentar o desenvolvimento econômico e a inclusão social, por meio da geração de emprego e distribuição de renda, num País de dimensões continentais? Estava posto o desafio: fazer um turismo de todos e para todos. À época, a Organização Mundial de Turismo – OMT sinalizava para uma tendência de estruturação do turismo por meio de regiões, com a valorização dos municípios, que poderiam trabalhar e crescer conjuntamente, agregando valor ao potencial turístico existente. Seria a melhor alternativa para abranger tão grande território nacional. Além disso, alguns Estados brasileiros, como Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, já estavam avançando numa estratégia de criação de circuitos e polos turísticos. O Brasil se preparava para assumir uma política nacional de base territorial.

Não demorou para que o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, lançado cerca de três meses depois da criação do Ministério do Turismo, tornasse oficial a estratégia de conceber o turismo pela abordagem regional: o Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística incluía o Programa de Roteiros Integrados. Explicitamente, o Plano apontava para a proposta de regionalização do turismo. Uma das primeiras iniciativas do Ministério foi realizar oficinas para disseminação da concepção de regionalização e construir um Mapa da Regionalização do Turismo, identificando as regiões turísticas no País. Foi um verdadeiro mutirão para criar as bases das políticas públicas que viriam a ser implementadas. Na verdade, estava implícita uma proposta de mudança de cultura política e administrativa no Brasil. E foi esse um dos principais entraves encontrados para a implementação da regionalização como política pública do governo federal, como se pôde ver mais tarde.

Para concretizar esse processo de regionalização em fase embrionária, o Ministério lançou o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, um ano depois da criação do PNT 2003-2007. Tendo como diretrizes políticas e linhas de ação a gestão coordenada; o planejamento in-

tegrado e participativo; e a promoção e apoio à comercialização, nascia o modelo oficial de implementação da regionalização no País. O caminho seria longo para chegar a todo o Brasil, a todas as regiões, aos municípios. Ações e estratégias não faltaram para isso. Sensibilizações, mobilizações, salões do turismo, encontros de interlocutores, cadernos de turismo, verbas, sistemas, redes, parceiros, cursos a distância, oficinas, estudos de competitividade, roteirizações, políticas e macropolíticas, articulações, enfim, um manancial de dispositivos foi criado no âmbito do Programa. Tanto que, no PNT 2007-2010, o Programa ganha *status* de macroprograma, intitulado Regionalização do Turismo. O Programa de Regionalização passaria, também, a ser um grande motor da gestão descentralizada do turismo. Um facilitador desse processo, que pretende que as políticas públicas sejam compartilhadas entre governo federal, Estados e municípios, passando pelas instâncias de governança, como CNT, Fornatur, fóruns e conselhos estaduais e as instâncias de governança regional. Mais uma vez, exigia-se uma mudança de cultura política e de gestão.

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

de Regionalização do Turismo ajudou a fomentar o desenvolvimento econômico e a inclusão social, por meio da geração de emprego e distribuição de renda no País.

Potencializar essas conquistas e minimizar desacertos futuros são os principais objetivos deste processo de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, sistematizado a seguir. Construído coletivamente, pretende-se que as recomendações conduzam a uma implementação também coletiva, na certeza de que a regionalização do turismo é um modelo em que não cabe mais retrocesso, mas redirecionamentos e avanços, e que as mudanças de cultura política e de gestão são um campo em construção.

### 5.1.2. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA PELOS MEMBROS DA CÂMARA TEMÁTICA DE REGIONALIZAÇÃO

Os aspectos positivos identificados pelos membros da Câmara Temática de Regionalização do Turismo dizem respeito à concepção do programa; processo de gestão compartilhada; melhoria das condições de parceria; foco no mercado; estratégias de apoio (Salão do Turismo, Projeto 65 Destinos Indutores); apoio financeiro; valorização da produção associada e visualização de resultados.

Em relação aos aspectos negativos, destacam-se: mapeamento inicial das regiões turísticas; não reconhecimento das regiões turísticas interestaduais; não consideração da diversidade de condições entre os Estados, acarretando uniformidade de orientações; falhas na divulgação, no monitoramento e na avaliação do Programa; ainda não efetiva participação dos atores sociais; desnivelada gestão dos destinos; baixa valorização do trabalhador do turismo; baixa articulação das câmaras temáticas e descontinuidade de iniciativas pontuais.

Dos avanços do Programa de Regionalização identificados pelos conselheiros, destacam-se: fortalecimento do processo de construção participativa; ampliação da descentralização; valorização dos profissionais que atuam na atividade turística; convergência de esforços para um mesmo território; realização do Salão do Turismo e aumento do orçamento para as regiões/destinos prioritários.

A maior parte dos resultados identificados pelos conselheiros está associada ao foco no mercado do Programa e ao aumento da visibilidade do desenvolvimento turístico das regiões.

### 5.1.3. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA PELOS INTERLOCUTORES ESTADUAIS

Na visão dos Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo, os principais aspectos positivos do Programa estão associados ao desenvolvimento regional; gestão compartilhada; foco no mercado; estratégias de apoio (Salão do Turismo) e visualização de resultados.

Já as dificuldades estão associadas à descontinuidade de gestão nos âmbitos municipal, regional e estadual; desarticulação interna do MTur; escassez de recursos financeiros para implementação do Programa; desarticulação dos destinos indutores com as regiões turísticas e instâncias de governança regionais; fluxo de comunicação do MTur que desconsidera os Interlocutores e as instâncias regionais; falta de integração dos Interlocutores; pouca participação dos atores sociais e falta de envolvimento da iniciativa privada nas instâncias de governança regional.

No que tange aos aspectos positivos, percebe-se grande similaridade entre as opiniões dos Interlocutores Estaduais e dos membros da Câmara Temática de Regionalização. Os Interlocutores, por lidarem mais diretamente com a implementação do Programa nos Estados e regiões, conseguiram identificar

dificuldades que os Conselheiros não conseguiram apontar entre os pontos negativos levantados.

