

A REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO BRASILEIRO: O CASO DE DUAS REGIÕES LOCALIZADAS NO ESTADO DO PARANÁ

JOSÉ ELMAR FEGER¹
EVANDRO LUIS VEIS²

Recebido em 14.12.2017

Aprovado em 07.02.2018

RESUMO

Esta pesquisa se insere num conjunto de investigações que visam compreender o processo de implementação das políticas públicas de turismo no Paraná. O recorte aqui apresentado objetiva descrever e analisar a implementação do turismo nas regiões turísticas localizadas no Estado do Paraná denominadas Corredor das Águas (Noroeste/PR) e Litoral do Paraná no contexto da regionalização do turismo. A pesquisa se caracteriza como de cunho exploratório e descritivo tomando como método de coleta e análise de dados os preceitos da pesquisa qualitativa. O procedimento para análise dos dados envolve a Análise de Conteúdo (AC) visto que para aprofundar o entendimento do problema os dados foram coletados por meio de questões semiestruturadas. Quanto à origem dos dados, foram revisados os colhidos em etapas anteriores da pesquisa, os quais foram complementados com entrevista a três indivíduos considerados representativos para discutir os problemas da regionalização do turismo por serem os responsáveis pelas instâncias de governança objetos de estudo. Ao analisar os dados, verifica-se que há disseminação de conhecimento relacionado com a política pública de regionalização do turismo nos municípios, todavia, há muitas dificuldades para a implementação das ações necessárias ao desenvolvimento do turismo. Dentre elas se destaca a desarticulação dos municípios no sentido de criar produtos turísticos; desmobilização no sentido de divulgar as regiões em seu conjunto. Um outro aspecto observado é que em virtude de ser uma política nacional, os estados e municípios ajustam suas legislações em período posterior o que gera um descompasso na implementação da política.

Palavras-chave: Regionalização. Governança. Turismo. Políticas Públicas.

¹ Dr. Em desenvolvimento Regional pela UNISC, Mestre em Desenvolvimento Regional pela FURB, Bacharel em Administração pela UnC. Professor e Pesquisador do Programa de Pós Graduação Mestrado em Turismo da UFPR. elmar.josefeger@gmail.com

² Bacharel em Turismo pela PUC/PR, Mestrando do Programa de Mestrado em Turismo, Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba. evandro.veis@gmail.com

THE REGIONALIZATION OF TOURISM IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC POLICY OF BRAZILIAN TOURISM DEVELOPMENT: THE CASE OF TWO REGIONS LOCATED IN PARANÁ STATE

ABSTRACT

This research is part of a series of investigations aimed at understanding the process of implementing public tourism policies in Paraná. The present section aims to describe and analyze the implementation of tourism in the tourist regions located in the State of Paraná, named Corredor das Águas (Nordeste/PR) and Litoral do Paraná in the context of regionalization of tourism. The research is characterized as exploratory and descriptive, taking as a method of data collection and analysis the precepts of qualitative research. The data analysis procedure involves the Content Analysis (CA), since in order to deepen the understanding of the problem the data were collected through semi-structured questions. Regarding the origin of the data, those collected in previous stages of the survey were reviewed, which were complemented by interviews with three individuals considered representative to discuss the problems of regionalization of tourism, since the objects of governance are objects of study. When analyzing the data, it is verified that there is dissemination of knowledge related to the public policy of regionalization of tourism in the municipalities, however, there are many difficulties for the implementation of the actions necessary for the development of tourism. Among them is the disarticulation of municipalities in the sense of creating tourist products; demobilization in order to publicize the regions as a whole. Another aspect observed is that because of being a national policy, states and municipalities adjust their legislation in a later period which generates a mismatch in the implementation of the policy.

Keywords: Regionalization. Governance. Tourism. Public Policies.

1 INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa aborda a política pública para o desenvolvimento do turismo no Brasil, mais precisamente a de regionalização do turismo no estado do Paraná. A investigação se reveste de importância, não somente devido à relevância do setor para a economia, mas também, devido ao tipo de insumo necessário para a prática da atividade ser constituída de bens públicos e por isso, necessitarem de regulação para seu uso conforme explica Velasco-Gonzales (2011, 2014 e 2016).

Há um consenso quanto à importância do turismo, tanto no contexto acadêmico quanto no empresarial, na medida em que os dados mostram que é um setor que se destaca na economia. Segundo o Conselho Mundial de Viagens e Turismo (2016) (WTTC,

sigla em Inglês), o turismo contribuiu com 9,8% do PIB mundial no ano de 2015 o equivalente a US\$ 7,2 trilhões. No Brasil, segundo o mesmo conselho, no ano de 2014, o setor foi responsável por 9,5% do PIB, com um montante de R\$ 466,6 bilhões, colocando o País em 6º lugar dentre as economias mundiais do turismo. Para o ano de 2024 espera-se, segundo a mesma fonte, que o turismo alcance 10,3% do PIB brasileiro, correspondendo a cerca de R\$ 700 bilhões. Por essa razão, justifica-se a elaboração de pesquisas para compreender o processo de evolução e impacto das políticas para o desenvolvimento do turismo.

Para que esses resultados sejam alcançados, a política pública tem a responsabilidade de definir o uso dos recursos e que oportunidades serão aproveitadas mediante os distintos grupos com preferências diferentes quanto a sua utilização, pressupondo conflitos. São, os governos que detém o poder de atribuir regras que restrinjam as ambições de alguns grupos em favor de outros menos poderosos ou em benefício de toda a sociedade e, o fazem, por meio da política pública, conforme explicam Velasco-Gonzales (2011, 2014, 2016) e Pulido-Fernandes e Pulido-Fernandes (2014). Nesse caso, justificam-se estudos para verificar como tais políticas têm sido elaboradas e implementadas a fim de desenvolver o turismo com a garantia da sustentabilidade nos seus mais diversos matizes.

