UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

DEPARTAMENTO DE HOTELARIA E TURISMO

CURSO DE TURISMO

EDUARDO OLIVEIRA DA COSTA

Avaliação da gestão compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo em Pernambuco

Recife

2024

EDUARDO OLIVEIRA DA COSTA

Avaliação da gestão compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo em Pernambuco

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Turismo da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

Orientador(a): Prof.ª Dr.ª Luciana Araújo de Holanda

Recife

2024

EDUARDO OLIVEIRA DA COSTA

Avaliação da gestão compartilhada do

Programa de Regionalização do Turismo em Pernambuco

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Turismo da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

Aprovado em: 18/10/2024

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.ª Dr.ª Luciana Araújo de Holanda (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

_____

Prof. Dr. Luís Henrique de Souza (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

_____

Prof.ª Dr.ª Nathália Körössy Leite (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

AVALIAÇÃO DA GESTÃO COMPARTILHADA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM PERNAMBUCO

EVALUATION OF THE SHARED MANAGEMENT OF THE TOURISM REGIONALIZATION PROGRAM IN PERNAMBUCO

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN COMPARTIDA DEL PROGRAMA DE REGIONALIZACIÓN DEL TURISMO EN PERNAMBUCO

Resumo: As políticas públicas, essenciais no enfrentamento de problemas sociais, desempenham um papel central no turismo. A regionalização e a descentralização, conforme instituídas pela Política Nacional de Turismo, buscam promover o desenvolvimento endógeno e a participação local no planejamento turístico. Neste sentido, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), lançado em 2004, reforçou a sinergia entre municípios, envolvendo empresários e comunidades no processo de gestão turística. Esta pesquisa tem por objetivo avaliar a gestão compartilhada do PRT em Pernambuco. A abordagem metodológica adotada foi qualitativa e de natureza descritiva, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e de campo. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas com atores da iniciativa privada e poder público envolvidos com o Programa em questão. A técnica de análise de dados foi a análise de conteúdo do tipo categorial. Os resultados apontam para uma gestão com avanços pontuais na interlocução das esferas participantes do turismo, mas marcada por desafios significativos na qualificação e continuidade de gestores, parco planejamento estratégico, impedindo a efetividade do Programa. Assim, a avaliação da gestão compartilhada do PRT em Pernambuco pode ser caracterizada como negativa.
Palavras-chave: Programa de Regionalização do Turismo; Pernambuco; políticas públicas; gestão compartilhada; avaliação.

Abstract: Public policies, essential for addressing social issues, play a central role in tourism. Regionalization and decentralization, as established by the National Tourism Policy, aim to promote endogenous development and local participation in tourism planning. In this context, the Regionalization of Tourism Program (PRT), launched in 2004, reinforced the synergy between municipalities, involving businesses and communities in the tourism management process. This research aims to evaluate the shared management of the PRT in Pernambuco. The adopted methodological approach was qualitative and descriptive in nature, utilizing bibliographic and field research. Semi-structured interviews were conducted with stakeholders from both the private sector and public authorities involved with the Program in question. The data analysis technique used was categorical content analysis. The results indicate a management system with notable advancements in communication between the

participating spheres of tourism but marked by significant challenges in the qualification and continuity of managers, as well as inadequate strategic planning, hindering the Program's effectiveness. Thus, the evaluation of the shared management of the PRT in Pernambuco can be characterized as negative.
Keywords: Tourism Regionalization Program; Pernambuco; public policies; shared management; evaluation.

Resumen: Las políticas públicas, esenciales para enfrentar problemas sociales, desempeñan un papel central en el turismo. La regionalización y la descentralización, según lo instituido por la Política Nacional de Turismo, buscan promover el desarrollo endógeno y la participación local en la planificación turística. En este sentido, el Programa de Regionalización del Turismo (PRT), lanzado en 2004, reforzó la sinergia entre municipios, involucrando a empresarios y comunidades en el proceso de gestión turística. Esta investigación tiene como objetivo evaluar la gestión compartida del PRT en Pernambuco. El enfoque metodológico adoptado fue cualitativo y de naturaleza descriptiva, utilizando investigación bibliográfica y de campo. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores de la iniciativa privada y del sector público involucrados en el Programa en cuestión. La técnica de análisis de datos fue el análisis de contenido de tipo categorial. Los resultados apuntan a una gestión con avances puntuales en la interlocución de las esferas participantes del turismo, pero marcada por desafíos significativos en la cualificación y continuidad de los gestores, escaso planeamiento estratégico, lo cual impide la efectividad del Programa. Así, la evaluación de la gestión compartida del PRT en Pernambuco puede caracterizarse como negativa.
Palabras clave: Programa de Regionalización del Turismo; Pernambuco; políticas públicas; gestión compartida; evaluación.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são instrumentos importantes no enfrentamento de problemas sociais, ou na mitigação destes, segundo Nóbrega (2013), desenvolvidos e influenciados não somente pelo poder público, mas também por instituições não-constitucionais, na visão de Schmitter (1965). Tais intervenções traduzem e concretizam as intenções e compromissos políticos através de planos, programas e projetos. Para Faria (2005), uma avaliação contínua das políticas é fundamental a fim de que estejam em consonância com os objetivos traçados, promovendo ajustes necessários no decorrer do processo. Assim, o acompanhamento e a análise dos resultados permitem uma gestão pública mais eficiente e transparente, viabilizando a melhoria da qualidade de vida da população.

Na estruturação e no crescimento de diversos setores, as políticas públicas desempenham um papel crucial, e o turismo não é exceção. Conforme Castrogiovanni (2013) e Santos (2015), a intervenção governamental é essencial para direcionar o desenvolvimento

turístico, assegurando que os interesses coletivos prevaleçam sobre os de pequenos grupos ou indivíduos. O cenário do ordenamento turístico brasileiro foi marcado pela incorporação de órgãos federais dedicados à atividade, nos anos finais da década de 1960, até as recentes iniciativas de regionalização e descentralização.

Mesmo observados os impactos econômicos significativos, segundo Dinis e Costa (2014), as políticas deste setor emergiram como esforços isolados e naturalmente à margem de um planejamento estratégico abrangente. Neste sentido, Santos (2016) aponta para a importância de um planejamento estratégico mais integrado, dada a necessidade de estabelecer políticas de turismo que considerem as implicações econômicas, socioculturais e ambientais. Esta necessidade é justificada pela natureza da atividade, que requer uma abordagem holística e coordenada a fim de evitar o esgotamento dos recursos culturais e naturais dos destinos - as razões dos deslocamentos - e garantir que os benefícios do turismo sejam sustentáveis para o futuro.

A perspectiva territorial foi integrada ao discurso das políticas públicas de turismo no Brasil a partir da década de 1990, conforme apontam Rodrigues e Souza (2015), resultando no lançamento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). A partir dos anos 2000, esta abordagem ganhou ainda mais força, especialmente com a introdução do Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Em 2003, a criação do Ministério do Turismo (MTur) consolidou a abordagem do desenvolvimento local para a expansão do setor, ao incentivar a criação de Conselhos e Fóruns Estaduais de Turismo, reforçando o papel da atividade “na redução das desigualdades sociais, apostando na pluralidade cultural e na diferença regional do Brasil” (MTur, 2022, p. 11), para além do desenvolvimento econômico.

Por meio da Política Nacional de Turismo instituída em 2008, conforme a Lei nº 11.771, dois princípios são reafirmados e consolidados: a regionalização e descentralização. A descentralização prevê o envolvimento de estados e municípios na gestão turística, fortalecendo a autonomia regional e incentivando “a participação ativa das comunidades locais no planejamento e execução de ações turísticas” (MTur, 2024, p. 64). Já a regionalização busca fomentar o desenvolvimento endógeno, incentivando a utilização de recursos naturais, culturais e humanos locais para promover o crescimento econômico e social. Estes princípios orientam as políticas a serem adaptadas às características e potencialidades específicas de cada localidade, promovendo um desenvolvimento sustentável.