Na visão dos Interlocutores Estaduais, os principais resultados do Programa de Regionalização estão associados à melhoria da governança nas regiões; melhoria do capital humano; maior destinação de recursos financeiros de emendas parlamentares para o turismo e aumento do fluxo interno de turistas.

Analisando-se as principais dificuldades identificadas nas macrorregiões, pode-se observar que, mesmo com algumas especificidades de cada região, no geral, as dificuldades são parecidas. As mais recorrentes são: descontinuidade de gestores e lideranças; escassez de recursos financeiros; pouco envolvimento da iniciativa privada; desarticulação entre as ações e áreas do MTur e perda de foco do Programa a partir da criação dos 65 Destinos Indutores.

## 5.2. AVALIAÇÃO DAS DIMENSÕES

### 5.2.1. DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NA REGIÃO TURÍSTICA

A análise das cinco variáveis da Dimensão 1 – DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NA REGIÃO TURÍSTICA permite tecer os seguintes comentários:

- Há um reconhecimento de que o Programa de Regionalização do Turismo investiu na formação de capital humano e social. No entanto, não chegou ainda ao estágio necessário. Os próprios entrevistados justificaram que há dificuldades para essa formação, pelas amplas dimensões do Brasil, pelo não empenho das pessoas que são público-sujeito das formações e por entenderem que é um processo lento, entre outros;

- O Programa de Regionalização do Turismo contribuiu para o aumento da qualidade e competitividade das regiões turísticas e os produtos turísticos criados no âmbito do Programa são significativos em qualidade e quantidade;
- O Programa de Regionalização ajudou na melhoria do nível de competitividade das regiões turísticas;
- O Programa de Regionalização contribuiu para a diversificação e ampliação da oferta turística, destacando-se as iniciativas de apoio à roteirização e o Salão do Turismo. Entretanto, os roteiros precisam sair da esfera institucional para chegar ao mercado;
- O Salão do Turismo é visto como um dos impulsionadores na área de promoção e comercialização de produtos turísticos das regiões;
- De uma maneira geral, o Programa gerou impactos na economia local das regiões turísticas. No entanto, essa avaliação é resultado da observação e vivência dos respondentes e entrevistados, uma vez que não há pesquisas, dados ou números que a ratifiquem. A visão dos respondentes e entrevistados é que:
  - O Programa de Regionalização do Turismo promoveu o desenvolvimento do turismo no âmbito das regiões, contribuindo para a sustentabilidade (socio-cultural, econômica e ambiental);
  - A política de estruturação dos destinos indutores, embora com algumas críticas, induz o desenvolvimento dessas regiões;
  - O Programa de Regionalização do Turismo contribuiu positiva e medianamente na geração de ocupação e de renda, bem como sua distribuição;
  - Em relação à adequação de investi-

mentos provenientes de convênios do Programa de Regionalização do Turismo e/ou projetos de/com parceiros, realizados em municípios e regiões turísticas, houve uma avaliação equilibrada entre positivo e médio;

- As entrevistas qualificadas apontaram para a necessidade de descentralização de recursos e uma maior sinergia com as instâncias e atores locais;
- A maioria avaliou como medianamente adequados os investimentos provenientes de emendas parlamentares aplicados em municípios e regiões turísticas.

### 5.2.2. ESTRUTURAÇÃO DE PRODUTOS TURÍSTICOS

A análise das seis variáveis da Dimensão 2 – ESTRUTURAÇÃO DE PRODUTOS TURÍSTICOS permite tecer os seguintes comentários:

- Existe deficiência de dados secundários precisos acerca do número de roteiros turísticos para o mercado, estruturados a partir do Programa de Regionalização do Turismo;
- De acordo com a percepção da grande maioria dos respondentes dos questionários, a apropriação da estratégia e da metodologia de segmentação turística vem acontecendo de forma positiva, uma vez que vem conferindo qualidade aos roteiros turísticos estruturados e apresenta alto valor para a diversificação da oferta turística;
- No início do Programa, os roteiros foram construídos institucionalmente, sem participação e envolvimento da iniciativa privada. Os Estados buscavam atender à demanda do Programa de apresentar,

pelo menos, três roteiros no Salão do Turismo. Com a percepção que esses roteiros institucionais não estavam sendo comercializados pelas operadoras, buscou-se envolver a iniciativa privada na construção deles. De maneira geral, os entrevistados reconhecem que houve um avanço desde o começo do Programa, mas que o tempo ainda é muito curto para a consolidação deles;

- Os entrevistados enfatizam a carência de dados secundários sobre o fluxo turístico regional que permitam associar o aumento do fluxo aos roteiros criados. Outra visão comum é que é necessário avançar bastante no que tange à estruturação dos roteiros em conexão com o mercado;
- Aproximadamente ¼ dos respondentes dos questionários não tem uma percepção nítida sobre se o Programa de Regionalização do Turismo orienta com clareza a inserção de produtos associados à atividade turística. Isso pode sugerir que o Programa de Regionalização e o Projeto de Produção Associada ao Turismo não têm conseguido implementar suas ações de forma articulada e, como consequência, externar seus resultados;
- Na percepção da maioria dos entrevistados há exemplos concretos de regiões onde houve incremento de produtos associados, em especial naquelas regiões que conseguiram incorporar o Programa de Regionalização. Mas muitos ponderaram que o incremento observado não pode ser atribuído unicamente a este Programa;
- Alguns entrevistados chegaram a sugerir que o Projeto de Produção Associada evoluiu pouco e por muito tempo caminhou de forma desarticulada do Macroprograma de Regionalização do Turismo, possi-

velmente devido à desarticulação entre as áreas do próprio MTur;

- A maior parte dos entrevistados atribui os resultados positivos da inclusão social e produtiva a projetos vinculados ao Programa de Regionalização do Turismo, como: Turismo de Base Comunitária; Produção Associada; Economia da Experiência e dez Destinos Referência em Segmentação;
- Os resultados positivos referentes à inclusão social e produtiva nas regiões turísticas estão condicionados a alguns fatores, como apoio dos Estados; boa governança; liderança; ação coordenada e avanço do Projeto Produção Associada;
- A partir da avaliação dos respondentes aos questionários de avaliação, percebe-se que a maioria (56,1%) considera que está sendo atribuída a importância necessária ao *marketing* como ferramenta de roteirização turística. Mesmo com uma avaliação positiva, vale ressaltar que aproximadamente 16% não teve como avaliar essa questão.