As políticas públicas voltadas ao turismo são recentes no Brasil. Segundo Pimentel (2014), começaram a ser elaboradas na década de 1930 no governo Getúlio Vargas, culminando com a Política Nacional de Turismo na primeira década dos anos 2000. Nesse contexto, a regionalização do turismo surge em 2003, a partir da criação do ministério do turismo. Em 2004, o referido programa ganha suas diretrizes e em 2008 torna-se um macro programa, ou seja, a importância da regionalização do turismo no país ganhou corpo no seio das ações do ministério do turismo.

A regionalização do turismo surgiu, segundo Oliveira (2002) para suprir as lacunas deixadas pelo PNMT, o programa nacional de municipalização do turismo, que vigorou até o ano de 2002, orientando suas ações para municípios avaliados como relevantes para o turismo. Pelo contrário, a regionalização tem como foco o desenvolvimento territorial, pois, diferentemente do programa anterior, se propõe a avaliar as potencialidades do turismo em uma área mais abrangente, promovendo a integração e o desenvolvimento

sustentável da atividade nos municípios pertencentes à diversas regiões do País. No Paraná, a regionalização tem lugar na estrutura do governo, figurando como um importante programa da Paraná Turismo, autarquia vinculada à Secretaria de Esporte e Turismo do estado.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo descrever o processo de institucionalização das instâncias de governança, sob a perspectiva dos atores envolvidos com a sua implementação no Estado do Paraná, tendo como escopo as regiões turísticas Corredores das Águas e Litoral. Desdobrando-se este objetivo geral, pretende-se verificar em que medida as ações para implementação do programa no estado atendem o que foi previsto no Programa de Regionalização do Turismo. Identificar quais dificuldades são enfrentadas, na visão dos representantes das instâncias de governança e do governo estadual para a implementação do programa nas regiões objetos de análise no presente estudo.

Para o alcance destes objetivos fundamentou-se a investigação nos preceitos da abordagem qualitativa tendo como instrumento para coleta de dados uma entrevista com questões semiestruturadas. Para a sua análise foi utilizado como método a análise de conteúdo (AC) a partir dos comentários emanados pelos entrevistados.

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: num primeiro momento apresenta-se a introdução contemplando o tema e objetivos pretendidos com o estudo. Em seguida apresentam-se a fundamentação teórica tratando das políticas públicas e seus reflexos no desenvolvimento do turismo. Na sequência, trata-se da discussão dos procedimentos metodológicos para depois apresentar e discutir os dados colhidos em fontes primárias e secundárias. Finalmente, tecem-se as considerações finais e sugerem-se novas oportunidades de pesquisa sobre o tema.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Este capítulo tem a finalidade de apresentar os conceitos que fundamentam a interpretação dos dados nesta investigação. Num primeiro momento discutem-se os conteúdos concernentes às políticas públicas de uma maneira mais ampla, para depois

tratar da política pública voltada ao turismo em particular. No final desta seção apresenta-se sucintamente a política pública de regionalização do turismo no Brasil e no Paraná.

Para Silva, Costa e Carvalho (2013) as políticas públicas são formas de gerir os problemas e demandas coletivas por meio do planejamento, identificando prioridades e contemplando a racionalização do uso dos recursos públicos. Já Secchi (2010, p. 2) descreve política pública como sendo “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para Rua (2009) as políticas públicas, por mais que possam incidir sobre a esfera privada, são estritamente públicas. O autor explica seu posicionamento, alegando que, mesmo que haja a participação de entidades privadas na formulação ou implementação de políticas, a possibilidade de envolvimento destas instituições nesse processo, depende de decisões tomadas por agentes governamentais baseadas no poder imperativo do Estado.

Nesse contexto, de acordo com Secchi (2010), pode-se observar três abordagens conceituais a respeito da definição de política pública. Para o autor, uma abordagem possível é a denominada estadista, que considera as políticas monopólios estatais; a abordagem multicêntrica, além do setor público, considera ainda o envolvimento de organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas. A terceira abordagem, segundo o autor, abarca posições teóricas que consideram as políticas públicas apenas como macro diretrizes estratégicas.

Nesse contexto observa-se que as políticas públicas têm passado por um processo de redefinição, de maneira que Silva, Costa e Carvalho, (2013, p. 3) declaram que “o Estado passa a ser o articulador de programas e projetos que abrangem não só as necessidades básicas da comunidade, mas todos os campos da vida social”. Secchi (2010) nesse sentido, relata que não há na literatura um consenso sobre a definição de política pública. (A elaboração e implementação das políticas públicas se constituem num ciclo, que vai desde a identificação do problema até a fase de implementação e adequação, ou ainda, em muitos casos, a extinção da política pública. Para Rua (2009), a forma de ciclo serve para orientar na análise das políticas públicas, sem deixar de lado a complexidade do processo. Adiante, descreve-se as respectivas etapas por meio de uma adaptação dos ciclos propostos por Secchi (2010) e Rua (2009).

A identificação do problema, segundo Sjöblom (1984) citado por Secchi (2010) é dividida em percepção do problema, delimitação do problema e avaliação da possibilidade de resolução. Para esses autores, um problema público é intersubjetivo, pois está ligado a percepção das pessoas, logo, para que uma situação passe a ser insatisfatória, ela deve estar presente na percepção de inúmeros atores. Para Queiroz (2011. p. 138) “o problema social é o objeto central de uma política pública”. A delimitação do problema diz respeito a identificar quais são seus elementos, defini-los e sintetizá-los. Para Sjöblom (1984) e Secchi (2010 p. 35), na etapa de definição, deve-se criar norteadores para as “causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações”. Para esses autores, a delimitação de um problema público é fundamental para a criação de políticas públicas. Destacam os mesmos autores, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária, visto que nas fases posteriores de concepção das opções de solução, e especialmente, na efetivação, tais problemas públicos são adaptados por políticos, burocratas ou mesmo pelos próprios destinatários da política pública. Complementando esta fase, para os autores, a avaliação da possibilidade de resolução deve sanar, mesmo que em parte, um problema, pois para eles “um problema sem solução não é um problema” (Sjöblom, 1984, apud Secchi 2010. p. 35).