Com o lançamento do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), em 2004, buscou-se uma maior descentralização das ações turísticas ao longo do território nacional. O Programa trouxe a proposta de mobilizar os diferentes níveis de governo, criando sinergia entre municípios, e mesmo o que "não possui uma clara vocação para o turismo - ou seja, que não recebe turistas em seu território - pode se beneficiar, caso desempenhe um papel de provedor ou fornecedor de mão de obra ou de produtos destinados a atender turistas" (MTur, 2024, p. 66).

Passados 20 anos da implementação do PRT, torna-se crucial avaliar a efetividade da gestão compartilhada do turismo em nível estadual. Tendo em vista que Pernambuco é a unidade federativa pioneira na criação de um órgão estadual de turismo – a Empresa de Turismo de Pernambuco, segundo De Melo (2014), e que aderiu ao PRT no primeiro ano de sua criação, com a EMPETUR sendo o órgão executivo no âmbito estadual, o objetivo central desta investigação é avaliar a gestão compartilhada do PRT no estado, compreendendo o atual cenário desta política pública, identificando as principais conquistas e desafios enfrentados pelas regiões turísticas em Pernambuco.

A presente pesquisa adotou uma abordagem metodológica qualitativa e descritiva para investigar a gestão compartilhada do PRT em Pernambuco. Para embasar suas análises, foram empregadas técnicas de pesquisa bibliográfica focando em materiais que tratassem de temas relativos às políticas públicas de turismo, regionalização e descentralização. Entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com atores da iniciativa privada e pública, com maior participação dos interlocutores regionais das atuais regiões turísticas do Programa. A Matriz de Avaliação do MTur (2011) serviu como base para a construção do instrumento de coleta de dados, com foco exclusivo na dimensão relacionada à gestão compartilhada do turismo estadual. Já a análise dos dados qualitativos foi realizada utilizando a técnica de análise de conteúdo categorial. Tal escolha metodológica permitiu uma compreensão aprofundada do tema dentro das limitações de extensão do artigo científico.

Corroborou para a escolha do tema a vivência do pesquisador enquanto estagiário na Gerência de Produtos e Destinos Turísticos (GPT), vinculada à Diretoria de Estruturação do Turismo (DET) da EMPETUR, composta por técnicos que tratam da principal política pública nacional de estruturação do turismo - o PRT. Esta imersão no ambiente profissional proporcionou um entendimento mais profundo da importância do Programa como catalisador

do desenvolvimento turístico no Brasil. A experiência prática aliada ao conhecimento teórico adquirido durante o estágio motivou a busca por uma análise mais aprofundada e reflexiva sobre o tema, resultando na elaboração desta pesquisa.

Do ponto de vista acadêmico, é importante destacar que, até o momento da elaboração deste artigo, não foram identificadas pesquisas exclusivamente dedicadas ao exame da gestão compartilhada em nível estadual deste Programa em Pernambuco. Portanto, torna-se imperativo investigar como esta política impacta no desenvolvimento turístico do estado como um todo. Esta constatação é respaldada pela revisão integrativa da literatura de Nóbrega (2023), reforçando a necessidade premente de conduzir pesquisas relacionadas à temática deste trabalho.

Na esfera prática, a expectativa é que os desdobramentos desta pesquisa despertem uma conscientização significativa nas instâncias do poder público estadual, assim como nos agentes envolvidos na governança regional. O intuito é promover uma sensibilização em direção a uma administração mais eficaz e colaborativa, por meio da melhoria na comunicação entre as esferas governamentais e da capacitação dos gestores. Ao buscar este aprimoramento, pretende-se não apenas delinear um horizonte promissor para o estado em análise, mas também para as demais unidades federativas do país.

A abordagem prática desta pesquisa fundamenta-se na crença de que a implementação de métodos de gestão eficientes no setor turístico não apenas potencializa o desenvolvimento socioeconômico local, mas reverbera em benefícios extensivos para todo o país. Isso ocorre pela geração de empregos, aumento de renda e fortalecimento das cadeias produtivas ligadas ao turismo, além da promoção da cultura e do patrimônio local, fatores que impulsionam o turismo interno e atraem investimentos. A busca por um cenário renovado e promissor, portanto, se apresenta como um compromisso coletivo em direção a um turismo sustentável e uma gestão que transcenda fronteiras estaduais, incentivando a troca de boas práticas entre os estados e contribuindo assim para o fortalecimento nacional.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Acerca da conceituação da política, há uma diversidade significativa de abordagens que desencoraja as tentativas de caracterização unívoca. Schmitter (1965) destaca que, apesar disto, durante o século XIX e em períodos posteriores, tanto em dicionários quanto em instituições acadêmicas, a política era frequentemente definida como “a arte e a ciência do Estado ou do governo”. O autor, contudo, lembra que esta definição se tornou restritiva com o reconhecimento da importância de instituições não-constitucionais na esfera política, a saber: partidos, grupos de pressão, sociedades de economia mista, facções, grupos informais e outras entidades que regularmente influenciam ou participam das atividades estatais.

As forças por trás da política utilizam-se das políticas públicas para traduzir “seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p.26). Souza (2006, p.26) sintetiza a definição de política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar esta ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso destas ações”. Neste sentido, as políticas públicas não apenas colocam em prática as decisões políticas, mas também oferecem um processo revisional contínuo de avaliação.

Em 1956, Lasswell principia as discussões sobre o ciclo de políticas públicas (Policy Cycle), oferecendo importantes contribuições para o entendimento do processo político. Mais recentemente, Rua (2009) define esta abordagem como um método para entender as políticas governamentais, considerando-as um processo complexo e interativo, composto por etapas não lineares. Em sua contribuição teórica, a política pública é entendida como o resultado de atividades interligadas, que incluem desde a identificação de problemas até a avaliação dos resultados obtidos. Este enfoque permite uma análise detalhada dos processos político- administrativos, dos mecanismos e estratégias adotadas, bem como os interesses em jogo entre os diferentes atores envolvidos (Rua, 2009).

Entendendo a implementação de políticas públicas como caminho para resolução de problemas sociais ou, ao menos, a mitigação de seus efeitos, conforme destacado por Nóbrega (2023), a avaliação torna-se um mecanismo essencial para garantir que as intervenções governamentais estejam alinhadas com seus objetivos. Nestes processos, é comum que, ao longo da execução, ocorram "desvios no cumprimento das metas programadas, como consequência de mudanças e pressões provenientes dos seus ambientes interno e externo" (Mtur, 2007, p. 14). Segundo o MTur (2007), estes desvios, quando não

identificados e ajustados a tempo, podem ocasionar atrasos, desperdício de recursos e, em alguns casos, o fracasso das ações. Para que isto seja evitado, é necessário a definição de indicadores quantitativos e qualitativos, os "clássicos e comuns e outros devem ser construídos de forma contextualizada a cada realidade" (Mtur, 2022, p. 48), a fim de que medidas de ajuste sejam adotadas.

Faria (2005) salienta que, desde as reformas dos anos 1980 e 1990 nas democracias ocidentais, a medição e avaliação do desempenho governamental passaram a ser elementos fundamentais nas agendas políticas. Estas reformas, motivadas por razões pragmáticas e ideológicas, buscaram conter os gastos públicos, melhorar a eficiência e a produtividade, aumentar a flexibilidade gerencial e a capacidade de resposta dos governos, além de maximizar a transparência na gestão pública e a responsabilização dos gestores. Desta forma, o consumidor de bens e serviços públicos foi colocado, ao menos em teoria, em posição central neste processo. Corroborando com esta última ideia, Gastal e Moesch (2007, p.40), trazem que "as políticas públicas se caracterizam pela democratização do usufruto dos bens - democratização do acesso - e pela organização da sociedade para a determinação e distribuição desses bens - democratização da gestão".

