



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PROPGPq
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA - CCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PROPGEO**

LAURA MARY MARQUES FERNANDES

**O CEARÁ TURÍSTICO: POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA NOS
DESTINOS INDUTORES**

**FORTALEZA – CEARÁ
2014**

LAURA MARY MARQUES FERNANDES

O CEARÁ TURÍSTICO: POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA NOS
DESTINOS INDUTORES

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Geografia.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Luzia Neide M.T. Coriolano

FORTALEZA – CEARÁ

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Fernandes, Laura Mary Marques Fernandes.

O Ceará Turístico: política de regionalização e governança [recurso eletrônico] / Laura Mary Marques Fernandes Fernandes. - 2014.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 361 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Tese (doutorado) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2014.

Área de concentração: Território, Sociedade e Cultura.

Orientação: Prof.^a Ph.D. Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano.

1. Turismo. 2. Regionalização. 3. Governança. 4. Destino indutor. I. Título.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA - CCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



FOLHA DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: "O CEARÁ TURÍSTICO: POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA NOS DESTINOS INDUTORES"

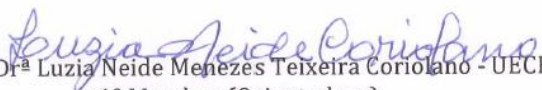
Data da Defesa: 08/08/2014

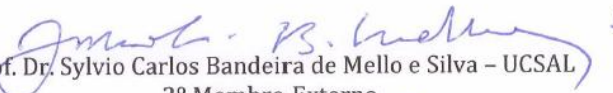
Nome da Autora: Laura Mary Marques Fernandes

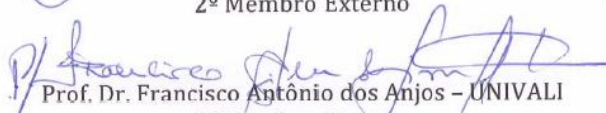
Nome da Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano (UECE)

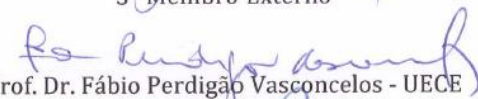
Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia – CCT/UECE, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Geografia, Área de Concentração: Análise Geoambiental e Ordenação do Território nas Regiões Semi-Áridas e Litorâneas.

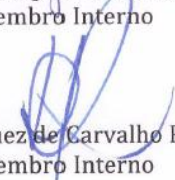
BANCA:


Prof^ª. Dr^ª Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano - UECE
1º Membro (Orientadora)


Prof. Dr. Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva – UCSAL
2º Membro Externo


Prof. Dr. Francisco Antônio dos Anjos – UNIVALI
3º Membro Externo


Prof. Dr. Fábio Perdigão Vasconcelos - UECE
4º Membro Interno


Prof. Dr. Daniel Rodriguez de Carvalho Pinheiro - UECE
5º Membro Interno

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese à minha mãe, Luiza Marques.

Ao meu filho, Pedro Marques Costa.

À Profa. Dra. Luzia Neide Coriolano, minha orientadora.

AGRADECIMENTOS

O Doutorado foi antecedido por mudanças intensas na minha vida. Realização de um sonho foi também período que tornou gestos de apoio e atenção mais preciosos. Sou grata a todos que me ajudaram, me torno ainda mais confiante nessa força que chamo de Deus e mantenho a inquietação em aprender. Sou muito grata:

À minha mãe Luiza, uma das melhores pessoas que conheço, pelo amor, apoio e incentivo.

Ao meu filho Pedro, tesouro que não me pertence, por simplesmente existir.

Às minhas irmãs Fernanda e Cristine pelas palavras de incentivo. Tudo tem uma história, assim agradeço ao meu irmão George que muito me ajudou no Mestrado construindo o caminho na produção da pesquisa científica que me trouxe ao Doutorado.

Aos meus sobrinhos, João, Ana Luiza e Matteo. Vidas que se iniciam, são fontes de inspiração.

À minha orientadora, Profa. Dra. Luzia Neide Coriolano pela dedicação ao trabalho de orientação. Muito obrigada Professora, pelos ensinamentos, por destacar minhas qualidades positivas. Obrigada pela solidariedade, amizade e confiança. Meu respeito e admiração.

Aos amigos e todas as pessoas que em algum momento me ajudaram, direta ou indiretamente, no período do Doutorado, especialmente: Jean François, Adriana, Ana Célia, Ana Clévia, Ana Cristina, Ana Maria, Clódio, Colombo, Conceição, Fred, Jefferson, Juraci Gutierres, Lena, Marcelo, Maria Élia, Nilson, Pedro Sérgio, Rafael, Rebouças, Rosaline, Rozania, Tereza Neuma e Tiago.

Ao caro Tomaz Joca Noleto, pela amizade desinteressada, pela presença constante, pela serenidade e muitas risadas nos poucos momentos de lazer.

Ao Sr. Manuel Coriolano e Fábio Coriolano pela cordialidade com que me recebem na residência da família.

Aos professores Eustógio Dantas, Paulo Henrique Oliveira, Horácio Frota, Hildemar Brasil e Ana Araújo pelas críticas e sugestões feitas ao projeto de tese.

Aos professores Daniel Pinheiro, Everaldo Melazzo e Fábio Perdigão pelas contribuições em sala de aula e tratamento cordial.

Aos professores da banca examinadora da tese que aceitaram o convite para este momento tão importante para mim, e certamente, para minha orientadora, pois sou sua primeira doutoranda: Agileu Gadelha, Clerton Martins, Daniel Pinheiro, Fábio Perdigão, Francisco dos Anjos, Maione Cardoso e Sylvio Bandeira de Mello.

Aos profissionais e funcionários das instituições com quem obtive documentos e informações.

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico- FUNCAP pela concessão da bolsa de estudo.

À Júlia e Adriana da secretaria do PROPGEIO pela habitual cordialidade e presteza.

Aos entrevistados, sem eles a tese não se efetivaria.

RESUMO

O espaço geográfico cearense torna-se locus de turismo e de políticas públicas que incentivam o desenvolvimento da atividade. Neste estudo parte-se da premissa que o turismo gera territorialidade de forma desigual no espaço geográfico cearense e é prática social e atividade socioeconômica que ocasiona transformações diversas nas regiões turísticas. É fenômeno socioeconômico com conteúdo material e simbólico, atividade recente com produção científica que leva à atualização de conceitos e que na regionalização do turismo a governança é proposta de democratização na gestão pública e possibilita a socialização da política. A tese trata da governança nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional do Ceará: Fortaleza, Aracati, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda. Tem como objetivo principal estudar a governança no processo de regionalização por meio das instâncias de governança locais: os grupos gestores dos destinos indutores. Também são objetivos da tese identificar que papéis os grupos gestores têm desempenhado nas políticas públicas de turismo nos destinos indutores e nas regiões turísticas, conhecer desafios, contribuições, dificuldades e conflitos que os grupos gestores enfrentam para efetivação da governança pela regionalização. Buscou-se realizar estudo crítico, encontrar as determinações e contradições inerentes ao fenômeno estudado, entendendo que a relação entre sujeito investigador e investigado se inicia na escolha do problema. Realizaram-se revisão de literatura, pesquisa documental, entrevistas e aplicação de questionários. Os resultados da pesquisa revelaram que é possível avançar na governança apesar da desarticulação dos grupos gestores em consequência de mudanças político-administrativas. E ainda que as dificuldades na efetivação da governança estão relacionadas ao pouco reconhecimento dos governos às instâncias de governança e que a estratégia de destino indutor regional não produziu os resultados pretendidos pela política. Deste modo, verificou-se a confirmação das hipóteses da tese: o incremento da governança é incipiente, os investimentos se concentram na implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços voltados ao turismo, a despeito de ainda existirem muitas deficiências nos destinos indutores; os grupos gestores foram instituídos para descentralizar o poder de decisão relacionado ao turismo, mas não conseguem atuar da forma pretendida, os grupos gestores dos destinos indutores são instituídos, mas não se mantêm articulados e pouco contribuem para o desenvolvimento do turismo nas regiões do Ceará. Conclui-se que a efetivação da regionalização e da governança necessita de direcionamento e de realizações. A estrutura de governança proposta implica compatibilizar a autonomia das instâncias de governança, legitimar politicamente esses sujeitos e definir instrumentos que dificultem a mudança de encaminhamento da organização da governança a cada eleição. Para ocorrer o desenvolvimento regional são necessários planos e projetos regionais e não apenas priorização de destinos indutores.

Palavras-chave: Turismo. Regionalização. Governança. Destino indutor. Grupo gestor.

ABSTRACT

Ceara's geographic area becomes a space for tourism and public policies that stimulate growth of this activity. We started with the premise that tourism generates territoriality in an uneven way in Ceara's geographic area; that it is a social practice and a socio-economic activity which causes various changes in the tourism regions, a socio-economic phenomenon with symbolic and material content, a recent activity with scientific production that leads to renewing concepts and that, in the process of regionalizing, governance is a way to democratise public management and to make possible socialisation of politics. The thesis deals with governance of the inductors destinations of regional development of tourism in the state of Ceara: Fortaleza, Aracati, Jijoca de Jericoacoara and Nova Olinda. The main objective is to study the governance of inductors destinations in the regionalization process. Also identify the role of managers groups in tourism policies in inductors destinations and tourist areas. Knowing the challenges, contributions, difficulties and conflicts that such organizations face in the execution of governance. We attempted to realize a critical study, to find the determinations and contradictions inherent to the subject studied, understanding that the relation between the research subject and investigated subject begins with the selection of the problem. We realized literature reviews, document research and interviews. The results of the study revealed that it is possible to progress in the governance; it also showed that they disarticulate due to politico-administrative changes, that difficulties in the application of governance are related to the low level of recognition of governments for the managers groups and that the regional destinations inductors strategy did not produce the results intended by the political establishment. Thus, we verified the confirmation of our hypotheses: although many deficiencies still exist in the inductors destinations, investments are being concentrated upon the infrastructures, equipments and services related to tourism, while the increase of governance is incipient, managers groups were established to decentralize of decision making power, but fail to work as intended managers groups inductors destinations are established but not maintained articulated, their contribute to the development of tourism in the regions of Ceará is not significative. The realization of regionalization and governance needs direction and accomplishments, and the proposed governance structure implies making compatible the autonomy of managing organs, to legitimize these subjects in a political way, to determine ways that could hamper the governance structure policy changes with each election. To occur regional development projects and regional plans are necessary on a regional level and not only for inductors destinations.

Key-words: Tourism. Regionalization. Governance. Inductor destination. Managers groups.

LISTA DE SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABEOC	Associação Brasileira das Empresas de Eventos
ABIH	Associação Brasileira da Indústria Hoteleira
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ACETER	Associação Cearense do Turismo no Espaço Rural e Natural
AMHT	Associação dos Meios de Hospedagem e Turismo do Ceará
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIT	Feira Internacional de Turismo de Milão
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNTM	Brazil National Tourism Mart
BTL	Bolsa Turismo de Lisboa
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEC	Centro de Eventos do Ceará
CEDE	Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico
CIC	Centro Industrial Cearense
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EMCETUR	Empresa Cearense de Turismo

ENANPEGE	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia
FC&VB	Fortaleza Convention and Visitors Bureau
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FITUR	Feira Internacional de Turismo de Madrid
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IDS-R	Índice de Desenvolvimento Social de Resultado
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Arquitetônico Nacional
IPLANCE	Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará
<i>ISIC</i>	<i>International Standard Industrial Classification</i>
ITB	Feira Internacional de Turismo de Berlim
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTur	Ministério do Turismo
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIM	Organização Internacional para as Migrações
OMT	Organização Mundial do Turismo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDTIS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PLAMEG	Plano de Metas Governamentais
PNC	Programa Nordeste Competitivo
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PRODETUR	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo
PRODETURIS	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Litoral do Ceará
PROURB	Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
Redturs	Rede de Turismo Comunitário da América Latina
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEP	Secretaria de Portos
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará
SETUR	Secretaria do Turismo do Ceará
SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza

SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Turisol	Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário
UHs	Unidades Habitacionais
UIOOT	União Internacional dos Órgãos Oficiais de Turismo
USTTA	<i>United States Travel and Tourist Administration</i>

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Centro de Eventos do Ceará - CEC	38
Figura 2: Bondinho de Ubajara, CE.....	47
Figura 3: EMCETUR, Fortaleza.....	47
Figura 4: Orla marítima de Fortaleza.....	48
Figura 5: Aeroporto Internacional de Fortaleza - Pinto Martins	52
Figura 6: Aeroporto de Cruz nas proximidades de Jericoacoara.....	57
Figura 7: Aeroporto de Aracati	57
Figura 8: Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes	58
Figura 9: Participação das regiões brasileiras na emissão de turistas para o Ceará em 2010	79
Figura 10: Principais mercados emissores internacionais para o Ceará via Fortaleza em 2010	80
Figura 11: Municípios cearenses mais visitados pelos turistas via Fortaleza 2012	100
Figura 12: Oferta hoteleira nos municípios turísticos do Ceará - 2012.....	105
Figura 13: Fases teóricas do Turismo - paradigmas de Thomas S. Kuhn.....	112
Figura 14: Macrorregiões Turísticas - Principais núcleos regionais e núcleos turísticos	201
Figura 15: Regiões turísticas do Ceará - Programa de Regionalização do Turismo	202
Figura 16: Mapa das regiões turísticas do Ceará/2013	203
Figura 17: Ceará: regiões e destinos prioritários.....	205
Figura 18: Localização dos destinos indutores do Ceará.....	216
Figura 19: Orla marítima de Fortaleza.....	219
Figura 20: Área Interna do Mercado Central, Fortaleza.	220
Figura 21: Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura - Fortaleza.....	220
Figura 22: Sede urbana de Aracati.....	221
Figura 23: Rua principal de Canoa, Broadway	222

Figura 24: Falésias e ícone de Canoa Quebrada, Aracati.....	223
Figura 25: Trecho de acesso à Jericoacoara	223
Figura 26: Vila de Jericoacoara. Jijoca de Jericoacoara	224
Figura 27: Vila de Jericoacoara. Jijoca de Jericoacoara	225
Figura 28: Sede do município de Nova Olinda	226
Figura 29: Faixa no prédio do centro de visitantes de Nova Olinda	227
Figura 30: Oficina de Espedito Seleiro	227
Figura 31: Loja de Espedito Seleiro	228
Figura 32: Fundação Casa Grande	228
Figura 33: Símbolo das pousadas domiciliares em Nova Olinda	229
Figura 34: Integração dos projetos.....	267

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Demanda turística do Ceará.....	78
Quadro 2: Valores de investimento efetuados por estrangeiro pessoa física – 2010-2013	88
Quadro 3: Autorizações concedidas a estrangeiros no Ceará e país de origem.....	89
Quadro 4: Oferta hoteleira nos municípios turísticos do Ceará: dezembro 2012 ...	103
Quadro 5: Etapas para implantação dos Programas de Municipalização e de Regionalização.....	188
Quadro 6: Destinos indutores do desenvolvimento turístico regional no Brasil	197
Quadro 7: Regiões turísticas do Ceará 2013 e 2009	204
Quadro 8: Regiões dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.	209
Quadro 9: Destinos indutores e resultados globais e dos indicadores que contemplam emprego e renda dos Índices de Desenvolvimento Social – IDS de resultado e do Desenvolvimento Municipal – IDM.....	212
Quadro 10: Rede Tucum nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional	214
Quadro 11: Evolução da população dos destinos indutores - 2000/2010	217
Quadro 12: PIB por setor 2010.....	218
Quadro 13: Agenda dos grupos gestores no Ceará.....	269
Quadro 14: Dimensões e variáveis do índice de competitividade	278
Quadro 15: Índice de competitividade do turismo nacional	280
Quadro 16: “Boas práticas” nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional	284
Quadro 17: Os dez destinos turísticos em alta.....	286
Quadro 18: Avaliação sobre quem exerce influência na tomada de decisão relacionada ao turismo na cidade.....	297
Quadro 19: Coesão entre integrantes dos grupos gestores.....	300

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	10
LISTA DE FIGURAS	14
LISTA DE QUADROS.....	16
INTRODUÇÃO	19
 PARTE I - A INVENÇÃO DO CEARÁ TURÍSTICO	 33
 1 REORDENAMENTO SOCIOESPACIAL E TURISMO NO CEARÁ	 35
1.1 Marcos da construção do Ceará turístico	40
1.2 Ocupação histórica e econômica do Estado na inserção do turismo	62
1.3 Impactos do turismo no Ceará	76
1.4 Mobilidade de turistas no espaço cearense	85
 2 A OPÇÃO METODOLÓGICA E O CAMINHO PERCORRIDO	 107
2.1 Epistemologia do turismo e aproximação do fenômeno estudado	110
2.2 A produção do conhecimento pela pesquisa	119
 PARTE II – TURISMO, POLÍTICA PÚBLICA E REGIONALIZAÇÃO NO CEARÁ	 126
 3 TURISMO E POLÍTICA PÚBLICA	 127
3.1 Concepções do turismo em Geografia.....	133
3.2 Políticas públicas e turismo na estrutura governamental	142
 4 REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO NO TURISMO DO CEARÁ.....	 159
4.1 Regionalizar: articular lugares turísticos em busca de competitividade	163
4.2 Regionalizações do território cearense para o turismo	199

**PARTE III – GOVERNANÇA E GRUPOS GESTORES DOS DESTINOS
INDUTORES DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DAS REGIÕES CEARENSES**

.....	233
5 GOVERNANÇA COMO POSSIBILIDADE DE SOCIALIZAÇÃO DA POLÍTICA.....	235
5.1 Concepções de governança.....	238
5.2 Governança: grupos gestores nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional no Ceará	263
6 GOVERNANÇA E COMPETITIVIDADE NA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO ..	273
6.1 A competitividade na regionalização	276
6.2. Dinâmica e (des) construção dos espaços de governança nos destinos indutores do Ceará	288
CONCLUSÃO	318
REFERÊNCIAS.....	329
APÊNDICES	351

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto de análise o turismo no Ceará com ênfase na regionalização e governança nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Estudam-se regionalização no turismo, relações contraditórias das políticas, prática discursiva e governança o que implica compreender as diretrizes da gestão do turismo propostas pelo Governo Federal por meio do Programa de Regionalização do Turismo - PRT. A área de abrangência da pesquisa engloba todos os destinos indutores do desenvolvimento do turismo regional no Ceará no âmbito do PRT: Fortaleza, Aracati, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda. Cidades localizadas em regiões turísticas distintas e que apresentam diferentes experiências de desenvolvimento do turismo.

O Ceará é definido como turístico por consecutivos governos desde a década de 1980, o que indica que o turismo é uma das atividades indutoras do crescimento socioeconômico do estado. O Ceará Turístico remete ao território cearense, mas, muito mais a uma imagem projetada do estado como destino de férias, de investimento de negócios, contrapondo-se à imagem das dificuldades com as secas e com as carências socioeconômicas. As políticas de turismo estão no centro do processo de modernização do estado do Ceará que privilegia também a indústria e o agronegócio.

A concretização de projetos públicos voltados ao turismo produz o espaço geográfico cearense mudando, principalmente, a Metrópole Fortaleza, lugar de destaque não apenas no Nordeste, mas no país. O Ceará reinventado para a atividade turística se moderniza e diz respeito ao movimento dos fluxos de pessoas para lazer e trabalho. O Ceará torna-se destaque socioeconômico na produção de territorialidade e de relações com outras metrópoles recebendo fluxos de empresas aéreas nacionais e internacionais e cruzeiros marítimos. As atividades ligadas ao turismo se desenvolvem de forma seletiva, portanto desigual no espaço geográfico e nas regiões turísticas.

Fortaleza e outros municípios litorâneos são destaque no interesse dos fluxos internacionais e nacionais. A hegemonia de Fortaleza é resultado das políticas

públicas e privadas que investem tornando certas regiões dinâmicas e competitivas. O lazer e o turismo também são desenvolvidos nas serras e no sertão cearense, porém em escala menor de fluxo de pessoas e de investimento. Entre os 20 municípios mais visitados em 2012, conforme pesquisa da demanda turística via Fortaleza, estão no litoral os dez primeiros que representam em torno de 51% do fluxo total: Caucaia, Aquiraz, Beberibe, Aracati, Jijoca de Jericoacoara, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, Cascavel, Paracuru e Trairi. Os municípios das serras e do sertão que compõem a lista são: Sobral, Canindé, Guaramiranga, Maranguape, Juazeiro do Norte e Maracanaú (SETUR/CE, 2014)¹. A referência ao Ceará turístico não é de um Ceará homogêneo, pois nem Fortaleza, o principal destino turístico do Ceará é totalmente turística, como não é homogêneo o Nordeste turístico, o Brasil agrário ou o Brasil agroexportador.

Imagens do Ceará Turístico são projetadas pelo *marketing* dos governos estaduais com a intenção de despertar interesse em investimentos, ampliar os fluxos de turistas que visitam o Ceará. São veiculadas imagens da beleza natural que destacam o semiárido e divulgam de forma atrativa as muitas horas de sol e a má distribuição das chuvas. Diversas imagens são atribuídas a um mesmo lugar, assim nas ações de *marketing* o Ceará turístico é o Ceará próspero. Ações promocionais do Estado e publicitárias de empresários realçam atributos positivos da terra cearense, as riquezas do patrimônio cultural com destaque para o artesanato, a culinária e a hospitalidade do povo, além da modernidade dos equipamentos e da qualidade dos serviços disponíveis no estado, embora haja muito a ser melhorado na prestação de serviços turísticos e nas condições sociais do estado, estas estão aquém do desejado pela população.

Importantes iniciativas voltadas ao turismo são desenvolvidas antes dos anos 1980 como a criação da Empresa Cearense de Turismo – EMCETUR, a implantação do bondinho de Ubajara, do Centro de Convenções Edson Queiroz e dos hotéis municipais. Mas a atividade turística entra no centro de interesses dos governos do Ceará, principalmente, a partir dos anos 1980. Na década de 1990 o órgão oficial de turismo é transformado em Secretaria de Estado e se implanta o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR/CE

¹ Indicadores Turísticos 1995/2013. SETUR/CE, 2014.

responsável pela estruturação da atividade. Com o Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR em diferentes fases: PRODETUR I, II e PRODETUR Nacional são executadas ações diversificadas como a reestruturação do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional Pinto Martins, ampliação do acesso ao litoral Oeste, ampliação e implantação do sistema de esgotamento sanitário e abastecimento d'água em trechos do litoral Oeste. Os municípios de Aracati e Cruz passam a contar com aeroportos em virtude das atividades turísticas nas praias de Canoa Quebrada e Jericoacora.

O Ceará turístico se diversifica, investe-se no segmento de negócios e eventos, assim em 2012, o Governo do Estado inaugura o Centro de Feiras e Eventos, projeto de aproximadamente R\$ 580 milhões. O sistema viário da Metrópole foi modificado com construção de túneis e viadutos para viabilizar o acesso a essa área equipada para o turismo. Procede-se à ampliação do terminal de passageiros do Porto do Mucuripe tendo em vista o turismo de cruzeiros e a requalificação urbana da Metrópole.

A decisão política dos governos de priorizar o turismo resulta em intervenções na mobilidade urbana. Instala-se um Ceará turístico totalmente diferenciado do Ceará das décadas de 1950 a 1970, embora antigos problemas persistam tanto na Metrópole quanto no sertão semiárido e no litoral, a exemplo das ocupações desordenadas, saneamento básico precário, transporte urbano e novos problemas estejam surgindo, como a violência e as drogas. No sertão, a questão da água persiste em razão das secas periódicas e da forma como a questão é administrada sendo um dos grandes problemas enfrentados pela população e pelos governos. As políticas públicas no Ceará privilegiam grandes projetos considerados estruturantes para o estado como o Porto do Pecém. No turismo, as políticas não são diferentes, o modelo de desenvolvimento é pautado na lógica da modernização espacial.

A opção pelo turismo no Ceará relaciona-se às mudanças na economia mundial geradas pela crise industrial que põem em evidência os serviços. O capital se desloca dos países centrais para países onde a mão de obra encontra-se desorganizada e sem forte poder de barganha. Há reordenamento espacial do turismo mundial com o redirecionamento de indústrias para países “em

desenvolvimento” que mobiliza força de trabalho de alto nível para países pobres e periféricos ao capital, o que exige equipamentos e instalação de espaços de lazer e turismo para atendimento a essa demanda. O Ceará e outros estados do Brasil passam pela experiência da industrialização tardia. Com a liberação do tempo dos trabalhadores nos países centrais o capitalismo incorpora o lazer e o turismo também como oportunidade de garantir a reprodução da força de trabalho além da acumulação. A dinâmica do capital e as particularidades históricas do Ceará contextualizam o desenvolvimento do turismo no estado.

A dispersão dos fluxos turísticos evolui e não se dá mais apenas dos países centrais aos periféricos, mas também no sentido oposto. O público brasileiro, por exemplo, é considerado importante no consumo turístico dos Estados Unidos, da França e de outros países. Os habitantes do hemisfério norte buscam o litoral tropical, sendo o litoral motivação importante também para os brasileiros que buscam o Nordeste. A região Nordeste que oscilou do protagonismo, ao ser lugar da primeira capital do Brasil, à perda de poder político e econômico para o Sudeste, tem no turismo forma de ascensão no cenário nacional. Passa a ser vista não apenas como região pobre e local de saída de trabalhadores, mas também como região de entrada de turistas, principalmente, brasileiros. O Nordeste do Brasil, destino turístico de região periférica mundial, internamente, assume ares de espaço polarizador e na divisão internacional do trabalho incorpora a atividade de serviços: o turismo.

Fazer turismo implica deslocamento do lugar de residência, é necessário ir ao lugar escolhido: o destino turístico. Não há possibilidade de transferência à distância, fazer turismo pressupõe consumo da viagem e o lazer. As conquistas dos trabalhadores por tempo livre e por férias pagas geram perspectiva de lazer e turismo. O tempo “livre” usado para fazer turismo torna-se mercadoria, revertendo conquistas dos trabalhadores ao consumo em viagem. Mas a experiência de fazer turismo está para além do deslocamento e da compra de mercadoria, pois envolve expectativas de quem viaja e realiza troca cultural em relações sociais entre visitantes e visitados. Fazer turismo é vivenciar experiências de estar em outro lugar que não o do cotidiano.