### 5.2.3. GESTÃO COMPARTILHADA DO TURISMO NA REGIÃO

A análise das quatro variáveis da Dimensão 3 – GESTÃO COMPARTILHADA DO TURISMO NA REGIÃO permite tecer os seguintes comentários:

- Houve descentralização na implementação do Programa de Regionalização do Turismo, mas de forma heterogênea, envolvendo mais o setor público do que o privado e por diversas motivações;
- Seis anos de implementação do Programa de Regionalização do Turismo ainda são pouco tempo para promover uma mudan-

ça de cultura política e administrativa que influencie todo o País e que seja capaz de transformar os paradigmas que alicerçaram o desenvolvimento do turismo durante muito tempo: ser uma responsabilidade única do setor público. A gestão compartilhada e descentralizada está em construção, mas com grandes avanços acumulados. Também é importante destacar que num País de dimensões continentais, como o Brasil, será sempre um desafio buscar o desenvolvimento equitativo de todas as regiões turísticas;

- A grande maioria das respostas dos entrevistados sobre o papel das instâncias de governança (não apenas as regionais) no processo de regionalização do turismo revelou que há uma compreensão efetiva sobre a importância das instâncias de governança no processo de descentralização da política do turismo;
- As observações dos entrevistados revelam a fragilidade das instâncias de governança regional constituídas (ou parte delas), indo de encontro ao seu conceito e razão de ser, quando avaliam que elas ainda têm um caminho a trilhar para alcançar o seu papel de articular a cooperação público-privada, ter autonomia, empoderamento e proatividade e, sobretudo, não serem tuteladas pelo setor público;
- Pressupõe-se que as fragilidades das instâncias de governança regionais, inclusive para estabelecer a cooperação público-privada, rebatem fortemente na elaboração e implementação dos planos estratégicos, uma vez que esses colegiados têm um papel preponderante no planejamento das ações regionais, com foco na gestão compartilhada. Os planos devem ser resultado de discussões, par-

cerias, cooperações e, sobretudo, visão de futuro compartilhada entre os atores da região turística;

- Apenas 40% das regiões prioritárias possuem plano estratégico para o turismo. Durante a oficina de avaliação, os interlocutores destacaram a “falta de visão a longo prazo dos atores locais”, “o despreparo e falta de qualificação para elaborar planos estratégicos regionais”; “as frequentes mudanças de gestores que prejudicam a implementação dos planos”; “a falta de planejamento orçamentário”; “estruturas municipais de turismo ineficientes”; “pouco monitoramento e ausência de indicadores que facilitem as avaliações”; e “instâncias de governança sem estrutura e representatividade para implementar os planos”.

### 5.2.4. IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

A análise das seis variáveis da Dimensão 4 – IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO permite tecer os seguintes comentários:

- A maior parte dos respondentes dos questionários considera que o Programa de Regionalização do Turismo é o principal referencial para a atuação das diversas áreas do MTur e dos componentes do Sistema de Gestão (52%). Já a percepção dos entrevistados é que, mesmo possuindo *status* de Macroprograma no Plano Nacional de Turismo, o Programa de Regionalização não é assumido como um programa estruturante dentro do próprio MTur. Isso se revela na forma pouco articulada com

que os projetos são implementados e os recursos são liberados, indicando a pouca governabilidade na execução das ações planejadas no âmbito do MTur;

- É possível perceber que as ações de estruturação dos destinos indutores mostram-se mais visíveis para os entrevistados que as de fortalecimento das regiões turísticas. Alguns entrevistados afirmaram que a “estratégia dos 65 Destinos Indutores desvirtuou a regionalização” e que o foco de atuação do ministério se voltou demasiadamente para os municípios contemplados. Outros ponderam que este é um processo que está em fase de amadurecimento, no qual se busca estruturar, inicialmente, os destinos indutores para, em seguida, fortalecer as regiões. Ocorre que, na visão da grande maioria dos entrevistados, os destinos indutores ainda não possuem a compreensão do seu papel de indutor do desenvolvimento turístico regional;
- As entrevistas também revelam que existe sobreposição de ações nos territórios, como reflexo da incipiente integração das áreas do MTur e da fragilidade das governanças regionais e das governanças dos destinos indutores;
- Com base na percepção dos entrevistados acerca das adesões ou resistências, por parte dos poderes municipais e estaduais e dos empresários do *trade* ao Programa, é possível tecer os seguintes comentários:
  - Unanimidade na percepção que houve mais adesões que resistências ao Programa de Regionalização;
  - As resistências foram maiores no início, muito em função do entendimento de alguns, que o Programa de Regionalização representava uma descontinuidade do PNMT;
- Observa-se mais adesões no setor público que no privado;
- Parte da adesão deve-se à expectativa de aporte de recursos pelo Programa.