A importância da intervenção do poder público no crescimento da atividade turística é enfatizada por Castrogiovanni (2013) e Santos (2015). Segundo estes autores, a atuação governamental é essencial para direcionar o desenvolvimento do turismo, garantindo que os interesses coletivos prevaleçam sobre os de pequenos grupos ou indivíduos. Neste sentido, Santos (2016) reforça a necessidade de estabelecer políticas específicas de turismo que considerem os impactos em diversos níveis, como ambiental, sociocultural e econômico. Estes aspectos devem ser continuamente avaliados e controlados para evitar o esgotamento da própria atividade turística, visão corroborada por Beni (1999) ao afirmar que o turismo é um elemento crucial para a vida social e econômica das comunidades regionais, contribuindo para a coesão econômica e social, especialmente em regiões periféricas.

Considerando que serviços essenciais e infraestruturas básicas para o desenvolvimento do turismo dependem da intervenção do setor público (Elliott, 1997), é fundamental que as políticas públicas deste setor sejam pensadas em sua totalidade e com o grau de importância que se deve atribuir, para que, posteriormente, estruturas como hotéis,

restaurantes, entretenimento, atrações turísticas, tão fundamentais para o fluxo turístico nos destinos, recebam investimentos do setor privado (Holloway, 1994).

Santos (2016) argumenta que o desenvolvimento de políticas públicas urbanas com um viés turístico deve ser orientado pela regeneração urbana e pela revitalização de equipamentos urbanos. O autor ressalta que tais políticas só terão sucesso se forem implementadas de maneira planejada, com o objetivo de maximizar os impactos positivos e minimizar os negativos. Um planejamento cuidadoso pode transformar gradualmente a economia do destino, atraindo investimentos significativos para a localidade e fortalecendo o setor turístico de forma sustentável.

Quanto ao cenário de políticas públicas de turismo no âmbito nacional brasileiro, este é bastante recente tendo em vista que somente na parte final do século XX foram observadas movimentações robustas do Estado a fim de fomentar a atividade no país, segundo Candiotto e Bonetti (2015). Tais intervenções no turismo inicialmente não emergiram de um planejamento estratégico, mas ao longo da história permaneceram à margem das políticas públicas, mesmo sendo notadamente "importante na economia de muitos países, oferecendo oportunidades de emprego, contribuindo para a balança de pagamentos e estimulando o crescimento económico" (Dinis & Costa, 2014, p.398).

A respeito do processo histórico de construção das políticas públicas no turismo brasileiro, Nascimento (2015), baseada em pesquisadores que anteriormente também traçaram uma linha temporal da temática, define três fases: a primeira, contemplando os anos entre 1939 e 1966, onde houve a criação dos primeiros órgãos federais relacionados ao turismo; a segunda, entre 1966 e 1991, marcada pela estruturação dos órgãos gestores do setor a partir da criação de instituições em diversos estados espalhados pelo território nacional; e por fim a terceira, de 1991 em diante, caracterizada por uma abordagem mais inclusiva na gestão do turismo, no sentido de haver uma maior participação de outros atores sociais no processo político, e promotora da regionalização dos destinos.

O Programa de Regionalização do Turismo configura-se atualmente como a principal política pública de estruturação da atividade pelo MTur, e tem como objetivo central "apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no País, de forma regionalizada e descentralizada" (MTur, 2013, p. 24). Neste sentido, torna-se imperativo versar sobre os

princípios que orientam o PRT, tais como a governança, a regionalização e a descentralização, os quais serão abordados na próxima seção.

REGIONALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO TURISMO

Quanto à regionalização do turismo, trata-se de uma estratégia que busca articular o ordenamento turístico de maneira integrada, criando espaços para "cada município interagir, complementar e compartilhar propostas com outros municípios da região turística, fortalecendo-os tanto no coletivo como na atuação individual" (MTur, 2022, p.9). Estas regiões são formadas por um conjunto de destinos limítrofes que compartilham características históricas, culturais, econômicas e/ou geográficas comuns, unindo-se para oferecer uma experiência mais rica aos turistas, segundo o MTur (2022).

A importância da regionalização está na descentralização do desenvolvimento turístico, promovendo o crescimento da economia em áreas menos exploradas e minimizando as desigualdades regionais. Cruz (2005) reforça esta visão ao destacar que, a partir do governo Collor, o turismo começou a ser percebido como um instrumento capaz de promover o desenvolvimento regional e combater desigualdades históricas. Mas, além do fator econômico, tal abordagem permite a criação de políticas de turismo mais ajustadas às realidades locais, incentivando práticas mais sustentáveis e atenuando o turismo de massa, como sugerem Gastal e Moesch (2007).

O planejamento regional do turismo requer cooperação entre os municípios, como aponta Cruz (2005). Os governantes locais devem estar dispostos a superar interesses individuais em prol de um projeto coletivo que beneficie a região como um todo. Isso envolve diálogo, colaboração e a abdicação de vaidades pessoais, visando a sustentabilidade dos processos no longo prazo. Sob esta perspectiva, Beni (1998) alerta que o desenvolvimento sustentável não é alcançado rapidamente, mas é fundamental para garantir a qualidade de vida das comunidades regionais e a preservação do meio ambiente.

Diante da busca para compreender como as novas estruturas administrativas poderiam promover consensos e soluções de conflitos, o conceito de governança ganha destaque na década de 1970, segundo Coutinho e Nóbrega (2019), em resposta à crise de governabilidade. No turismo, para os autores (2019), esta abordagem é estruturada

promovendo a articulação em redes entre diferentes atores que ultrapassam a gestão pública: setor privado e a sociedade civil.

A gestão participativa é condição sine qua non na regionalização do turismo. Faz-se necessário compartilhar os espaços de discussões e processos de tomada de decisões entre diferentes atores para que esta gestão seja eficaz. Gastal e Moesch (2007) destacam que o desenvolvimento de parcerias entre o setor público, privado e a sociedade civil têm o potencial de promover a criação de produtos e serviços que atendam tanto turistas quanto moradores locais. Nesse sentido, é fundamental que a estrutura de governança territorial, conforme mencionado pelo MTur (2022), envolva a participação ativa das três esferas em conselhos, fóruns e comitês que planejam e executam as políticas de desenvolvimento turístico.

Com relação ao modelo de gestão do PRT, este busca envolver a participação de gestores públicos, a cadeia produtiva do turismo, instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil, sendo representados por interlocutores nos âmbitos estadual, regional e municipal. Estes interlocutores, conforme o MTur (2013), são responsáveis por conduzir as ações do Programa em suas respectivas esferas. Os interlocutores estaduais, conforme destacado por Nóbrega (2023), participam de uma Rede Nacional com reuniões regulares, e integram o Grupo Macrorregional, que trata de questões estratégicas para o avanço do PRT, buscando uma troca contínua de informações e o alinhamento das ações em todos os níveis.

No âmbito estadual, é função do Órgão Oficial de Turismo coordenar e articular as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do setor, bem como fomentar o diálogo entre os diferentes atores envolvidos e garantir a implementação das diretrizes do PRT. Já no âmbito regional, a Instância de Governança Regional (IGR) assume o papel de gestora institucional e colegiada, responsável pelo “planejamento, execução e monitoramento constantes, para a produção de resultados que acarretem desenvolvimento e crescimento do turismo regional” (MTur, 2022, p. 31).

A criação de um colegiado participativo voltado para a regionalização do turismo, de acordo com o MTur (2013), costuma ser impulsionada pelo representante do Órgão Oficial de Turismo do Estado ou pelo Fórum Estadual de Turismo, por meio da Câmara Temática Estadual de Regionalização do Turismo. No entanto, a simples formação deste colegiado não garante uma gestão participativa e eficaz; é fundamental que seus membros compreendam suas

funções e estejam imbuídos em contribuir de maneira efetiva, à medida que a organização se articula.