A próxima etapa do ciclo de vida das políticas públicas, segundo Secchi (2010), é a formação de agenda, que para ele abarca um agregado de problemas ou temas entendidos como importantes. Tal agenda pode assumir a forma de um programa de governo, um plano orçamentário, um estatuto partidário, ou mesmo, uma lista de aspectos que os editores de um jornal entendem como importante (Secchi 2006; 2010)

Para Rua (2009 p. 37) a formação da agenda é “quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo”. Segundo Cobb e Elder (1983, apud Secchi 2010) existem dois tipos de agenda, a agenda política e a agenda formal. Segundo os autores a agenda política é “o conjunto dos problemas ou temas que a **comunidade política** percebe como merecedor de intervenção pública (Cobb e Elder 1983, apud Secchi 2010. p. 36. Grifo do autor). A agenda formal é definida como “aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar (Cobb e Elder 1983, apud Secchi 2010. p. 36). Secchi (2010) descreve, ainda, mais uma forma de agenda, a agenda

de mídia, que diz respeito aos temas que recebem atenção da opinião pública. Segundo ele, a agenda de mídia é tão forte que muitas vezes acaba condicionando as agendas políticas e institucionais.

O próximo item do ciclo das políticas públicas, segundo Secchi (2010) é o da formulação das alternativas, que, para o autor é um dos momentos mais cruciais. Para o autor “o estabelecimento de objetivos é o momento em que os políticos, **analistas de políticas públicas** e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os **resultados** das políticas públicas (Secchi 2010. p. 36-37. Grifo do autor). Para ele os objetivos podem ser mais frouxos (abertos) ou mais concretos (fechados). Secchi (2010) afirma que nesta etapa é o momento em que são criados os métodos, programas e estratégias ou as ações que serão desenvolvidas com vistas a alcançar os objetivos previamente estabelecidos. Rua (2009) descreve esta etapa como se caracterizando o momento em que, após as análises do problema, os atores começam a discutir e apresentar propostas para as possíveis resoluções. Nas palavras de Rua (2009, p. 37), “essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas”.

A tomada de decisões é o próximo tópico do ciclo, que, para Rua (2009) não significa que todas as decisões a respeito da política pública foram tomadas, e sim o que foi possível chegar a um consenso. Dependendo do tipo da política, esta pode demandar maior ou menor profundidade na decisão, podendo assumir um núcleo mais abrangente, englobando decisões sobre diversos aspectos, quando envolve questões pouco conflituosas e agrega bastante consenso. Por outro lado, caso as questões sejam muito complexas gerando muitos conflitos, a decisão pode cobrir um pequeno número de aspectos, relegando muitas das decisões para o momento da implementação (Rua, 2009).

Secchi (2010), sintetiza a etapa de tomada de decisões como o passo que sucede a formulação de alternativas e representa o momento em que os diversos interesses dos atores são equacionados e os objetivos e metas para enfrentamento de um problema são apresentados (SECCHI 2010. p. 40). Para o referido autor, existem três formas de tomada de decisão. A primeira é a que os tomadores de decisão têm um problema em mãos e

buscam formas de resolve-los. A segunda é que os tomadores vão ajustando as decisões, ou seja, os problemas às soluções. E por fim, a terceira alternativa é que os tomadores de decisões têm em mãos às soluções e buscam um problema para sanar.

A fase seguinte, a implementação, segundo Rua (2009) é a etapa que consiste em “um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade” (Rua, 2009. p. 38).

A análise do processo de implementação pode se dar através da pesquisa da implementação, que implica investigar sobre o processo em si mesmo, ou seja, através dos elementos, contornos, relações e desenvolvimento no tempo; a pesquisa avaliativa tem como foco observar seus erros e acertos, há uma busca por objetivo mais prático (Secchi, 2010). Sabatier (1986, apud Secchi, 2010) descreve duas formas básicas de implementação de políticas públicas: Modelo top-down (de cima para baixo) e botton-up (de baixo para cima). No modelo top-down a “implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para fins estabelecidos” (Sdecchi, 2010. p. 47). Já no modelo botton-up, a política pública pode ser modificada, ou seja, os implementadores podem alterar a política de acordo com a necessidade, pois a decisão para a implementação é flexível. (Secchi, 2010)

O monitoramento, segundo Rua (2009) é um procedimento que acompanha o processo de implantação, e é “um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários e do comportamento do ambiente da política”. (Rua, 2009. p. 38)

A próxima etapa, segundo Secchi (2010) e Rua (2009) é a da avaliação de políticas públicas e é nesta fase que são examinados os processos e o desempenho da política pública, para se saber como a política respondeu ao problema. Para uma avaliação de políticas públicas são utilizados indicadores de desempenho que, segundo Secchi (2010) são: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. Na economicidade é levado em consideração o nível de utilização de recursos; na eficiência econômica, considera-se a relação entre a utilização de recursos e

produtividade; a eficiência administrativa diz respeito ao nível de ajustamento da execução aos métodos estabelecidos; a eficácia trata do alcance das metas ou objetivos; a equidade versa sobre a homogeneidade das políticas públicas (benefícios ou punições).

O processo de análise das políticas públicas pode conduzir à uma série de tomadas de decisão que, segundo Secchi (2010) podem ser: a continuação, a reestruturação ou a descontinuação (extinção) das políticas públicas.