- Na percepção dos entrevistados, o monitoramento e a avaliação são pontos críticos do Programa de Regionalização, fato reforçado pela carência de informações secundárias referentes aos indicadores de avaliação.;
- A deficiência no processo de monitoria e avaliação se reflete na comunicação do Programa de Regionalização do Turismo com os parceiros e atores locais, avaliada por muitos entrevistados como mais focada no setor público (instituições parceiras e unidades da federação) que na iniciativa privada e com dificuldades de chegar até os atores finais envolvidos, em âmbito local;
- Os entrevistados, ao avaliarem em que medida o Programa de Regionalização do Turismo comunicou e comunica as suas estratégias e ações para os diversos atores do turismo e parceiros, destacaram as seguintes observações:
  - A maior parte das avaliações positivas, em relação ao processo de comunicação, foi feita por entrevistados ligados ao poder público (federal e estadual);
  - As avaliações negativas foram feitas, principalmente, por entrevistados ligados à iniciativa privada;
  - Há uma percepção de que os mecanismos de comunicação são mais voltados para as instituições públicas e Unidades da Federação. Um dos entrevistados chegou a afirmar que “Só tem fluxo de informação dentro do setor público, nas unidades estaduais. Não passa nos municípios, nem pelo *trade*”;

- Para melhorias no processo de comunicação, os entrevistados sugeriram formação de redes, qualidade na indicação de Interlocutores e nas parcerias firmadas.
- Foi enfatizado, por alguns entrevistados, que não há um entendimento único sobre o Programa de Regionalização e que isso ocorre inclusive dentro do próprio Ministério do Turismo. Atribuem esse fato à diversidade do País, abrangência do escopo e às falhas na implementação, monitoramento, avaliação e comunicação do Programa;
- Os Interlocutores são vistos como essenciais na estratégia de disseminação das informações do Programa, mas é preciso avançar no processo de seleção, qualificação e melhoria das suas condições de trabalho;
- Os Principais pontos positivos dos Módulos Operacionais destacados pelos Interlocutores Estaduais foram: linguagem simples, facilitando o entendimento; boa qualidade do material e de grande utilidade no processo de implementação do Programa de Regionalização. Já os principais pontos negativos destacados foram: problemas na distribuição dos módulos (quantidade insuficiente e atraso na entrega); processo de inventariação; falta de estudos de demanda e falta de critérios para avaliação e monitoramento, entre outros. A compreensão da qualidade de conteúdo dos módulos é variada: há percepção de que o conteúdo é bom e teve aprofundamentos (“aprofundamento de conceitos-chave”) e há percepção de que o conteúdo de alguns módulos ainda precisa ser trabalhado (“material não elucidativo: o Módulo III, apresenta poucas orientações para institucionaliza-

ção das instâncias de governança e precisa aprofundar na compreensão do que é uma instância).”;

- A grande maioria (73%) dos respondentes dos questionários revela que os recursos financeiros disponibilizados não atendem às necessidades do Programa e 69% avaliam que o uso de recursos financeiros disponíveis foi razoavelmente ou pouco adequado às ações do Programa;
- De maneira geral, estes avaliam que a forma de repasse de recursos financeiros do Ministério do Turismo contribuiu para a implementação do Programa de Regionalização, mas que, por ocorrerem de forma desarticulada, não alcançam o resultado desejado, perdendo em qualidade;
- Muitos avaliam que, mesmo estando longe de uma ação articulada, tem-se avançado muito nos últimos anos, principalmente a partir dos editais de chamada de projetos, que têm obedecido a critérios mais técnicos;
- No geral, a avaliação da pertinência e efetiva contribuição das instituições parceiras do MTur na aplicabilidade do Programa de Regionalização é positiva, não apresentando diferenças significativas entre elas. A avaliação que a contribuição é altamente relevante ou fundamental varia de 38,9 (MODULO) a 60,1% (FGV);
- Quando são analisadas as respostas dadas pelos entrevistados à questão “Em que medida as ações de estruturação dos Destinos Indutores e de fortalecimento das regiões turísticas têm ocorrido de forma articulada”, observa-se que, em geral, consideram que “Ocorrem de forma desarticulada e que o IMB e IADH não têm desenvolvido um trabalho em conjunto”.

As lições aprendidas listadas a seguir representam uma síntese das constatações feitas pelos 680 respondentes dos questionários, 34 entrevistados e dos Interlocutores Estaduais e membros da Câmara Temática de Regionalização do Turismo que participaram das oficinas de avaliação.

- **A regionalização (ou a abordagem territorial) adotada pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, para a implementação de suas políticas e estratégias é mais adequada e consentânea com a sociedade do conhecimento e das redes.**

As mudanças que se processaram nos últimos anos impõem a necessidade de maior diálogo entre os atores do turismo: Estado, Sociedade Civil e Mercado. Esse diálogo exige uma nova prática política por parte de cada agente envolvido. Dos governantes, exige uma abertura para compartilhamento do poder. Dos atores da sociedade, exige uma disposição para o diálogo e para ocupar os espaços de poder que já estão institucionalizados, além da capacidade de formular políticas, de acompanhar a implementação das decisões tomadas de forma compartilhada.

O território/região é o espaço privilegiado para construir a nova cultura política, ou seja, a

governança compartilhada, por meio de pactos e agendas estratégicas na gestão do processo de desenvolvimento do turismo.

- **Os princípios e as diretrizes que orientam uma política pública são muito importantes, pois devem nortear a sua implementação.**

A unanimidade dos atores ouvidos considerou o Programa de Regionalização uma ótima e inovadora política pública. Seus princípios, senso de propósito e objetivos são considerados pertinentes. Talvez por isso tenha havido muito mais adesões do que resistências ao processo de sua implementação. A regionalização veio ao encontro de uma demanda da sociedade, do anseio das regiões de se posicionarem mais proativas no processo de desenvolvimento do turismo.

- **O processo de descentralização política no País e a construção de governança compartilhada nas regiões e destinos turísticos avançaram, são importantes e precisam avançar ainda mais.**

Os atores do turismo manifestaram, na avaliação, a relevância de o Programa de Regionalização do Turismo compartilhar processos decisórios com as regiões turísticas, espaço onde o turismo de fato acontece. A governança diz respeito a padrões

e estruturas em que os atores públicos, privados e a sociedade civil organizada interagem entre si e com os ambientes colegiados, nos âmbitos municipais, estaduais e nacional, viabilizam consensos e pactuam tomadas de decisões conjuntas, de natureza estratégica e com visão de longo prazo.