Para participar do PRT, é exigido dos municípios atender uma série de requisitos que comprovem o desenvolvimento do turismo no âmbito local. Estas informações são inseridas pelos interlocutores no Sistema de Informações do Mapa do Turismo, o SISMAPA 2.0, que foi "lançado em março de 2022 com 2.542 municípios distribuídos em 322 regiões turísticas" (Mtur, 2022, p. 12). O Mapa do Turismo é um instrumento do PRT que orienta as políticas públicas e define os recortes territoriais prioritários para atuação do MTur, promovendo a descentralização das atividades e distribuição equitativa dos benefícios econômicos e sociais, segundo o próprio Ministério (2024). O Tribunal de Contas da União (TCU), inclusive, reconhece o Mapa e o PRT como boas práticas de gestão por melhor alocarem recursos públicos e integrarem políticas prioritárias no turismo.

A institucionalização, ou formalização, de uma IGR é essencial para consolidar a cooperação entre os diversos atores envolvidos. Após "serem sensibilizados, mobilizados e capacitados" (MTur, 2013, p. 17), tais agentes devem ser organizados em um espaço de governança, cuja estrutura, formato e caráter jurídico pode variar entre associações, conselhos, fóruns, comitês ou consórcios, segundo o MTur (2013). Uma vez definido o formato que melhor se adequa à realidade coletiva, a obtenção de um CNPJ permitirá a viabilização de transferências financeiras, garantindo maior autonomia na execução de suas ações e na busca por recursos e parcerias estratégicas.

Como atividade econômica, o sucesso do turismo depende da parceria entre os setores público e privado, conforme Beni (1998). A iniciativa privada é vital para promover o produto turístico, incentivar a permanência dos turistas e oferecer produtos integrados em roteiros, criando um ambiente propício para o desenvolvimento regional. Essa colaboração fortalece a governança e impulsiona o crescimento sustentável dos destinos nas regiões turísticas, ao combinar o papel regulador e incentivador do setor público com o poder de mercado e inovação da iniciativa privada.

METODOLOGIA

Para esta investigação com natureza descritiva e abordagem qualitativa, foram adotados como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo. Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para servir de fundamentação teórica nas análises, focando nos temas políticas públicas no turismo e regionalização. Posteriormente, na pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturada por videoconferências com atores vinculados ao PRT em Pernambuco.

Optou-se pela entrevista semiestruturada, pelo fato deste tipo, conforme Manzini (1991), se concentrar em um tópico específico para o qual o pesquisador prepara um guia com perguntas centrais, acompanhadas por outras questões pertinentes às circunstâncias presentes durante a entrevista. O autor sugere que este método de entrevista pode permitir que as informações surjam de maneira mais orgânica, sem as respostas estarem limitadas a uma lista pré-determinada de opções. Para a condução das entrevistas, foi elaborado um roteiro de perguntas construído com base na Matriz de Avaliação do MTur (2011), que também foi utilizada na pesquisa realizada por Nóbrega (2023) e Lopes (2013).

Construída com base na expertise de diversos consultores e em seminários realizados em Brasília, a Matriz (2011) estabeleceu 4 dimensões e 21 variáveis específicas para a avaliação, além de 40 perguntas orientadoras e 65 indicadores para medir quantitativa e qualitativamente as atividades e resultados do programa. A importância da Matriz consiste no fato de fornecer uma estrutura sólida para avaliar o impacto e eficácia do programa, permitindo a coleta de informações precisas e relevantes para subsidiar decisões e melhorias futuras.

A delimitação do foco somente na dimensão que trata sobre a gestão compartilhada do turismo se justifica devido à amplitude dos temas abordados nas demais dimensões, os quais exigiriam uma análise detalhada e aprofundada para uma compreensão completa. Ao focar especificamente na dimensão e nas variáveis escolhidas, pretendeu-se concentrar os esforços da pesquisa de forma mais eficaz dentro das limitações do formato do artigo científico. Incorporar todas as dimensões da Matriz de Avaliação seria impraticável, pois demandaria uma extensão que excederia os limites comuns deste trabalho acadêmico. Desta forma, a gestão compartilhada do PRT em Pernambuco foi analisada tomando por base três critérios: 1) Descentralização da gestão do turismo, 2) Articulação de atores sociais e formação

de redes e parcerias e 3) Gestão compartilhada da construção e da implementação da visão de futuro do turismo.

Os contatos com os dirigentes foram estabelecidos utilizando-se uma lista de dados da EMPETUR, e estes gentilmente viabilizaram o contato de seus respectivos antecessores caso estivessem na função há menos de um ano. Além destes, foram entrevistados o atual interlocutor estadual, sua antecessora, e duas representantes da iniciativa privada. Ao todo, foram realizadas 22 entrevistas, abrangendo 13 das 14 regiões turísticas, conforme a tabela abaixo:

Quadro 1 – Caracterização dos entrevistados

Entrevistado(a)	Função	Região Turística	Data da entrevista	Duração da entrevista
A	Secretário de Cultura, Turismo e Eventos da Prefeitura de Aliança – Interlocutora Regional	Engenhos e Maracatus	19/08/2024	20 minutos
B	Ex Assessor de Gabinete da Prefeitura de Exu – Ex Interlocutor Regional	Chapada do Araripe Gonzagueano	20/08/2024	23 minutos
C	Secretária Executiva de Turismo de Igarassu – Interlocutora Regional	Costa Náutica Coroa do Avião	20/08/2024	16 minutos
D	Gerente de Inovação e Roteiros Turísticos da Prefeitura do Recife – Interlocutor Regional	História e Mar	20/08/2024	22 minutos
E	Secretário de Cultura e Turismo da Prefeitura de São Benedito do Sul – Interlocutor Regional	Águas da Mata Sul	21/08/2024	30 minutos
F	Secretário de Cultura e Turismo da Prefeitura de Agrestina – Interlocutor Regional	Encantos do Agreste	21/08/2024	22 minutos

G	Ex Diretor de Turismo e Lazer da Prefeitura de Feira Nova – Ex Interlocutor Regional	Encantos da Nossa Gente: Serras, Raízes Culturais, Sabores e Fé	21/08/2024	16 minutos
H	Ex Diretora de Turismo de Petrolândia – Ex Interlocutora Regional	Ilhas e Lagos do São Francisco	22/08/2024	15 minutos
I	Ex Gestor de Projetos de Cultura e Turismo da Prefeitura de Petrolina – Ex Interlocutor Regional	Águas e Vinhos do Vale do São Francisco	22/08/2024	21 minutos
J	Secretária de Turismo da Prefeitura de Lagoa do Caro – Ex Interlocutora Regional	Engenhos e Maracatus	22/08/2024	31 minutos
K	Ex Integrante do Núcleo de Comunicação Organizacional da Embrapa Semiárido – Ex Interlocutor Regional	Águas e Vinhos do Vale do São Francisco	23/08/2024	19 minutos
L	Diretora de Cultura e Turismo da Prefeitura de Jatobá – Interlocutora Regional	Ilhas e Lagos do São Francisco	23/08/2024	16 minutos
M	Coordenadora da AD-LIDER SSF/PE e Secretária de Turismo e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Orocó – Interlocutora Regional	Águas e Vinhos do Vale do São Francisco	26/08/2024	19 minutos
N	Diretor de Turismo da Prefeitura de Gravatá – Interlocutor Regional	Serras e Artes de Pernambuco	26/08/2024	19 minutos
O	Gerente de Turismo e Inovação da Prefeitura do Cabo de Santo Agostinho – Interlocutora Regional	Litoral Sul – Rota 60	27/08/2024	50 minutos

P	Diretor de Turismo da Prefeitura de Trindade – Interlocutor Regional	Chapada do Araripe Gonzagueano	27/08/2024	19 minutos
Q	Gestor de Turismo da Prefeitura de Limoeiro – Interlocutor Regional	Encantos da Nossa Gente: Serras, Raízes Culturais, Sabores e Fé	29/08/2024	30 minutos
R	Secretário de Turismo e Cultura da Prefeitura de Buíque – Interlocutor Regional	Fé e Arte	03/09/2024	26 minutos
S	Consultora SEBRAE em Desenvolvimento Territorial e Turismo	Cangaço e Lampião; Chapada do Araripe Gonzagueano	04/09/2024	42 minutos
T	Secretário de Turismo, Desenvolvimento e Lazer da Prefeitura de Triunfo e Presidente da ASTUR-PE – Interlocutor Regional	Cangaço e Lampião	22/09/2024	38 minutos
U	Ex Diretora de Estruturação do Turismo da EMPETUR – Ex Interlocutora Regional	-	29/09/2024	34 minutos
V	Gerente de Produtos e Destinos Turísticos da EMPETUR – Interlocutor Estadual	-	10/10/2024	41 minutos

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Por fim, esta investigação elegeu, para o tratamento dos dados qualitativos coletados, a técnica da análise de conteúdo do tipo categorial, que se configura emum conjunto de processos de investigação de conteúdo comunicacional, para Bardin (1994). Processos estes que podem ser resumidos nas etapas de organização, codificação, categorização e inferência.