O Ceará se destaca como destino turístico de sol e praia, negócios e eventos e aventura. O passeio é ainda a maior motivação da demanda turística via Fortaleza, representa 46,81%, em 2013. Mas a motivação para eventos aumenta na demanda total em 2013, quando fica em torno de 11,5%. Em 2009, o segmento de eventos representava 7,3% da demanda total (SETUR, 2014). O segmento de negócios e eventos passa a receber mais atenção e investimentos como a reforma do Centro de Convenções e a implantação do Centro de Feiras e Eventos que qualifica a cidade de Fortaleza e o Ceará para a concorrência de grandes eventos nacionais e internacionais. Gestores hoteleiros habilitam os hotéis com instalações e serviços para realizar eventos. O segmento de eventos é transformado em importante segmento para o estado e o Ceará em um dos destinos turísticos nacionais mais procurados pelos brasileiros.

A demanda via Fortaleza nacional e internacional é de 3.141.406 turistas em 2013. A taxa de ocupação hoteleira tem tido movimento ascendente e com percentuais de 57,4% e 69,2% nos anos de 2006 e 2013, respectivamente. O turismo desempenha papel importante na economia do Ceará, o setor de serviços representa cerca de 70% da economia cearense e a participação do turismo é de 15,6% em 2013. A participação da renda gerada pelo turismo no Produto Interno Bruto - PIB é de 11,1% em 2013.

Investimentos de grande envergadura voltados ao turismo têm sido feitos pelos sucessivos governos na busca de geração de emprego e renda. A iniciativa privada também investe nas atividades turísticas, assim a oferta hoteleira do Ceará é de 27.836 unidades habitacionais – UHs. Em maio de 2010 são registrados 2.519 prestadores de serviços turísticos em Fortaleza: agências de viagens, meios de hospedagem, organizadoras de eventos, transportadoras turísticas, cooperativas de táxi, guias de turismo, restaurantes e boxes de artesanato. No estado, são aproximadamente 117.997 empregos na hotelaria e alimentação em 2006, 129.990, em 2011 e 140 mil em 2013 (SETUR, 2013).

As associações de classe representam setores chave na operacionalização do turismo. É a mobilização dos empresários que dependem da articulação dos setores públicos, pois o negócio, qualquer que seja, está instalado em uma cidade, em uma região e interage com a forma como o espaço turístico é

ordenado. O setor privado no Ceará se organiza e os empresários fundam seções estaduais da Associação Brasileira de Agências de Viagens ABAV-CE, Associação Brasileira da Indústria Hoteleira - ABIH-CE, Associação Brasileira das Empresas de Eventos - ABEOC-CE, Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - ABRASEL, além da Associação dos Meios de Hospedagem e Turismo do Ceará – AMHT, Associação Cearense de Turismo no Espaço Rural e Natural – ACETER e o Fortaleza *Convention & Visitors Bureau*, por exemplo. Fóruns que reúnem setores públicos, privados e a sociedade civil se organizam: Fórum de Turismo do Ceará, Fórum de Cultura e Turismo do Cariri, Fórum do Litoral Leste, entre outras entidades. Essas entidades fortalecem diferentes atividades e a governança no turismo, denotando a capacidade de organização e articulação da sociedade.

Essas informações atestam a relevância que o turismo alcança no Ceará, no entanto, a instalação de equipamentos turísticos e o fluxo de turistas promovem segregação espacial, acarretam a saída de comunidades pesqueiras das praias. A paisagem dos lugares se urbaniza, comunidades modificam hábitos, ocorre desmantelamento de atividades tradicionais e privatização do espaço litorâneo. Os impactos são irreversíveis e não acompanhados apenas de geração de riqueza para as populações residentes. A apreciação do turismo não se restringe ao aumento da demanda e da oferta turística, pois são gerados custos para a sociedade com a apropriação do espaço geográfico, assim as mudanças decorrentes nas vidas das populações e no ambiente físico devem ser levadas em conta.

Com o turismo, ambientes são alterados, os preços das mercadorias aumentados, modos de ser e fazer das populações visitadas modificados, ambientes degradados, aumenta a produção de lixo, o consumo de água e de energia. Investidores lucram, o Estado recolhe impostos e contribuições e a população local usufrui de empregos formais e informais, apesar de alguns postos de trabalho serem sazonais. O ritmo do crescimento dos lugares é intenso e o turismo acelera o processo e gera lucros que são distribuídos de forma desigual. O desempenho do turismo beneficia a muitos, mas há que se interrogar como estão divididos esses benefícios e qual é a relação custo benefício para os interessados: governos, empresários e comunidades, ou seja, o que está crescendo, para quem e a que custo. A ocupação desordenada, as mudanças socioculturais, a destruição do solo, consumo de água e energia e o consumo da natureza precisam ser contabilizados.

Os custos da exploração da atividade ficam com a natureza e, em grande parte, com os habitantes e o lugar. Os governos priorizam as políticas de turismo, instigam investidores a ampliar os investimentos nas atividades turísticas, a exemplo de *resorts* e hotéis, pois buscam divisas e impostos e os residentes nem sempre são prioridade. Quando os governos alteram o foco das políticas e investidores se deslocam para outros países e lugares as pessoas e pequenos investidores que passaram por transformações irreversíveis não podem sair, pois não têm a mobilidade dos investidores. A companhia é livre para se mudar, mas as consequências da mudança estão fadadas a permanecer. Quem for livre para fugir do lugar é livre para escapar das consequências, como explica Bauman (1999). Para o autor (1999) esses são os espólios mais importantes da vitoriosa guerra espacial, explicada por Santos (2006), como competitividade dos lugares.

No Ceará, por meio de políticas públicas são implantadas infraestruturas orientadas para o crescimento do turismo. As políticas privadas de turismo têm gerado empregos nos mercados formal e informal por desencadearem transformações com efeito multiplicador. Alimentos e bebidas, por exemplo, são áreas que mais empregam no Ceará, conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED (SETUR, 2012). No entanto, algumas transformações estão distantes dos objetivos de desenvolvimento social, pois são direcionadas ao mercado e não às pessoas. A atividade turística é permeada de contradições, gera concentração de riqueza que implica escassez para outros nos destinos receptores. O desenvolvimento do turismo no Nordeste e no Ceará segue o eixo convencional voltado ao mercado e lucros, e o eixo alternativo desenvolvido por comunidades voltado para a defesa do meio ambiente e ao combate à pobreza.

O turismo adquire importância no Ceará como demonstram as paisagens urbanas da Metrópole Fortaleza e de vários municípios turísticos. Hotéis municipais dão lugar a empreendimentos de hospedagem da iniciativa privada: pousadas, hotéis, *resorts* que avançam em quantidade, qualidade e requinte. São oferecidos serviços turísticos como: restaurantes, bares, cafés, barracas de praia, casas de restauração especializadas nas quais se encontra da comida local à japonesa, italiana, chinesa e especialidades da cozinha brasileira. E ainda segmentos do turismo esportivo como *surf*, *windsurf*, *kitesurf*, asa delta, parapente que oferecem

serviços para a prática dessas modalidades. Há porém, a necessidade de preparar as localidades para apoiar as especificidades dos segmentos de turismo.

É relevante investigar o fenômeno turístico que integra movimento em escala global e local, gera impactos sociais, ambientais, econômicos e políticos e outros resultados de forma intensa. A análise do Ceará sob a perspectiva do turismo exige pensar as consequências decorrentes da atividade, pois o fenômeno turismo impulsionado por políticas públicas e privadas se apropria de espaços.

A Constituição Federal brasileira considera o turismo “fator de desenvolvimento social e econômico” promovido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 180, CF/88) conferindo importância à atividade. A descentralização da gestão e o estímulo à participação da sociedade acontecem desde os anos 1990 com a reforma gerencial do Estado e quando o turismo é expresso como atividade significativa para o crescimento do Brasil. Em decorrência, o Programa de Municipalização e, em seguida, o de Regionalização enfocam a participação efetiva dos gestores municipais e lideranças locais indicando forma descentralizada de gerir o turismo pela política da governança.

No Brasil, a regionalização no turismo é institucionalizada na política pública de turismo pelo governo federal, a partir de 2003, definindo a região como escala territorial para a gestão do turismo. Apresentada ao país em 2004, sugere a articulação dos lugares turísticos em regiões, portanto estudar a regionalização do turismo como proposta nacional remete ao processo iniciado há uma década. Ratificada na Lei 11.771 de 2008, chamada Lei Geral do Turismo, sendo objetivo do Sistema Nacional do Turismo, conforme Decreto nº 7381/2010.

Com a meta de estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional do Plano Nacional do Turismo – Uma viagem de inclusão 2007- 2010 surge o chamado destino indutor, definido como aquele capaz de induzir o desenvolvimento turístico regional. Assim, além da região que agrupa municípios, a regionalização passa a utilizar a figura do destino indutor do desenvolvimento turístico regional. A partir dos recortes territoriais, surgem as instâncias de governança: a regional e a municipal, esta última denominada de grupo gestor do destino indutor.

Trabalhar o tema governança no turismo remete à perspectiva de execução de políticas que levem a resultados de interesse das populações residentes. É estudar uma forma proposta na política pública de turismo de como o Estado e a sociedade podem operar diminuindo a distância entre governantes e governados. Significa pesquisar atores, estruturas e processos na perspectiva do exercício da governança. Entendendo-se governança como compartilhamento de poder entre Estado e sociedade.

Nesse raciocínio, governança implica formas participativas de tomada de decisão e para este estudo optou-se por pesquisá-la por meio dos grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Os grupos são formados por pessoas que representam diferentes segmentos e interesses nos destinos indutores. A base política é constituída pela articulação entre Estado e sociedade organizada com foco na colaboração e competitividade dos destinos e das regiões turísticas como objetivo a ser alcançado, unidade de contrários.

Diante de projetos turísticos governamentais, privados e comunitários, experiências denotam o envolvimento de pessoas na construção de outra forma de fazer o turismo. A tese que se elabora se desenvolve a partir do cenário apresentado que demonstra altos investimentos públicos e privados na oferta de infraestrutura, equipamentos e serviços com resultados perceptíveis e pouco avanço no compartilhamento do poder e integração por meio da regionalização, apesar das políticas terem indicativos de descentralização e participação.

A pesquisa decorre de reflexões a partir da vivência profissional e da realização de estudos da pesquisadora sobre turismo nas áreas de planejamento e marketing no Ceará e no Brasil. E da verificação da apropriação do espaço geográfico cearense pelo turismo e o papel desempenhado pelos governos com políticas territoriais que implantam infraestruturas como o Porto do Pecém, barragem do Castanhão, Aquário, aeroportos, rodovias e incentivam políticas privadas para tornar o Ceará núcleo receptor do turismo levando a se identificar o Ceará turístico, moderno e próspero em contraposição ao Ceará arcaico e pobre.

Cresce o turismo convencional operado por pequenos, médios e grandes empresários e o turismo alternativo, contra-hegemônico desenvolvido por

comunidades e gestores que planejam e operacionalizam o turismo comunitário. Iniciativas têm sido realizadas envolvendo periferias, bairros e comunidades que promovem o turismo a exemplo da Rede de turismo comunitário, como a Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário – Turisol, da Rede Cearense de Turismo Comunitário – Rede Tucum, da Rede de Turismo Comunitário da América Latina, Redturs. Os resultados dessas experiências reforçam a ideia que iniciativas gestadas localmente contribuem na realização de projetos que resultam em mais benefício para os residentes colaborando para o desenvolvimento social. São formas diferenciadas de arranjo das forças produtivas desenvolvendo outra ordem econômica e social na sociedade capitalista possível pelo processo de democratização e organização local.

O turismo como atividade transdisciplinar influencia atividades socioeconômicas que incidem nos lugares sendo a governança grande desafio. Gerenciar territórios para o turismo implica estabelecer diretrizes e prioridades, sobretudo promover articulações na esfera pública, privada e entre essas e a população residente, é de difícil articulação e envolve a governança tema da tese.

A ineficiência da gestão das metrópoles que continuam intensamente “inchadas”, “desumanizadas”, apresentando dificuldades para mobilidade urbana, algumas violentas e inseguras dá espaço ao surgimento da gestão territorial do turismo como política compensatória para implantação de serviços urbanos básicos, por serem núcleos receptores do turismo. Dessa forma, as políticas de turismo acabam por suprir deficiências estruturais dos núcleos receptores: implanta-se infraestrutura, cria-se delegacia para turistas, discute-se a valorização da cultura e a conservação dos ambientes devido a importância dada aos turistas em detrimento da população. A inversão na ordem dos valores da gestão territorial acirra os problemas. Entretanto, núcleos receptores de turismo ainda enfrentam dificuldades pela precariedade dos serviços urbanos e a dinâmica do turismo não ajuda na solução de problemas locais, ao contrário, muitas vezes, agrava a situação.

A elaboração da tese se insere na produção acadêmica que exige visão teórica e crítica da realidade. A pesquisadora não dissimula a perspectiva da contribuição do turismo para o desenvolvimento social do Ceará, tanto na busca de mais benefícios para as populações dos núcleos receptores, quanto na perspectiva

do acesso ao turismo. Não se trata de mercantilização da ciência, mas de compromisso social. A pesquisadora apoia-se nas seguintes **premissas**:

- O turismo como atividade gera territorialidade de forma desigual no espaço geográfico cearense;
- A desigualdade de apropriação do espaço geográfico pelo turismo se dá no âmbito do estado, das regiões turísticas e dos municípios;
- O turismo como prática social e atividade socioeconômica gera transformações diversas nas regiões turísticas;
- O turismo fenômeno socioeconômico tem conteúdo material e simbólico;
- O turismo é atividade recente como produção científica e leva à atualização de conceitos;
- A governança é proposta de democratização do poder na gestão pública e possibilidade de socialização da política.

É inegável a importância da atuação das populações residentes como sujeitos nos projetos de desenvolvimento. Iniciativas demonstram a possibilidade de fazer o turismo com o envolvimento de comunidades, o que não significa apenas acertos e harmonia, mas conflitos e avanço na sociedade. No desenvolvimento do turismo comunitário as pessoas do lugar se apoderam e “gerenciam” as atividades e o turismo é incentivado em busca de desenvolvimento social.

A concepção com a qual a pesquisadora comunga implica em determinadas escolhas teóricas e metodológicas para a realização da tese. A partir da problemática elaborada e tendo em vista que se busca fazer análise que vá além das aparências dos fatos, trabalha-se com as categorias movimento, totalidade e contradição em uma pesquisa crítica-dialética. Entende-se o turismo como prática social que comporta objetividade e subjetividade, dimensão espacial e histórica. A problemática conduz às categorias, conceitos e noções para o estudo: turismo, regionalização, região, região turística e governança.

É no contexto de investimentos públicos e privados no turismo apoiado em políticas que se investiga a governança - distribuição do poder nas decisões relacionadas ao turismo, na dinâmica da regionalização turística. **Para viabilizar a operacionalização da pesquisa opta-se pelos destinos indutores da regionalização. Centra-se a atenção nas instâncias de governança locais que são os grupos gestores dos destinos indutores para estudar questões ligadas à regionalização, especificamente, à governança no turismo:** dificuldades, conflitos, estratégias e desafios que a governança envolve. A partir dessa problemática definiram-se como **questionamentos norteadores da tese:**

- A institucionalização dos grupos gestores concretiza a descentralização do poder?
- Os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional têm conseguido induzir o desenvolvimento do turismo nas regiões?
- Que desafios enfrentam os grupos gestores dos destinos indutores na efetivação da governança?
- Quais as mudanças decorrentes da regionalização do turismo nos destinos indutores?

Questionamentos, leituras, observação dos fatos e vivência profissional em projetos do turismo levam à elaboração das seguintes **hipóteses:**

- O incremento do turismo é intenso e desigual enquanto o incremento do compartilhamento do poder entre governos, sociedade organizada e população residente é incipiente no turismo.
- Os grupos gestores foram instituídos para descentralizar o poder de decisão relacionado ao turismo, mas não têm o apoio necessário e não conseguem efetivar as ações pretendidas, assim a descentralização do poder de decisão não se efetiva.
- Os grupos gestores dos destinos indutores são instituídos, mas não se mantêm articulados.

A tese voltada à compreensão da governança nos territórios para o turismo, particularmente à regionalização, tem como **objetivos**:

- Estudar no processo de regionalização a governança nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional pela instância de governança local.
- Identificar que papéis os grupos gestores têm desempenhado nas políticas públicas de turismo nos destinos indutores da regionalização na construção de espaços de governança.
- Conhecer desafios, contribuições, dificuldades e conflitos que os grupos gestores enfrentam para efetivação da governança pela regionalização.
- Verificar os resultados alcançados pelo processo de regionalização nos destinos indutores.

A tese está estruturada em três partes. Inicia-se com esta introdução na qual são apresentadas problematização, premissas, questionamentos, hipóteses e objetivos que dão origem ao estudo. Explicitam-se a justificativa, o cerne e a estrutura do trabalho.

Na Parte I intitulada a invenção do Ceará turístico explica-se o que se denomina Ceará turístico com respaldo das transformações urbanas e implantação de equipamentos e serviços específicos instalados, sobremaneira, na capital, mas também no interior. Explanam-se a ocupação do território cearense e a formação econômica do estado com o intuito de contextualizar a “opção” pelo turismo desde a decisão governamental de inserção do estado no contexto do turismo globalizado à produção do espaço socialmente construído o que demonstra a concretização do Ceará turístico com a instalação de equipamentos modernos e mobilidade de turistas. Demonstra-se que o território cearense não é produzido de forma homogênea para o turismo. A prioridade do turismo nas políticas e projetos públicos é observável nas paisagens da metrópole Fortaleza, do litoral e de lugares direcionados à atividade, confirmando o discurso do governo que o turismo é relevante na economia do estado. Teoriza-se sobre a mobilidade no turismo

inserindo-a na discussão sobre mobilidade e migração temporária, discorre-se sobre mobilidade turística, apresenta-se suporte teórico sobre o conceito exemplificando-o a partir da mobilidade dos turistas que visitam o Ceará com amparo nos dados de pesquisas da demanda turística. A mobilidade dos fluxos turísticos está atrelada ao conjunto de equipamentos e serviços que demonstra a concretização do Ceará turístico. Na segunda seção da Parte I apresentam-se a construção da opção metodológica e o caminho percorrido para realização da tese. Detalham-se a revisão de literatura, na qual se recorre a literatura nacional e internacional, e a pesquisa documental, bem como a pesquisa de dados primários realizada por meio de observação, entrevistas e questionários.

Na Parte II, turismo, política pública e regionalização no Ceará apresentam-se estudos sobre o turismo na literatura do Turismo e da Geografia e concepções de política pública. Essa parte concentra algumas opções teóricas da tese nela são abordadas categorias e conceitos importantes para fundamentação da pesquisa, em especial, região e região turística e processo de regionalização. A categoria região tem como foco as discussões geográficas, estuda-se o conceito de região turística a partir dos teóricos do Turismo e como forma de estruturação oficial da gestão do turismo no Brasil. Abordam-se o recorte espacial, a estrutura de gestão e a base operacional do processo de regionalização. São apresentadas experiências de turismo de iniciativas locais nos destinos indutores. Finaliza-se a Parte II com a compartimentação do território cearense para o turismo, com foco na regionalização. São apresentadas as regiões turísticas do Ceará e os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.

Na Parte III a governança é tema central, dando continuidade ao tema regionalização já introduzido ao longo da Parte II. Apresentam-se diferentes abordagens sobre governança e competitividade. Atenta-se para a relação dialética das proposições da política pública: premissa da sustentabilidade em busca de competitividade por meio da governança. Explanam-se os resultados da pesquisa sobre governança realizada junto aos representantes dos grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Em seguida, apresentam-se as conclusões que são o cerne da tese com os achados da pesquisa, resultados da verificação das hipóteses levantadas e do alcance dos objetivos pretendidos.

PARTE I - A INVENÇÃO DO CEARÁ TURÍSTICO

“Somos tão curiosos que achamos bonito o tempo nublado, que outros consideram carregado e ameaçador. Estamos aqui por pura teimosia e fomos capazes de construir um *ethos* das sobras, das perdas e da falta que tem na inventiva e na habilidade, seus pontos altos... Apesar de tudo, cantamos, dançamos... Tiramos partido das pequenas coisas, o que não nos faz mesquinhos, mas diz de nossa fome e da nossa resistência.” (Gilmar de Carvalho)

Nesta primeira parte da Tese explicam-se as razões da invenção do Ceará turístico, como e porque o turismo é priorizado e concretizado compondo o cenário político-econômico do estado. Mostra-se a contribuição do turismo na aceleração dos processos de produção do espaço. Apresentam-se formas imediatas de manifestação do turismo no Ceará, são processos políticos conflituosos e contraditórios. Remonta-se no tempo entendendo as atividades econômicas no Ceará suportes para a inserção do turismo no estado. Interrelacionam-se fatos para identificar as determinações e a essência do fenômeno estudado. O turismo é atividade econômica visível e diferenciada da sociedade de consumo, moderna e globalizada e torna-se fenômeno ao ser objeto de pesquisa científica. No Ceará é realidade empírica e objeto de estudo quando teses são elaboradas e produzem teorias, categorias de análise, conceitos, definições que passam a compor o referencial teórico que o explica cientificamente.

O turismo assume posição concreta na história corrente do Ceará e apresenta desdobramentos significativos no espaço e na sociedade, no presente e futuro do estado estabelecendo possibilidades para estudo no âmbito da Geografia, pois como afirma Santos (1988, p.57), a Geografia deve preocupar-se com “as relações presididas pela história corrente” e explica que “a relação social, por mais parcial que pareça [...] contém parte das relações que são globais. [...]” E é nessa concepção que se analisa a atividade turística no Ceará. Compreendendo que “a história que se passa, neste exato instante, em um lugarejo qualquer, não se restringe aos limites desse lugarejo”. Essa história não se restringe aos acontecimentos do presente, conecta-se também aos acontecimentos pretéritos,

haja vista o espaço geográfico ser “formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá.” Esclarece ainda o autor, que “no começo era a natureza selvagem [...] objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados [...] técnicos, [...], depois cibernéticos [...]” (SANTOS, 2009, p.63). O espaço geográfico é modificado com a implantação de equipamentos para prestação de serviços de lazer e turismo no contexto da segunda natureza, pois turismo implica consumo e produção de espaço.

São apresentadas também a opção metodológica, a orientação teórica e os passos da pesquisa. E ainda, as teorias e definições que orientam a concepção explicativa do Ceará turístico. As categorias historicidade, contradição e totalidade são recorrentes no decorrer do estudo.

1. REORDENAMENTO SOCIOESPACIAL E TURISMO NO CEARÁ

O Ceará se insere mais nitidamente no contexto da mundialização do capital com os estados do Nordeste brasileiro pela industrialização tardia após os anos 1950 e com o turismo no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 quando são intensificadas as políticas públicas de acolhimento às empresas internacionais, inclusive as de turismo. No Brasil dos anos 1990 ocorre abertura política e econômica quando assume o primeiro presidente de governo civil após a ditadura militar (de 1964) que, entre outras medidas, facilita a entrada de capital estrangeiro.

Com a interligação do espaço geográfico mundial possível pelo desenvolvimento tecnológico, em especial, com telecomunicações e transportes, a distância deixa de ser entrave para a mobilidade das pessoas e do capital. O capitalismo entra na fase de mundialização exacerbada e promove reestruturação do modo de produção, assim estabelece-se nova divisão territorial do trabalho. “A partir da década de 1960, as inovações nas tecnologias dos transportes tornaram mais fácil o deslocamento da produção, para áreas com salários baixos e fraca organização do trabalho” (HARVEY, 2011, p.58). No Ceará, a economia antes ancorada na pecuária extensiva, na agricultura de sequeiro e no extrativismo vegetal dá lugar à reestruturação produtiva que enfatiza a indústria, o agronegócio e o turismo. O turismo integra o movimento mundial, assim a análise se faz compreendendo-o como integrante de várias relações e de diferentes determinações e externalidades que se apresentam em diferentes escalas. O setor terciário cresce e sobre a importância dos serviços no Brasil, Santos (2006, p. 21), avalia que na

insistência, naquele tempo e ainda hoje, em interpretar o território e as cidades a partir do enfoque da industrialização. É a maior parte dos trabalhos sobre território e a urbanização da América Latina. A industrialização não explica, é uma cópia absolutamente grotesca, uma cópia miserável do modelo do norte que impediu uma interpretação mais correta do processo de organização do espaço e do processo de urbanização. Nenhuma cidade brasileira nasceu ou de qualquer país latino-americano cresceu ou se organizou a partir da industrialização. A industrialização constitui apenas um dos elementos que, todavia, foi tomado como central nas hipóteses de trabalho e no trabalho. É por isso que o terciário sempre foi visto como residual, tanto por marxistas como por Rostowianos. Esse terciário que depois aparece metamorfoseado em marginalidade – uma forma esquisita de tratar a realidade urbana, mais tarde vai dar lugar ao famoso setor informal.

O autor é enfático ao analisar as cidades brasileiras e afirma que no Brasil a indústria não foi responsável pela produção das cidades, mas o setor terciário. Portanto, diferente da Europa. Afirmção em sintonia com Lefebvre (2001, p.17) para quem há casos de “ampliação maciça da cidade e urbanização (no sentido amplo do termo) com pouca industrialização”. Este seria o caso de Toulouse, o que ocorre em geral nas cidades da América do Sul e da África. (LEFEBVRE, 2001).

O Ceará turístico compõe, simultaneamente, a economia do estado com o Ceará agrário e industrial. Dessa forma, registram-se 207 meios de hospedagem, 10.680 unidades habitacionais (apartamentos) e 26.419 leitos em 2012. (SETUR 2014). O espaço cearense é apropriado por atividades voltadas ao turismo.

Ao longo das últimas décadas, novos objetos passam a compor a paisagem do Ceará: hotéis, pousadas, barracas, velas de *windsurf* e de *kite surf*, eólicas, para citar alguns exemplos. “De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações, e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes” (SANTOS, 1994, p.111). É o que ocorre na concretização do Ceará turístico quando o território cearense passa a ser reestruturado para produzir fixos turísticos para receber fluxos. O espaço é “reunião dialética de fixos e de fluxos” (SANTOS, 1994, p.110). E comporta outras categorias, entre elas: região, território, paisagem e lugar que podem ser operacionalizadas no estudo do turismo.