A descentralização é um processo histórico mundial. O território/região é espaço de ação e poder e, portanto, portador de protagonismo nos processos de desenvolvimento, em especial, no turismo, atividade econômica que tem se voltado para a sustentabilidade e que aporta melhoria de qualidade de vida para as comunidades e regiões, a partir da gestão compartilhada. Ou seja, da pactuação público-privada dos projetos de interesse coletivo.

- **O planejamento participativo é fundamental para o desenvolvimento do turismo e para o empoderamento das regiões e dos destinos, mas é preciso avançar na implementação, no monitoramento e na avaliação dos planos pactuados.**

O ciclo da gestão precisa ser fortalecido nas regiões/destinos e nas instâncias de governança, para o alcance de resultados a partir dos objetivos estabelecidos. Dessa forma, é necessário que aconteçam o direcionamento estratégico, a elaboração e a implementação de planos e projetos, o monitoramento/avaliação dos resultados, com indicadores pactuados e viáveis, e o replanejamento com base no aprendizado coletivo.

- **O alinhamento dos programas, projetos e ações dentro das secretarias e setores do Ministério do Turismo é fundamental.**

Os entrevistados, em especial os das regiões, apontam a necessidade do Ministério, dos órgãos estaduais e parceiros fortalecerem a articulação entre seus projetos e ações direcionados às regiões/destinos turísticos. Há a percepção de que iniciativas desalinhadas comprometem a capacidade de articulação

local/regional para a execução das ações, colocando em risco o alcance de resultados efetivos e eficazes.

- **A existência de articulação e construção de pactos oficiais entre os dirigentes do Ministério do Turismo e das secretarias estaduais de turismo constitui uma estratégia de gestão essencial para assegurar a implementação do Programa.**

Embora considerando a delimitação de atribuições de cada ente, em todos os âmbitos federativos, a pactuação de estratégias de ação para que os programas estruturantes do Ministério do Turismo sejam prioridades – tanto em nível federal como estadual – é fundamental para a efetividade dos programas e projetos, obtendo-se resultados impactantes, baseados na prática sustentável da atividade turística.

- **A regionalização, como Programa estruturante do Ministério do Turismo, precisa ser assim considerado no seu desenho, nos documentos oficiais e nas estratégias do próprio MTur, em seu conjunto e na totalidade da sua implementação.**

O Programa de Regionalização deve, efetivamente, continuar a balizar as estratégias do Ministério do Turismo e, também, os apoios técnicos e financeiros do Ministério aos Estados, às regiões e aos destinos/municípios, considerando as suas diretrizes políticas e técnicas.

- **A importância da comunicação baseada no diálogo.**

A grande maioria dos atores do turismo aponta a importância do processo de comunicação do Ministério do Turismo com as regiões turísticas, criando-se canal aberto para discussão e proposição de ideias e ações para o desenvolvimento do turismo com foco na regionalização. Além disso, faz-se importante criar estratégias de comunicação alternativa nas regiões, bem como ocupar os diversos espaços de mídia (veículos de comunicação comerciais) para divulgar ações do Programa nas regiões. Em âmbito local, as

instâncias de governança precisam fortalecer a comunicação entre os seus participantes.

- **A ênfase dada aos destinos indutores deve estar bem articulada com o fortalecimento da regionalização.**

A percepção de muitos atores entrevistados é a de que não é clara a relação entre a regionalização e a atuação nos destinos indutores, o que pode acarretar um retrocesso no fortalecimento do paradigma de que a região/território é ator inteligente e empreendedor, portador de ativos para o desenvolvimento do turismo, especialmente capital humano e capital social, em virtude da priorização das ações voltadas para a estruturação da excelência nos atuais 65 destinos contemplados.

- **Um programa público eficiente e eficaz deve ter um sistema de monitoramento e de avaliação desenhado e implementado desde o início.**

A existência de um sistema de monitoramento e avaliação possibilitará a execução de possíveis ajustes durante a implementação do Programa de Regionalização e de seus projetos, além de oportunizar a gestão do conhecimento, por meio da adoção de medidas corretivas subsidiadas por informações confiáveis que, por sua vez, são originadas do monitoramento continuado, para sanar dificuldades encontradas nas avaliações sistêmicas, ao longo das ações executadas. Vale ressaltar que esse processo é igualmente participativo, congregando as contribuições de todos os segmentos envolvidos na cadeia produtiva local do turismo.

- **A visão do desenvolvimento do turismo sustentável deve ser de longo prazo.**

No Brasil, percebe-se que a atividade turística vem se profissionalizando. Todos os que participaram da avaliação apontaram que o Programa de Regionalização deve permanecer ativo, passando pelos ajustes sugeridos. Com uma trajetória de acúmulos, aprendizagens e desafios, trata-se de um programa cujas ações pressupõem, considerando

o cenário atual, mudanças culturais e de modelos mentais. Dessa forma, a conscientização dos atores envolvidos, a consolidação das suas estratégias, a execução coletiva das ações e a obtenção de resultados concretos, a partir do programa, exigem tempo, conferindo-lhe visão de longo prazo, na busca da sustentabilidade na prática turística local.

- **A cooperação entre os atores públicos e privados do turismo e a construção de parcerias são fatores fundamentais para a competitividade da região/destino.**

A cooperação entre instituições do Estado, organizações do terceiro setor e o mercado cresce em importância no contexto do turismo sustentável. As parcerias também são importantes, considerando as especificidades dos parceiros envolvidos e o alinhamento de propósitos voltados para o desenvolvimento da atividade turística.

A competitividade das regiões/destinos é resultado dessa cooperação, na medida em que as ações conjuntas promovem o desenvolvimento das regiões/destinos, conferindo-lhes posicionamento diferenciado no mercado, considerando suas potencialidades e atratividade.

- **As instâncias de governança nas regiões e nos destinos turísticos desempenham um papel estratégico e inovador, ao representar a nova esfera pública.**

As instâncias constituem-se em espaços de articulação de atores sociais e têm por objetivo a proposição, análise e monitoramento de políticas, planos, projetos e ações na busca do turismo sustentável. As instâncias de governança, da região ou do destino, são também gestoras do Programa de Regionalização do Turismo, devendo, portanto, contribuir no processo de gestão do turismo no território proposto pelo programa, também por meio da articulação com os colegiados municipais, estaduais e nacionais ligados ao Turismo.