A última etapa, ainda segundo Secchi (2010) é a da extinção da política pública. Os indicadores para a extinção são, segundo Giuliani (2005, apud Secchi, 2010): O problema foi sanado/resolvido; A política pública é ineficaz; O problema perdeu importância e saiu das agendas políticas (descontinuidade). Para Secchi (2010), não é raro que políticas públicas, mesmo depois de cumprirem seus objetivos, continuem vivas, pois, segundo o autor após um período de maturação, essas políticas se institucionalizam e criam vida própria.

Feitas as considerações relacionadas com as políticas públicas num âmbito mais geral, passa-se a discutir a sua aplicação para o setor turístico. Para Gonzáles (2011) tanto o turismo quanto as políticas públicas para o turismo são temas relativamente novos, portanto, disputam espaço dentro da comunidade científica com outros objetos de estudo mais consolidados. Para a mesma autora, o turismo tem sido pesquisado como tema transversal das grandes áreas da academia, como na administração, economia, geografia, entre outras.

Diante das várias ciências em que o tema é estudado, Gonzáles (2014) considera que existem quatro características que se pode encontrar em qualquer definição de turismo, quais sejam: “o turismo é um fenômeno jovem, é um tema transversal, é um fenômeno global e se baseia no uso e exploração de bens comuns” (Gonzales, 2014. p. 11). Para a Organização Mundial do Turismo, órgão ligado à Organização das Nações Unidas, turismo é [...] “um fenômeno social, cultural e econômico relacionado com o deslocamento de pessoas a lugares que se encontram fora de seu local de residência habitual por motivos pessoais ou de negócios/profissionais” (OMT, 2007)

Segundo Gomá e Subirats (1998 apud Gonzáles, 2014) as políticas públicas devem ser consideradas como a regulação pública dos muitos problemas e contradições da sociedade. Ainda para Gonzáles (2014), a definição de políticas públicas tem dois

pontos de interesse. “A primeira é que a política trata de regular as contradições que existem em todas as dimensões sociais e, a segunda, é que sempre existem grupos que, ante um mesmo fenômeno, tem preferências opostas, o que gera um conflito permanente.” (González, 2014. p.13)

Para González (2011) quase todos os governos dizem ter políticas públicas aplicadas ao turismo, porém, segundo a autora, essas políticas estão concentradas na promoção turística e apenas uma pequena parte dos governos têm, realmente, uma política turística.

González (2011) destaca que, para que haja uma política de turismo, é necessário que uma série de indicadores seja identificada. Quais sejam: uma política turística é um canal de ações intencionalmente coerentes; o desenho das ações deve estar apoiado pela previsão de recursos associados a ela, considerando a ideia de recursos em um sentido amplo; os atores públicos devem atuar no âmbito territorial de suas competências; devem existir objetos e ações concretas que permitam conhecer as metas que se propõe alcançar em um prazo determinado; o programa de ações deve ter uma vocação de intervenção global no turismo. (González, 2011).

Visto que o propósito deste trabalho consiste em analisar a política pública de regionalização do turismo, na sequência discorre-se sobre a sua implementação no Estado do Paraná, relacionando-a com a proposição da política nacional de turismo.

No ano de 2003 foi criado o Ministério do Turismo, com o objetivo de desenvolver o turismo nacional. No mesmo ano foi criado o Plano Nacional do Turismo (2003-2007), que propôs um novo modelo de gestão descentralizada, reformulando o Conselho Nacional do Turismo e os Fóruns Estaduais do Turismo, buscando uma comunicação permanente com as regiões, destinos e municípios turísticos (Brasil, 2003). Um de seus objetivos era a regionalização do turismo, substituindo a ideia que vigorava anteriormente a da municipalização turística, no âmbito do Plano Nacional de Municipalização do Turismo que vigorou de 1994 até 2001. O ministério do Turismo contava com uma Secretaria de Políticas de Turismo, Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional do Turismo. (BRASIL, 2003). O programa de regionalização do turismo tornou-se, segundo Virginio e Ferreira (2013) a

partir do ano de 2007, um macro programa, pois as ações do ministério do turismo estão mais concentradas sobre este programa.

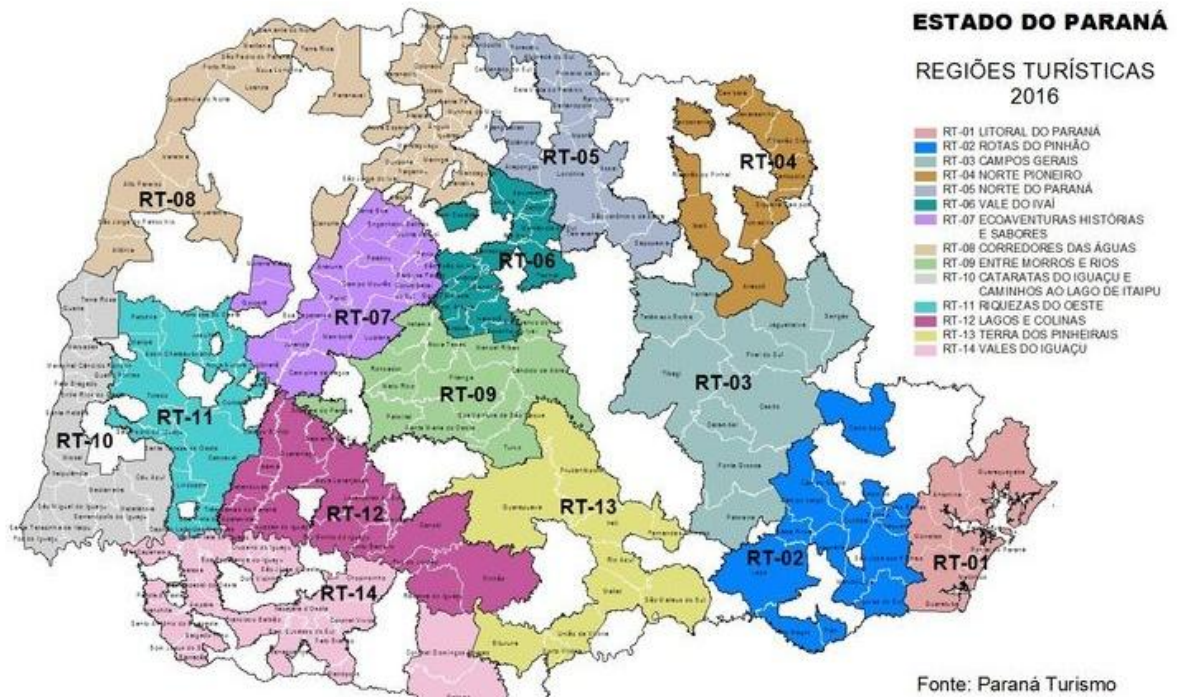
Para Oliveira (2014), as políticas de regionalização do turismo são formas de dividir as responsabilidades nas tomadas de decisão, o que reforça o papel da sociedade e dos governos na exploração das atividades de turismo.