Em alguns núcleos receptores de turismo no Brasil e no mundo a produção agropecuária e a industrial se tornam atrativos turísticos, como as rotas de vinhos, engenhos, perfumarias, confecções, calçados fortalecendo a produção local com o aumento do consumo decorrente do fluxo turístico. A produção do espaço é parte integrante de relações entre processos sociais, econômicos e políticos que se apresentam espacialmente. A materialização desses processos vincula-se a processos históricos e a relação entre sociedade e natureza é permeada de conflitos e de interesses. O espaço é dinâmico, concreto e abstrato, e se apresenta conforme estágios das forças produtivas. Inicialmente, predomina no Ceará o turismo de sol e praia, em seguida, desenvolvem-se o turismo de aventura, ecoturismo, de negócios e eventos que se tornam âncoras, notadamente, para Fortaleza e outras cidades

cearenses. Situação que, conseqüentemente, influencia no sistema de ações e se materializa no espaço geográfico.

O fenômeno turístico se impõe e se insere na economia cearense apoiado por políticas públicas e privadas. O estudo de documentos oficiais mostra a ação estatal, tome-se como exemplo a mensagem do governador à Assembleia Legislativa em 2001. “Nossos esforços na área do turismo têm-se concentrado no objetivo de tornar o Ceará uma das principais portas de entrada do fluxo turístico internacional do país [...]” (SEPLAG, 2001, p.9)². Outra fonte reafirma a importância dada ao turismo pelo governo estadual é a publicação Ceará em Números, 2003:

“O turismo cearense, a partir de 1995, recebeu tratamento especial do governo como ação estruturadora capaz de causar impactos sobre a base física estadual e com efeitos multiplicadores na economia, contribuindo para o aumento das oportunidades de trabalho e alternativas de geração de renda” (IPECE, 2003, p.127).

Pode-se afirmar que do ponto de vista dos projetos estruturantes os governos estaduais não ficam no discurso, as políticas se materializam e o Ceará turístico se concretiza, conforme mensagem do governador à Assembleia Legislativa, em 2013 que informa as ações realizadas:

Sendo vocação natural do Ceará e setor de importante efeito multiplicador para crescimento da economia do Estado, o Turismo recebeu investimentos em 2012 da ordem de 259 milhões, oriundos de recursos do Governo Estadual e Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Tais recursos aplicados na consolidação da infraestrutura turística asseguraram, em 2012, as inaugurações do Centro de Eventos, túneis de acesso, aeroporto de Aracati, Teatro Carlos Câmara, Caminhos de Assis, Ponte dos Ingleses, e a execução das obras do Centro de Eventos de Iguatu e Crato, duplicação da CE-040 e CE-085 e requalificação de outras estradas, aeroporto de Jericoacoara, Aquário Ceará, saneamento das Praias de Porto das Dunas e Cumbuco (SEPLAG, 2013, p.19).³

O Centro de Eventos é mencionado na mensagem do governador à Assembleia Legislativa de 2009 como “outra aposta de infraestrutura turística no Estado [...]” (SEPLAG, 2009, p.14). O governo ao privilegiar o turismo de negócios e eventos agrega conteúdo ao turismo no estado construindo o Centro de Eventos do

² Disponível em:

<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/pai/MensagemdoGovernador2011.pdf>. Acesso em: 05/maio/2013.

³ Disponível em:

<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/pai/MensagemdoGovernador2013.pdf>. Acesso em: 05/maio/2013.

Ceará – CEC em Fortaleza, ilustrado na Figura 1. No interior do estado altera o conjunto de equipamentos para o turismo, a forma determinada pelo conteúdo diversifica o turismo no Ceará. A região do Cariri, no interior do estado, recebe um Centro de Convenções e aeroportos regionais são construídos na serra e no litoral.



Figura 1: Centro de Eventos do Ceará - CEC
Fonte: Divulgação/SETUR, 2014.

O Centro de Eventos do Ceará é reconhecido como um dos melhores equipamentos do gênero no país com o prêmio “Os dez mais do turismo”⁴, categoria Espaço para Eventos - 2013. Considerado o segundo maior espaço para feiras e eventos no Brasil, primeiro no Nordeste. O projeto foi iniciado em agosto de 2009, e inaugurado em 2012, com investimentos de R\$ 580 milhões. Destes, R\$ 58,5 milhões foram custeados pelo Ministério do Turismo.⁵

O estado passa por grandes transformações, os governos do Ceará realizam projetos com o objetivo de modernizá-lo. São construídos o porto do Pecém, o açude Castanhão e o Canal do Trabalhador. Amplia-se o aeroporto Pinto Martins, desenvolvem-se projetos de perímetros irrigados. São dados incentivos à agroindústria para produção de frutas frescas e flores para exportação; há fortalecimento dos setores têxtil e calçadista, tanto na Região Metropolitana de

⁴ O título faz parte da premiação “Os dez mais do turismo”, criada há 28 anos pelo Grupo *Travel News*, e agracia equipamentos, empresas, gestores públicos, empresários, executivos, e jornalistas especializados que se destacam na indústria do turismo no Brasil. SETUR/CE, 2013

⁵ Centro de eventos do Ceará abre as portas para o público. MTur, 16/agosto/2012. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20120816.html. Acesso em: 16/mar/2014.

Fortaleza - RMF como em regiões interioranas com incentivos fiscais. A indústria chega ao sertão, notadamente, o setor calçadista.

A atuação do setor terciário é expressiva e os serviços turísticos representam importante parcela do setor e perspectivas de crescimento. O terciário domina a economia do Ceará que se insere no processo de mundialização do capital. Os problemas sociais persistem, assim afirma Coriolano (2006, p.70):

Apesar das mudanças no Ceará, notadamente as produzidas nas estruturas econômicas e tecnológicas nesses últimos 30 anos, pouco mudou nas condições sociais da maioria da população. O poder aquisitivo e a renda da maior parte dos cearenses não mudaram substancialmente e esse é o maior desafio que o Governo tem para enfrentar, até como forma de fazer o turismo acontecer nos termos que ele se propõe.

Atividade recente no Ceará, o turismo é apresentado como relevante para o desenvolvimento econômico e social do estado tanto pelo setor público quanto pela iniciativa privada. No entanto, a exemplo de todas as atividades desenvolvidas sob o capitalismo, o turismo é atividade econômica realizada para acumulação do capital, traz na gênese desigualdade, essência desse modo de produção que “nas mesmas relações nas quais se produz a riqueza se produz também a miséria; que nas mesmas relações nas quais há desenvolvimento das forças produtivas há uma força produtora de repressão [...]” (MARX, 2007, p.112). Portanto, o debate em torno da capacidade dos sujeitos, em especial, governos e empresários que fazem a atividade gerar renda e diminuir a pobreza precisa ser analisado.

Por meio da execução de políticas de turismo voltadas ao desenvolvimento social pode-se desenvolvê-la na busca de mitigar os impactos negativos e beneficiar mais os residentes. Nesse sentido, o compartilhamento do poder com as populações na elaboração dessas políticas é tema relevante e necessário. Alguns residentes vão além, assim comunidades têm optado pelo turismo alternativo em detrimento do turismo convencional para participar diretamente dos benefícios gerados pela atividade.

1.1 Marcos da construção do Ceará turístico

Para explicar a integração do Ceará ao turismo aborda-se a escala local e as relações com as escalas nacional e global. Discute-se o processo de turistificação e, em seguida, se faz retrospectiva breve de alguns aspectos da história e da economia do Ceará, local relegado no processo de colonização do país, depois associado à seca e pobreza e que nas últimas décadas se torna um dos destinos turísticos mais procurados no Brasil, pelos brasileiros. Essa retrospectiva denota a produção socioespacial para o turismo quando se “constrói” um Ceará moderno que se urbaniza, se volta ao turismo e se realinha para entrada na modernidade pelos serviços. Paviani (2006) chama a atenção que na urbanização, o termo moderno se volta à “configuração da cidade, em termos de edificações arrojadas [...] poucas vezes se vê a utilização do termo modernidade ao desenvolvimento social, ao aparelhamento de hospitais [...]” (2006, p. 94). Assim, o Ceará que avança para se tornar moderno, ainda mantém padrões de ineficiência na prestação de serviços básicos.

A produção social passa por constantes movimentos. Para entender a integração do Ceará à economia nacional e mundial se estuda o processo histórico que contempla atividades econômicas desenvolvidas no estado e o contexto político de décadas mais recentes que deu origem ao que se está chamando de Ceará turístico, entendido não de forma isolada, mas conectado, interdependente, associado ao processo socioeconômico. Afirma Coriolano (2006), que o turismo é inserido nesse contexto, quando “os fluxos turísticos reproduzem as contradições da sociedade, mostrando que também os espaços do turismo são seletivos, que as relações socioespaciais são marcadas pelo signo da dependência e da exploração econômica”. Chesnais (1996, p.203) menciona vantagens de localização utilizadas no turismo e explica que a maioria das cadeias de hotéis que atuam como empresas-rede utilizam franquias tornando-se eficiente na obtenção de menor custo e máximo de lucro para as grandes empresas. No Ceará, encontram-se empreendimentos hoteleiros internacionais e também empresas nacionais e independentes locais e familiares.

O turismo se articula gerando possibilidade para ativar economias dado o efeito multiplicador e a capacidade que tem de agregar valor às atividades tradicionais e modernas. Lida com prestação de serviços de pessoas para pessoas, portanto gera postos de trabalho, insere pessoas com diferentes níveis de instrução. Apesar das possibilidades de valorizar culturas e tradições agiliza transformações socioculturais, modifica territórios e segrega espaços.

Trabalhadores temporários e ocasionais, baixa remuneração, elevado número de horas trabalhadas e baixo grau de sindicalização caracterizam o trabalho no turismo. Dessa forma, os dados sobre a implantação de equipamentos turísticos, aumento do fluxo turístico, geração de empregos entre outros, demandam detalhamento e aprofundamento, inclusive informações sobre impactos socioambientais, condições de trabalho, faixa salarial, origem dos empregados, por exemplo.

O turismo pode ser importante política para o alcance dos objetivos do milênio, particularmente com relação “à erradicação da extrema pobreza e da fome, à garantia de sustentabilidade ambiental e ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento”⁶ como sinaliza o Plano Nacional do Turismo, apesar de ser atividade contraditória. Coriolano (2006, p. 215) explica que o turismo:

Faz parte da dinâmica atual da mundialização do capital, que cria territorialidades, como forma de responder as crises da acumulação global, envolvendo além do mercado, o Estado e a sociedade civil [...] apesar de concentrar lucro, riqueza e renda, termina por criar oportunidades de ganhos aos trabalhadores e aos lugares mais pobres.

Comunidades que desenvolvem o turismo alternativo buscam obter ganhos diretos com o turismo, sem a intermediação de terceiros. Atuam como protagonistas no planejamento e na operacionalização das atividades turísticas no território. Becker (1996a, p.2) afirma que o turismo “é híbrido no sentido em que ele é ao mesmo tempo, um enorme potencial de desenvolvimento e um enorme potencial de degradação socioambiental, na ausência de uma regulação adequada para o setor.” Interpreta-se a coexistência de lados contraditórios como movimento dialético, assim as atividades turísticas reproduzem as contradições da sociedade e também são oportunidades para prover a subsistência de parcelas da população e

⁶ Plano Nacional do Turismo 2007/2010 uma Viagem de Inclusão (MTur, 2007, p.15)

de comunidades periféricas. Com o turismo “vendem-se” e “consomem-se” diferentes regiões do globo. Para Meliani (2011, p.1):

O turismo vende os lugares que produz como mercadoria que tem valor de uso pela satisfação de experiências imaginadas e, do mesmo modo que qualquer outra mercadoria os vende na perspectiva de lucro obtido por meio da exploração da mais-valia dos trabalhadores.

No entanto, a viagem de turismo possui componentes subjetivos. Há no fazer turismo motivações que induzem as pessoas a se deslocarem e saírem temporariamente do lugar de residência. Faz parte do movimento que envolve o turismo o que lembra Claval (2010): a viagem questiona nossa identidade, nossas crenças. Contemporaneamente, as razões para viajar são multiplicadas, no entanto ainda é constante a curiosidade do desconhecido, diferente, inédito, imprevisto, a procura do outro. O turismo é atividade terciária inserida no modo de produção capitalista, é também uma prática social, fenômeno que se apresenta com forte tendência de crescimento, por isso é preciso estudá-lo e buscar diretrizes que norteiem a evolução para se consolidar como política de desenvolvimento regional. A totalidade do fenômeno turístico contempla o fator econômico, mas também, o caráter simbólico, o imaginário daqueles envolvidos no universo das viagens: os turistas, os que trabalham no turismo e os residentes em geral. Viajantes se divertem, ao passo que para outras pessoas turismo significa trabalho e para outras convívio, pois residentes convivem com forasteiros no mesmo território.

Para além das produções espaciais, o movimento de turistas nos lugares proporciona contato entre povos de diferentes culturas e nesse contato as pessoas não saem ilesas, nem residentes, nem visitantes. Ocorrem assimilações culturais, e quando o cearense nega ou não prestigia a cultura local acaba por assimilar a dos estrangeiros visitantes.

A entrada do Ceará na lógica do consumo por meio do turismo se dá com mais intensidade a partir do “Governo das Mudanças”⁷ liderado pelo empresário Tasso Jereissati oriundo do Centro Industrial Cearense – CIC. Período que representa o rompimento com a política tradicional dos coronéis e é compreendido como tempo de “subordinação da política aos objetivos de mercado e de expansão dos negócios privados estaduais, na busca de índices satisfatórios de crescimento

⁷ Governos de Tasso Jereissati 1987-1990, 1995- 1998, 1999-2002 e de Ciro Gomes 1991-1994

econômico e de alternativas para o desenvolvimento estadual” (BONFIM, 2002, p. 36). Contrastando com a maioria das análises sobre o período do governo das mudanças Bandeira e Silva Neta (2008, p.9) chamam atenção para as semelhanças entre as medidas adotadas pelo referido governo e as adotadas no governo de Virgílio Távora,

Tanto as ações de modernização e eficiência da máquina pública, quanto as interferências em infraestrutura e criação de estrutura econômica são bastante similares às diretrizes e ações do PLAMEG I e II⁸. Até mesmo o FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial, um dos mecanismos mais eficazes utilizados pelo governo Tasso em seu programa de modernização industrial do Ceará, foi criado no governo Virgílio. Tasso adotou de forma plena a política industrial e de infraestrutura econômica de Virgílio, promovendo apenas em seu terceiro mandato algumas mudanças formais na legislação. As similaridades descritas sugerem que o *coronel* Virgílio Távora foi o principal formulador e executor do projeto de *modernização* do Ceará na segunda metade do século XX e que suas proposições foram posteriormente adotadas com pontuais alterações pelos governantes que o sucederam apresentando-se como mudancistas

Esse período confere notoriedade ao Ceará no cenário político nacional. Coriolano (1998, p.66-67) ao estudar as políticas de turismo a partir da década de 1970 enfatiza que é no final dos anos 1980 que o turismo passa a ser considerado um dos eixos prioritários de propulsão da economia cearense. Portanto, a construção da ideia do Ceará turístico se intensifica a partir dos anos 1980 quando os Governos Estaduais passam a investir e incentivar o desenvolvimento da atividade e a imagem do Ceará passa a ser associada à modernização:

A formulação de uma retórica de evocação a mudanças mantém sua eficácia simbólica a partir do momento em que os atores políticos imprimem uma temporalidade [...] Concorre também para a instauração de uma nova temporalidade a imagem do Ceará projetada para o restante do País. [...] (BARREIRA, 2002, p.69).

Na década de 1990 o discurso político utiliza e reforça a ideia do moderno como algo melhor que se anuncia em contraposição ao arcaico que deve ser substituído. Como assinala Latour (1994, p.15): “quando as palavras moderno, modernização e modernidade aparecem, definimos, por contraste, um passado arcaico e estável”.

Se antes interessava destacar a seca no Nordeste, o que contribui para estabelecer uma questão regional no país, o que interessa nesse momento é criar

⁸ Plano de Metas Governamentais – PLAMEG

imagem positiva do Ceará. O esforço governamental é tornar o Ceará moderno. O incentivo à industrialização, ao agronegócio e ao turismo mostra o processo de modernização local. A intenção é tornar o estado competitivo no mercado global, daí a implantação da infraestrutura urbana e turística com instalação de equipamentos para lazer e, conseqüentemente, a aceleração da modernização e alinhamento do Ceará à globalização. Em meio à pobreza do Ceará comprovada nos índices sociais, o turismo passa a ser prioridade para o governo como um dos vetores em busca de desenvolvimento.

A ideia que os países subdesenvolvidos podem se beneficiar com o turismo se desenvolve fortemente nos anos 1960. Em 1963, na Conferência das Nações Unidas o turismo internacional é declarado como atividade que pode dar efetiva contribuição para os países subdesenvolvidos. A União Internacional dos Órgãos Oficiais de Turismo – UIOOT, organismo que antecede a Organização Mundial do Turismo – OMT, desenvolve intensa ação voltada aos países subdesenvolvidos, com apoio financeiro do Banco Mundial, sujeito global. Grandes centros turísticos são construídos nos cinco continentes. Regiões de diversos países são transformadas em estruturas de receptivo para os fluxos de turistas. A mobilidade turística se apresenta como movimento alternativo de deslocalização das populações assalariadas sem precedente na história (Lanfant, 2004).

Os turistas começam a chegar ao Ceará de forma espontânea nos anos 1970. Espontânea, pois chegam por conta própria, sem maior apelo promocional. O turismo se intensifica nos anos 1990 quando já eclodira no mundo, especialmente na Europa e América do Norte, o turismo massivo das décadas de 1950 e 1970 que se apropria cada vez mais do espaço geográfico intensificando as territorialidades turísticas. A forma como o turismo se desenvolve é tributária das transformações mundiais e do modelo de desenvolvimento adotado no estado. Bonfim (2002) referindo-se ao Centro Industrial Cearense – CIC esclarece que não existia um projeto de desenvolvimento estabelecido pelos empresários:

Tal projeto foi concebido paulatinamente, a medida que os anos os eventos foram se delineando no horizonte político. Contudo, sua existência, na forma do programa de obras estruturantes e dos mecanismos de incentivo fiscal criados pelo Governo do Estado é resultado de uma orientação política maior que foi trazida para o interior do aparelho de estado cearense ainda em 1987 e que representa o que denominaremos aqui, singularidade cearense decorrente da antecipação de uma agenda de modernização do Brasil, não mais pela via do Estado, mas pelo mercado, expansão da indústria, serviços e captação de recursos privados para incrementar o desenvolvimento regional (BONFIM, 2002, p.36).

No segundo mandato de Tasso Jereissati, 1995-1998, os projetos estruturantes foram priorizados nas políticas públicas. Entre os projetos estão na economia rural a agricultura irrigada e a agroindústria, a conclusão do açude Castanhão, a interiorização do desenvolvimento industrial, o Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos - PROURB, a implementação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém e o investimento no turismo. No início dos anos 1990, o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Litoral do Ceará – PRODETURIS, desenvolvido em 1989, serve de base para o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR. O PRODETUR prioriza, inicialmente, parte do litoral cearense. Cerca de dez anos depois os governos estaduais avançam na política de turismo e levam recursos e projetos para outras áreas do estado. O contexto político de meados dos anos 1980 gera a retórica que vincula o Ceará à imagem de lugar próspero, que se despede da pobreza e do arcaico dando lugar ao Ceará moderno (BONFIM, 2002, p. 56-57).

O PRODETUR/NE estrutura os estados nordestinos para o turismo. No Ceará, o PRODETUR/CE é implantado com destaque em relação aos demais estados. O sucesso do PRODETUR no Nordeste desperta interesses de outras regiões e assim o PRODETUR torna-se PRODETUR nacional. O país investe no turismo, o que era política regional passa a ser nacional. Diz Barreira (2002, p.70-71) que as referências “ao governo do Estado com suas estratégias peculiares de ação abrangem o crescimento do setor turístico”. As estratégias locais voltadas para a eficácia administrativa, o enfoque nos temas mudança e modernidade estão, por sua vez, alinhados às estratégias nacionais, esclarece o autor. O turismo é apresentado pelos governos como prioridade na economia cearense. O Ceará turístico se junta ao agrário e industrial o que remete à explicação de Santos (1998, p.98) ao afirmar que “cada lugar combina variáveis de tempos diferentes. Não existe um lugar onde tudo seja novo ou onde tudo seja velho. A situação é uma

combinação de elementos com idades diferentes”. Ou seja, “a história atribui funções diferentes ao mesmo lugar” (SANTOS, 1998, p.52).

A partir dos anos 1990, o neoliberalismo se afirma no Brasil e a noção de Estado Mínimo subsidia essa corrente que tem interesse em afastar os obstáculos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro, noção com a qual a reforma do Estado se alinha. A integração à modernidade iniciada nos anos 1950 com o nacional-desenvolvimentismo que prioriza a substituição das importações e fortalece o capitalismo nacional, entende o empresariado nacional como agente de desenvolvimento (PARENTE, 2002, p. 131). É momento de transformação da sociedade brasileira e o Ceará pela forte adesão ao neoliberalismo passa a ter destaque no cenário político do Brasil. Ao Ceará é atribuída nova função, destaca Coriolano (2006, p.111) que:

O turismo no Ceará não surge por acaso, nem por uma simples vontade ou decreto de governadores, mas como decorrência da ordem econômica mundial que, ao transformar a maneira de industrializar tornando-a flexível, por globalizar a produção e aproximar os espaços pelas tecnologias, precisa dos lugares periféricos estruturados para suporte a essas mudanças.

Ainda nos anos 1970 é criada a Empresa Cearense de Turismo - EMCETUR, período da ditadura militar em que se procura melhorar a imagem do Brasil com a criação da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, em 1966, na época Empresa Brasileira de Turismo. No Ceará, ainda nos anos 1970, são implantados hotéis municipais, é instalado o Centro de Convenções Edson Queiroz, e o Bondinho de Ubajara apresentado na Figura 2.



Figura 2: Bondinho de Ubajara, CE
Fonte: Divulgação/SETUR, 2014.

Instala-se o Centro de Turismo, onde funcionou a EMCETUR, com lojas para venda de artesanato e produtos regionais; o Teatro Carlos Câmara e um museu na antiga Cadeia Pública apresentada na Figura 3. Investimentos que denotam o interesse dos governos dos coronéis pelo turismo.



Figura 3: EMCETUR, Fortaleza
Fonte: Divulgação/SETUR, 2014.

O processo de turistificação se produz mundialmente quando são ampliados os serviços para as classes mais abastadas nos países desenvolvidos e o lazer transformado em mercadoria absorvendo o tempo livre da força de trabalho. É no tempo do lazer que se insere o turismo, fenômeno que diz respeito ao lazer, aos lugares, aos territórios, às paisagens, às pessoas, às culturas e tem sido foco dos governos, empresários, mas também de pesquisadores de diferentes ciências, entre elas, a Geografia. A invenção do Ceará turístico é subjacente ao processo de modernização do Ceará que elabora a retórica das mudanças. A ação do Estado se torna um atrativo na captação de investimentos.

A turistificação se dá em várias partes do espaço geográfico cearense, notadamente no litoral, que adquire novos usos e passa a ser utilizado pelo e para o turismo também. Em alguns municípios e regiões o processo de turistificação é mais intenso e se espraia praticamente em todo o território, como é demonstrado ao longo desta seção. Em outros lugares, se apresenta na forma de manchas onde estão concentrados atrativos, empreendimentos hoteleiros, serviços de alimentação e entretenimento definindo a área frequentada pelos turistas. De forma mais densa como acontece no litoral ou de forma menos densa como acontece nas serras e nos sertões, os territórios turísticos são manchas como se presencia em Fortaleza, principal portão de entrada de turistas no Ceará, onde se destacam a Av. Beira Mar ilustrada na Figura 4, a Praia do Futuro, o Mercado Central e o Centro de Turismo. A localização geográfica do Ceará é veiculada como vantagem competitiva, mas a apropriação do espaço geográfico pelo turismo se dá de forma desigual.



Figura 4: Orla marítima de Fortaleza

Fonte: Divulgação/SETUR, 2014.

O turismo impacta em torno de 11% o PIB do Ceará, percentual maior do que o registrado na França, país líder mundial no número de chegada de turistas,

onde esse percentual é cerca de 7%⁹. O quadro social do Ceará apresenta-se em 1999, com aproximadamente, 65% da população em condição de pobreza. Em 2009, em torno de 41% da população está em condição de pobreza e 17% em extrema pobreza (LOUREIRO *et al*, 2010). Fortaleza, a capital do estado, é uma das cidades que detém maior concentração de renda do país, é nesse contexto que se dá a turistificação do Ceará, de forma desigual. Um dos desafios para os gestores públicos e privados é executar políticas no Ceará que desenvolvam a atividade promovendo o desenvolvimento social, não apenas o econômico. A desigualdade é reforçada, muitas vezes, pela política governamental que se volta aos lugares mais competitivos. Competitividade é a palavra de ordem e reforça o viés econômico no desenvolvimento da atividade.

Esta explanação mostra o Ceará turístico por meio da observação da realidade assim apresenta fatos, conteúdo e forma. O objetivo é mostrar que a ação dos sujeitos do turismo com forte atuação na produção do espaço e nas relações sociais leva ao aparecimento de vários objetos no Ceará. Altera o valor de uso das áreas em valor de troca, gera também o turismo de base comunitária, alternativa às relações sociais de produção vigentes. Estudar o Ceará turístico implica interpretar criticamente as relações entre turismo e processos de produção espacial, partindo do particular para o geral, realizar o inverso e entender que no turismo há circulação de pessoas e de capital.

O turismo passa a integrar a história e o espaço geográfico do Ceará, “uma vez que a história dos homens é a história dos homens concretos e o espaço geográfico é um espaço historicamente produzido, o que nele vemos é a própria história”. (Moreira, 1994, p.89). Síntese de múltiplas determinações o Ceará turístico não é uniforme, é heterogêneo e se concretiza por meio do turismo convencional e do turismo alternativo. O que Coriolano (2006) denomina de eixos: o eixo global e o eixo local.

Turistificação é movimento de produção do espaço geográfico pelo e para o turismo, mesmo assim, a posição e a intensidade de participação dos lugares na produção do turismo variam no tempo e no espaço. Alverga (2011, p.27) ao estudar o turismo na cidade de Natal no Rio Grande do Norte, toma a turistificação como

⁹ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

conceito importante “analisador para problematizar a invenção de uma paisagem social formada por arranjos urbanos e subjetivos contemporâneos e sua dinâmica conflitiva”, muitas vezes avaliada como natural ou evidente. A turistificação de um espaço é resultado da combinação de diversas iniciativas e escolhas de atores públicos, privados, explica Cazes (1992, p.55). Marca que integra e anuncia os territórios turísticos é a territorialidade que se forma a partir da atuação dos sujeitos do turismo: o Estado, os empresários, as populações locais e os turistas. Explicar a forma de inserção do Ceará no turismo e as razões da intensidade do processo é um dos cerne da tese, pois é a própria formação do que se denomina Ceará turístico.