A criação de estruturas de governança implica o estabelecimento de papéis e interações entre os integrantes da atividade turística, a fim de que possam atuar com profissionalismo no planejamento e na gestão do turismo, incluindo ações ligadas à promoção da região ou do destino.

- **A importância do capital humano e social para o desenvolvimento das regiões e do turismo sustentável.**

Pessoas com competências, habilidades e cidadania (capital humano) e acúmulo de confiança e capacidade de cooperar entre os atores públicos e privados (capital social) são condições absolutamente necessárias para o desenvolvimento do turismo competitivo e sustentável, o que exige pensar e pactuar um futuro comum.

- **A estruturação de roteiros turísticos deve acontecer sempre com o envolvimento direto da iniciativa privada.**

Muitos roteiros foram construídos para o Sallão do Turismo em nível institucional e não foram absorvidos pelo mercado. A inclusão de atores ligados à iniciativa privada no processo de formatação

de roteiros comerciais permitirá a disponibilização de produtos focados na real demanda turística e, quando comercializados, movimentarão as economias locais, desenvolvendo as regiões na perspectiva da sustentabilidade econômica.

- **A participação social cidadã e a descentralização são um campo em construção no País.**

Historicamente, o Brasil possui, ainda, elementos de uma herança de cultura política que não condizem com a participação cidadã baseada na autonomia dos atores. Em contrapartida, com relação à atividade turística, e considerando-se, também, o pacto federativo existente e as dimensões continentais do País, tem-se percebido o progresso no sentido de avançar nos processos de descentralização, seja pela garantia de alocação de recursos ou pelo compartilhamento de responsabilidades e de poder decisório, por parte das esferas públicas e das institucionalidades mais próximas da cidadania, permitindo a participação cada vez mais ampla de todos os envolvidos com o turismo brasileiro.

Considerando que os atores do turismo pesquisados em todo o País avaliam que a regionalização é uma inovadora política pública, recomendamos a continuidade e o fortalecimento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, com os ajustes sugeridos nesta avaliação.

A síntese das recomendações encontra-se destacada a seguir:

### Para o Ministério do Turismo:

- Logo após a transição política, realizar com o Conselho Nacional de Turismo pactuação estratégica, com vistas à continuidade e fortalecimento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil;
- Estabelecer novo posicionamento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil na estrutura organizacional do Ministério do Turismo. Por meio de articulação interna, o Programa, na condição de política estruturante e de macroprograma na Política

Nacional para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo 2011–2014, deverá garantir a convergência de ações destinadas ao desenvolvimento dos territórios/destinos turísticos;

- Aperfeiçoar o Sistema de Implementação, Monitoramento e Avaliação do Programa de Regionalização, de forma participativa, a partir de um Marco Lógico<sup>6</sup>;
- Conceber e implementar estratégia diferenciada para as regiões metropolitanas e considerar a diversidade do País, em especial a região amazônica;
- Assegurar que no bojo das estratégias do Programa existam mecanismos que permitam revelar e respeitar a expressão da diversidade de cada região: cultura empreendedora, valorização do capital humano e os níveis de formação do capital social;
- Estimular e oferecer suporte à revisão técnica, por parte dos Estados, de algumas regiões e destinos turísticos selecionados para o Programa que não ainda detêm atratividade

<sup>6</sup> O Marco Lógico é uma ferramenta de planejamento, composto por um conjunto de elementos inter-relacionados, concebidos de forma sistêmica, de modo a servir de referência de todas as ações. A sua formulação permitirá também o monitoramento, a avaliação e o redirecionamento de um projeto. Os elementos do Marco Lógico são: Resumo de Objetivos; Indicadores; Meios de Verificação; e os Pressupostos Externos. Ver mais em JORDÁN, Arturo. Experiências de Planejamento como Ferramenta da Governança para o Desenvolvimento Local. In: ZAPATA, Tania. (Org.) Desenvolvimento Local e a Nova Governança. Recife: IADH, 2009.

diferenciada, infraestrutura, capital humano qualificado e capital social acumulado e que, por isso, não cumprem plenamente os propósitos do Programa;

- Criar mecanismos que assegurem a articulação entre a alocação de recursos do Ministério do Turismo e das emendas parlamentares e as necessidades de competitividade das regiões e dos destinos;
- Assegurar que os recursos financeiros repassados pelo Ministério do Turismo para as regiões estejam sempre articulados com as instâncias de governança, como forma de fortalecer a governança democrática;
- Conceber e implementar uma estratégia inovadora, junto aos Estados, com a finalidade de minimizar os impactos de mudanças político-institucionais locais, que podem gerar descontinuidade de ações, no sentido de obter adesão ao Programa por parte das secretarias estaduais de turismo;
- Rever o modelo de interlocução do Programa com os Estados, de forma participativa;
- Avaliar a alternativa de se realizar a interlocução por meio de um grupo formado por um integrante das áreas de gestão, produção e *marketing* das secretarias estaduais de turismo, em parceira com um interlocutor da iniciativa privada, indicado pelo Colegiado Estadual de Turismo;
- Revisar os critérios de seleção dos Interlocutores, de forma conjunta com os Estados (assegurar que a importância, a forma e os critérios de seleção sejam muito bem compreendidos pelos Estados);
- Construir e inserir orientações sobre a elaboração de um plano de comunicação (interna e externa) no Plano Nacional de Turismo (PNT) e no Programa de Regionalização do Turismo, a fim de estimular a criação de estratégias de comunicação nas regiões e municípios;