Nos últimos anos, o território começou a ganhar enfoque nas políticas de desenvolvimento, já que é nele que ocorre a maioria das relações sociais e funcionais do espaço, caracterizando-o como um agente de transformação social, obrigando o poder público a tomar decisões que dinamizam a ação dos atores do turismo em rede. (Oliveira, 2014. p. 133).

O Paraná adotou as medidas dos planos de turismo recomendados pelo governo federal, tanto o Plano Nacional de Turismo, quanto o Programa de Regionalização de Turismo. Os planos paranaenses foram estabelecidos através da Política Estadual de Turismo 2003-2007, Plano de Desenvolvimento do Turismo no Paraná, 2008-2011. (PARANÁ TURISMO, S.d):

O Estado possui 14 regiões turísticas (Figura 1), sendo elas: Campos Gerais, Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu, Corredores das Águas, Ecoaventuras Histórias e Sabores, Entre Morros e Rios, Lagos e Colinas, Litoral do Paraná, Norte do Paraná, Norte Pioneiro, Riquezas do Oeste, Rotas do Pinhão, Terra dos Pinheirais, Vale do Ivaí, Vales do Iguaçu.

FIGURA 1 – REGIÕES TURÍSTICAS DO ESTADO DE PARANÁ



Fonte: Paraná Turismo, 2016.

Para este trabalho foram selecionadas duas regiões, a do Litoral do Paraná e Corredores das Águas, bem como suas instâncias de governança. O projeto de lei nº 26/2015 teve como objetivo criar a região turística do Corredor das Águas, sancionado, no dia 16 de junho de 2016, tornou-se a lei nº 18.808. Fazem parte desta região turística os municípios de: Atalaia, Altônia, Alto Paraíso, Alto Paraná, Alto Piquiri, Ângulo, Astorga, Cafezal do Sul, Cianorte, Colorado, Diamante do Norte, Douradina, Doutor Camargo, Esperança Nova, Floresta, Flórida, Icaraíma, Iguaçu, Iporã, Itaguajé, Itambé, Itaúna do Sul, Ivatuba, Jussara, Loanda, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Marilena, Maringá, Munhoz de Mello, Nova Aliança do Ivaí, Nova Esperança, Nova Londrina, Ourizona, Paçandu, Paranacity, Paranaíba, Porto Rico, Querência do Norte, São Jorge do Ivaí, São Jorge do Patrocínio, Sarandi, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, São Pedro do Paraná, Terra Rica, Terra Roxa, Umuarama e Uniflor. O projeto inicial contava com quarenta e nove municípios, sendo, posteriormente, aumentado para cinquenta e dois. Para coordenar as ações na região Corredores das Águas, ficou estabelecida a RETUR –

Rede de Turismo Regional, reconhecida como utilidade pública pelo Estado através da lei 17.142, de nove de maio de 2012, tem como município sede Maringá e atua como instância de governança da região dos Corredores das Águas, composta por 52 municípios. A RETUR também é reconhecida como utilidade pública nos municípios de Diamante do Norte pela lei municipal 39/2007, Querência do Norte através da lei 572/2008 e Maringá com a lei 8653/2010. Surgiu no ano de 1998 no município de Campo Mourão e é responsável, como instância de governança dos Corredores das Águas, desde novembro de 2006 (RETUR, 2015).

A lei nº 12.243 de 31 de julho 1998, estabelece a região do Litoral paranaense como Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico. Os municípios pertencentes a essa região são: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. O projeto de lei nº 285/2016, pretende incluir a região do litoral do Paraná, denominado por este projeto como Região Turística Rotas do Litoral do Paraná, no roteiro turístico oficial do Estado do Paraná, os municípios participantes são os mesmos da lei nº 12.243/98. O projeto de lei deverá passar pela Comissão de Constituição e Justiça antes de ser sancionado ou vetado. A Agência de Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná (ADETUR) foi declarada utilidade pública através da lei 17.707, de sete de outubro de 2013 e tem como sua sede o município de Paranaguá. A instância de governança do Litoral é responsável formal pelo desenvolvimento de atividades voltadas ao turismo nos sete municípios pertencentes à região. A instância de governança se enquadra como OSCIP, ou seja, ela é uma organização da sociedade civil de interesse público, sem fins lucrativos.

Com estes aspectos finaliza-se o referencial teórico metodológico eleito para a realização do estudo. Na sequência apresentam-se os procedimentos adotados para a realização da coleta e análise dos dados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para esta pesquisa, foi utilizado o método de pesquisa qualitativa de análise que segundo Creswell (2010).