Projetos vinculados direta e indiretamente ao turismo se materializam e atuam na produção do espaço cearense. Por meio do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR, iniciado nos anos 1990, várias intervenções foram realizadas: conclusão da sinalização vertical da rodovia estruturante e acessos / percursos turísticos (254 km), estudos e projetos de EIA-RIMA das rodovias do PRODETUR II; estudos e projetos da viabilidade técnica e econômica das rodovias do PRODETUR II; obras do sistema de esgotamento sanitário de Caucaia (sede); obras do sistema de esgotamento sanitário e sistema de abastecimento d'água de: Barrento / Baleia / Marinheiros (Itapipoca) e Itapipoca (sede); plano de gestão dos polos de lazer (urbanização de lagoas), dos municípios do PRODETUR I; urbanização da lagoa do Banana (Caucaia), lagoa do Mato (Baleia/Itapipoca), lagoa dos Talos (Siupé / São Gonçalo do Amarante), foz do rio Curu (Paracuru), lagamar do Trairi, com a construção de pavilhões, quadras poliesportivas, anfiteatro, campo de futebol e passeios) (SEPLAN, 2005, p 45).

Empreendimentos foram construídos também no litoral leste com apoio do governo estadual o que implicou em mais projetos de infraestrutura, como aconteceu em Aquiraz, conforme mensagem do governador à Assembleia Legislativa em 2005:

Quero destacar, dentre outros, os empréstimos [...] E com o BNDES, um montante de R\$ 310,2 milhões, para aplicação prevista em obras no Porto de Pecém, no Programa de Aproveitamento Hidroagrícola e na infraestrutura do empreendimento Aquiraz Resort (SEPLAN, 2005, p 10).

Os projetos incluem ações voltadas à infraestrutura, meio ambiente atestando que ao privilegiar o turismo, a ação do governo estadual implica na

ampliação e, inclusive, implantação de serviços urbanos básicos. A política de turismo torna-se impulsionadora e indutora de políticas urbanas.

Na região Nordeste, o PRODETUR é marco de política de desenvolvimento regional baseada no turismo, iniciativa que contempla, principalmente, a implantação de infraestrutura. Nesse sentido, o governo federal e os governos estaduais têm realizado intervenções significativas atuando na produção de espaço para o desenvolvimento de atividades turísticas. Mas os resultados do PRODETUR e, por conseguinte, das atividades ligadas ao turismo no Nordeste e no Ceará não associam o turismo, unicamente, ao desenvolvimento pretendido com a política pública, permitem associá-lo também aos problemas socioambientais agravados e/ou gerados com os projetos executados. Conforme o Relatório do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste do Brasil - PRODETUR/NE, resultados e lições aprendidas de Perazza e Tuazon (2002, p.6):

Apesar dos resultados turísticos comprovarem os benefícios do Programa, os estudos de avaliação realizados mostram que nem sempre os investimentos realizados tiveram efeitos exclusivamente positivos, especialmente na área social e ambiental, assim como em limitar o alcance de certos benefícios econômicos. Isso se deveu fundamentalmente pela ausência de programas e planos que contemplassem de forma global os impactos que o crescimento do turismo teria sobre o território, o meio ambiente e a sociedade. A falta de um marco de compromisso de planejamento e gestão territorial urbana, com enfoque ambiental e turístico, gerou problemas de gestão e articulação entre os atores, que resultou em impactos negativos observados nas áreas beneficiadas pelo Programa.

O PRODETUR estrutura o turismo no Nordeste e ajuda a produzir o Ceará turístico com o fortalecimento da capacidade municipal para gestão da atividade; proteção e conservação dos recursos naturais e culturais; urbanização de áreas turísticas; complementação de rodovias; construção do Aeroporto Internacional Pinto Martins apresentado na Figura 5; ampliação e implantação do sistema de esgotamento sanitário e abastecimento d'água; conscientização da população e capacitação de profissionais da área do turismo; elaboração de plano de marketing e desenvolvimento turístico.



Figura 5: Aeroporto Internacional de Fortaleza - Pinto Martins
Fonte: Divulgação/SETUR, 2014.

O PRODETUR, conforme *site* do Banco do Nordeste¹⁰:

Foi desenvolvido a partir de estudos encomendados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no começo da década de 90, para se identificar as atividades econômicas que apresentariam vantagens competitivas, casos desenvolvidos na região Nordeste. A conclusão desses estudos identificou que uma das oportunidades mais viáveis para a região era o Turismo, pelo fato da Região Nordeste apresentar recursos cênicos e culturais significativos, além de mão-de-obra em abundância e com custos relativamente baixos. Com isso, [...] o BNDES inaugurou em 1994 o Programa Nordeste Competitivo (PNC). A iniciativa em turismo do PNC foi apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Após negociações envolvendo a extinta SUDENE, o Banco do Nordeste (BNB), o BID, o então Ministério dos Esportes e Turismo e os Estados do Nordeste, foi criado o PRODETUR/NE, cuja primeira fase foi iniciada ainda em 1994 (BNB, 2012).

Nas ações mencionadas pelo BNB (2012) destacam-se: elaboração da base cartográfica do Polo Costa do Sol, urbanização da praia da Taíba, urbanização da praia de Flecheiras, urbanização da orla de Paracuru, ampliação do sistema de abastecimento de água e implementação do sistema de esgotamento sanitário de Jericoacoara, complementação da rodovia CE-085 (Estruturante), trechos: Barrento/Aracatiara, Aracatiara/Itarema, Jijoca de Jericoacoara/Parazinho,

¹⁰ Disponível em
<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Apresentacao/gerados/apresentacao.asp>.>
 Acesso em: 10/out/2011.

Parazinho/Granja, pavimentação da Rodovia CE-311, Granja - Viçosa do Ceará, rodovia de acesso (binário) da praia da Lagoinha, urbanização de Lagoinha – Paraipaba, recuperação da Igreja Nossa Senhora da Conceição e Seminário da Prainha, recuperação do antigo prédio da EMCETUR, restauração do Museu Sacro de Aquiraz, recuperação do Mercado da Carne de Aquiraz, recuperação da Praça da Matriz de Aquiraz, elaboração dos Planos Diretores Municipais de Amontada, Barroquinha, Cruz, Paracuru, Paraipaba, Trairi, Viçosa do Ceará e Jijoca de Jericoacoara. Em agosto de 2011, o Ceará é o estado com o segundo maior volume de contratação após Pernambuco, e o terceiro em percentuais aplicados após a Bahia e Pernambuco.¹¹

Entre as ações políticas territoriais do Banco Mundial para o desenvolvimento do Programa está a instituição de polos, como base física, o “modelo de urbanização para o turismo adotado pelas políticas regionais de turismo no Nordeste tem como cerne a criação de polos e corredores turísticos” (CRUZ, 2000, p.29). Polo no PRODETUR é o conjunto de municípios atendidos no Programa. Cria-se uma instância de governança denominada Conselho de Turismo do Polo, dessa forma, o PRODETUR estabelece sistema próprio de integração por área. Integrar esse sistema com a regionalização deveria ser ponto de partida para a regionalização nos estados que são atendidos pelo PRODETUR. Se há essa integração não foi observada nesta pesquisa.

A ação do governo estadual inclui também ações promocionais como participação em feiras de turismo e realização de workshops para captar fluxos de turistas e investidores. Ações que necessitam da participação da iniciativa privada para se efetivar, pois o Estado promove o destino turístico, mas o destino turístico não é “apenas” beleza natural e cultural. A “comercialização” e o “consumo” do destino turístico precisam de equipamentos e serviços, meios de transporte, agências de receptivo, pousadas, hotéis, restaurantes, organizadoras de eventos, empresas de entretenimento, portanto a ação promocional e a efetivação do turismo necessitam do empresariado. O Ceará por meio da Secretaria Estadual de Turismo em parceria com o setor privado e, muitas vezes, com secretarias municipais e

¹¹ Execução dos contratos do PRODETUR / NE II: Valores contratados em US\$ mil. Pernambuco - 75.000; Ceará - 60.000 e Bahia 39.000. % aplicado: Bahia - 97,2%; Pernambuco - 94,0%; Ceará - 91,9%. Fonte: BNB. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne2/gerados/situacaoatual.asp> Acesso em: 09/dez/2012.

outros órgãos públicos, participa de vários eventos nacionais e internacionais, entre eles: Brazil National Tourism Mart – BNTM; Feira da Associação das Agências de Viagem de Ribeirão Preto e Região - AVIRRP, Workshop CVC, ABAV- Feira das Américas, Feira Internacional de Turismo/Madrid– FITUR, Feira Internacional de Turismo/ Milão – BIT, Feira Internacional de Turismo/Bolsa Turismo de Lisboa – BTL, Feira Internacional de Turismo/ Berlim - ITB. (SEPLAG, 2013).¹²

Em fevereiro de 2014, o Secretário Estadual do Turismo¹³ anuncia a ações promocionais no mercado nacional e internacional e salienta a iniciativa do Governo Estadual criando a Lei de Incentivo à Navegação Internacional com a redução de ICMS, condição que não existe em nenhum estado do Nordeste do Brasil, relatou o Secretário. O que denota o interesse do governo estadual no turismo.

O Plano Plurianual 2012-2015 apresenta grandes projetos dos quais se destacam em Fortaleza o Centro de Feiras e Eventos e o Acquário. O Acquário Ceará é outra megaestrutura projetada com previsão de término para o segundo semestre de 2014 (SETUR, 2012) demonstrando a ousadia do governo estadual nos projetos para o turismo. O Acquário Ceará tem sido objeto de polêmica conforme afirma a matéria veiculada na internet, descrita abaixo:

¹² Mensagem à Assembleia Legislativa 2013. Disponível em:
<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/pai/MensagemdoGovernador2013.pdf>
Acesso em: 17/maio/2014.

¹³ Sr. Bismarck Pinheiro Maia

Está dada a largada para a construção do Acquário Ceará, uma das obras mais polêmicas da história recente do estado. Em janeiro foi dado o sinal verde para a liberação do início da construção pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (Seuma), antiga Semam. O embargo emitido pela secretaria em dezembro de 2012 foi considerado improcedente pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, e as obras liberadas. O Acquário Ceará será localizado na Praia de Iracema. Orçado em R\$ 205 milhões, contará com 2,5 mil m2 de área construída e 38 tanques-recinto de exibição com capacidade para 15 milhões de litros, sendo o maior e mais moderno do hemisfério Sul. A previsão é que o equipamento receba, anualmente, 1,2 milhão de visitantes, gerando uma receita de R\$ 21,5 milhões. [...]. Para se ter ideia da complexidade do projeto, somente a sua maquete, que ficou exposta no Centro Cultural Dragão do Mar, em Fortaleza, demorou cinco meses para ser concluída, com um envolvimento de quatro equipes diferentes de maquetistas, modelistas e escultores[...].¹⁴

Os governos estadual e municipal por meio desses e de outros projetos tornam Fortaleza mais competitiva e integram a cidade à rede global. Investe-se em espaços de negócios e entretenimento fortalecendo a imagem de metrópole turística mundializada. “Animação e espetáculo parecem ser componentes essenciais da venda das cidades, assim como a atração de visitantes e investidores é parte central dos novos circuitos da economia urbana” (SÁNCHEZ, 2003, p. 527). Como explica Sanchéz, o trabalho da mídia torna os eventos instrumentos que contribuem para a mudança ou para o fortalecimento da imagem de uma cidade. Dessa forma, a “competição por aqueles eventos de maior prestígio, como as Olimpíadas, a Copa do Mundo, exposições internacionais ou grandes festivais tornou-se tão importante quanto a competição pela atração de empresas ou investimentos substanciais” (SÁNCHEZ, 2003, 527- 528).

No Brasil, os gestores públicos atuam produzindo e redimensionando a infraestrutura urbana e equipamentos para o turismo. Fortaleza se alinha nessa direção e está na rota de importantes eventos esportivos mundiais: Copa das Confederações realizada em 2013 e a Copa do Mundo em 2014. Na contracorrente do fortalecimento de imagem positiva do país e das cidades-sede dos jogos, a Copa das Confederações e a Copa do Mundo 2014 tornaram-se “espaço” complexo de manifestação da sociedade. Por ocasião da Copa das Confederações aconteceram manifestações no Brasil, inclusive no Ceará. Muitos grupos sintetizaram as reivindicações com a frase “Mais pão, menos circo” em repúdio aos altos

¹⁴Disponível

em:

http://www.grandesconstrucoes.com.br/br/index.php?option=com_content&task=viewMateria&id=1098Acquário Ceará, único no hemisfério Sul. Grandes construções. Edição 34 de 20 de fevereiro de 2013. Acesso em: 26/05/2013.

investimentos feitos com dinheiro público para a realização desses eventos. Grosso modo, a população reivindica mais atenção dos governos com a saúde, educação e moradia. A população cobra a prestação desses serviços sociais exigindo “padrão FIFA”.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza finaliza a reforma da Av. Monsenhor Tabosa em 2014, moderniza o corredor de compras frequentado por residentes e turistas. Realiza projeto na Av. Beira-Mar iniciado pelo mercado dos peixes, que prevê um espigão com aproximadamente 300m com atracadouro para barcos de passeio e a drenagem e pavimentação de toda a avenida. Há ainda a previsão de requalificação do Titanzinho integrando-o à Praia do Futuro.¹⁵ Outra obra em andamento em Fortaleza é a do Porto do Mucuripe que contará com nova estação e novo cais de atracação. O Terminal terá uma retroárea de 40.600,44m² para armazenagem de contêineres em períodos de baixa estação turística, configurando o Terminal como de Múltiplo Uso.¹⁶ Orçado em R\$ 205 milhões os recursos são do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e da Secretaria de Portos - SEP¹⁷.

A metrópole se habilita à competição internacional com foco também no turismo de negócios. Os projetos fora da capital dotam o estado de equipamentos para o desenvolvimento do turismo possibilitando a interiorização da atividade conforme ilustra a Figura 6.

¹⁵ Reunião do Conselho Municipal de Turismo de Fortaleza. Pronunciamento do Secretário de Turismo de Fortaleza, Ilmo. Sr. João Salmito Filho. 08/maio/2013.

¹⁶ Disponível em: <http://www.consorcioctsc.com/#!/about2/c4nz>. Acesso em: 19.mar.2014.

¹⁷ Disponível em: <http://www.brasilportugal.org.br/ce/noticia/1676,porto-do-mucuripe-recebe-recursos-de-r-220-milhoes.html> Acesso em: 20.mar.2014.



Figura 6: Aeroporto de Cruz nas proximidades de Jericoacoara
Fonte: SETUR/CE, 2013¹⁸.

Contribuem fortemente para isso a ampliação e melhoria das rodovias e o trabalho de promoção. Projetos mais recentes influenciarão os fluxos turísticos no Ceará, como a construção do Centro de Convenções do Cariri e dos aeroportos de São Benedito no Planalto da Ibiapaba, e no litoral, em Cruz e Aracati apresentado na Figura 7.



Figura 7: Aeroporto de Aracati
Fonte: Diário do Nordeste, 2012¹⁹.

¹⁸ Aeroporto de Jericoacoara está previsto para 2014. 04/06/2013. Disponível em <http://www.praiaceara.com.br/aeroporto-de-gericoacoara-localizado-em-cruz-esta-previsto-para-2014/>. Acesso em 12 jun. 2014.

¹⁹ Inaugurado aeroporto de Aracati. **Jornal Diário do Nordeste**. Caderno Regional. 05.08.2012. Disponível em <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/inaugurado-aeroporto-de-aracati-1.568646>. Acesso em 12 jun. 2014.

A região do Cariri conta com aeroporto regional conforme Figura 8 e voos nacionais. Os aeroportos exigem a recuperação do sistema viário de acesso às localidades turísticas, duplicação de rodovias estaduais e obras de saneamento, impactando a mobilidade na área.²⁰



Figura 8: Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes
Fonte: INFRAERO²¹, 2014.

O turismo passa a ser vetor de desenvolvimento urbano territorial. Os projetos oficiais inserem novos elementos na paisagem física do interior do estado, ocorrendo produção estética da paisagem urbana. A operacionalização dos aeroportos necessita da iniciativa privada, pois a comercialização de voos depende das companhias aéreas, portanto funcionalidade de equipamentos que demandam esforço junto à iniciativa privada, sob o risco dos equipamentos serem subutilizados.

O Ceará se insere no contexto global como destino atraente tanto para turistas quanto para investidores, para isso é realizado *marketing* com apelo às belezas naturais do litoral, serras e sertões, apresentados equipamentos, serviços turísticos e a infraestrutura. A imagem do Ceará próspero atende aos investidores do turismo (hotéis, *resorts*), mas também a outras áreas de investimento.

²⁰ Projetos e ações. Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/projetos/ampliacao-e-modernizacao-do-aeroporto-de-aracati/release>>. Acesso em: 06 out. 2012.

²¹ Disponível em <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/aeroportos/ceara/aeroporto-de-juazeiro-do-norte.html>. Acesso em 12 jun. 2014.

O litoral é objeto de diferentes políticas e investimentos. São Gonçalo do Amarante contemplado no PRODETUR também recebeu o Complexo do Porto do Pecém, porto *off shore* construído com o objetivo de “viabilizar a operação de atividades portuárias e industriais integradas, imprescindíveis ao desenvolvimento de um complexo com características de Porto Industrial”. A infraestrutura marítima levou em conta que “o terminal foi projetado para permitir o acesso da grande maioria dos navios comerciais em operação, dispondo em suas instalações de atracação, de profundidades compatíveis com os navios de última geração”.²² Outras áreas do litoral exploram a carcinicultura, recebem parques eólicos, e ainda existe projeto para extração de minério na plataforma continental. São muitos e diversos os projetos que promovem a reestruturação na zona costeira, o que torna a integração das políticas ainda mais relevante.

Na serra da Ibiapaba, cultivam-se e exportam-se flores, no sertão, a reserva de urânio gera possibilidade de atividade impactante. O panorama do reordenamento do Ceará turístico relaciona-se, ainda que parcialmente, com a análise de Dantas et al (2006, p.43) sobre o Nordeste “A região não dispõe de caráter hostil. Encoberta por novo imaginário socioeconômico, veicula-se, através da mídia, uma imagem positiva externadora das virtualidades do semiárido nordestino”. Complementa o autor:

Aproveitando-se deste novo cenário, vinculado as parcelas reduzidas do território nordestino, aponta-se para a constituição de políticas de desenvolvimento econômico associadas, principalmente, ao turismo litorâneo e à agricultura irrigada, complementadas pela aquicultura, produção de flores, produção de grãos (soja), artesanato etc. [...] Grosso modo, percebe-se claramente uma fragmentação do Nordeste: espaços propícios à exploração das diferentes atividades e receptoras de farto volume de investimentos, evidenciando um nordeste turístico e um nordeste do agronegócio, em oposição ao nordeste esquecido, o dos baixos indicadores socioeconômicos e resultantes de uma política de distribuição de renda desigual (DANTAS et al, 2006, p.43)

A nova leitura do semiárido reforça a ideia que as consequências da seca no Ceará não estão determinadas apenas por questões naturais. O *marketing* retrabalha o sol, antes associado à seca, agora reforça a ideia de paraíso tropical, muitas horas de sol e participa da imagem na venda do Ceará turístico. “Sol, areia,

²²Disponível em: <http://www.cearaportos.ce.gov.br/index.php/institucional/apresentacao>. Acesso em 05/10/2013.

jangada e coqueiros passaram a compor a imagem do Ceará turístico” (ALMEIDA, 1996, p.186). Portanto, o turismo no Brasil e no Ceará é desenvolvido com evidenciado apoio estatal. Em que pesem as ações de combate à pobreza, persistem índices sociais insatisfatórios no estado do Ceará. Se a base industrial do Brasil se concentrou no Sudeste, a base turística tem forte participação do Nordeste e o Ceará conquista posição de destaque, conforme pesquisa divulgada pela imprensa:

O Nordeste continua sendo a região mais procurada na lista dos brasileiros que pretendem viajar no primeiro semestre deste ano. Na edição de dezembro (2012) da Sondagem do Consumidor – Intenção de Viagem do Ministério do Turismo, realizada em 12 capitais, 50% dos entrevistados apontaram os estados nordestinos como destino das próximas viagens.²³

O processo de uso e ocupação do espaço geográfico cearense pelo turismo se deve não só ao desenvolvimento tecnológico dos transportes, mas à lógica de desenvolvimento do capitalismo, na qual emergem também processos de regionalização com criação de polos. Crises periódicas lançam o processo de acumulação em novo nível que envolve, entre outras características, a demanda expandida por produtos, enquadrando-se aí os produtos turísticos. Harvey (2006, p.47-48) explica que o novo nível de demanda efetiva pode ser elaborado pela: penetração do capital em novas esferas de atividade mediante a organização de formas preexistentes de atividade; criação de novos desejos e novas necessidades; expansão geográfica para novas regiões. O autor (2006) explica que a partir de um ou pelo ajuste entre esses aspectos surge possibilidades do capitalismo gerar novas oportunidades de acumulação.

A transformação da agricultura de subsistência em agricultura empresarial exemplifica a penetração do capital em novas esferas de atividade mediante a organização de formas preexistentes da atividade. No turismo, verifica-se o desdobramento das viagens espontâneas em viagens organizadas por meio dos *tours* operadores com o turismo de massa e os pacotes turísticos como mercadoria. O *marketing* incita as pessoas a visitar destinos turísticos integrando novos desejos

²³Nordeste é destino mais procurado por brasileiros, segundo pesquisa. Pesquisa do Ministério do Turismo avalia intenção de viagem em um horizonte de seis meses. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/cultura-e-lazer/viagem/noticia/2013/01/nordeste-e-destino-mais-procurado-por-brasileiros-segundo-pequisa-4006924.html>. Acesso em: 20/08/2013.

e novas necessidades, como a segmentação do mercado. A partir da década de 1960 com o turismo de massa e a preparação de países periféricos para o turismo internacional se dá a expansão geográfica das viagens turísticas, ou seja, voltadas ao lazer contemplando outras regiões e não apenas os países desenvolvidos. É a inclusão de novos territórios à lógica capitalista na perspectiva do turismo envolvendo fluxos de capital em diferentes escalas.

A turistificação do Ceará ou o processo de apropriação do espaço geográfico pelo turismo pode ser observado nas produções tangíveis, por meio dos fixos, e naquelas intangíveis, registradas nas modificações dos modos de ser e fazer local. Fatos da história econômica auxiliam na compreensão das transformações socioespaciais no estado. O território cearense e, principalmente, a capital do estado, passa por transformações intensas e de grande porte. Comparar a Fortaleza dos anos 1990 com a dos anos 2000 permite identificar as transformações espaciais que revelam o entrelaçamento do poder da escala local com as escalas nacional e mundial.

1.2 Ocupação histórica e econômica do Estado na inserção do turismo

Entender a turistificação do Ceará e o protagonismo das políticas públicas exigem o resgate do processo de ocupação do estado. Não se pretende realizar estudo minucioso da história do Ceará, mas trazer à tona elementos que permitam melhor compreensão das transformações socioespaciais no estado e a inserção do turismo nesse contexto histórico. Esses elementos demandam também a compreensão do que acontece no país e no mundo. A ocupação do Ceará se dá tardiamente em relação ao restante do Nordeste, somente no início do século XVII, fato que para Barroso (2004, p.23) “reveste-se duma importância que, à primeira vista, escapa ao olhar do historiador, de vez que ela completa o vazio existente entre o Nordeste brasileiro já colonizado e o Extremo Norte em vias de colonização”.

Reforça Carvalho (2003, p.4): “tomamos posse da “terra devastada”, um “areal” que nem o donatário da capitania quis, e deixamos nossas marcas no charque, no algodão que a praga do “bicudo” acabou e na lagosta que precisa do “defeso” para ter uma sobrevida”. O processo de ocupação revela a imposição do modo de vida europeu aos povos nativos encontrados no Brasil, o ponto central do conflito é a disputa pelas terras e, “sobretudo, nas tentativas reiteradas de transformar os povos indígenas em produtores de mercadorias, isto é, que esses adotassem o modo de vida que se constituía na Europa” (PINHEIRO, 2000, p.21). Daí a alcunha de preguiçoso dada ao índio que resistia a esse processo que tem participação ativa da Igreja, não sendo, portanto um encontro de fato, mas um confronto. Diz Pinheiro (2000, p.25-26) que:

O que se percebe é que a ‘descoberta’ de novas terras não seria o achamento de uma alteridade total de outro [...] A visão dos povos nativos como cordatos e passivos é enganosa. O conflito com os conquistadores, no sertão do Nordeste, foi se agudizando à medida que as terras foram sendo ocupadas pela pecuária.

O historiador Capistrano de Abreu afirma que no fim do século XVII o Ceará estava “devassado, os índios uns reduzidos a aldeias, outros vivendo em paz ao lado dos colonos”. E que “a criação de gados era a principal ocupação dos habitantes; a agricultura rudimentar reduzia-se à produção dos gêneros de consumo local, pois outros não pagariam as despesas de transporte” (ABREU, 1996, p.226).

Explica o historiador a influência relevante da atividade pastoril na colônia e a contribuição dessa atividade no modo como se forma a população. A pecuária é a primeira atividade econômica mais importante do estado do Ceará, esclarece Silva (1989, p.79):

Colonizado a partir do deslocamento de correntes migratórias oriundas das regiões açucareiras da Bahia e Pernambuco, o Ceará, encontrou na pecuária sua principal atividade econômica, além de pequenas lavouras de subsistência no interior da fazenda voltada à pecuária.

É por meio da pecuária que o Ceará se integra ao sistema econômico colonial marcado pela cultura da cana-de-açúcar, abastece com animais, couro e carne a lavoura mercantil da cana-de-açúcar.²⁴ Capistrano de Abreu que cunhou o termo civilização do couro para o Ceará (1996, p.230) esclarece que:

A expulsão dos Jesuitas deixara os índios aldeados sem proteção, e como suas aldeias ocupavam sempre terrenos férteis e escolhidos por pessoas experientes, constituíram objeto de cobiça, e foram ocupados por homens sem escrúpulo, que aí estabeleceram lavoura própria. Talvez primitivamente, no Aracati tiveram a ideia de exportar para Pernambuco e outros lugares carne seca ou charque, ainda hoje chamada carne do Ceará, no Norte. Por fim o Ceará pode comerciar diretamente com Portugal e foi declarado capitania independente de Pernambuco.