- Comunicar claramente as formas e os critérios de acesso a recursos e a outras formas de apoio do Ministério do Turismo e parceiros para a implementação do Programa pelos Estados, regiões, municípios e destinos indutores;
- Estruturar a oferta de produtos/serviços do Ministério do Turismo, a partir da realização de planejamento e pactuação com a base: o Ministério disponibilizará um rol de ofertas, a partir de iniciativas de apoio ao desenvolvimento, voltadas para as demandas organizadas, tendo como alicerce as especificidades de cada local/região e em coerência com as diretrizes, projetos e ações do Estado;
- Padronizar metodologias de pesquisas primárias, principalmente de demanda turística, bem como melhorar a base de informações secundárias hoje existente e criar novos instrumentos de coleta, análise e organização de dados, que permitam a sistematização de informações confiáveis, destinadas a alimentar um banco de dados que subsidie o planejamento turístico, não só em âmbito nacional, mas também estadual e regional;
- Alinhar e melhorar os conteúdos dos CADERNOS TÉCNICOS dos Módulos Operacionais do Programa de Regionalização, atualizando os passos metodológicos;
- Continuar a apoiar e qualificar as instâncias de governança regionais, a fim de que cumpram a sua missão no Programa. Há uma forte percepção da importância dessas novas instituições e recomenda-se a continuidade na destinação de recursos para o fortalecimento de suas competências e capacidade de gestão, inclusive mediante editais, contribuindo para a profissionalização das instâncias;
- Fortalecer o Salão do Turismo como estratégia de formação de redes (institucionais e de negócios), abertura de mercado e conta-

to com o consumidor final, com realização a cada dois anos;

- Rever a estratégia de destinos indutores, articulando-a fortemente com a regionalização. Precisam ser construídos e monitorados critérios para a forma como cada destino deve conhecer, definir e tratar a qualidade do turismo e compreender e realizar a indução regional. Essa construção deve ser coletiva, com a participação dos responsáveis pela gestão dos destinos e das regiões envolvidas;
- Estabelecer critérios de indicação de destino indutor. Os destinos indutores devem cumprir alguns quesitos básicos, pactuados com o Ministério do Turismo e a região, para manter-se nessa condição;
- Manter o fomento à produção associada, sempre bem articulada com o mercado turístico, para cumprir o seu papel dentro do Programa de Regionalização, contribuindo para a diversificação da oferta nas regiões/destinos turísticos;
- Continuar com iniciativas de *benchmarking*, com cursos de formação a distância e consultorias para o fortalecimento das instâncias de governança regional;
- Fortalecer o nivelamento e a integração das ações da plataforma de parceiros do Ministério do Turismo.

#### Para os Estados:

- Institucionalizar a regionalização como política inovadora e adequada para o desenvolvimento do turismo no Estado e assegurar a cooperação com o Programa de Regionalização do Turismo, em âmbito nacional, concebendo a regionalização como fundamental para a política da secretaria ou órgão estadual de turismo;
- Desenvolver mecanismos que fortaleçam a

legitimidade das instâncias de governança, para que o processo de desenvolvimento do turismo sustentável não fique vulnerável às mudanças político-institucionais, inclusive no âmbito dos colegiados estaduais;

- Proceder à revisão técnica da regionalização do turismo no Estado. Sugere-se que, na análise, sejam considerados os elementos naturais e culturais, que unem internamente e diferenciam externamente o território e que são capazes de lhe conferir identidade, produção turística, atratividade e fluxo turístico real;
- Elaborar diagnósticos e planos é fundamental, mas o decisivo é a implementação das ações pactuadas. Sem isso, a tendência é de desmobilização e esvaziamento dos espaços de governança compartilhada. Sugere-se que os Estados, assim como o Ministério do Turismo, definam e comuniquem claramente os projetos e ações de apoio ao desenvolvimento do turismo para as regiões, municípios e destinos, considerando as demandas reais e organizadas na base;
- Assumir que o turismo é uma atividade de mercado que necessita do apoio da política pública, por meio da cooperação público-privada, com vistas à profissionalização da atividade;
- Escolher Interlocutores com perfil adequado, de acordo com os critérios técnicos estabelecidos junto com o Ministério do Turismo, e disponibilizar as condições necessárias para facilitar o processo de interlocução.

#### Para as Instâncias de Governança Regional:

- Garantir a legitimidade dos espaços de gestão compartilhada, para que o processo de desenvolvimento do turismo sustentável não fique vulnerável às discontinuidades político-administrativas;
- Estabelecer estratégias para enfrentar as fre-

quentes mudanças político-administrativas, que ocorrem, em especial, na área do turismo;

- Identificar as lideranças – tanto do setor público como privado – para animar e dar credibilidade ao Programa nas regiões. É preciso ter claro: processos de mudança com novos paradigmas necessitam de lideranças inspiradoras, com crenças, valores e visão de futuro;
- Pactuar, entre os municípios que as compõem, o atendimento a critérios mínimos para que possam continuar a fazer parte das regiões turísticas;
- Destacar que o processo de apoio ao desenvolvimento do turismo, por meio da governança compartilhada, permite incorporar novos valores, comportamentos, mas também novas habilidades nos atores da região. Por exemplo:
  - Capacidade de realizar o Planejamento Estratégico. A habilidade de realizar o planejamento participativo exige o exercício de um olhar sistêmico sobre a realidade e a capacidade de concertação para definir: diretrizes políticas, o Estado futuro desejado e estratégias capazes de inovar nas formas de intervenção;
  - Capacidade de gerenciamento de projetos, garantindo maior eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos, envolvendo os beneficiários no ciclo de gestão desses recursos;
  - Capacidade de exercer o controle social sobre as deliberações das instâncias decisórias, de realizar uma reflexão crítica capaz de monitorar e avaliar o desempenho da gestão do desenvolvimento do turismo, por meio de um processo de aprendizagem coletiva.

#### Para as Instâncias de Governança Local

- Os destinos indutores devem atender a alguns critérios básicos para permanecer nessa condição;

- A estratégia de competitividade dos destinos indutores deve estar na prática, completamente articulada com o fortalecimento da regionalização.