[...] é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve as questões e os procedimentos que emergem, os dados tipicamente coletados no ambiente do participante, a análise dos dados indutivamente construída, a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados (Creswell, 2010.p. 26)

Para a composição do referencial teórico, foram utilizados livros, artigos e documentos oficiais. A comparação feita com Brasil e Paraná se deu de acordo com o ano de sanção das leis e foram classificadas conforme o período histórico-político descrito por Pimentel (2014).

Como instrumentos de coleta e análise foram utilizadas entrevistas abertas, que segundo Creswell (2010) têm a vantagem de serem úteis quando não se pode observar diretamente o fenômeno, os participantes podem fornecer dados históricos e permitem ao entrevistador o controle sobre a linha de questionamento.

A análise de conteúdo, segundo Bardin (2004. p. 27) é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Para a autora, a análise de conteúdo é um instrumento bastante adaptável ao campo da comunicação. Para que se possa inferir algo de alguma entrevista, é necessário categorizar as mensagens com base na literatura do objetivo a ser buscado. Para tanto, a análise de conteúdo é uma “técnica que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição das mensagens”, mas “o interesse não reside na descrição dos conteúdos, mas sim no que esses nos poderão ensinar após serem tratados”. (Bardan, 2004. p.33)

Os entrevistados serão classificados como Respondente 1, Respondente 2 e Respondente 3, identificando como gestor público de um órgão estadual e representantes das instâncias de governança, respectivamente.

Foram aplicadas três entrevistas abertas, contendo 25 perguntas cada. As perguntas aplicadas aos entrevistados eram iguais em ordem e conteúdo. Para os presidentes das instâncias de governança, por questão de distância, foram enviados os questionários através de e-mail. Para o gestor público estadual, a entrevista foi presencial e gravada com a ciência e aceitação do entrevistado. Os dados foram sintetizados e agrupados em categorias que deram origem aos quadros apresentados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Os resultados das entrevistas servem de base para a análise da maturidade da política de regionalização no Paraná, especialmente nas regiões alvo deste trabalho.

Um dos objetivos do Programa de Regionalização Turística é promover a integração entre as instâncias colegiadas nos Estados, regiões e municípios. O programa de regionalização do turismo leva em consideração o desenvolvimento territorial sustentável, entendendo o território como um espaço de participação, objetivando a melhoria das capacidades tanto humanas, quanto institucionais. (Brasil, 2013).

O quadro 1 demonstra quem são os participantes da governança regional segundo os entrevistados. Percebe-se que existem os atores necessários para que a governança aconteça, conforme explicado anteriormente em Gonzáles (2014). Porém, conforme relato do respondente 1, a comunidade não está participando de maneira adequada do processo de planejamento e decisão nas regiões. Nas análises feitas sobre as entrevistas, pode-se notar que a população tem resistência ao tipo de turismo praticado, principalmente no Litoral. Para um dos entrevistados a população deve ter vocação para receber.

QUADRO 1 – ATORES ENVOLVIDOS COM O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO

Ator	Respondente (s)	Exemplo
Iniciativa privada	R1, R3	[...] a iniciativa privada, o trem, os restaurantes, todo o receptivo e tal. [...] agentes do Convention, Associações Comerciais, Senac, Sebrae.
Poder público	R1	[...] a Paraná Turismo é a autarquia vinculada à secretaria [...]
Comunidade	R1	[...] agora, falando de população [...] não há... uma coisa que eu sempre falo, uma coisa é você ter potencial, outra coisa é você ter vocação, o potencial, vamos dizer assim, são os atrativos, a vocação é o povo direto, a população, a vocação de receber

Fonte: Os Autores.

Para Carrière e Cazella (2003), Pecqueur (2005) e Saquet (2009), o território é feito por pessoas, portanto o desenvolvimento dessas regiões deve estar amparado nas interações sociais. As interações sociais estão presentes em todas as áreas, no entanto, quando diz respeito a participação da comunidade no processo de decisão do turismo, a comunidade fica aquém do que se necessita para que haja uma melhoria estrutural do turismo nas regiões. Apesar de algumas comunidades terem conseguido avançar de modo concreto ao atendimento de suas demandas com relação ao turismo, existe uma considerável apatia ou desconhecimento das ações de turismo nessas regiões. O quadro 2 exemplifica essa afirmativa.

QUADRO 2 – PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO TURISMO

Ator	Respondente (s)	Exemplo
Comunidade	R1, R2	A minha percepção é que não há muito não [...] [...] de parte da população que depende diretamente do turismo, mas não tem uma organização no sentido de somar forças e direcioná-las neste sentido. [...] com o tempo o pessoal começou a ver a importância de representar sua comunidade [...]

Fonte: Os Autores.

No quadro 3, se discutem ações para a melhoria do turismo na região. O aspecto mais citado é o da imagem, da promoção, da divulgação do turismo local. Para Añaña, Anjos e Pereira (2016, p. 311) “a imagem cria expectativas que, quando confrontadas com a realidade, podem interferir na avaliação dos turistas em relação ao destino, favorecendo o sucesso ou o insucesso deste último”.

QUADRO 3 – AÇÕES PARA A MELHORIA DO TURISMO NAS REGIÕES

Ação	Respondente (s)	Exemplo
Melhoria da imagem turística	R1, R2	[...] esse é o papel da instância, promover eventos, pra mostrar a cara, pra vender. A Adetur trabalha no sentido de divulgar e promover a região do Litoral do Paraná [...]

Fonte: Os Autores.