A pecuária estimulou a produção de sal no litoral de todo o Nordeste para o fabrico do charque. Dessa forma, as charqueadas e as salinas atuaram na ocupação do litoral semiárido (BECKER, 2006, p.97). Em 1763, a metrópole portuguesa transfere a sede do Governo colonial do Nordeste, ou seja, da Bahia para o Rio de Janeiro com o objetivo de ampliar o controle da extração aurífera e evitar o contrabando. A transferência de poder do Nordeste para o Sudeste apresenta transferência de mobilidade de capital engendrada pela acumulação primitiva com perdas significativas para o Nordeste. A técnica das charqueadas cearenses é levada para o Sul que passa a ser o principal produtor do charque

²⁴ Os solos ideais para o cultivo da cana-de-açúcar são os profundos, férteis e com boa capacidade de retenção, apesar de se desenvolver satisfatoriamente em solos arenosos e menos férteis, como os de cerrado, os solos rasos, isto é, com camada impermeável superficial ou mal drenada, não são os indicados para a cana-de-açúcar. E no Ceará, “de uma forma geral, os solos apresentam-se com pouca profundidade, deficiências hídricas, pedregosidade e, principalmente, susceptibilidade a erosão, em virtude de suas características morfológicas, físicas e químicas” Os solos de maior ocorrência no Ceará são os Neossolos, em geral, originados de depósitos arenosos, correspondem a 53.525,5 km² ou 35,96% da área do Estado. Disponível em: <http://www.agrobyte.com.br/cana.htm>. Acesso em: 15/03/2013. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/12.htm>. Acesso em: 15/03/2013.

devido à mineração. O sertão enfrenta secas que diminuem o criatório e a “indústria” do charque enfraquece. A ocupação das terras do Ceará liga-se, portanto, à pecuária e se dá do sertão para o litoral, nas palavras de Capistrano de Abreu:

Como no Ceará o sertão investiu contra o litoral, chegando a domina-lo na Confederação do Equador; como o litoral resistiu ao sertão e por fim domou-o; como estes dois elementos unidos se amalgamaram e conciliaram, formando hoje uma população homogênea e entusiasta de sua terra, é a história que nos contará Studart (1996, p.231).

Com a desvalorização e a ocupação do sertão para o mar, o litoral cearense fica “desocupado”, séculos depois passa por processo de valorização que se inicia com uma “mudança de mentalidade que torna as zonas de praia atraentes para uma elite interiorana [...] Observa-se, assim, o papel motriz das mutações do modo de vida que propiciou a instalação das classes abastadas na beira-mar” (DANTAS, 2009, p.39). O litoral, antes relegado, reveste-se de importância.

Sobre o binômio gado-algodão, Leite (1994, p.102-104) afirma que a partir da “primeira metade do século XVIII, os fazendeiros passaram a exportar também, a carne de charque e o couro [...] Juntamente com o plantio do algodão cresceu a produção de subsistência, permaneceu a pecuária consorciada ao cultivo do algodão.” Com a seca, no final do século XVIII, e a demanda da Inglaterra, em virtude da Revolução Industrial, o algodão viria substituir a produção de charque e “na década de 1860, teve seu plantio aumentado, tornando-se a principal cultura comercial do Ceará” (LEITE, 1994, p.127). É com o ciclo do algodão em meados do século XVIII que a capital Fortaleza adquire posição hegemônica que se perpetua até hoje. O algodão apresenta-se como excelente alternativa econômica exigindo menos dos solos e menor investimento do que a cana-de-açúcar. Apresenta-se ainda “guardadas as devidas proporções, como uma atividade mais dinâmica em termos de urbanização, comércio e industrialização” (BECKER, 2006, p. 104-105.)

Conforme, Jucá (2000) “a consolidação de um Nordeste ‘açucareiro-têxtil’ garantiu a manutenção de ‘oligarquia agrária algodoeira pecuária. [...] é “arriscado estabelecer fronteiras entre oligarquia e burguesia no quadro regional. Embora se apresentem com características próprias [...] há liame claro de atuação e de interesse entre ambas” (JUCÁ, 2000, p.49). Becker (2006) explica que a divisão social e territorial do trabalho nos setores da marinha, entendida como as terras próximas ao litoral, do sertão e das minas marcam a incorporação do território

brasileiro na economia-mundo²⁵ (2006, p. 91-103). Na marinha está a lavoura escravista da cana-de-açúcar, no sertão a pecuária com relações de trabalho que não eram escravistas e que complementava a atividade econômica do litoral, e nas minas que dinamizaram importantes fluxos comerciais com os outros dois setores. Eram regiões da economia-mundo, pois estavam articuladas com o mercado mundial devido a interesses do Brasil, porém determinados pelas economias centrais. “[...] As condições do mercado externo é que definiam o comportamento da dinâmica das ‘ilhas regionais’ brasileiras. As ligações entre elas eram mais tênues do que as ligações de cada uma delas com o exterior” (BACELAR, 2001, p.76).

Se o Império mercantil escravista sob estrutura espacial em “arquipélago de regiões mercantis, verdadeiras bacias de drenagens, com centros em grandes cidades portuárias” inseriu o Brasil na divisão internacional do trabalho “a conformação de um mercado nacional quebrou a estrutura em arquipélago herdada do passado agrário exportador” (BECKER, 2006, p. 102-111). Na avaliação de Bacelar (2001, p.76):

O Brasil passa da condição de país primário-exportador para a de país de base industrial importante. E, sobretudo, o mercado interno passa a comandar a dinâmica econômica do país. Internaliza-se o comando da acumulação. Não é mais o mercado externo uma variável estratégica de comando, o mercado interno é agora essa variável. Talvez tenha sido essa a mudança mais profunda que se operou no país no século XX.

Ocorre a reorganização espacial da economia brasileira e a partir de então uma questão regional. Com as ilhas se articulando a sociedade percebe que estava “diante desse processo de construção nacional, mas que há diferenciações regionais muito importantes, e evidencia-se que determinadas regiões têm uma dinâmica diferente de outras” (BACELAR, 2001, p 77). Becker (2006) assinala que o Brasil acompanha a expansão do sistema capitalista no pós-guerra não apenas como exportador de mercadorias, mas torna-se campo de investimentos produtivos com a presença do Estado fornecendo infraestrutura.

²⁵ “A economia mundo consiste essencialmente em um único mercado mundial capitalista. Isto significa não apenas que as mercadorias são produzidas primordialmente para o mercado e não para uso, mas que o desenvolvimento das trocas com o exterior e a existência de um mercado mundial são condições inerentes ao surgimento e desenvolvimento do modo de produção capitalista.” (BECKER, 2006, p.26)

O Brasil no início do século XX era marcadamente rural, a migração rural-urbana e a industrialização eram incipientes, apenas começavam. Os anos 1920 são marcados pelo aumento da capacidade de produção especialmente em energia, cimento e aço, elevando-se também a importação de bens de capital. Assim nessa década criaram-se as bases para a industrialização subsequente baseada na substituição de importações (SILVA, 2001). Segundo o autor, apesar de a crise de 1929 a 1932 o Brasil teve desempenho econômico razoável na década seguinte e que, inicialmente, o processo de industrialização foi baseado na capacidade ociosa acumulada no fim dos anos 1920, para no momento seguinte se expandir, surgindo os setores de metalurgia e química. Nos anos 1930 e 1940 o comércio também se expande e ocorre o direcionamento da economia de fora para dentro. A indústria continua crescendo nos anos 1940 e 1950. Silva (2001, p.2) informa que:

No final do período, a maior parte do mercado interno já era suprida com bens produzidos no próprio país, complementando-se assim o ciclo de substituição de importações de bens de consumo e iniciando-se (de modo acelerado) a produção de bens duráveis. Foi também na década de 50 que o capital estrangeiro entrou maciçamente para apoiar a industrialização.

Nos anos de 1950, em especial com os presidentes Getúlio e Juscelino o Brasil passa pela transição de sociedade rural, agroexportadora para sociedade urbana, industrial e moderna, e a ideia da industrialização foi o “principal objetivo de política econômica da burocracia estatal e dos formuladores da política pública, não importa quão diversos tenham sido os governos nesse período” (DELGADO, 2010, p.33). Porém, nos anos 1960 o modelo de industrialização:

Dependente e excludente entrou em crise, no sentido de que seus mercados tradicionais de financiamento e suas frentes de expansão foram abalados pela aceleração da inflação e pela perda da capacidade do Estado de manter a articulação do pacto de poder político que o sustentava. (DELGADO, 2010, p. 34).

Em 1964, a criação do Estatuto da Terra indica posição em favor da “mudança fundiária conservadora no plano da ação econômica do primeiro governo da ditadura militar”, no entanto, as divergências “na base social e política do governo militar levou à supressão de qualquer intenção de mudança na estrutura agrária brasileira a partir do Ato Institucional nº5” o que levou “à adoção da proposta de que, em vez de reformar o latifúndio, era necessário implementar política de

modernização da agricultura brasileira com o objetivo de transformá-lo numa grande empresa capitalista” (DELGADO, 2010, p.34-35).

Assim, “com a hegemonia política dessa visão no governo da ditadura militar foi iniciada, no final da década de 1960, a política estatal que promoveria a chamada modernização conservadora da agricultura brasileira na década de 1970” (DELGADO, 2010, p.35). Modernização como “maturação do capitalismo no país, e hegemonia desta relação social de produção, tendo o Estado como dínamo e suporte, e mantendo-se uma cultura política antidemocrática” (BEHRING, 2003, p.107). Explica a autora (BEHRING, 2003, p.107), trata-se da consolidação do capitalismo no Brasil, porém mediada “por traços e tensões fundamentais da nossa formação social”. Com os acontecimentos de 1964 o regime ditatorial foi complexo “combinou-se simultaneamente com os grupos dominantes mais atrasados e com o grande capital monopolista, promovendo uma rápida e desigual modernização” (NOGUEIRA, 2004, p. 18).

O regime militar conquistou em alguns momentos certo “grau de consenso entre amplos setores das camadas médias”, pois protagonizou a obra de modernização que manteve e reproduziu elementos do atraso. Consenso atribuído ao fato de ter atendido a demandas dos grupos sociais derrotados em 1964 (COUTINHO, 1988, p 111). A esse respeito o autor (1988, p. 111) afirma que “as forças produtivas da indústria, através de uma maciça intervenção do Estado, desenvolveram-se intensamente, com o objetivo de favorecer a consolidação e a expansão do capitalismo monopolista” Assim, a “estrutura agrária, mesmo conservando o latifúndio, como eixo central, foi profundamente transformada, sendo hoje predominantemente capitalista”. “Por um lado, gradualmente e “pelo alto”, a grande propriedade latifundiária transformou-se em empresa capitalista agrária e, por outro, com a internacionalização do mercado interno, a participação do capital estrangeiro contribuiu para reforçar a conversão do Brasil em país industrial moderno, com uma alta taxa de urbanização e uma complexa estrutura social. Ambos os processos foram incrementados pela ação do Estado” (COUTINHO, 1988, p. 106). Afirma Coutinho (1988), que diferente do que supõe a tradição marxista-leninista, o país passou pelo processo de modernização sem a realização de uma revolução democrático-burguesa, sendo o Estado, geralmente, o principal protagonista no caminho do Brasil para o capitalismo.

A ditadura não cerceou o desenvolvimento capitalista do país e a modernização da sociedade. “Expandiu suas forças produtivas, estatizou-se como nunca, internacionalizou sua economia, dinamizou sua agricultura e se industrializou. [...] Tornou-se mais capitalista [...] mais deformado e injusto” (NOGUEIRA, 2004, p.17). De acordo com Nogueira (2004), a tendência dos anos 1950 foi radicalizada, em vinte anos o país tornou-se outro. É consenso que o crescimento econômico do Brasil entre os anos de 1930 e 1980 “foi acompanhado por uma deletéria distribuição de renda, que fez do Brasil um dos países mais injustos do mundo” (COUTINHO, 2000, p. 120). A modernização brasileira evolui produz e mantém percentuais significativos de desigualdade social.

No Ceará, a modernização da agropecuária tem base na irrigação que avança para agronegócios a partir das décadas de 1970 e 1980. Os investimentos geraram novas territorialidades no semiárido cearense, no entanto:

Mostraram-se [...] incapazes de se associarem à construção de uma sociedade mais justa e equilibrada, pois preservaram a estrutura fundiária tradicional, extremamente concentrada e, embora tenham promovido alguns avanços às forças produtivas da atividade, mantiveram intocável a força política das oligarquias agrárias. (ELIAS, 2005, p.438).

A estrutura fundiária do Ceará além de ser concentradora utiliza a terra como reserva com o objetivo de especular. Soma-se ao quadro do problema agrário, entre outros agravantes, a pouca utilização da terra, a incapacidade de prover o abastecimento do mercado local de alimentos e a má utilização dos recursos hídricos (ALENCAR, 2005). A globalização e a adoção de políticas neoliberais “parecem ter induzido um retorno do Brasil ao projeto de ‘vocação agroexportadora’ defendido pelas elites agrárias e que vai redefinir o papel que a agricultura deve desempenhar na economia. A partir de 1999 verifica-se o “relançamento” do agronegócio no Brasil (DELGADO, 2010, p.46-48). No Ceará, o agronegócio e o turismo recebem forte incentivo do Estado. O setor agrícola do estado tem perfil de concentração da posse da terra, com “padrão da propriedade rural de mini e pequena propriedade” (IPECE, 2010)²⁶

Quando a economia do Brasil alcança a modernização uma das mudanças estruturais é o deslocamento do eixo da “economia do setor agrícola para

²⁶ IPECE. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo5/51.htm>. Acesso em: 21/08/2013.

o industrial; o Brasil deixou definitivamente de ser um país essencialmente agrícola, na medida em que a participação da indústria no PIB cresceu de 25% para 38% entre 1960 e 1980” (BECKER, 2006, p.142). No processo de industrialização no Ceará são identificados três períodos, conforme Amora (2005, p.371-373). “O primeiro inicia-se no final do século XIX e estende-se até os anos 1950; o segundo compreende os anos 1960 até meados da década de 1980, quando começa um terceiro período ainda em curso”. No primeiro período são instaladas as primeiras indústrias, principalmente têxteis, óleos vegetais, couros e peles, com a predominância do capital local. O segundo período “é marcado pela criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE”.

Sobre a intensificação das desigualdades regionais, Bacelar (2001, p.78) explica que, “a intensificação das relações entre a principal região industrial do país e as outras tem, inicialmente, impacto negativo na maioria das regiões e vai definir o que se chamará de ‘questão regional’”. Observa que já existiam diferenças entre as regiões até o século XIX, mas essas diferenças não apareciam, porém a partir da internalização e articulação interna da vida econômica uma região vai assumindo o comando. Dessa forma:

As diferenças de produtividade, por exemplo, vão ficando muito claras. No Nordeste tinha-se um antigo parque têxtil – e os dados de Wilson Cano mostram que, até determinado momento, ele era maior do que o parque têxtil de São Paulo –, só que as bases do novo parque têxtil montado em São Paulo são muito mais produtivas, eficazes, muito mais competitivas do que as da velha indústria têxtil nordestina. A rodovia Rio–Bahia teve, nesse contexto, papel arrasador para a indústria têxtil do Nordeste. Quando Juscelino Kubitschek, com esta rodovia, liga o mercado do Nordeste com o mercado do Sudeste, nos anos 50, a produção têxtil de São Paulo invade o Nordeste. Nessa hora, a competição inter-regional passa a ser destrutiva em relação ao Nordeste. Esta região vai viver uma profunda crise têxtil até que surge a SUDENE e faz um poderoso programa de modernização que reduz metade do emprego têxtil e a maioria das empresas são fechadas. O caso da indústria têxtil é só um exemplo. O que ocorria é que, então, os diferenciais regionais de competitividade se expressavam com clareza. A questão regional, na verdade, vai surgir com força na literatura, nas nossas discussões, nesse momento. Nos anos 50 é que essa questão vai se apresentar com muita força e é o Nordeste que vai liderar esse debate. A região estava sofrendo os impactos da intensificação da concorrência inter-regional, coincidindo essa conjuntura com uma grande seca, uma das maiores que o Nordeste viveu. Ao mesmo tempo, a zona da mata nordestina estava passando por um processo também muito importante, que era a expulsão dos “moradores” para as periferias das cidades, o que fez florescer o movimento social, muito intenso naquele momento. (BACELAR, 2001, p.78).

A criação da SUDENE e do Banco do Nordeste são iniciativas para modernizar as elites políticas do Nordeste. Nos anos 1950, a ideologia dominante é o nacional-desenvolvimentismo que defendia a política de substituição de importação e o estabelecimento do capitalismo nacional, autônomo e independente. O Estado entraria patrocinando e fortalecendo a burguesia industrial nacional levando ao comprometimento das elites com o projeto de modernidade. É o que essas instituições vão desenvolver para formar uma burguesia industrial de bases regionais (PARENTE, 2002). Sobre a atuação da SUDENE, Oliveira (1993, p.25) afirma que:

A SUDENE anuncia [...] especialmente o mecanismo de incentivos fiscais conhecido como 34/18, uma das formas de financiamento da expansão monopolista no Brasil pós-64. Não é por acaso, mas por uma exigência das leis de reprodução do capitalismo monopolista que a “invenção” do 34/18 é copiada para propiciar a expansão monopolista em outras “regiões” e setores da atividade econômica em escala nacional: os incentivos foram primeiramente estendidos à Amazônia, logo em seguida à pesca, ao reflorestamento, ao turismo. Foram estendidos, sob outras formas, ao financiamento das exportações [...] enfim a um conjunto de atividades, que expressam na verdade a transformação do conjunto da riqueza nacional em pressupostos da reprodução do capital; e a aceleração da imbricação Estado-burguesia internacional-associada é anunciada também pela SUDENE. A SUDENE é, neste sentido, um aviso prévio do Estado autoritário, da exacerbação da fusão Estado-burguesia, da dissolução da ambiguidade Estado-burguesia, a tal ponto que um se confunde com o outro, e os limites de Estado e sociedade civil parecem borrar-se completamente.

Com a criação da lei 34/18 que estabelece a dedução do imposto de renda de pessoas jurídicas, e depois de pessoas físicas em contrapartida da aplicação das deduções em indústrias no Nordeste ocorre:

[...] a transferência da hegemonia da burguesia internacional-associada do Centro- Sul para o Nordeste. Os principais grupos econômicos do Centro-Sul transferiram-se para o Nordeste [...] asseguram a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional [...] é inegável que a economia do Nordeste integrou-se completamente à economia nacional. Perde, pois, qualquer sentido continuar a falar de “economias regionais” no Brasil [...] (OLIVEIRA, 1993, p.125).

Na análise de Santos, a região não deixou de existir, continua de outra forma “deixou de resultar de uma solidariedade orgânica para se tornar o resultado de uma solidariedade organizacional. [...]”. Assim, “as regiões hoje se definem como espaços de conveniência, como apenas o lugar da funcionalização do mundo,

intermediado ou não pela formação social própria” (SANTOS, 1995, p.102). Nessa funcionalização o Nordeste se torna polo de turismo.

Para Bacelar (2001, p.87), na concepção de “Celso Furtado um dos núcleos centrais da proposta de industrialização do GTDN²⁷ era fazer uma indústria para o mercado do Nordeste, com empresários do Nordeste”. Daí “criar no Nordeste uma burguesia industrial que pudesse [...] se confrontar com as oligarquias agrícolas, que tinham um peso muito grande. [...] Queria que o investidor fosse empresário do Nordeste”. A ideia era “criar, na região, uma burguesia industrial que pudesse, politicamente, ter força diante do peso [...] da oligarquia rural”. Porém não foi o que se deu, mas, frações do capital produtivo industrial das outras regiões, sobretudo do Sul e do Sudeste, migraram para o Nordeste. No entanto,

[...] diferentemente do restante da região, os empresários do Ceará patrocinaram o processo de industrialização do seu estado. Fortaleceram-se internamente e, fortes, conseguiram derrubar a oligarquia e se tornaram hegemônicos no estado. Conseguiram fazer o que Celso Furtado sonhou. Quer dizer, os empresários urbanos ficaram relativamente mais poderosos e puderam bater na oligarquia com mais força, tomar o poder no estado e manter esse poder ao longo de tanto tempo. Mas o Ceará é uma exceção (BACELAR, 2001, p.87).

Essa situação tem consequências importantes no contexto político e econômico do estado. Amora (2005) afirma que o terceiro período do processo de industrialização no Ceará, iniciado nos anos 1980, se intensifica com a reestruturação da economia mundial em 1990. No Brasil, acontece a diminuição da intervenção do governo federal e o fortalecimento dos governos estaduais. Nesse contexto, o governo do estado adota a chamada “guerra fiscal” buscando atrair indústrias e implantar as estratégias de fomento ao turismo e ao agronegócio. Amora (2005, p.379) explica que:

A implantação de novas indústrias [...], contribuiu para a emergência de dinâmicas econômicas e espaciais. Todavia, sua propalada interiorização como fator de descentralização e de desenvolvimento pouco se concretizou. [...] tampouco as desigualdades sociais e espaciais se modificaram.

Bacelar (2001, p.83) ao interpretar a conclusão de Celso Furtado sobre o Nordeste afirma que:

²⁷ Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste.

Quando observa o Nordeste e diz que ele é o espelho em que o país pode melhor se ver, Furtado afirma o seguinte: pensávamos que com o investimento se resolveria a questão regional. Quer dizer [...] na proposta da SUDENE existia uma pressuposição, a de que se a economia do Nordeste fosse dinamizada, se o fluxo de evasão de capitais se invertesse, se se conseguisse jogar capitais no Nordeste, se a sua economia crescesse, estaria enfrentada a questão regional. De fato, foi atenuada a questão regional, mas não se resolveu o drama da região, sua grave problemática social. Nesse sentido, Furtado tira uma conclusão fundamental: fez-se tudo isso, mas quem pegou o essencial do que foi trazido foram as elites do Nordeste, não chegando o resultado dessas ações a grande parte da população da região. E diz, com toda clareza, que as ações realizadas não foram suficientes, que erramos. No Nordeste, para enfrentar mesmo a questão regional, tem-se que distribuir dois ativos importantes, ou não adianta. E os ativos que sugere distribuir são: terra e educação. Enquanto não se mexer na estrutura fundiária, enquanto não se promover o acesso da população ao conhecimento, não será equacionada a tragédia regional. O investimento realizado é apropriado pelas elites, não chega à população.

Na década de 1960, o turismo é equiparado à indústria pelo Decreto 55/66 que oferece “incentivos destinados às indústrias de base, beneficia-se, diretamente, dos incentivos fiscais do 34/18, principalmente após a criação do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR em 1974” (CRUZ, 2000, p.72). As políticas públicas de turismo reproduzem estratégias adotadas no desenvolvimento da indústria.

O panorama histórico e econômico contribui para o entendimento do Ceará no contexto político e econômico no qual o turismo é inserido, resultado de externalidades, mas também de determinações políticas internas que selecionam o turismo, o agronegócio e a indústria. A partir dos anos 1990, aumentam os investimentos em turismo tanto pelos governos cearenses quanto pela iniciativa privada resultando no desenvolvimento da atividade. Conforme publicado em Diário Oficial²⁸, o Decreto nº 29.349, de 09 de julho 2008 altera dispositivos do Decreto nº 29.183, de 8 de fevereiro de 2008, que consolida e regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI.

²⁸ Disponível em: <http://www.cede.ce.gov.br/leis-e-decretos-fdi/Decretos>. Acesso em 20/mar/2014.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso das atribuições [...] CONSIDERANDO o disposto no artigo 6º do Decreto Federal nº 448, de 14 [...] que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e CONSIDERANDO a necessidade de atualização permanente das políticas públicas de atração de investimentos para a economia cearense. DECRETA: Art.1º O inciso III do artigo 2º; o parágrafo único do artigo 22 e o §1º do artigo 42, do Decreto nº 29.183, de 8 de fevereiro de 2008, que consolida e regulamenta a legislação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI, passam a vigorar com as seguintes redações: “Art.2º [...] III – apoio e indução ao desenvolvimento industrial objetivando: o fortalecimento da rede de instituições voltadas para o desenvolvimento sócio-econômico e a absorção e disseminação de novas tecnologias; ação e o fortalecimento de empresas locais de base tecnológica; a geração e o incremento de cadeias produtivas; e o desenvolvimento da indústria do turismo.

Outra iniciativa do governo estadual é o incentivo às companhias aéreas para realizarem voos regulares e diretos chegando e saindo do Ceará, para isso propõe a redução do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do querosene utilizado pelas aeronaves que abastecem no estado.²⁹

A alíquota cai de 25% para 12%. O projeto de lei foi encaminhado pelo governador Cid Gomes para a Assembleia Legislativa, que o aprovou ontem. O texto ainda voltará para que o governador o sancione. Os incentivos fazem parte, também, da negociação do Estado com a TAM para a implantação de um voo Fortaleza-Miami segundo o titular da Secretária do Turismo do Estado (Setur), Bismarck Maia. [...] A desoneração do ICMS também contempla peças, equipamentos, matérias-primas e componentes adquiridos pelas empresas aéreas. A tributação para esses itens fica em 4%, desde que as companhias que instalarem unidades operacionais nos aeroportos do Estado. As desonerações sobre o ICMS são válidas tanto para operações internas como interestaduais.³⁰

Nas últimas décadas, a economia do Nordeste cresceu, e a do Ceará em particular, mas a desigualdade social ainda é forte no país e no Ceará. O turismo é atividade recente, e também reproduz desigualdades. Como a oferta de serviços urbanos básicos é insuficiente, investimentos em turismo promovem além da geração da oportunidade de trabalho o fornecimento de infraestrutura básica. Esses investimentos trazem diferentes impactos na economia e na vida dos residentes dos destinos turísticos cearenses.

O estado do Ceará tem 93% do território encravado no semiárido, com população de 8.452.381 habitantes (IBGE, 2010). É espaço sujeito a grandes secas

²⁹ Disponível em: <http://www.cede.ce.gov.br/noticias/2012-consolida-turismo-como-indutor-do-1/?searchterm=TURISMO>. Acesso em: 20/mar/2014.