#### RECOMENDAÇÕES FINAIS, ESTRATÉGICAS E IMEDIATAS

- Articular, durante o período de transição política, um encontro com o Ministro do Turismo e o Conselho Nacional de Turismo, para a apresentação deste documento de avaliação e pactuar com eles a primeira recomendação: reposicionar o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil como macroprograma estruturante dentro do Plano Nacional de Turismo 2011-2014;
- Realizar encontro com o Fornatur, já com os novos secretários estaduais, com a presença do Ministro do Turismo e dos membros da Câmara Temática de Regionalização do Turismo, para apresentar os resultados da avaliação do Programa de Regionalização do Turismo e sua importância estratégica para o MTur;
- Reforçar, junto ao *trade* turístico (no Conselho Nacional de Turismo, nos colegiados estaduais de turismo e em outros espaços) a relevância da estratégia da regionalização do turismo;
- Mobilizar as instâncias de governança e os destinos indutores para a elaboração de uma “Carta de Apoio à Regionalização”.

Os resultados da avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil apresentam saldo bastante positivo, revelando a opinião hegemônica dos diversos atores que participaram do processo de avaliação em todo o País de que a concepção do Programa é a mais adequada como política pública inovadora, estando alinhada com as exigências da sociedade contemporânea. É, então, recomendação geral que o Programa deve ter sua continuidade e seu fortalecimento assegurados pelos próximos gestores públicos e que sejam feitos os ajustes sugeridos nesta avaliação. Os principais desafios e ajustes identificados são referentes ao processo de implementação.

Um argumento muito importante e que merece destaque é o de que o Programa de Regionalização do Turismo precisa ser mais claramente assumido como um programa estruturante pelo Ministério do Turismo. Para corresponder a esse *status* e ser implementado como tal, o Programa precisa ocupar um espaço na estrutura organizacional do Ministério que permita a construção de ações articuladas e convergentes de suas áreas-

fim. A avaliação sinaliza a urgência de uma maior sinergia entre as áreas do MTur, e deste com os Estados, municípios, instâncias de governança e atores locais, além da necessidade de maior descentralização de recursos. Nesse sentido, o Programa deve ter o seu foco na dimensão territorial do turismo, evitando-se sobreposição de atribuições entre áreas do MTur.

Vale ressaltar que a gestão compartilhada e descentralizada está em construção no País. Avanços importantes foram feitos, mas há espaço para avançar ainda mais. Seis anos de implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil são pouco tempo para promover uma mudança de cultura política e administrativa que influencie todo o território nacional e que seja capaz de transformar paradigmas que alicerçaram o desenvolvimento do turismo durante muito tempo. Entre eles, o de que o desenvolvimento da atividade turística é uma responsabilidade única do setor público. Ainda há muito para avançar na consolidação da cooperação entre instituições públicas e privadas, como aponta a avaliação. Também é importante destacar que num País de dimensões

continentais, como o Brasil, será sempre um desafio buscar o desenvolvimento equitativo de todas as regiões turísticas.

É importante trazer a esta conclusão que foi constatado o reconhecimento, por parte da maioria dos respondentes e entrevistados que participaram desta avaliação, de que o Programa de Regionalização do Turismo contribuiu e contribui para o desenvolvimento do turismo no âmbito das regiões e gerou impactos na economia local.

Cabe destacar a importância da realização de monitoramento e avaliação sistemáticos do Programa, por meio de pesquisas e estudos que possam subsidiá-los, de forma permanente, e não somente *a posteriori*. Esses são, ainda, pontos críticos do Programa, revelando a carência de informações secundárias que pudessem enriquecer as análises dos indicadores desta avaliação.

Tendo ultrapassado a marca de seis anos de implementação, depois de tantos avanços e superação de desafios (e alguns ainda a serem superados), é oportuna esta avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. O histórico do Programa mostra que o caminho percorrido foi – e está sendo – de relevantes ações, a ponto de mudarem as bases nas quais o turismo estava fincado no Brasil.

A proposta da avaliação foi contribuir para que essa linha do tempo continue sendo escrita, coletivamente, mas com o Programa ampliado, fortalecido e consolidado, dentro e para além do Ministério do Turismo, no sentido de orientar atores importantes do turismo no País a lançar um olhar investigativo para trás, a enxergar o presente de forma clara, e projetar e construir o futuro em alicerces sólidos.



Conseil Scientifique de l'Évaluation. Decreto nº 90-82 de 22 de janeiro de 1990 relativo à avaliação das políticas públicas. Versão consolidada em 20 de novembro de 1998.

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R. Introducción a la evaluación psicológica. Vol. 1. cap. 1 y 2 "Conceptos y modelos básicos", Madrid, Ediciones Pirámide, 1996.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional de Turismo 2003 / 2007. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Turismo 2007 – 2010 – Uma Viagem de Inclusão. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Formação de Redes. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Tu-

rismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Turismo e Sustentabilidade. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Introdução à Regionalização do Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 1 – Sensibilização. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 2 – Mobilização. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 5 – Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 6 – Sistema de Informações Turísticas do Programa. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 8 – Promoção e Apoio à Comercialização. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo.

Módulo Operacional 9 – Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Diretrizes Operacionais. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Diretrizes Políticas. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Edital II Chamada para a Apresentação de Casos de Sucesso na Implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2009. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Relatório Comparativo do Salão do Turismo 2005/2006/2008/2009/2010. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.



\_\_\_\_\_. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Revista Comemorativa aos 5 anos da Regionalização como Política de Desenvolvimento do Turismo Nacional. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

\_\_\_\_\_. Turismo no Brasil 2011 – 2014 (Documento Referencial). Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

NIRENBERG, Olga et al. Evaluar para la Transformación. Cap. 1, pag. 32. Colección Tramas Sociales, Paidós. Buenos Aires, 2000.

SULBRANDT, José. A avaliação de programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: Kliksberg, Bernardo (Org.). Pobreza: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994.

VEDUNG, Evert. Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 1997 Acta Sociologica January 1999.



Ministério do  
Turismo