Gonzáles (2014) critica o fato de que grande parte dos governos acredite que a política pública de turismo seja mero esforço de divulgação. Para ela não se resume a isso, pois outros fatores devem ser levados em consideração para se concretizar realmente alguma iniciativa de política pública. O fator divulgação foi amplamente citado durante as entrevistas, ou seja, isso corrobora com o que Gonzáles (2014) afirma, logo, é necessário que haja uma mudança de paradigma no planejamento participativo do turismo, de modo que este possa ser mais que um plano de marketing, tornando-se uma política pública bem estruturada, desde sua gênese, passando pelas diversas etapas de ações, até sua conclusão (reinício do ciclo ou extinção) (Rua, 2009, Secchi, 2010).

O quadro 4 dá o panorama das dificuldades enfrentadas pelo programa de regionalização do turismo para se desenvolver nas regiões pesquisadas.

QUADRO 4 DIFICULDADES PARA A CONCRETIZAÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO

Ator	Respondente (s)	Exemplo
Iniciativa privada	R1	Nos outros municípios, o empresariado tinha que ser melhor motivado [...] As agências não vendem Paraná, não vendem Paraná.
Poder público	R1, R3	[...] o grande tiro no pé foi, em 2013, a extinção da secretaria de turismo. Foi um tiro no pé, foi um absurdo. [...] falta mais comprometimento do gestor público.
Comunidade	R1	Muito pouco [engajamento], da comunidade principalmente [...]

Fonte: Os Autores.

As respostas dadas pelos entrevistados sobre as dificuldades para a concretização do programa de regionalização do turismo levam a crer que existe uma falta de integração entre os atores da governança. Conforme abordado anteriormente em Carrière e Cazella (2003), Pecqueur (2005) e Saquet (2009), para que o desenvolvimento dessas regiões possa acontecer é necessário que haja uma integração efetiva dos atores desses territórios. Se vê que há um desacordo sobre quem tem a responsabilidade em liderar ou em dar prosseguimento ao programa, já que o poder público espera mais ação do poder privado e o contrário também é verdadeiro. Talvez pela ausência de poder formal da

instância de governança, a regionalização esbarre na falta de boa vontade ou orientação dos atores, dificultando, desta forma o desenvolvimento da política pública de regionalização do turismo no Paraná.

Verifica-se que ao longo dos anos vem ocorrendo mudanças no programa, tanto em nível nacional como estadual, tal se dá mediante a experiência que os atores envolvidos angariam ao lidarem com os diversos problemas que precisam enfrentar para dar vida a política de turismo. Essa mudança de percepção e decisões refletem as diversas legislações sobre o tema as quais vão se sucedendo na medida em que são necessárias novas regras para implementar a política. Exemplo disso são as leis que regulam a região Litoral do Paraná, cujo primeiro arcabouço legal ocorreu em 1998 e o último em 2016. Entende-se que a política pública é dinâmica e vai sendo construída a partir da interação dos interesses diversos dos atores, mesmo porque, a política pública brasileira se pauta na abordagem multicêntrica descrita por Sechi (2010).

Com isso encerra-se a discussão dos dados colhidos com a pesquisa e passa-se as considerações finais na próxima seção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo fazer uma análise da política pública de turismo de Regionalização no Paraná, com foco na região dos Corredores das Águas, no Noroeste do estado e Litoral do Paraná.

Pode-se inferir, após as pesquisas realizadas, que a regionalização do turismo passou a ser assimilada pelos municípios e pelas gestões regionais de turismo recentemente, uma vez que o programa é relativamente novo sendo iniciados nos primeiros anos do segundo milênio. Verifica-se, para que haja uma melhor operacionalização do programa, a necessidade do Estado e das regiões turísticas do Litoral e Corredores das Águas melhorarem sua integração municipal. Observa-se que ocorre um processo de aprendizado ao longo da implementação da política de regionalização por meio dos diversos programas levados a cabo até o momento, e que de certa forma, se reflete na constante mudança de legislação a fim de que seja possível colocar em prática as ações propostas no planejamento coletivo.

Analisando as datas de constituição das instâncias de governança, das regiões turísticas, dos reconhecimentos legais destas, os planos nacional e estadual de turismo, conclui-se que as ações não são anteriormente planejadas, ou seja, a formalização e adaptação das leis aparenta ser reativa, uma vez que elas vão sendo aprovadas para superar limitações que já aconteciam. De certa forma, quanto à definição das regiões, se percebe um processo de discussão que engloba interesses políticos e técnico para definição das regiões turísticas, ocorrendo o que já foi apontado por González (2014) de que a política pública é erigida visando regular interesses distintos e promover mudanças que atendam a maioria da população. Nesse caso, as regiões proposta para o Paraná, tratam muitas vezes de adaptar estruturas ou de formalizar o que já acontecia e aglutinar os atores de modo a poder colocar em prática os objetivos da regionalização, além de facilitar a integração entre os atores.

Os planos e programas paranaenses de turismo, bem como a lógica da legislação aplicada ao turismo, acompanham os programas e planos nacionais de turismo. Durante o período do PNMT, pode-se observar que as leis sancionadas tinham como objeto os municípios. Já durante a vigência do PRT pode-se notar a presença de legislação que cria regiões turísticas no estado.

Percebe-se que o fato de a instância de governança não ter poder sobre a região, limita a sua atuação, pois esta não pode exigir que os municípios instalados na região participem ativamente da regionalização. O “empurra-empurra” de responsabilidades enfraquece o programa, pois refuta a ideia de integração, uma vez que um ente público espera que um ente privado (e vice-versa) trabalhe de maneira mais ativa na operacionalização do programa.

A aparente apatia da comunidade pode ter uma série de motivos, desde a não aceitação do turismo na cidade ou região, o desconhecimento do programa, a despolitização da sociedade, aversão aos impactos do turismo, a limitação da visão de longo prazo, entre outros.

Logo percebe-se que a regionalização tem uma série de barreiras a enfrentar para que possa se consolidar como uma política pública eficaz de promoção, integração, desenvolvimento e sustentabilidade do turismo.