³⁰ Estado incentiva voos internacionais. Sexta, 08/ Nov./ 2013. Publicado em O Povo. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/index.php/clipping-o-povo/item/23584-estado-incentiva-voos-internacionais>. Acesso em 20/03/2014.

como a que se iniciou em 2012, considerada uma das mais sérias nos últimos 40 anos, deixando várias cidades do Ceará em estado de emergência. E sujeito também a grandes inundações. Predomina o clima tropical quente semiárido em 98 dos 184 municípios, entre eles, 150 estão inseridos no contexto semiárido brasileiro devido às vicissitudes climáticas e pelas áreas de influência (IPECE, 2007)³¹. Segundo Ab'Saber (1999, p.7) as características que dão similaridade às áreas semiáridas:

São sempre de origem climática, hídrica e fitogeográfica: baixos níveis de umidade, escassez de chuvas anuais, irregularidade no ritmo das precipitações ao longo dos anos; prolongados períodos de carência hídrica; solos problemáticos tanto do ponto de vista físico quanto do geoquímico (solos parcialmente salinos, solos carbonáticos) e ausência de rios perenes, sobretudo no que se refere às drenagens autóctones.

No entanto, observa o Ab'Saber (1999): “isoladamente, o conhecimento de suas bases físicas e ecológicas não tem força para explicar as razões do grande drama dos grupos humanos” que habitam o Nordeste seco “uma das regiões semiáridas mais povoadas entre todas as terras secas existentes nos trópicos ou entre os trópicos, segundo apreciação de Jean Dresch (comunicação oral, 1999, p.7). Essa situação está no cerne da questão regional quando se analisa o Nordeste.

O estado do Ceará conta apenas com duas estações a de chuva e a da ausência de chuva, sobre a denominação das estações Ab'Sáber explica que:

Do norte do Ceará ao médio vale inferior do São Francisco, do norte do Rio Grande de Norte ao interior de Pernambuco, de Alagoas e de Sergipe, em faixas sublitorâneas da Bahia até o sertão de Milagres [...] instaura-se o império da aridez sazonal. Paradoxalmente, o prolongado período de secura com forte acentuação de calor corresponde ao inverno meteorológico. Mas o povo que sente na pele os efeitos diretos desse calor – extensivos à economia regional, pela ausência de perenidade dos rios e de água nos solos – não tem dúvida em designá-lo simbolicamente por “verão”. Em contrapartida, chama o verão chuvoso de “inverno”. (2003, p.85).

O Brasil possui “92% do espaço total dominado por climas úmidos e subúmidos intertropicais e subtropicais, da Amazônia ao Rio Grande do Sul” (AB'SÁBER, 2003, p.83-84), assim o Ceará está inserido em uma região de contraste, detém um quadro que dificulta a produção de riqueza agrícola. Parte significativa da população, 75,09%, mora em zonas urbanas, e apenas 24,91% na zona rural. O que mostra a tendência de urbanização do Estado. Soma-se à

³¹Ceará em mapas. Caracterização Territorial. 2007. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/12.htm>. Acesso em: 21/08/2013.

irregularidade das chuvas e suas consequências o fato que boa parte dos solos está degradada.

Os recursos hídricos “tendem para a insuficiência ou se exibem com níveis comprometedores de poluição [...]”. A vegetação de maior ocorrência é a Caatinga, que ocupa cerca de 46% do território do estado. A degradação ambiental e a ocupação desordenada dos diferentes ecossistemas do Ceará “são fatos potencializadores para materializar as áreas degradadas susceptíveis ao processo de desertificação. Os desequilíbrios ambientais têm marcado as características originais dos ecossistemas no Ceará”. (IPECE, 2007).³²

O turismo apresenta-se como atividade que privilegia algumas características de semiárido, atua de forma seletiva no território e com forte atuação estatal que contribui na expansão da esfera do consumo. O Ceará e a metrópole Fortaleza, em particular, são *locus* da modernidade, mercadorias para serem consumidas. Nesse contexto, não há afastamento do Estado, este defende os investimentos em turismo como forma de promover desenvolvimento.

³²Ceará em mapas. Caracterização Territorial. 2007. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/12.htm>. Acesso em: 21/08/2013.

1.3 Impactos do turismo no Ceará

Os indicadores de desenvolvimento demonstram que apesar da situação socioeconômica do Estado ter progredido ainda são registrados números preocupantes. Dos 8,4 milhões de habitantes do Ceará, aproximadamente, 4,2 milhões estão na condição de pobreza³³, ou seja, 49,9% da população apresentam renda *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo em 2008 (LOUREIRO; SULIANO; OLIVEIRA, 2010). De acordo com o IPECE (2013)³⁴ “a incidência de pobreza é mais elevada na região Nordeste e no Ceará, com taxas de pobreza praticamente iguais, e muito acima da média brasileira”. Em 2011, o percentual de pessoas em condição de pobreza é de 29,2% no Brasil, 50,1 % no Nordeste e 49,4% no Ceará. O que representa pouca alteração entre 2008 e 2011.

Na composição da estrutura econômica do Ceará medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) – soma de todos os bens e serviços produzidos no Estado o setor agropecuário tem a menor participação em 2011, apenas 4,71 %, o que se relaciona às condições naturais desfavoráveis devido ao clima e insuficiência na implementação de tecnologia para o desenvolvimento do estado. Contudo, o estado tem posição de destaque na produção de castanha do caju e frutas.

O setor industrial do Ceará participa na economia cearense com 22,2%, em 2011, com fortalecimento que se dá, principalmente, a partir dos anos 1990 e 2000, pois o parque industrial cearense cresce com o programa de atração de investimentos adotado nos anos 1990. A indústria calçadista, sobretudo, contribui para o estado passar de exportador de produtos básicos para exportador de produtos industrializados influenciando diretamente nas exportações (IPECE³⁵).

Em 2013, a economia cearense, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 3,44% em relação ao ano de 2012, superando o desempenho do Brasil, que

³³ A metodologia empregada para os cálculos dos indicadores de pobreza considera: (i) a renda domiciliar per capita como medida de bem-estar; (ii) as linhas de pobreza que constituem critérios para a inclusão em programas sociais estaduais e federais; (iii) o conceito de pobreza absoluta; e (iv) a medida do número de pessoas abaixo da linha de pobreza. Nesse caso, a pobreza se reduz à insuficiência de renda e a linha de pobreza é igual a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e a de extrema pobreza a R\$ 70,00 (valores de julho de 2010).

³⁴ http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/sintese-indicadores/Indicadores_sociais_ceara_2011.pdf. Acesso em 06/junho/2014

³⁵ Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo5/52.htm>. Acesso em 25/05/2013.

foi de 2,3%. O PIB do Ceará passou de R\$ 96,5 bilhões (valores correntes) em 2012 para R\$ 105,7 bilhões. O setor industrial foi o que apresentou melhor desempenho, cresceu 5,62% em 2013. As atividades que mais contribuíram para o resultado da indústria foram a extrativa mineral, com 25,39% de participação; eletricidade, gás e água, com 7,75%; transformação, com 4,71%, e construção civil, com 3,12%. A agropecuária ficou, em 2013, com 2,61% e o terciário cresceu 2,89%. Entre as atividades que compõem o setor estão atividades de intermediação financeira com desempenho de 4,39%; seguida por transportes, com 4,28%; outros serviços, com 3,49%; alojamento e alimentação, com 3,21%; comércio, com 2,5%, e administração pública, com 1,82%.³⁶ Os serviços têm destaque na economia do Ceará e, entre eles, os turísticos.

Para determinar o desempenho do turismo em um determinado lugar ou região são utilizadas algumas variáveis. Knafo (1996) apresenta três fontes de turistificação dos lugares e dos espaços responsáveis pela dinâmica da atividade: os turistas, o mercado e os planejadores. Já Pearce (2003) diz que para mensurar o turismo há que se relacionar: distribuição das acomodações, atrações, impacto econômico, turistas e estudos compostos. Os estudos compostos trabalham com mais de um desses itens. Coriolano (2006) afirma que o desenvolvimento do turismo depende do governo, empresários do turismo, residentes e turistas. A partir dos autores citados destaca-se a variável turista, apesar de insuficiente para a análise qualitativa do impacto do turismo nos destinos turísticos, é a variável que possibilita a adjetivação turística para determinado destino, região, território, lugar ou serviço.

No período de 1995 a 2011, a demanda turística total (brasileiros e estrangeiros) para o Ceará, número de turistas que visitam o Ceará, teve variação de 373,9%. Comparados os anos de 1995 e 2013 observa-se que a demanda internacional aumentou, porém os dados quantitativos da demanda nacional mais de 3 milhões, em 2013, dos quais 245 mil são estrangeiros, conforme demonstra o Quadro 1, revelam que os turistas brasileiros exercem grande influência nos negócios turísticos cearenses.

³⁶Disponível em: <http://www.cede.ce.gov.br/pib-cearense-cresce-3-44-e-atinge-r-105-7-bilhoes>. Acesso em: 20/mar/2014.

ANOS	Total		Nacional		Internacional		Participação (%)
	Turistas	Índice	Turistas	Índice	Turistas	Índice	
1995	761.777	100,0	723.688	100,0	38.089	100,0	5,0
2000	1.507.914	197,9	1.387.281	191,7	120.633	316,7	8,0
2005	1.968.856	258,5	1.703.060	235,3	265.796	697,8	13,5
2010	2.691.729	353,3	2.472.299	341,6	219.430	576,1	8,2
2011	2.848.459	373,9	2.628.361	363,2	220.098	577,9	7,7
2012	2.995.024	387,3	2.761.412	376,7	233.612	581,0	7,8
2013	3.141.406	406,3	2.895.646	395,0	245.760	611,2	7,8

Quadro 1: Demanda turística do Ceará

Fonte: SETUR/CE, 2012 e 2014³⁷

O mercado internacional ainda é pouco representativo na demanda turística para o Ceará, porém no âmbito nacional o estado está na sétima posição na chegada de turistas ao Brasil em 2011 e 2012, após os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Bahia³⁸. Com relação à região Nordeste, perde apenas para a Bahia. Significa que o estado alcançou posição competitiva no país. A Figura 9 ilustra a participação das regiões brasileiras na emissão de turistas para o Ceará em 2010 destacando a posição da região Sudeste, seguida da região Nordeste e a região Sul como potencial a ser mais trabalhado:

³⁷ Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/estudos-e-esquisas/Indicadores%202014.pdf>> Acesso em: março, 2014.

³⁸ Anuário estatístico. Disponível em: http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/anuario/downloads_anuario/A_nuaxrio_Estatistico_de_Turismo_-_2013_-_Ano_base_2012_-_V_12_jun.pdf. Acesso em: 21/08/2013.

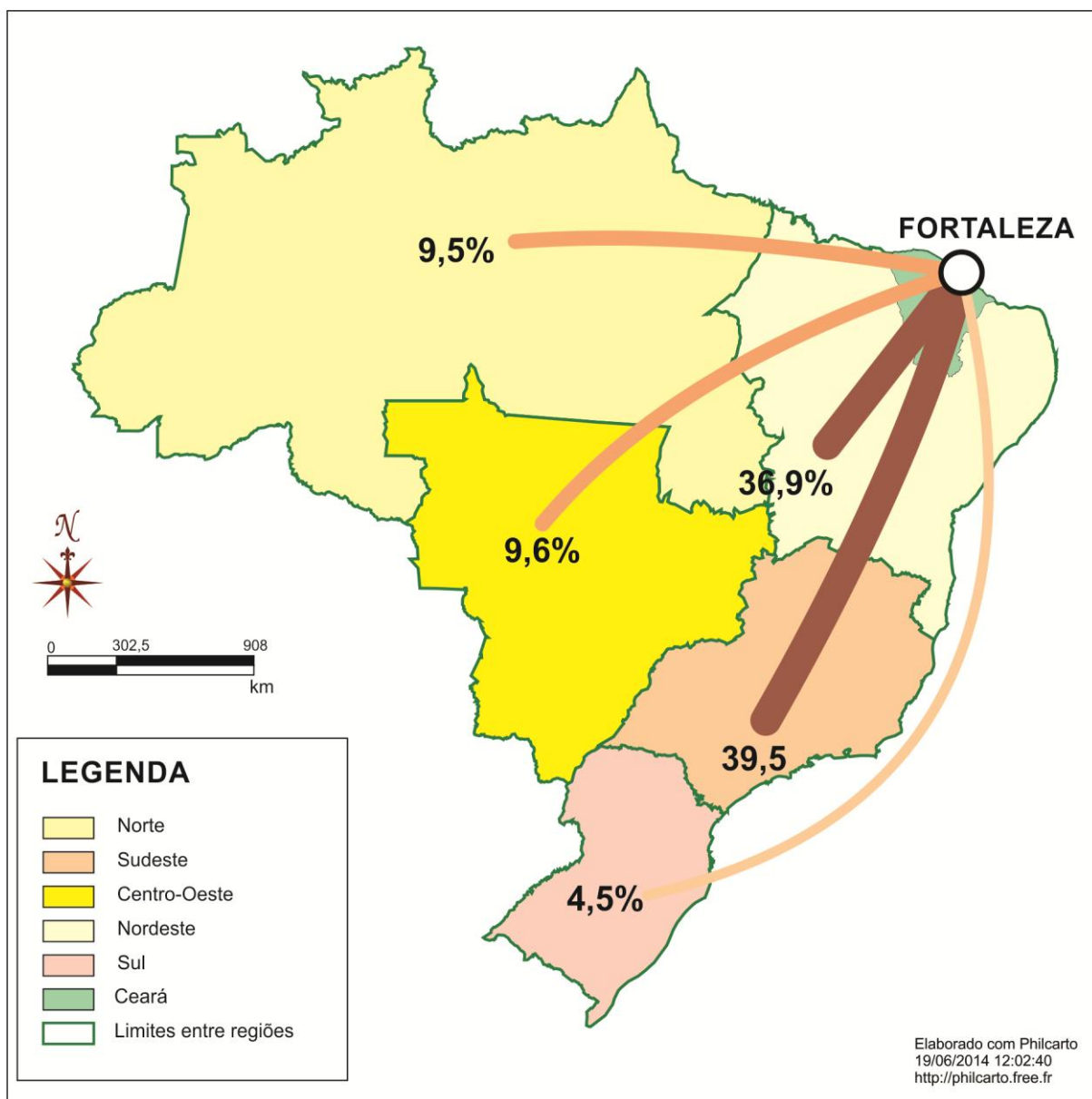


Figura 9: Participação das regiões brasileiras na emissão de turistas para o Ceará em 2010

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com dados da SETUR-CE, 2014. Indicadores turísticos.

A Figura 10 apresenta os principais mercados emissores internacionais para o Ceará via Fortaleza em 2010:

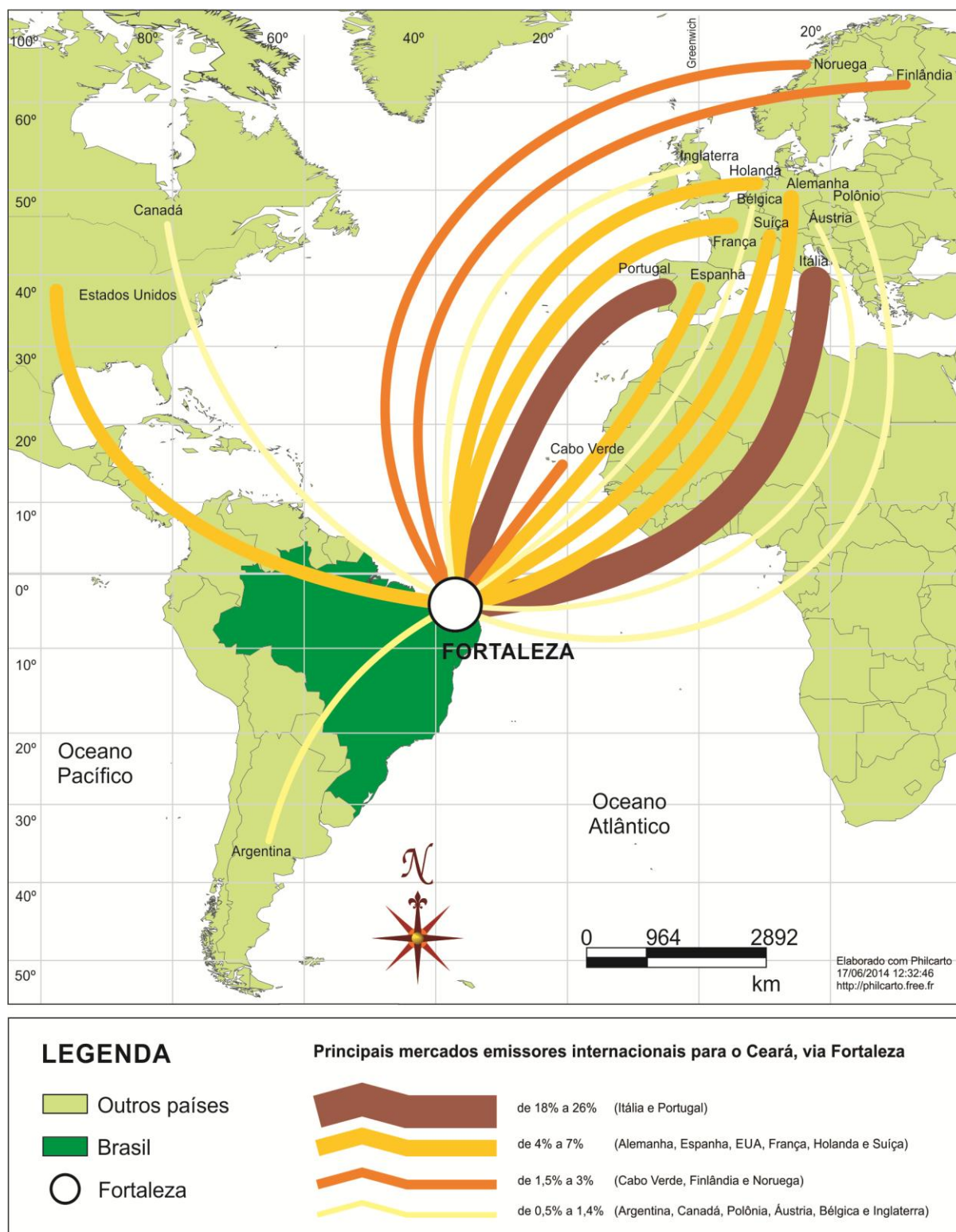


Figura 10: Principais mercados emissores internacionais para o Ceará via Fortaleza em 2010
Fonte: Elaborado pela pesquisadora com dados da SETUR-CE, 2014. Indicadores turísticos.

O Brasil não atingiu as metas estabelecidas no Plano Nacional do Turismo 2007-2010, recebe 5.676.843 em 2012, contrastando com a meta de

receber 7,9 milhões de turistas estrangeiros até 2010. As dificuldades em ampliar a demanda internacional não são apenas do Ceará, são do país. O aumento da demanda internacional exige mudança do quadro de insegurança do destino e essa imagem só é sustentável se de fato mudar a realidade socioeconômica e de segurança pública do estado. Requer ainda o enfrentamento de vários desafios entre eles a malha aérea e a promoção do Brasil e do Ceará no exterior. O quadro de violência que se presencia no Brasil e no Ceará e as tarifas altas têm repercussão nas escolhas dos turistas potenciais.

Além do aumento da demanda turística, outros dados como o impacto do turismo no PIB demonstram a relevância que o turismo alcança no Ceará: 4,0%, em 1995; 9,8%, em 2005 e 11,1%, em 2013 (SETUR, 2012). Enquanto o impacto do turismo no Produto Interno Bruto - PIB brasileiro foi de 3,6% em 2011 (MTur, 2011), no Ceará, nesse mesmo ano, é da ordem de 10,8% no PIB e de 15,2 % no setor de serviços. (SETUR, 2012). Percentual parecido com o de países que estão na lista dos maiores receptores de turistas no mundo como a Espanha e França, onde o impacto é em torno de em 10,2% e 7,1%, respectivamente em 2010, conforme dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (OCDE, 2012). Na comparação entre os anos 2006 e 2013 os dados demonstram o aumento da receita turística, da renda gerada, da taxa de ocupação hoteleira e também da oferta hoteleira são 5.400 Unidades Habitacionais a mais, conforme Tabela 1.

Agregados	Período		Variações (%)	
	2006	2013*	Total	Anual
Demanda Turística Via Fortaleza	2.062.493	3.141.406	52,3	6,2
- Nacional	1.794.369	2.895.646	61,4	7,1
- Internacional	268.124	245.760	-8,3	-1,2
Demanda Hoteleira de Fortaleza	1.082.274	1.724.234	59,3	6,9
Taxa de Ocupação hoteleira (%)	57,4	70,2	22,3	2,9
Receita Turística Direta (R\$ milhões)	2.496,9	5.498,4	120,2	12,0
Renda Gerada (R\$ milhões)	4.369,6	9.622,3	120,2	12,0
- Impacto Sobre o PIB	9,4	11,1	17,7	2,4
- Impacto no Setor de Serviços	13,9	15,6	12,2	1,7
Oferta Hoteleira no Ceará (UHS)	24.294	29.694	22,2	2,9
Empregos (Hotelaria e Alimentação)	117.997	140.000	18,6	2,5
Movimento no Aeroporto (mil Pax)	2.950	5.953	101,8	10,6

Tabela 1: Agregados do turismo.

Fonte: SETUR/CE, 2014³⁹.

*Dados estimados.

Outro dado que a Tabela 1 demonstra é o número de empregos gerados em hotelaria e alimentação. Quando se estima alojamento (hotéis e similares) e alimentação (restaurantes e similares) como referência para análise no turismo tem-se diferentes situações: a possibilidade de abranger serviços prestados a turistas, mas também a não turistas, outra situação é que diversas atividades estão relacionadas ao turismo, portanto, tanto pode ocorrer a superestimação quanto a subestimação dos dados. Sendo assim, é difícil mensurar a atividade, contudo alojamento e alimentação são fortemente vinculados ao turismo. No Ceará, é a Metrópole Fortaleza que concentra os equipamentos e os postos de trabalho com 2.519 empresas prestadoras de serviços. Os empregos na hotelaria e alimentação

³⁹ Nota: a) O impacto sobre o PIB é obtido pela relação entre a Receita Turística e o PIB; b) A receita é obtida pelo produto entre gasto per capita e demanda turística via Fortaleza; e c) O multiplicador dos gastos turísticos utilizado foi 1,75.

passaram de 117.997, em 2006, para 129.990, em 2011, e 140.000 em 2013 no Ceará.

Em 2013, aumenta a taxa de ocupação hoteleira, a demanda é maior nos meses de janeiro e julho. O segundo semestre apresenta melhores percentuais do que o primeiro o que pode ser explicado pelos eventos e fluxo turístico internacional de turistas a exemplo dos praticantes de *windsurf* e *kitesurf*, conforme Gráfico 1.

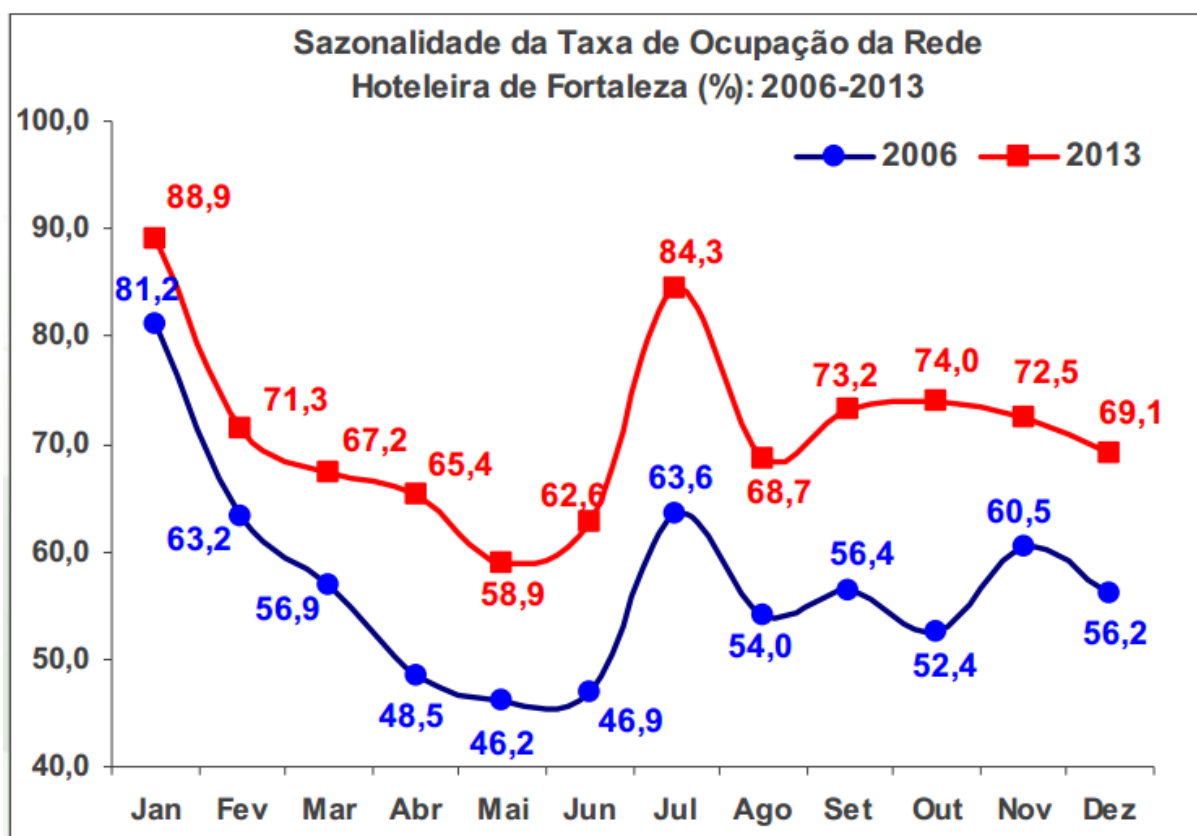


Gráfico 1: Sazonalidade da taxa de ocupação hoteleira de Fortaleza: 1996/2013.
Fonte: SETUR/CE, 2014.