RESULTADOS

Atualmente, no âmbito do PRT, Pernambuco possui 14 regiões turísticas distribuídas do mar (Arquipélago de Fernando de Noronha) ao sertão. Cada uma é nomeada para refletir aspectos geográficos, culturais, naturais ou históricos que remetem, senão a todos, a pelo menos grande parte dos municípios que compõem o seu território. São elas: Águas da Mata Sul; Águas e Vinhos do Vale do São Francisco; Cangaço e Lampião; Chapada do Araripe Gonzagueano; Costa Náutica Coroa do Avião; Encantos da Nossa Gente: Serras, Raízes Culturais, Sabores e Fé; Encantos do Agreste; Engenhos e Maracatus; Fé e Arte; História e Mar; Ilhas e Lagos do São Francisco; Rota 60 - Litoral Sul; Serras e Artes de Pernambuco; e Território da Poesia e da Cantoria. Tais designações têm o propósito de criar uma identidade turística única para cada região, despertando o interesse de potenciais visitantes, e reforçando o senso de pertencimento entre os municípios integrantes.

Pernambuco oferece um leque diversificado de atrativos naturais que vão muito além das suas praias. O estado abriga, ainda, comunidades quilombolas e indígenas diversas, além dos engenhos de açúcar, artesanatos e festejos, que revelam sua complexidade cultural. Conforme mencionado pela entrevistada S, “o estado de Pernambuco demorou muito para despertar em relação à questão do seu potencial turístico [...]. E você não conseguir potencializar isso, para fazer com que as pessoas valorizem o turismo no estado, é bem complicado”. Portanto, não faz sentido que um destino tão rico e diverso ainda não tenha desenvolvido integralmente o seu potencial turístico, um desafio que demanda uma gestão estratégica e colaborativa constante.

A análise da gestão compartilhada do PRT em Pernambuco se fundamentou em critérios que buscaram captar os aspectos essenciais para o desenvolvimento regional no âmbito turístico. Com isto, pretende-se compreender como se dão as dinâmicas de gestão entre o estado e as regiões turísticas, e destas entre si, evidenciando os avanços e os pontos que podem ser aprimorados. Na sequência, serão discutidos os principais achados relativos aos aspectos já citados com o intuito de fornecer um panorama atualizado da implementação do PRT no estado.

DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DO TURISMO

Na gestão descentralizada proposta pelo MTur, a EMPETUR e os demais órgãos estaduais de turismo dão às suas respectivas instâncias de governança regional autonomia para escolher a representação titular e suplente, bem como a duração da gestão, nas regiões turísticas. Com relação ao tempo de atuação, o cenário estadual apresenta uma heterogeneidade, com algumas gestões iniciadas ainda no ano corrente, enquanto há locais onde as gestões remontam a mais de uma década, com lideranças que foram reconduzidas a múltiplos mandatos consecutivos. Esta diversidade temporal indica a existência de diferentes dinâmicas regionais, onde fatores como continuidade de políticas, estabilidade institucional ou até a falta de renovação de lideranças exercem influência direta.

Ao serem questionados a respeito da importância da implementação do PRT, os interlocutores reconheceram que o Programa é um elemento chave para o desenvolvimento das regiões turísticas de Pernambuco, especialmente em localidades com infraestrutura limitada. A entrevistada S destacou que "foi um acerto do governo federal, até porque a gente tem muitos municípios que não têm, vamos dizer assim, equipamentos suficientes para receber o turista, mas que têm muitos atrativos, muita cultura". Esta percepção evidencia que, apesar das limitações estruturais em cada localidade, a gestão compartilhada do PRT atua como uma ferramenta integradora, permitindo o aproveitamento das riquezas locais, mas também se configurando como um caminho para combater desigualdades históricas, corroborando a ideia de Cruz (2005), na geração e distribuição de receitas nas comunidades.

O entendimento de uma ideia central do PRT pode ser traduzido na afirmação da entrevistada J quando esta diz que “fez com que a gente, literalmente, quisesse se conectar", reforçando o fato da oportunização de uma rede de colaboração para o planejamento integrado, por exemplo, na criação de roteiros turísticos intermunicipais, como mencionado pela entrevistada S: "Se vocês juntam isso aqui, vai dar liga. Porque só isso aqui a gente não consegue trazer gente de Recife, gente de Petrolina. Mas se a gente juntar estas duas, três coisas aqui, a gente faz um roteiro bacana e a gente começa a construir juntos.". Através desta cooperação, um cenário citado por Beni (1999) ao destacar o papel do turismo para a coesão econômica e social em regiões periféricas, os municípios conseguem unir seus diferentes recursos, como cultura e infraestrutura, tornando-se mais atrativos no mercado turístico tão competitivo.

A importância do Programa, no entanto, ainda não é compreendida por muitos gestores, como afirmou a interlocutora O: "As prefeituras não sabem o que é isso. O que é isso, PRT? Que bicho é esse?", se queixando da falta de sensibilização que se estende em muitas secretarias municipais, onde a qualificação dos gestores é frequentemente deficiente, resultando em uma abordagem limitada das políticas turísticas. Para a entrevistada, “é difícil colocar essa questão do PRT na cabeça dos prefeitos e secretários como importante”, sendo fundamental que o governo do estado enfatize esta relevância em reuniões frequentes, para suscitar uma motivação na implementação efetiva das propostas.

Além da falta de entendimento, há um desafio significativo de ordem cultural, na visão reducionista do turismo que se concentra apenas na realização de eventos e festividades, situação criticada pela entrevistada S, que observa que em diversos locais "a política de turismo municipal se detém a fazer festa", canalizando recursos exclusivamente para este fim, o que acaba não trazendo benefícios sustentáveis para a economia local. O entrevistado D complementa esta visão ao afirmar que "a política pública do turismo é muito grande, é muito extensa, é muito vasta", enfatizando a necessidade de diversificação das ações e investimentos em formação e infraestrutura. Afinal, como observado por Santos (2016), o turismo requer um olhar atento para seus impactos de diversos níveis, como ambiental, sociocultural e econômico.

Os relatos dos entrevistados refletem um panorama desafiador em relação à continuidade e à eficácia da gestão turística em Pernambuco, especialmente no contexto de mudanças administrativas. A rotatividade de gestores, como observado por vários entrevistados, gera descontinuidade em projetos e iniciativas que, apesar de estarem dando certo, são frequentemente abandonados em razão de uma nova gestão. O entrevistado I destaca que "entra governo, sai governo e há uma certa descontinuidade de programas que estão dando certo", evidenciando como esta situação pode comprometer o desenvolvimento turístico do estado. Esta falta de continuidade é vista como um dos principais obstáculos para a gestão pública eficiente na área do turismo.

Ademais, a politização excessiva das gestões locais e a rivalidade entre municípios, situação agravada no interior do estado, também criam um ambiente adverso para a colaboração e o planejamento conjunto, como a entrevistada S observa: "as próprias regiões não sabem onde querem chegar e ainda existe muito essa questão de uma competir com a

outra". A rivalidade política entre partidos, especialmente durante períodos eleitorais, gera um clima de desconfiança que impede o desenvolvimento de uma visão compartilhada e colaborativa entre os municípios vizinhos. Esta fragmentação política e a falta de um planejamento estratégico conjunto são vistas como entraves significativos ao progresso das regiões, tornando o cenário ainda mais complexo para os gestores que desejam implementar melhorias eficazes.