A investigação serviu de base para o aprofundamento das questões da regionalização turística no Estado (ou Brasil). A pesquisa demonstra que a implementação da política pública voltada ao desenvolvimento do turismo avança lentamente e sofre entraves. Há entretanto necessidade de ampliar os estudos no sentido de compreender melhor os efeitos da política, principalmente adotando e aplicando modelos de avaliação de políticas públicas empregadas para outras áreas no contexto do turismo a fim de ampliar o espectro de visão sobre o tema aqui estudado.

REFERÊNCIAS

AÑAÑA, E. S; ANJOS, F. A; PEREIRA, M. L. Imagem de destinos turísticos: avaliação à luz da teoria da experiência na economia baseada em serviços. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.309-329, 10 maio 2016. ANPTUR - Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Turismo. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v10i2.1093>.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3.ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL, PLANO NACIONAL DO TURISMO: Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf> Acesso em: 16 ago. 2016.

CARRIÈRE. J. P; CAZELLA, A. Abordagem introdutória do conceito de desenvolvimento territorial. Florianópolis: **Eisforia**. Vol. 1 n. 1, pg. 23-47, jan-jun, 2003.

CRESWELL, **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

Diário Oficial do Paraná. Lei nº 18808 que institui o corredor das águas. Disponível em: <<file:///C:/Users/USU/Desktop/Pesquisa%20Turismo/Arquivos%20melhores/corredor%20das%20águas%20lei%2018808.pdf>> Acesso em: 11 set. 2016

EMMENDOEFER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. **Gestão pública do turismo no Brasil: Teorias, metodologias e aplicações**. 1º ed. Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2014. 125-150

GONZÁLES, M. V. P., LA POLÍTICA TURÍSTICA. UNA ARENA DE ACCIÓN AUTÓNOMA. Cuadernos de Turismo [en línea] 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39820898050>> Acesso em: 30 abr. 2017

GONZÁLES, M. V. P. Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, s.9-s.22, nov. 2014.

MAZÓN, A. N; GONZÁLES, M. V. Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como estudio de caso. **Cuadernos de Turismo**. Universidad de Murcia, Murcia núm. 35, pp. 311-334, enero-junio, 2015.

OLIVEIRA, R. A. Descentralização: um paralelo entre os circuitos turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo. In. PIMENTEL, T. D; EMMENDOEFER, M. L; TOMAZZONI, E. L. **Gestão pública do turismo no Brasil: Teorias, metodologias e aplicações**. 1º ed. Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2014. 125-150

OMT. Organização Mundial do Turismo. Definição de turismo OMT. Disponível em: <<http://www2.unwto.org/fr/content/propos-de-l-omt> > acesso 16 ago. 2016

PARANÁ, Lei 12.243, de 31 de Julho de 1998, Considera Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico, áreas e localidades situadas nos Municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná, conforme especifica. **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**. 31 jul. 1998. Disponível em: <http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=24721&tipo=L&tplei=0> Acesso em: 23 set. 2016

PARANÁ, Secretaria do Esporte e Turismo. História do turismo no Paraná. S.d. Disponível em: <<http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=865>> Acesso em: 16 jul. 2017

PARANÁ, Decreto 5925, de 17 de setembro de 2012. Estabelece critérios necessários para emissão do Certificado de Reconhecimento das Instâncias de Governança Regional de Turismo do Paraná. **Diário Oficial do Estado do Paraná**. Paraná, n. 8799, 17 set. 2012. p. 9, 10.

PARANÁ, Lei 17.142, de 04 de maio de 2012. Estabelece a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo. **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**. 04 de mai. 2012. Disponível em: <http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=3456&tipo=L&tplei=0> Acesso em: 23 set. 2016

PARANÁ, Projeto de lei nº 285 de 14 de junho de 2016. Institui a Região Turística Rotas do Paraná. **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**. 14 de jun. 2016. Disponível em:

<http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=64246&tipo=I> Acesso em: 23 set. 2016

PARANÁ, Lei nº 17.707, de 07 de outubro de 2013. Declara de Utilidade Pública a Agência de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Litoral do Paraná – ADETUR LITORAL, com sede e foro no Município de Paranaguá/PR. **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**. 07 out. 2013. Disponível em:

<http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=43318&tipo=L&tplei=0> Acesso em: 23/09/2016

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. Campina Grande: **Raízes**. Vol. 24, n. 01 e 02, pg. 10-22, jan-dez, 2005.

PIMENTEL, M. P. C. A dimensão das políticas públicas de turismo no Brasil. In: PIMENTEL, T. D; EMMENDOEFER, M. L; TOMAZZONI, E L. **Gestão pública do turismo no Brasil: Teorias, metodologias e aplicações**. 1º ed. Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2014. 15-38

QUEIROZ, R. B. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. 3 ed. Curitiba: IBEPEX, 2011

RETUR, Rede de Turismo Regional, 2016. Disponível em: <<http://www.turismoregional.com.br/quemsomos>> Acesso em 23 set. 2016

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de ciências da administração. UFSC: CAPES: UAB, 2009

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. (Orgs) Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, F. S; COSTA S. R; CARVALHO; C.M.B. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: estratégias para administração da atividade no país. Gestão e Tecnologia para a Competitividade**. X SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende - RJ, out. 2013.

VIRGINIO, D. F.; FERREIRA, L. V. Gestão pública do turismo: uma análise da política de regionalização no período 2004-2011 no Rio Grande do Norte, Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 2., p.162-182, ago. 2013.



WTTC, Números do Turismo Mundial: Disponível em: <http://sp.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/2016-documents/economic-impact-summary-2016_a4-web.pdf> acesso 16 ago. 2016

WTTC, Números do Turismo Mundial: Disponível em: <<http://sp.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2016/world2016.pdf>> acesso em 16 ago. 2016