Com os investimentos nas infraestruturas da área de negócios e eventos diminui a sazonalidade turística no Ceará. De acordo com a SETUR/CE (2013), o Centro de Eventos do Ceará “[...] antes de completar um ano de funcionamento já sediou mais de uma centena de eventos, com público estimado em 520 mil pessoas, mesmo operando em sistema *soft opening* (não utilizando a capacidade total)”.⁴⁰

⁴⁰ Disponível em: <http://www.ceara.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/noticias/8808-centro-de-eventos-comemora-um-ano-de-funcionamento>. Acesso em: 22/ 08/ 2013.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego mostram evolução no saldo de empregos formais gerados no setor de serviços, acumulado de janeiro a setembro de 2012, o Ceará registrou 20.248 empregos no saldo positivo ocupando a 1ª posição no *rank* do saldo positivo em números de postos de trabalhos gerados no Nordeste (SEPLAG, 2013, p. 194). Torna-se necessário qualificar as informações sobre os empregos gerados, saber que empregos são esses, o perfil das pessoas empregadas, a renda gerada e a relação dos empregos com as atividades tradicionais. Farias e Nogueira (2003, p.23) ao estudarem o turismo em comunidades litorâneas elaboram a seguinte crítica:

O turismo, ao desestruturar atividades tradicionais, fecha postos de trabalho existentes, compromete a segurança alimentar, cria o novo emprego sobre o velho e, desse modo, não amplia a estrutura empregatícia – antes a modifica, re-fazendo postos de emprego, uma vez que não se aumenta o número de ocupações mas se substitui as existentes, realocando as posições ocupacionais anteriores por uma diferenciação hierárquica.

Essa referência é ao emprego em comunidades pesqueiras, realidade diferente na cidade e na capital. A atividade exerce influência direta e indireta na geração de trabalho formal e informal, no entanto é importante a geração de informações que investiguem o emprego em turismo no Ceará para subsidiar o acompanhamento das políticas públicas.

O volume de recursos investidos pelas instituições financeiras federais: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia para o turismo no Brasil aumentou de 1.094.324 (mil R\$) em 2003, para 8.609.265 (mil R\$) em 2011, o que significa apoio crescente ao desenvolvimento da atividade (MTur, 2011). Segundo informações do site do Ministério do Turismo⁴¹, em 2012, o valor foi de R\$ 9,83 bilhões entre janeiro e novembro. Os empreendimentos beneficiados são empresas aéreas, agências de viagens, locadoras de automóveis, restaurantes e parques temáticos. “Uma das linhas incluídas nesta conta é a BNDES Pró Copa, destinada à reforma e construção de hotéis [...] cerca de R\$ 2 bilhões em financiamentos”. Significa que aumenta a necessidade de acompanhamento dos

⁴¹ Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20130117.html> Acesso em: 22/jan/2013.

resultados dos investimentos para que sejam identificados quais têm sido os ganhos sociais e se há intercessão entre a política de investimentos e a regionalização no turismo.

A análise do turismo por meio da demanda e de resultados econômicos do consumo dos visitantes e de investimentos públicos e privados, embora insuficiente quando o objetivo é captar a totalidade do fenômeno, é necessária e auxilia na demonstração das implicações e importância que essa prática social alcança.

1.4 Mobilidade de turistas no espaço cearense

Fazer turismo supõe viagem e lazer, pois são esses o cerne do turismo afirma Coriolano (2003). A viagem implica, necessariamente, mobilidade de fluxos de pessoas, mobilidade de ideias, moedas, capital e trabalho. Mobilidade significa facilidade para se mover ou para ser movido em contraposição à impossibilidade de movimento. Mobilidade populacional envolve relação entre espaço, capital e população não apenas para trabalho, mas também mobilidade temporária para lazer e turismo.

Os fluxos turísticos implicam em deslocamento e dimensão social, pois os sujeitos nos territórios de destino vivenciam relações sociais complexas “que modificam de forma dialética o território que se transforma no seu todo ou em partes, o que igualmente irá produzir a transformação do todo” (RODRIGUES, 2006, p. 301). Dados disponíveis sobre a demanda turística (via Fortaleza) indicam os municípios mais visitados por turistas no Ceará e auxiliam no mapeamento da territorialidade que se forma a partir da mobilidade dos turistas e implantação de serviços e equipamentos que têm por fim aparelhar os núcleos receptores de turismo e atender a demanda turística. O levantamento dos dados possibilita conhecimento da situação diferenciada nos municípios e regiões turísticas.

Mobilidade sazonal, mobilidade turística e migração temporária são temas que se inserem na explicação das mobilidades dos fluxos humanos permitindo o

desenvolvimento de produção científica em torno do entendimento dos fluxos turísticos enquanto mobilidade e migração temporária. Divergências e convergências nas pesquisas fazem avançar a construção teórica sobre mobilidade e sobre turismo. Contradições e desigualdades são inerentes à mobilidade relacionada ao turismo que constitui possibilidade das pessoas se movimentarem, se mobilizarem e migrarem temporariamente. No entanto, quando se analisa concepções de mobilidade e migração verifica-se que existe dificuldade na teorização de mobilidade e principalmente, de migração pelo turismo, apesar dos conceitos mobilidade e migração sazonal ou temporária dos fluxos de pessoas estarem no cerne da atividade.

O turismo desempenha importante papel na movimentação de pessoas para as mais diferentes direções conduzindo aos núcleos receptores ou destinos turísticos turistas e, muitas vezes, trabalhadores e reproduz as desigualdades socioespaciais inerentes ao modo de produção capitalista.

As metrópoles e as regiões litorâneas são as áreas de excelência da convergência e atração de turistas, investimentos, concentração de trabalhadores e de mobilização de pessoas para usufruir do lazer. Para que o turismo aconteça são mobilizados trabalhadores e turistas, e nesse movimento redes de hotéis e *resorts* de cadeias nacionais e internacionais se deslocam para lugares de maior conveniência à acumulação de capital. As pessoas, por diversas motivações, procuram diferentes lugares que lhes proporcionem alegria, prazer e consumo. Ao se apreender a mobilidade dos turistas no cotidiano das grandes cidades e dos pequenos lugares turísticos, também se verificam deslocamentos diários de trabalhadores para os locais onde são prestados serviços de hospedagem e restauração. São relações complexas que produzem espacialidade nos territórios, mosaico de múltiplas estruturas e formas espaciais.

Balbin (2004) afirma que a mobilidade geográfica é constituída de deslocamentos cotidianos como migração pendular, movimentos destinados às compras e ao lazer, ou, resultado de ritmos sazonais impostos por ordem natural. Assim mobilidade espacial ou geográfica é a mobilidade cotidiana com movimento interno e cíclico, mobilidade residencial com movimento interno e linear e viagens de turismo com movimento externo e cíclico. Essas mobilidades possuem

temporalidades sociais específicas, diferentes movimentos e delimitações espaciais diferenciadas. A Organização Mundial do Turismo - OMT define o máximo de um ano para a viagem ser considerada prática do turismo. Balbim (2004) considera viagens de turismo e migrações como mobilidade, mas fenômenos distintos.

A mobilidade do turista é temporária, sem mobilidade não há turismo, diferente do lazer que pode acontecer também no lugar de residência. Viard⁴² (2011) explica que mobilidade não é fenômeno tão prático, técnico e espacial, pois foi transformado em norma com definição de regras e valores. No livro *Éloge de la Mobilité* o autor mostra como a cultura da mobilidade nascida no tempo livre da sociedade industrial termina por submergir a oposição entre sedentários e nômades e migrantes estruturados pela relação de trabalho. Explica Viard (2011) que a vida se organiza de outra forma, com práticas sociais que levam a estabelecer novas relações entre os lugares e a mobilidade. A migração temporária no tempo livre se expande e modifica a prática da mobilidade e, conseqüentemente, a sua teorização, assim engloba além do mundo do trabalho, o mundo do lazer na forma de turismo.

A combinação da anulação dos vistos de entrada nos países com o aumento do controle de imigração tem significado simbólico, apresenta-se como estratificação emergente, e denota que o acesso à mobilidade global foi elevado a mais alta categoria dentre os fatores de estratificação (BAUMAN, 1999). Depois das migrações e das conquistas das colônias a mobilidade passa a ser nova etapa do deslocamento dos homens, surgem novas lógicas de trajeto com vários pontos de partida, contudo as mobilidades são criadoras de liberdades e de exclusões, portanto mobilidade e mundialização formam dupla (VIARD, 2011).

Ao longo da história, o Estado do Ceará se configura como emissor de grandes fluxos migratórios, com dinâmicas migratórias modificadas conforme o tempo. A entrada de migrantes de retorno aumentou e o número de saídas diminuiu. As secas do Ceará motivaram migrações e a última seca iniciada em 2010 ocorre em condições diferenciadas, pois programas de distribuição de renda do Governo Federal e a ação do Governo Estadual contribuem na diminuição das migrações. Portanto, a dinâmica da migração muda no Ceará que se posiciona como 3º estado do país na contratação de estrangeiros com vínculo empregatício no primeiro

⁴² Todas as citações e paráfrases referentes à Viard são de traduções feitas pela autora da tese.

semestre de 2013. Conforme o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, os profissionais autorizados a trabalhar no Brasil estão mais qualificados, aumentou 9,5% o total de mestres e doutores autorizados a trabalhar, temporariamente, no Brasil entre 2011 e 2012. Entre 2009 e 2012 esse aumento foi de 560%.⁴³ (MTE, 2013). O Ceará se destaca no país em termos de investimento estrangeiro realizado por pessoas físicas, com considerável aumento no período 2010 – 2013, conforme Quadro 2, que apresenta os 15 estados que mais recebem investimentos em 2013:

Investimento por UF (R\$)				
UF	2010	2011	2012	2013
CE	25.979.074,26	40.557.218,81	46.059.981,91	207.336.880,54
MA	154.822,39	956.465,58	1.220.547,19	172.810.891,43
SP	43.271.162,85	57.978.769,49	78.049.820,18	62.837.511,83
BA	20.199.073,41	21.826.135,65	39.878.477,37	42.112.565,61
RN	26.804.662,21	27.005.760,54	43.524.409,51	36.434.536,50
PB	1.299.024,15	2.839.699,50	4.245.511,89	25.953.659,83
RJ	18.847.059,84	19.422.336,16	23.725.524,46	19.534.891,96
SC	6.425.478,35	6.507.076,21	7.133.213,11	9.083.461,83
PE	7.769.385,72	3.469.815,21	9.715.681,02	8.561.364,31
GO	2.322.515,60	3.141.523,02	3.789.844,60	5.773.793,99
AL	1.069.559,70	1.917.870,84	2.681.478,28	4.947.695,88
MG	8.003.538,94	3.996.890,93	7.685.558,47	4.294.338,93
PR	2.502.090,93	6.096.366,00	2.449.138,35	4.277.939,78
ES	580.556,68	2.350.702,97	5.653.717,26	3.208.772,11
RS	687.667,43	1.102.335,00	3.950.901,41	2.064.299,99

Quadro 2: Valores de investimento efetuados por estrangeiro pessoa física – 2010-2013

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Dez/2013⁴⁴.

⁴³ Ceará campeão em contratação de estrangeiros. Publicada em 07/09/2013. Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/09/07/ceara-campeao-em-contratacao-de-estrangeiros>. Acesso em: 22/mar/2014.

⁴⁴ Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/>. Acesso em: 22/mar/2014.

No Ceará 0,05% da população é constituída por estrangeiros conferindo a 15ª posição com relação às demais Unidades da Federação.⁴⁵ Os investimentos influenciam na vinda da força de trabalho estrangeira. Em 2013, foram concedidas 1.388 autorizações de trabalho a estrangeiros no Ceará. Os trabalhadores da Coréia do Sul ocupam o topo da lista com 667 autorizações, a Espanha com 182 supera Portugal com 163, autorizações, dados indicados no Quadro 3:

CE							
2010		2011		2012		2013	
Itália	62	Itália	121	Coréia do Sul	297	Coréia do Sul	667
Portugal	35	Portugal	94	Portugal	169	Espanha	182
Índia	28	Espanha	64	Itália	127	Portugal	163
EUA	25	EUA	49	Espanha	74	Itália	104
Dinamarca	24	Romênia	36	Índia	62	França	53
Equador	19	Dinamarca	34	Estados Unidos	55	Holanda	37
Espanha	16	China	32	França	28	Estados Unidos	36
França	14	Suíça	23	China	24	China	22
Reino Unido	8	Alemanha	20	Reino Unido	16	Índia	20
Bolívia	7	França	17	Equador	13	Alemanha	18
Outros	58	Outros	166	Outros	96	Outros	86
Total	296	Total	656	Total	961	Total	1388

Quadro 3: Autorizações concedidas a estrangeiros no Ceará e país de origem

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Dez/2013.⁴⁶

O desenvolvimento do turismo no Ceará tem participação na mudança dessa dinâmica, não apenas pela imagem divulgada por meio do marketing público e privado, mas também pela vivência de pessoas que visitam as áreas atrativas do Ceará, que gostam e divulgam o estado, e outras que decidem vir morar no Ceará. Em Aracati e Jijoca de Jericoacoara, núcleos receptores de turistas estudados, essa

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos>>. Acesso em 21/08/2013.

⁴⁶ Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files>>. Acesso em 22/mar/2014.

influência é notória. Em Fortaleza, verifica-se o fenômeno de segunda residência e a migração de brasileiros e estrangeiros para o Ceará.

Dados da Secretaria Estadual do Turismo – SETUR/CE informam que a demanda turística do Ceará via Fortaleza alcançou 3.141.406 turistas entre brasileiros e estrangeiros em 2013, ou seja, o número de migrantes temporários é maior que a população da capital que é de 2.452.185 habitantes em 2010 e estimada em 2.500.000 em 2013 (IBGE, 2014). Os visitantes se concentram em áreas específicas da cidade e expressam mobilidade testemunha das mudanças espaciais e sociais. Mobilidade que se insere no contexto da produção desigual e combinada da Metrópole. Externalidades e acontecimentos internos influenciam essa mobilidade de fluxo de pessoas, assim, o agravamento da insegurança e da sensação de insegurança no estado, certamente, também passa a influenciar na dinâmica, pois atinge, inclusive, a “bolha” criada para as classes abastadas e turistas. Para aprofundamento dos temas mobilidade e migração recorre-se ao estudo de Becker (1997) sobre mobilidade espacial da população que explica migração internacional, migração interna e em outras escalas, a exemplo dos movimentos pendulares intrametropolitanos para trabalho e/ou estudo, assim como os deslocamentos intraurbanos de caráter residencial.

Migração é objeto de estudo de diferentes áreas de conhecimento e analisada em diferentes interpretações. Destacam-se a perspectiva neoclássica e a neomarxista apresentadas por Becker (1997) que explica: a concepção neoclássica analisa migração como consequência de decisão pessoal e dos chamados fatores de atração-repulsão (*push-pull factors*). Compõe também o enfoque clássico a compreensão da migração como mecanismo gerador de equilíbrio para economias em mudança. Nessa linha de reflexão destacam-se os teóricos: Ravenstein, Lee e Todaro. A perspectiva neomarxista trabalhada por Gaudemar surge nos meados dos anos 1970, nessa perspectiva crítica, migração é entendida apenas como mobilidade forçada pelas necessidades do capital (BECKER, 1997).

Com o turismo passam a ocorrer migrações da força de trabalho, tanto sazonal quanto com fixação de residência em centros turísticos, porém a mobilidade dos fluxos turísticos não é forçada, é voluntária. Em países onde se desenvolveu a prática do *ski*, muitas cidades recebem turistas e trabalhadores temporários para a

estação turística. As excursões que saem de Fortaleza em direção às praias fora da cidade com retorno no final do dia, configuram-se como movimento pendular que ocorre para lazer. No entanto, o turismo contemporâneo surge de fatores socioeconômicos determinados também pelo processo de acumulação do capital e a sujeição ao capital liga-se à transformação do tempo livre em mercadoria.

A mobilidade e a migração temporária relacionada ao turismo são integradas por: fluxos de turistas propriamente ditos; fluxos de turistas voltados à segunda residência; fluxos de trabalhadores sazonais para atender a demanda de trabalho direto e indireto decorrente dos fluxos turísticos; fluxos de migrantes que optam em morar no lugar visitado onde passam a trabalhar ou não. Daí Salim (1992) esclarecer que, não existe unanimidade na compreensão do que é migração, migrante ou mobilidade, e que existem dificuldades para se delimitar o que são fluxos ou correntes migratórias – nomadismo, evasão populacional, movimentos sazonais.

Assim, há várias formas de migrar e o movimento dos fluxos para fazer turismo se insere também na conceituação de migração, não na migração que impõe fixação de residência, mas corresponde à migração temporária. Na visão de Salim (1992, p.121):

Migração não se reduz à transferência de um contingente humano que, em determinado período, desloca-se entre duas regiões e muda de residência de forma permanente. Definição criteriosa de migração teria que incluir outras possibilidades como a migração de retorno e abranger também as migrações temporárias.

O Instituto Migrações e Direitos Humanos define migração como movimento de pessoas, grupos ou povos de um lugar para outro. O documento: *Conceitos Básicos de Migração da Organização Internacional para as Migrações – OIM* define migração como movimento de população de um território para outro ou dentro do mesmo, abrange todo movimento de pessoas, seja qual for o tamanho, composição e causa. Inclui a migração de refugiados, de pessoas deslocadas, desarraigadas e migrantes econômicos. Migrar significa passar de uma região para outra; passar periodicamente de uma região ou clima a outro, assim torna-se possível utilizar o termo migração temporária ou sazonal. A migração turística se

enquadra na explicação de mobilidade e de migração sazonal temporária. Afirma Goettert (2010, p.15) que:

Toda migração é também mobilidade, mas nem toda mobilidade é migração. A migração implica necessariamente a mobilidade espacial de pessoas de um para outro lugar, enquanto a mobilidade (de capital, por exemplo) pode significar a instalação de uma fábrica em um dado ponto do território podendo ou não (re) direcionar movimentos migratórios, mesmo que implique na formação ou na redefinição de territorialidades.

O turismo só acontece quando há mobilidade espacial de pessoas. Esse deslocamento implica em trocas, subjetividades até quando se trata de hospedagem em *resorts*, pois há sempre o contato com outro lugar, outras paisagens, outras culturas. O turista vive o presente em um lugar que não é o seu habitat do cotidiano. Vive em uma janela de tempo e de lugar que o retira do cotidiano ao qual ele irá retornar. E independente da motivação (lazer, descanso, esporte, negócios) e do lugar onde se hospeda (hotel, pousada, *resort*) é um processo subjetivo, individual. A socialização é por curto período de tempo, é mediatizada pelo dinheiro, mas pela busca de satisfação, entretenimento, descanso, lazer.

Moriniaux (2010) dedica parte do livro⁴⁷ *Les Mobilités* às explicações das mobilidades ligadas ao turismo e ao lazer, e coloca as mobilidades do turismo e do lazer no centro da hipermobilidade urbana. Mobilidades turísticas e dinâmicas urbanas que promovem investimentos e produção de lugares. As mobilidades dos que fazem turismo são temporárias, sazonais e não se restringem ao deslocamento pressupõem objetividades e subjetividades. O autor (2010) esclarece que as causas econômicas são essenciais para compreender as mobilidades e que as únicas mobilidades realmente voluntárias e escolhidas são as mobilidades turísticas. Viard (2011) corrobora com a ideia ao afirmar que as mobilidades do tempo livre usado para lazer são quase sempre voluntárias.

Não é objetivo discutir efeito mimético no ato de fazer turismo e fatores que influenciam a viagem, não se discute se a mobilidade turística é escolhida ou manipulada pelo *marketing*, o que esta parte da pesquisa explica é a inserção do turismo no campo da mobilidade e da migração temporária ou concepção teórica da mobilidade turística.

⁴⁷ As citações e/ou paráfrases referentes aos autores Moriniaux (2010), Viard (2011), Fagnoni (2010), Dehoorne (2002), Chapuis (2010), Lejoux (2007) foram traduzidas pela autora.

Alguns autores consideram que deslocamento coloca o turismo em pé de igualdade com outras mobilidades “não escolhidas”, aquelas decorrentes das imposições do mercado de trabalho. A mobilidade diz respeito ao deslocamento quer de fluxos turísticos ou de trabalhadores. Fagnoni (2010, p.191) considera que as mobilidades do turismo e do lazer estão no centro da hipermobilidade contemporânea:

Diante da variedade de mobilidades contemporâneas, os habitantes do planeta se tornaram nômades. O turismo e o lazer contribuem largamente com esse “nomadismo”, levando a uma era do movimento e consequentemente ligando os lugares e interconectando o mundo. O aumento e a diversificação do consumo e a aspiração de tempos de deslocamento mais e mais curtos contribuíram para o desenvolvimento espetacular do setor de transporte impactando a multiplicação e diversificação das mobilidades temporárias ligadas a recreação do indivíduo, implicando na ruptura do cotidiano.

Os turistas estão relacionados às mobilidades temporárias. As turistificações ocorrem como resultado da mobilidade turística que implica em fluxos humanos, culturais, técnicos e financeiros. O turismo não se limita aos deslocamentos, os fluxos turísticos evidenciam transformações espaciais e no comportamento das sociedades. As mobilidades também revelam as sociedades daqueles que partem e daqueles que recebem. Os deslocamentos turísticos têm impacto significativo nas economias, nas paisagens, nos polos emissores e receptores das mobilidades turísticas. Fagnoni (2010, p.192) questiona por qual razão se viaja e afirma, categoricamente, que “distante das grandes migrações sazonais induzidas pela massificação recente do turismo, a mobilidade turística encontra raízes na capacidade que as pessoas têm de se relacionar com o outro, no reconhecimento e nas diferenças do outro”. O turismo supõe alteridade, implica encontro, respeito e compreensão do outro. Na avaliação de Coriolano (2009) o eixo do turismo comunitário é voltado à cultura, às vivências e às experiências, entende-se assim que nem todo turismo é focado meramente no puro consumo.

A mobilidade turística situa-se no espaço e no tempo mostrando intensidades, assim como transformações sociais e espaciais por ela produzidas. O turismo imprime nova dimensão à concepção de urbanização. Afirmam Duhamel e Knafou *apud* Fagnoni (2010), que as mobilidades turísticas nos territórios urbanos permitem compreender melhor o cotidiano e o que está fora do cotidiano dos indivíduos, envolve residentes e turistas. Há turistas que buscam envolvimento com

o cotidiano dos residentes e há aqueles que se mantêm em “bolhas”, áreas primordialmente turísticas, e se afastam do contato com as pessoas do lugar visitado. A realidade estudada por Fagnoni (2010) está centrada no padrão de vida francês, no entanto, o referencial teórico também auxilia na compreensão das mobilidades do turismo no Brasil. Conforme Cazes e Courade (2004, p.250) o turismo consome o imaginário, como o da ‘evasão’, porque alguns turistas seguem em ‘bolha’ (bulle) climatizada, segura. Assim muito do que vê é resultado de elaboração do que ele espera. Contudo, outros turistas buscam a convivência no lugar visitado e optam pelo turismo comunitário de base local.

Os estudos que relacionam turismo com mobilidade tornam-se relevantes e avançam na elaboração teórica do termo mobilidade turística. Dehoorne (2002) faz reflexões a partir de lugares turísticos sobre a interrelação turismo-migração e apresenta resultados sobre interrelações de cenários de migração espontânea, de turistas que se tornam residentes e de falsos turistas, ou aqueles que usam o turismo como pretexto para entrar no país em busca de trabalho tornando-se imigrantes. No Nordeste do Brasil, verifica-se a presença de pessoas de fora da região e do país que voltaram para morar nos lugares que visitaram fazendo turismo. Assim compram imóveis, tornam-se proprietários e/ou residentes temporários, outros residentes definitivos deixando de ser turistas.

Lugar turístico é plataforma para novas lógicas migratórias, pois recebe fluxos variados de turistas e trabalhadores. Desse modo, existem casos diferenciados: pessoas que retornam ao lugar de férias para fixar residência, deixam então de ser turistas; trabalhadores que se deslocam ao destino turístico para trabalhar e pessoas com mais mobilidade por serem qualificadas e/ou aposentadas (DEHOORNE, 2002). O autor (2002) cita Williams e Hall para mostrar que mobilidades multiformes alteram as tipologias mais clássicas e que há proximidade entre migração e turismo. Portanto, o assunto diz respeito também ao Código dos Estrangeiros que regulamenta e define as condições de permanência dos estrangeiros nos países. Para Dehoorne (2002):

[...] o mercado turístico é uma realidade econômica estabelecida e está no centro de trajetos migratórios variados e renovados no contexto internacional. Os lugares turísticos tradicionais e emergentes constituem interessantes laboratórios para análise das lógicas das mobilidades contemporâneas e de suas recomposições multiformes.

O autor acrescenta que nos lugares onde o turismo melhor se estruturou os deslocamentos sazonais se tornam migrações definitivas, fazendo do turismo atividade que provoca povoamento enquanto outras migrações temporárias alimentam o mercado. Isso explica a presença de estrangeiros no Brasil com residência fixa e/ou casas de veraneio, e núcleos internacionais de turismo no Ceará com ofertas de serviços e mão de obra de diversos países como acontece em Jericoacora/Jijoca de Jericoacoara e Canoa Quebrada/Aracati, por exemplo. Contudo, Dehoorne (2002, s/p) considera o turismo “um componente da mobilidade, mas não uma migração no senso estrito, não podendo ser inserido no conjunto dos fluxos migratórios”. Já Coriolano (2011) afirma que turismo é uma forma de migração temporária, pois turismo é viagem periódica, regular que as pessoas de sociedades politicamente organizadas realizam. E se um turista pode permanecer de três a doze meses em um país de acordo com a OMT é uma migração temporária, mobilidade em busca de lazer e entretenimento.

Mobilidade e migração de fluxo turístico vincula-se ao deslocamento, retorno, motivação e temporalidade limitada. Ao turista é cobrada a intencionalidade da migração não definitiva. Lejoux (2007) define mobilidade turística como aquela que corresponde aos deslocamentos de pelo menos uma noite efetuados fora do lugar de residência com o objetivo de lazer, negócios e outros motivos não ligados à atividade remunerada no lugar da visita. Coriolano (2006) explica que o turismo de cruzeiro acaba com a ideia do pernoite, pois os turistas passam o dia em um destino e à noite retornam para o navio e nem por isso deixam de ser turistas no destino visitado. Lejoux (2007) também aborda a mobilidade turística e enfatiza que as mudanças temporárias de localização dos consumidores geradas pelas mobilidades turísticas merecem ser consideradas na análise da organização espacial da economia e agrega ao campo de análise o consumo. Dessa forma, a mobilidade turística é componente das definições de turismo adotadas pela Organização Mundial do Turismo – OMT e se insere nas novas formas de mobilidade humana.