Outro ponto levantado diz respeito à escolha inadequada de gestores para as secretarias de turismo, que muitas vezes são ocupadas por pessoas sem formação ou experiência na área. Em alguns casos não se vê o turismo como pasta estratégica de desenvolvimento territorial, sendo supérfluo na visão da gestão pública. Neste sentido, a entrevistada J exemplifica que "eles não são, a maioria deles, da área. Portanto, não são qualificados", o que resulta em uma falta de sensibilidade e compreensão das necessidades do setor. O interlocutor I ainda fala sobre a importância de ter turismólogos à frente das gestões: "cada prefeitura deveria ter como gestor de turismo um turismólogo, uma pessoa que tenha passado pela academia, e conhece todos os trâmites". Este último se apresenta como um caminho promissor para que as políticas sejam tratadas com a seriedade e o conhecimento técnico que o setor demanda.

Os entrevistados expressam insatisfação com a falta de políticas públicas que alcancem de forma eficaz as regiões do interior de Pernambuco. O entrevistado K relata que houve uma "queixa quase unânime dos representantes do interior" em relação à ausência de ações da Secretaria de Turismo de Pernambuco e da EMPETUR nestas áreas, evidenciando uma percepção de abandono em relação ao potencial turístico fora do litoral. O entrevistado reforça a necessidade de se “ter mais momentos com os interlocutores, para a gente poder trabalhar mais as ideias, ouvir mais as dificuldades, quais são as dificuldades a serem enfrentadas por alguns municípios”, sugerindo também a implantação de agências regionais do órgão estadual de turismo a fim de que haja uma melhor compreensão e atendimento das necessidades dos destinos mais afastados dos principais centros econômicos.

Também foi apresentada a falta de alinhamento entre as políticas públicas de turismo em nível federal e estadual, ressaltando a necessidade de maior integração entre elas. A respeito disso, a entrevistada O levanta o questionamento: "Para que vai inventar roda? O Estado já está dividido turisticamente". Para isto, foi solicitado a realização de encontros

constantes com interlocutores regionais, pois estes percebem que muitas ações governamentais não priorizam a Política Nacional de Turismo, que estabelece o PRT como uma ferramenta de governança territorial. Este descompasso entre as políticas dificulta a implementação eficaz do PRT e enfraquece a governança regional.

Em suma, a descentralização da gestão do turismo no âmbito do PRT em Pernambuco revela uma complexa dinâmica entre as realidades regionais nas instâncias de governança. Embora o PRT tenha sido reconhecido como uma ferramenta essencial para a cooperação entre os municípios, a falta de qualificação e sensibilização por parte de alguns dirigentes, e a descontinuidade política, são apresentadas como questões que comprometem a eficácia do Programa. A rivalidade entre municípios, a politização excessiva das gestões e a escolha inadequada de gestores agravam os desafios. No entanto, uma visão compartilhada e estratégica que contemple as especificidades de cada região, impulsionada por um acompanhamento mais ativo da gestão estadual, faz vislumbrar o alcance do pleno potencial do Programa no estado.

ARTICULAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS E FORMAÇÃO DE REDES E PARCERIAS

A fim de permitir a troca de experiências, a construção de rotas turísticas intermunicipais, existe uma opinião unânime entre os entrevistados sobre a importância de realizar reuniões itinerantes, além de visitas técnicas, nos municípios que desenvolvem ações do Programa, fato exemplificado quando o entrevistado G diz que “a gente fez uma logística aqui danada para visitar todo mundo, conhecer a realidade de todo mundo, para poder ter uma ideia do que a gente queria para a nossa região.” Desta forma, em algumas regiões turísticas foi possível identificar um esforço contínuo sendo despendido pelos interlocutores para reunir os municípios componentes, seja presencialmente ou de forma virtual. Apesar da popularidade dos encontros remotos, que se intensificaram após a pandemia, muitos ainda resistem ao formato, dando preferência às reuniões presenciais, pois acreditam que promovem um maiorenvolvimento. O entrevistado E reforça esta preferência, afirmando: "Eu ainda gosto do lado pessoal, que eu acho que envolve mais", mas lamenta a dificuldade para viabilizá-los.

Na região do entrevistado D, que envolve destinos indutores do território metropolitano do Recife, a participação conjunta ainda é um desafio. Apesar de seus respectivos Conselhos de Turismo funcionarem bem, sendo um espaço de efetiva interlocução com a sociedade civil e aproximação com a iniciativa privada, o entrevistado lamenta que "entre as três cidades, mais uma vez, não tem" uma colaboração adequada. O interlocutor chega a questionar se o modelo de gestão compartilhada realmente consegue atender às necessidades da região, caso este cenário se perpetue. Tendo em vista a falta de interesse dos grandes empresários do setor, além da comunicação inexistente entre gestores dos municípios, um caminho apresentado pelo próprio entrevistado seria trazer um “comerciante de uma agência pequena, alguém de turismo criativo [...] de repente que queira tocar isso e com sangue no olho”.

Apesar destes obstáculos, nem todas as regiões enfrentam o mesmo nível de dificuldade para mobilizar seus atores públicos, privados e sociais. As parcerias estabelecidas entre essas três esferas são vistas como vantajosas tanto para turistas quanto para moradores, conforme apontado por Gastal e Moesch (2007). O entrevistado F destaca o sucesso da sua região turística na participação ativa em eventos e ações conjuntas, como “o primeiro famtour pós-pandemia e a primeira marcha de secretários do turismo do Brasil”. Segundo ele, "a nossa região turística, ela está à frente, sem falsa modéstia", com participação efetiva de todos os envolvidos. Isso demonstra que, embora existam desafios, a regionalização ainda possui grande potencial e pode ser implementada com sucesso quando os atores estão sensibilizados e comprometidos para colaborar com a estruturação mútua.

A respeito da importância do PRT na articulação de atores sociais, o entrevistado B evidencia o trabalho de turismo de base comunitária realizado em sua região, em parceria com uma fundação cultural que contribuiu para aumentar o tempo de permanência dos visitantes no município, antes restrito a um "turismo de passagem". Além disso, o PRT fomentou o fortalecimento de tradições culturais, como a atuação dos mestres do couro, cuja arte foi herdada de gerações e tem profunda conexão com figuras históricas, como Luiz Gonzaga. Este movimento impactou diretamente as comunidades locais, transformando-as em novas rotas turísticas e melhorando a infraestrutura, como estradas que passaram a receber mais atenção. A valorização do patrimônio cultural e natural, como as pinturas rupestres, também foi impulsionada, demonstrando o efeito abrangente do PRT na promoção

e preservação dos ativos locais, além de melhorar a qualidade de vida das populações envolvidas.

Em várias regiões de Pernambuco, a governança regional tem oportunizado de forma crucial o fortalecimento de parcerias estratégicas, promovendo a articulação entre os setores privado, público e a sociedade civil, como apontam Coutinho e Nóbrega (2019). Neste contexto, o SEBRAE foi mencionado por diversos interlocutores, sendo fundamental na promoção de iniciativas voltadas para o turismo, oferecendo suporte técnico, sensibilização e qualificação para as regiões, independente do seu estágio atual de desenvolvimento turístico. A entrevistada O destacou a importância do SEBRAE no fortalecimento das instâncias, mencionando o “Conexão Litoral Sul”, um movimento que registrou a marca "Rota 60", além de fomentar o empreendedorismo dos municípios na região. Além disso, a entidade tem conseguido aproximar a iniciativa privada da gestão compartilhada, algo que, segundo a mesma entrevistada, é fundamental para o sucesso do Programa: “A gente tem essa dificuldade de trazer para perto da instância o privado, que a gente sabe que se não está o privado, não anda as coisas”.

Ainda sobre o apoio direto à estruturação das instâncias de governança, o SEBRAE também atua enviando consultores para trabalhar em regiões estratégicas, identificando potenciais turísticos e os apresentando para os atores locais. Como ressaltou a entrevistada S, "o SEBRAE não está sentado, ele é móvel. Ele sobe serra, desce serra, se rasga no mandacaru, se queima nas urtigas", demonstrando a presença ativa da instituição no campo, promovendo a valorização e desenvolvimento do turismo mesmo em regiões mais distantes. Estas parcerias com o SEBRAE e outras instituições como o SENAC e o SENAR têm possibilitado não apenas a melhoria dos serviços turísticos, mas também o aumento de oportunidades de renda, mostrando a importância de uma governança integrada e bem estruturada para o fortalecimento do turismo regional.

O modelo de gestão proposto pelo PRT é apontado pelos entrevistados como importante na construção de credibilidade para as regiões, uma vez que envolve múltiplos atores e “quando existe a questão de um órgão com mais de uma cidade, com vários atores, tem mais confiabilidade”, na visão do entrevistado B. Assim, o PRT fortalece as estruturas de governança regional, integrando esforços públicos e privados para uma gestão mais eficaz e descentralizada do turismo. No entanto, como destacou o entrevistado T, a operação da

atividade depende diretamente da iniciativa privada, que possui um papel insubstituível, enquanto o poder público deve atuar como facilitador, garantindo infraestrutura e apoio, mas sem assumir funções centrais da atividade:

> sempre irão mudar os atores públicos, os privados não, porque quem opera o turismo é a iniciativa privada. Poder público não tem hotel, poder público não tem agência de viagem, poder público não é condutor nem guia de turismo, poder público não tem restaurante, a não ser cozinha comunitária, né? Então, quem opera o turismo é a iniciativa privada, os maiores interessados são eles, quem sabe quais são as dificuldades, são eles, quem sabe onde calar a perta, são eles, quem tem que demandar, são eles, e cabe ao poder público participar, estar junto, atuar, gerar a infraestrutura, fazer a infraestrutura. (ENTREVISTADO T)

Embora o PRT busque criar condições para o fortalecimento da governança público-privada, e a participação ativa do setor privado seja considerada essencial para o sucesso das atividades turísticas, ainda existem desafios em relação ao engajamento destes. A resistência do setor privado é em parte explicada pela ausência de resultados tangíveis e pela frustração com a gestão pública, reflexo de uma cultura de dependência das administrações públicas e da saturação dos empresários em participar de reuniões sem observar mudanças significativas. A crítica aponta para a necessidade de maior organização e planejamento, como destaca a entrevistada S, que sugere que "se tivesse, na realidade, um planejamento do que se vai fazer, seria muito mais fácil sentar e dizer: as ações que a gente vai fazer para atingir essa meta".

Apesar dos desafios, algumas regiões têm avançado significativamente na integração com o setor privado. A criação da Associação de Desenvolvimento Turístico e Cultural na região Serras e Artes de Pernambuco, a única formalizada em todo o estado, demonstra o compromisso com a profissionalização da gestão turística. A exigência definida em estatuto de participação do trade turístico em pé de igualdade com o setor público, com 50% de representantes de cada lado, evidencia que a iniciativa privada pode ser parceira efetiva nas ações regionais. Este modelo de cooperação tem gerado resultados positivos, com empresas e até bancos, como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste, se envolvendo diretamente em projetos turísticos ao longo do estado, oferecendo linhas de crédito e apoio financeiro para o desenvolvimento do turismo local.

Em resumo, embora algumas regiões tenham avançado no estreitamento da relação entre as três esferas, outras ainda enfrentam dificuldades significativas, como a falta de engajamento do setor privado e a ausência de comunicação efetiva entre os gestores

municipais. A mobilização de atores e a realização de reuniões itinerantes têm sido vistas como estratégias eficazes para promover a integração regional, mas a resistência ao formato remoto e a ausência de planejamento concreto dificultam avanços em algumas localidades. Porém, exemplos de sucesso, como o fortalecimento do turismo de base comunitária e a atuação proativa de instituições como o SEBRAE, demonstram que é possível criar redes de cooperação.

GESTÃO COMPARTILHADA DA CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA VISÃO DE FUTURO DO TURISMO REGIONAL

O desenvolvimento de planos estratégicos para as regiões turísticas ainda é uma área deficitária, com o foco atual estando na formalização das IGRs, segundo os próprios interlocutores, e na superação da integração deficiente entre os municípios. Nas regiões onde já existe um esboço do plano estratégico, a falta de recursos financeiros se destaca como o principal obstáculo para sua implementação. Como enfatiza a entrevistada C: “A gente tem vontade. A gente não tem o capital para poder fazer o nosso plano estratégico em médio, curto e longo prazo.” Em contrapartida, algumas regiões estão avançando na construção de planos de ação, mas mesmo nessas, predomina a percepção de que a formalização deve preceder qualquer planejamento estratégico mais robusto.

Grande parte dos entrevistados destacam que a formalização das instâncias de governança regionais, por meio da criação de CNPJ, é uma ação fundamental para garantir maior autonomia e viabilizar parcerias através de convênios com outras entidades. Segundo o entrevistado I, essa formalização permitiria que as regiões tivessem "vida própria", embora a falta de articulação entre os municípios, novamente, seja um impeditivo à implementação deste processo. Por outro lado, muitos entrevistados apontam o custo elevado de manter um CNPJ, que envolve despesas com contador, advogados e impostos. A entrevistada C, por exemplo, questiona a viabilidade de um CNPJ enquanto não houver apoio financeiro garantido: “Hoje, não dá certo. Se tiver emendas que venham positivas do Estado e do Ministério, sim”. Um caminho seria a iniciativa privada assumir um protagonismo na formalização, mas há resistência por parte do empresariado, que prefere ocupar papéis de apoio.

Já a respeito da importância da avaliação e monitoramento, observa-se que, sem instrumentos formais de mensuração, os interlocutores regionais têm dificuldade em avaliar o impacto de suas ações e de ajustar estratégias para o desenvolvimento contínuo. A necessidade de um acompanhamento sistemático, com dados atualizados e metodologias científicas, é fundamental para garantir que as iniciativas tomadas realmente contribuam para o desenvolvimento regional sustentável. De acordo com Faria (2005), a avaliação contínua de políticas públicas é crucial para sua efetividade, enquanto Beni (1998) enfatiza que o desenvolvimento sustentável é um processo de longo prazo, exigindo uma atenção contínua e ajustes estratégicos conforme novos desafios surgem.

Em quase todas as regiões, o acompanhamento das atividades é feito de maneira informal, sem instrumentos científicos de avaliação. Em termos de dados e estatísticas para o monitoramento, as IGRs enfrentam uma escassez significativa neste sentido. Esta falta de dados dificulta a criação de indicadores concretos para monitorar o progresso das iniciativas. A entrevistada O lamentou a falta de dados locais, explicando que as regiões turísticas dependem de informações fornecidas por órgãos externos, como o IBGE e a EMPETUR. Além disso, o entrevistado Q reforçou a necessidade de realizar consultas e pesquisas para fundamentar as ações: “A gente está escasso desse método de informação, que é muito importante para que a gente possa trabalhar em cima desses dados.” Assim, o monitoramento eficaz é uma área que requer maior atenção e investimentos para garantir uma gestão mais precisa e orientada por evidências.

Em síntese, foi possível notar que nas regiões turísticas de Pernambuco ainda não foi implementado o planejamento estratégico devido, em alguns casos por falta de capital, em outros pelo fato das gestões ainda estarem na fase de sensibilização e mobilização das suas regiões. Também é importante destacar que muitos interlocutores ainda possuem importantes questionamentos a respeito do melhor formato para formalização de suas instâncias de governança regional, embora este seja um processo defendido com unanimidade em todo o estado. Porém, é importante que as instâncias de governança regional caminhem para uma o desenvolvimento de uma visão de futuro que possa, de fato, ser implementada de maneira eficiente e sustentável. A formalização deve ser um meio para alcançar maior autonomia, articulação e capacidade de atrair investimentos, mas ela precisa

estar fundamentada em um processo contínuo de avaliação e ajuste, em sintonia com as particularidades de cada região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou avaliar a gestão compartilhada no âmbito do referido Programa em Pernambuco, revelando uma gestão compartilhada com avanços pontuais na interlocução das esferas participantes do turismo, mas marcada por desafios significativos na qualificação e continuidade de gestores, parco planejamento estratégico, impedindo a efetividade do Programa. Conclusivamente, a avaliação da gestão compartilhada do PRT em Pernambuco pode ser considerada como negativa.

O estudo focou em três aspectos centrais: a descentralização da gestão do turismo, a articulação de atores sociais e a formação de redes e parcerias, além da gestão compartilhada da visão de futuro do turismo nas regiões. A partir dos dados coletados por meio de entrevistas com interlocutores e representantes da iniciativa privada, observou-se que o PRT é reconhecido como uma ferramenta essencial para a cooperação entre municípios, contribuindo para a valorização e promoção das potencialidades turísticas locais. No entanto, a sua efetividade ainda enfrenta obstáculos significativos.

A descentralização da gestão do turismo, proposta pelo Ministério do Turismo (MTur) desde sua fundação, buscou levar autonomia às regiões turísticas de Pernambuco através das instâncias de governança, mas também evidenciou a existência de descompassos entre os diferentes territórios. Com grande parte das IGRs sendo encabeçadas pelo setor público, foi identificada uma heterogeneidade na duração das gestões e a falta de qualificação específica dos gestores foram apontados como fatores que comprometem a eficácia e o desenvolvimento do Programa. Além disso, o desafio de sensibilizar gestores municipais para a importância do turismo como um vetor estratégico de desenvolvimento regional e a falta de uma visão integrada entre os municípios indicam a necessidade de uma atuação mais próxima por parte do governo estadual para promover um alinhamento estratégico entre as regiões.

Com relação à articulação de atores sociais e formação de redes e parcerias, o estudo evidenciou que, embora existam exemplos de sucesso, como as parcerias com instituições como o SEBRAE e o fortalecimento de instâncias de governança regional, o engajamento do

setor privado ainda é limitado em muitas regiões. A resistência de empresários e a falta de resultados concretos decorrentes da gestão pública ineficaz foram mencionadas como fatores que dificultam a integração público-privada. No entanto, em regiões onde houve um maior comprometimento e articulação, os benefícios foram evidentes, com o surgimento de novas rotas turísticas e a participação conjunta em eventos nacionais.

Nesta pesquisa, os resultados mostram também que a gestão compartilhada da construção e implementação da visão de futuro do turismo nas regiões é outro ponto crít ico. A falta de um planejamento estratégico claro, a fragilidade dos processos de monitoramento e avaliação, e a descontinuidade de políticas públicas foram frequentemente apontadas como entraves para vislumbrar um desenvolvimento sustentável do turismo em Pernambuco. A fragmentação política, a rivalidade entre municípios e a ausência de uma visão comum também dificultam o avanço de iniciativas regionais integradas. Apesar disso, exemplos de mobilização e cooperação, como a criação de associações de desenvolvimento e a formalização de parcerias com o setor privado, mostram que a construção de uma visão compartilhada é possível e pode gerar resultados significativos para o turismo regional.

A respeito das limitações desta pesquisa, é possível destacar a indisponibilidade dos representantes da única região turística – Território da Poesia e da Cantoria – que não pôde contribuir para este estudo, o que restringiu a compreensão integral do impacto do PRT em todo o estado. Além disso, a amostra incluiu um número limitado de agentes da iniciativa privada, o que impediu uma análise mais completa da visão deste grupo em relação à gestão compartilhada do Programa. Uma investigação futura que envolva mais representantes da sociedade civil organizada e empresários locais poderia enriquecer as conclusões, fornecendo um panorama mais equilibrado entre as três esferas principais envolvidas no turismo.

Para pesquisas futuras, também se sugere a realização de estudos comparativos com outros estados do Nordeste. Esta análise permitiria identificar semelhanças e diferenças nos resultados, além de mapear boas práticas que poderiam ser replicadas em Pernambuco. Seria igualmente relevante investigar como o PRT tem sido implementado em destinos indutores, particularmente em grandes capitais do Brasil, que, em teoria, possuem uma estrutura de turismo mais consolidada e independente.

REFERÊNCIAS

Bardin, L. (1994). *Análise de conteúdo*. Edições Setenta.

Beni, M. C. (1999). *Política e estratégia do desenvolvimento regional: planejamento integrado e sustentável do turismo*. Revista Turismo Em Análise, 10(1), 7-17. https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v10ilp7-17.

Beni, M. C. (1998). *Análise estrutural do turismo*. SENAC.

Candiotto, L. Z. P., & Bonetti, L. A. (2015). *Trajetória das Políticas Públicas de Turismo no Brasil*. Revista TURyDES: Turismo y Desarollo Local, 8(19), Artigo ISSN 1988-5261. http://www.eumed.net/rev/turydes/19/politicas.html.

Castrogiovanni, A. C. (2013). *Turismo, organização e reconstrução do espaço urbano contemporâneo*. Revista Rosa dos Ventos, 5 (3), 381-389.

Coutinho, A. C. A., & Nóbrega, W. R. de M. (2019). *Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea*. Revista Brasileira De Pesquisa Em Turismo, 13(3), 55–70. https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1543.

Cruz, R. de C. A. da. (2005). *Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado*. Geosul, 20(40), 27-43. Recuperado de http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13234/12254.

De Melo, J. E. (Org.). (2013). *A EMPETUR em 4 décadas: a história da Empresa de Turismo de Pernambuco S/A sob vários olhares*. Tarcisio Pereira.

Dinis, C. F. D., & Costa, R. A. da. (2014). *Intervenção do setor público em turismo e avaliação de políticas públicas*. Revista Turismo & Desenvolvimento, 3(21/22), 397-407.

Elliott, J. (1997). *Tourism: politics and public sector management*. Routledge.

Faria, C. A. P. de. (2005). *A política da avaliação de políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 20, 97-110. https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007.

Gastal, S., & Moesch, M. (2007). Turismo, políticas públicas e cidadania. Aleph.

Holloway, J. (1994). *The business of tourism*. Longman.

Lopes, L. E. D. (2013). *Desenvolvimento regional e turismo: Uma análise do Programa de Regionalização do Turismo no Destino Indutor João Pessoa* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual da Paraíba]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações.

Manzini, E. J. (1990/1991). *A entrevista na pesquisa social*. Didática, 26/27, 149-158.

Ministério do Turismo. (2011). *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo –Roteiros do Brasil – Resumo Executivo*.

Ministério do Turismo. (2024). *Novo Plano Nacional do Turismo*.

Ministério do Turismo. (2013). *Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes*.

Ministério do Turismo. (2022). *Programa de Regionalização do Turismo Novo Ciclo: Diretrizes*.

Nascimento, V. L. Q. (2015). *Políticas públicas de turismo na Amazônia brasileira: sua ascensão às agendas do Amazonas e do Pará* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Pará]. Repositório Institucional da UFPA. https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7782.

Nóbrega, P. L. A. (2023). *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo no litoral norte de Pernambuco* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco]. Repositório Digital da UFPE. https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/53853.

Rodrigues, S. L., & Souza, M. (2015). *O papel das governanças na regionalização do turismo*. Revista Brasileira de Ecoturismo, 8(2), 234-250.

Rua, M. das G. (2009). *Políticas públicas*. Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina.

Santos, S. R. dos. (2016). *Revisitando conceitos sobre políticas públicas e gestão do turismo em cidades*. Revista De Turismo Contemporâneo, 4(2). https://doi.org/10.21680/2357-8211.2016v4n2ID8709.

Santos, S. R. (2015). *Paisagem solidária: indicadores de sustentabilidade urbana em área turística funcional do centro histórico de São Luís, Maranhão* [Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Paraná].

Schmitter, P. C. (1965). *Reflexões sobre o conceito de "política"*. Revista de Direito Público e Ciência Política, 8(2), 45-60.

Souza, C. (2006). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, 1, 20-45.