A mobilidade no turismo se relaciona às pessoas que se deslocam temporariamente e que retornam ao lugar de residência, os turistas, mas diz respeito também: àquelas pessoas que migram e voltam ao lugar visitado para morar por razões que não são diretamente ligadas ao trabalho; trabalhadores que se deslocam para lugares turísticos em busca de ocupação e se fixam e/ou residem

temporariamente; e àqueles que fazem movimentos diários entre o lugar que moram e o destino turístico onde trabalham.

Nos destinos indutores do desenvolvimento do turismo regional estudados nesta pesquisa verifica-se que o turismo exerce influência na mobilidade de residentes, que são procedentes de outras cidades do Ceará, de outros estados do Brasil e de outros países. A mobilidade relacionada ao turismo inclui movimento de pessoas entre países e migrações internas. Pode se dar do meio rural para o urbano, do urbano para o rural, do urbano para o urbano. Essa mobilidade denota desigualdade social, pois não é toda a população que tem condição de viajar. Chapuis (2010, p.213) esclarece que “as mobilidades turísticas são deslocamentos temporários dos indivíduos fora do lugar de vida cotidiana com a finalidade de recreação”. E destaca que entre as mobilidades turísticas intraurbanas, as mais estudadas são aquelas ligadas às visitas guiadas. São exemplos as excursões que saem de Fortaleza diariamente com destino às praias localizadas em municípios do litoral.

O tema mobilidade turística é polêmico e atual, envolve o direito de ir e vir assegurado nas Constituições, e além de turistas, envolve aquelas pessoas que se deslocam em busca de trabalho pelo incremento do turismo, sendo assim tema de variadas interpretações e normas. Leis, normas e conceitos respondem às mudanças que se dão ao longo da história, portanto passíveis de atualização. É preciso incorporar o novo, e neste caso, a atividade recente que é o turismo. Vainer (2005), por exemplo, ao abordar a realidade atual e as inovações contemporâneas sugere que o novo vem da emergência efetiva de novos processos, novas práticas, novas projeções espaciais, novas escalas e novas relações interestelares, novas territorialidades, novas dimensões espaciais, novos significados e funções para essas dimensões, escalas e territórios. Trata o novo como resultante de um processo de reconfiguração da capacidade perceptiva: é como se determinados processos ou práticas presentes desde há muito tempo na realidade social viessem à tona. Se antes dominava a mobilidade do “êxodo rural” ou saída de camponeses para as cidades, na contemporaneidade, a mobilidade turística é incontestável em muitas metrópoles. Diante da expressividade dos fluxos turísticos admitir que só exista mobilidade e/ou migração relacionada ao trabalho ou com fixação de

residência significa redução da compreensão e não condiz com a realidade contemporânea.

Os teóricos do turismo estudados tanto franceses como brasileiros explicam de forma convincente a mobilidade turística. A realidade estudada e a teorização do tema vinculam-se à incorporação ao novo. O turismo como fenômeno mundial é atividade recente. Faz-se necessário a exemplo de outros fenômenos, investigá-lo, teorizá-lo e repensar as teorias no contexto das mudanças que ocorrem na sociedade. Se o turismo não era visível, agora é impossível negá-lo. Sabe-se que nas ciências sociais as teorias são subjetivas, explicações teóricas contextualizadas e assim passíveis de diferentes interpretações. Daí porque se opta por determinadas teorias. Considerando que o turismo é atividade recente e que a produção científica refere-se à realidade, emerge a explicação do turismo como migração temporária.

Uma vez discutida a construção teórica sobre mobilidade no turismo recorre-se ao conceito e trabalha-se com foco nas mobilidades dos turistas no Ceará. O fluxo turístico se distribui de forma desigual no espaço geográfico cearense. Os turistas se concentram, sobremaneira, na metrópole Fortaleza e no litoral. Jericoacoara e Canoa Quebrada são localidades intensamente apropriadas pelas atividades relacionadas ao turismo. Esses lugares eram comunidades de pescadores e foram transformados em territórios turísticos nos quais as atividades ligadas ao turismo estão praticamente em toda parte, além de apresentarem contingente significativo de residentes provenientes de outros estados e países.

Muitos lugares turísticos possuem “manchas” onde estão concentrados atrativos, meios de hospedagem e/ou serviços de alimentação e entretenimento definindo a área frequentada pelos turistas: em Nova Olinda a Fundação Casa Grande e a oficina de Espedito Celeiro. Em Fortaleza, a maioria dos turistas circula em grande parte da orla marítima e muito pouco no Centro histórico, onde visitam, principalmente, o Mercado Central e o Centro de Turismo com registros de visita ao Museu do Ceará.

Denomina-se turistificação o processo de apropriação do espaço geográfico pelo turismo observado por meio de aspectos tangíveis e intangíveis,

dimensões simbólicas e materiais, transformação social e material, fixos e fluxos em distintas abordagens. Esses aspectos integram e anunciam os territórios turísticos. O início e a evolução do turismo acontecem de diferentes formas nas diversas regiões e municípios do Ceará. O desenvolvimento do turismo em um lugar leva à turistificação (*mise en tourisme*), assim o espaço é produzido em conexão com forças produtivas e com as relações de produção como explica Lefebvre (2000) a produção do espaço social.

A localização geográfica do Ceará é veiculada como vantagem competitiva, mas nem todos os municípios conseguem “tirar partido” dessa vantagem. Apesar de os territórios do turismo estarem no litoral, nas serras e nos sertões, a área litorânea é hegemônica como demonstram os dados da Tabela 2.

Anos			
2011		2012	
Municípios	Turistas (Nº)	Municípios	Turistas (Nº)
1. Caucaia*	341.227	1. Caucaia*	368.546
2. Aquiraz*	324.771	2. Aquiraz*	354.580
3. Beberibe	280.159	3. Beberibe	317.475
4. Aracati	275.401	4. Aracati	294.545
5. Jijoca Jericoacoara	166.351	5. Jijoca Jericoacoara	187.817
6. Paraipaba	71.576	6. Paraipaba	74.744
7. São Gonçalo do Amarante*	57.896	7. São Gonçalo do Amarante*	62.745
8. Cascavel*	44.611	8. Cascavel*	58.575
9. Paracuru	33.508	9. Paracuru	41.274
10. Trairi	28.551	10. Trairi	35.646

Tabela 2: Municípios cearenses mais visitados pelos turistas via Fortaleza 2011-2012
Fonte: Adaptado por FERNANDES, Laura M.M. com dados da SETUR-CE, 2014. Indicadores turísticos. *Municípios localizados na Região Metropolitana de Fortaleza.

Os dados das pesquisas de demanda turística (via Fortaleza) revelam que os dez municípios mais visitados nos anos 2011 e 2012 estão localizados no litoral.

Caucaia, Aquiraz e Beberibe, ocupam nessa ordem as três primeiras posições. Na quarta está Aracati e na quinta Jijoca de Jericoacoara. Caucaia e Aquiraz fazem parte da Região Metropolitana de Fortaleza e contam com a vantagem de estarem localizadas vizinhas à capital. Essas cidades contam com hotéis e pousadas, no entanto, destaca-se que apesar de Jijoca de Jericoacoara ter fluxo menor devido à distância de Fortaleza conta com geração de pernoite o que favorece a economia do turismo naquele destino indutor. A receita gerada pelo turismo é importante indicador do impacto da atividade.

A mobilidade turística é uma das maiores dinâmicas das sociedades contemporâneas e é desafio expandir a atividade turística no território cearense. Os dados permitem afirmar a turistificação e a territorialidade do turismo no Ceará de forma desigual. A Figura 11 ilustra as principais mobilidades dos turistas no Ceará.

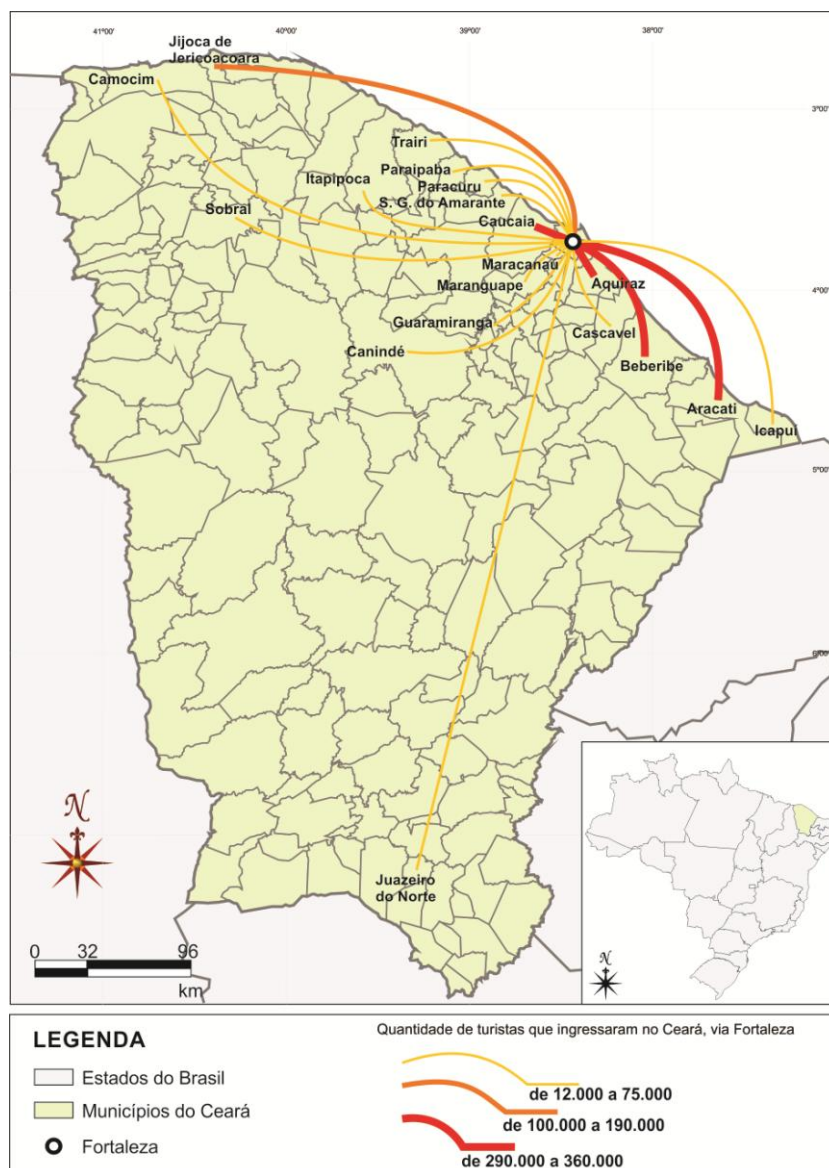


Figura 11: Municípios cearenses mais visitados pelos turistas via Fortaleza 2012
Fonte: Elaborado por FERNANDES, Laura M.M. com dados da SETUR-CE, 2014.

A mobilidade dos fluxos turísticos é desigual no espaço e no tempo. Atrair fluxos turísticos é objetivo das políticas de turismo, os turistas são desejáveis, mas nem sempre estão presentes e não representam apenas soluções trazem também problemas para as comunidades receptoras. As questões socioambientais e a gestão do turismo como indutor de desenvolvimento estão imbricadas com a opção de desenvolvimento das políticas, uma das razões da concentração do turismo no litoral.

Utiliza-se na análise do turismo regional a oferta hoteleira dos municípios, pois segundo Pearce (2003, p.182), a distribuição de acomodações é o parâmetro mais usado nas variações espaciais no turismo. Outros parâmetros são as atrações, o impacto econômico e os fluxos de turistas. Nesta seção apresenta-se a oferta hoteleira, pois os atrativos naturais e culturais existem independentes do turismo, entretanto, a oferta de equipamentos e serviços, hotéis, por exemplo, geralmente, são ofertados pela identificação da necessidade de prover o lugar de hospedagem e demais serviços para visitantes. As oscilações da taxa de ocupação denunciam sazonalidade da demanda com períodos de ociosidade dos empreendimentos, a presença dos meios de hospedagem revela a ação de agentes do turismo, portanto territorialidade vinculada ao turismo. A pesquisa sobre a oferta hoteleira é apresentada no Quadro 4:

<u>REGIÃO</u>	<u>MH</u>	<u>UHs</u>	<u>LEITOS</u>		<u>REGIÃO</u>	<u>MH</u>	<u>UHs</u>	<u>LEITOS</u>
<u>Fortaleza</u>	<u>199</u>	<u>10.585</u>	<u>26.988</u>		<u>Cariri</u>	<u>70</u>	<u>1.776</u>	<u>6.148</u>
1. <u>Fortaleza</u>	<u>199</u>	<u>10.585</u>	<u>26.988</u>		1. <u>Assaré</u>	<u>3</u>	<u>29</u>	<u>69</u>
<u>Ibiapaba</u>	<u>47</u>	<u>893</u>	<u>2.147</u>		2. <u>Araripe</u>	<u>1</u>	<u>18</u>	<u>36</u>
1. <u>Carnaubal</u>	<u>2</u>	<u>15</u>	<u>28</u>		3. <u>Aurora</u>	<u>2</u>	<u>34</u>	<u>78</u>
2. <u>Croatá</u>	<u>1</u>	<u>12</u>	<u>30</u>		4. <u>Barbalha</u>	<u>6</u>	<u>112</u>	<u>373</u>
3. <u>Ibiapina</u>	<u>3</u>	<u>42</u>	<u>99</u>		5. <u>Campos Sales</u>	<u>3</u>	<u>60</u>	<u>131</u>
4. <u>Ipu</u>	<u>4</u>	<u>46</u>	<u>102</u>		6. <u>Crato</u>	<u>13</u>	<u>246</u>	<u>745</u>
5. <u>Guaraciaba do Norte</u>	<u>6</u>	<u>89</u>	<u>212</u>		7. <u>Jardim</u>	<u>1</u>	<u>9</u>	<u>16</u>
6. <u>São Benedito</u>	<u>7</u>	<u>113</u>	<u>249</u>		8. <u>Juazeiro do Norte</u>	<u>38</u>	<u>1.241</u>	<u>3.633</u>
7. <u>Tianquá</u>	<u>11</u>	<u>351</u>	<u>825</u>		9. <u>Missão Velha</u>	<u>1</u>	<u>17</u>	<u>47</u>
8. <u>Ubajara</u>	<u>8</u>	<u>151</u>	<u>376</u>		10. <u>Nova Olinda</u>	<u>1</u>	<u>4</u>	<u>10</u>
9. <u>Viçosa do Ceará</u>	<u>5</u>	<u>74</u>	<u>226</u>		11. <u>Santana do Cariri</u>	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>10</u>

<u>Litoral Oeste</u>	<u>198</u>	<u>3.646</u>	<u>9.061</u>		<u>Maciço de Baturité</u>	<u>68</u>	<u>977</u>	<u>2.909</u>
1. <u>Acaraú</u>	<u>7</u>	<u>98</u>	<u>285</u>		1. <u>Aratuba</u>	<u>3</u>	<u>29</u>	<u>68</u>
2. <u>Amontada</u>	<u>12</u>	<u>104</u>	<u>305</u>		2. <u>Baturité</u>	<u>12</u>	<u>238</u>	<u>664</u>
3. <u>Caucaia</u>	<u>39</u>	<u>1.368</u>	<u>3.554</u>		3. <u>Barreira</u>	<u>1</u>	<u>11</u>	<u>23</u>
4. <u>Itapajé</u>	<u>4</u>	<u>72</u>	<u>211</u>		4. <u>Guaiúba</u>	<u>1</u>	<u>28</u>	<u>74</u>
5. <u>Itapipoca</u>	<u>16</u>	<u>389</u>	<u>760</u>		5. <u>Guaramiranga</u>	<u>22</u>	<u>336</u>	<u>1.090</u>
6. <u>Itarema</u>	<u>7</u>	<u>82</u>	<u>178</u>		6. <u>Itapiuna</u>	-	-	-
7. <u>Paracuru</u>	<u>21</u>	<u>237</u>	<u>607</u>		7. <u>Maranguape</u>	<u>8</u>	<u>74</u>	<u>271</u>
8. <u>Paraipaba</u>	<u>16</u>	<u>223</u>	<u>544</u>		8. <u>mulungu</u>	<u>5</u>	<u>58</u>	<u>185</u>
9. <u>Pentecoste</u>	<u>3</u>	<u>61</u>	<u>138</u>		9. <u>Pacatuba</u>	<u>1</u>	<u>15</u>	<u>50</u>
10. <u>São Gonçalo do Amarante</u>	<u>31</u>	<u>391</u>	<u>1.091</u>		10. <u>Pacoti</u>	<u>10</u>	<u>140</u>	<u>382</u>
11. <u>Tejuçuoca</u>	<u>2</u>	<u>34</u>	<u>95</u>		11. <u>Palmácia</u>	<u>2</u>	<u>20</u>	<u>46</u>
12. <u>Trairi</u>	<u>36</u>	<u>460</u>	<u>1.211</u>		12. <u>Redenção</u>	<u>3</u>	<u>28</u>	<u>56</u>
13. <u>Uruburetama</u>	<u>2</u>	<u>26</u>	<u>72</u>		<u>Litoral Leste</u>	<u>188</u>	<u>3.740</u>	<u>11.007</u>
<u>Sertão Central</u>	<u>63</u>	<u>1.112</u>	<u>2.996</u>		1. <u>Aquiraz</u>	<u>32</u>	<u>1.143</u>	<u>3.503</u>
1. <u>Banabuiú</u>	<u>2</u>	<u>67</u>	<u>154</u>		2. <u>Aracati</u>	<u>84</u>	<u>1.078</u>	<u>3.001</u>
2. <u>Canidé</u>	<u>26</u>	<u>513</u>	<u>1.566</u>		3. <u>Beberibe</u>	<u>30</u>	<u>1.024</u>	<u>3.283</u>
3. <u>Itatira</u>	<u>2</u>	<u>14</u>	<u>28</u>		4. <u>Cascavel</u>	<u>8</u>	<u>182</u>	<u>483</u>
4. <u>Pedra Branca</u>	<u>4</u>	<u>67</u>	<u>167</u>		5. <u>Fortim</u>	<u>7</u>	<u>92</u>	<u>201</u>
5. <u>Quixadá</u>	<u>12</u>	<u>312</u>	<u>759</u>		6. <u>Icapui</u>	<u>25</u>	<u>221</u>	<u>536</u>
6. <u>Quixeramobim</u>	<u>5</u>	<u>99</u>	<u>212</u>		<u>Vale do Salgado</u>	<u>24</u>	<u>488</u>	<u>999</u>
7. <u>Senador</u>	<u>2</u>	<u>40</u>	<u>110</u>		1. <u>Cedro</u>	<u>3</u>	<u>24</u>	<u>55</u>

<u>Pompeu</u>								
<u>Litoral Extremo Oeste</u>	<u>129</u>	<u>1.778</u>	<u>4.796</u>		<u>2. Icó</u>	<u>7</u>	<u>121</u>	<u>289</u>
1. <u>Barroquinha</u>	<u>5</u>	<u>24</u>	<u>63</u>		<u>3. Iguatu</u>	<u>6</u>	<u>191</u>	<u>369</u>
2. <u>Bela Cruz</u>	<u>1</u>	<u>25</u>	<u>50</u>		<u>4. Lavras da Mangab.</u>	<u>1</u>	<u>8</u>	<u>12</u>
3. <u>Camocim</u>	<u>18</u>	<u>376</u>	<u>921</u>		<u>5. Orós</u>	<u>13</u>	<u>52</u>	<u>111</u>
4. <u>Cruz</u>	<u>17</u>	<u>172</u>	<u>462</u>		<u>6. Vázea alegre</u>	<u>4</u>	<u>72</u>	<u>163</u>
5. <u>Granja</u>	<u>2</u>	<u>37</u>	<u>97</u>		<u>Vale do Acaraú</u>	<u>19</u>	<u>483</u>	<u>1.100</u>
6. <u>Jijoca de Jericoacoara</u>	<u>86</u>	<u>1.144</u>	<u>3.202</u>		<u>1. Massapé</u>	<u>3</u>	<u>16</u>	<u>29</u>
<u>Vale do Jaguaribe</u>	<u>30</u>	<u>688</u>	<u>1.259</u>		<u>2. Meruoca</u>	<u>6</u>	<u>128</u>	<u>367</u>
1. <u>Jaguaribara</u>	<u>7</u>	<u>103</u>	<u>213</u>		<u>3. Sobral</u>	<u>10</u>	<u>339</u>	<u>704</u>
2. <u>Jaguaribe</u>	<u>6</u>	<u>101</u>	<u>213</u>		<u>Sertão dos Inhamuns</u>	<u>8</u>	<u>170</u>	<u>337</u>
3. <u>Limoeiro do Norte</u>	<u>7</u>	<u>205</u>	<u>436</u>		<u>1. Aluaba</u>	<u>1</u>	<u>20</u>	<u>24</u>
4. <u>Morada Nova</u>	<u>3</u>	<u>49</u>	<u>115</u>		<u>2. Crateus</u>	<u>5</u>	<u>137</u>	<u>291</u>
5. <u>Pereiro</u>	<u>1</u>	<u>16</u>	<u>24</u>		<u>3. Ipaporanga</u>	<u>1</u>	<u>8</u>	<u>12</u>
6. <u>Russas</u>	<u>6</u>	<u>114</u>	<u>258</u>		<u>4. Poranga</u>	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>10</u>
<u>Total Geral</u>	<u>Munic. (M) 85</u>		<u>MH 1.029</u>		<u>Leitos (L) 68.736</u>	<u>Uhs 26.114</u>		

Quadro 4: Oferta hoteleira nos municípios turísticos do Ceará: dezembro 2012

Fonte: SETUR/CE, 2014⁴⁸.

Algumas denominações e composições das regiões turísticas nas estatísticas da oferta hoteleira diferem dos mapas da regionalização no turismo dos anos de 2009 e 2013 estando, no entanto, mais próximas deste último. As

⁴⁸ Indicadores Turísticos 1995/2013. SETUR, 2014. Disponível em <http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/estudos-e-pesquisas/Indicadores%202014.pdf>. Acesso em 12 jun. 2014.

estatísticas são séries históricas anteriores à regionalização federal em questão o que pode explicar as diferenças, contudo confunde e denota falta de concretização da regionalização.

A oferta hoteleira além de comprovar a apropriação do espaço denotando turistificação permite diferentes possibilidades de análise, entre elas, relacionar oferta e demanda, verificar taxas de ocupação, tipos de meios de hospedagem oferecidos, postos de trabalho gerados, percentual da população local empregada nos empreendimentos hoteleiros. O interesse deste item na pesquisa é revelar os territórios do turismo nas diferentes regiões do estado. Os dados quantitativos embora não esgotem a análise servem de base para esse propósito. A Figura 12 demonstra a localização da hotelaria no Ceará:

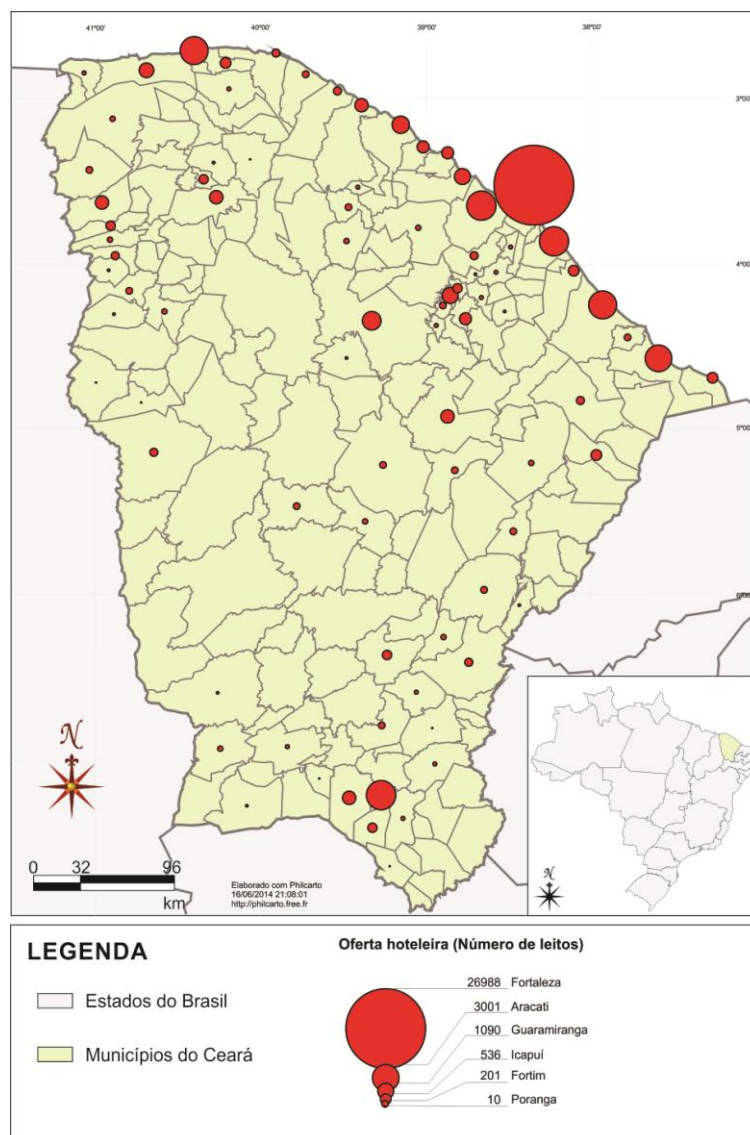


Figura 12: Oferta hoteleira nos municípios turísticos do Ceará - 2012

Fonte: Elaborado por FERNANDES, Laura M.M. com dados da SETUR-CE, 2014. Indicadores turísticos.

Sobre a mobilidade dos fluxos turísticos vários fatores são levados em conta para explicar porque as pessoas viajam e como decidem aonde vão, temas que não serão aprofundados aqui, mas que auxiliam na reflexão sobre o turismo. De forma geral, o capital se direciona as áreas mais dinâmicas economicamente, assim equipamentos e serviços turísticos são instalados nas áreas mais competitivas.

No Ceará, o turismo se desenvolve mais intensamente no litoral assinalando a preferência da demanda nos moldes do turismo de massa e as políticas públicas e privadas acompanham, pois investem, principalmente, nos lugares competitivos. O turismo comunitário também se concentra no litoral. A

regionalização propõe a valorização dos destinos menos competitivos, mas ao definir destinos indutores e a busca pela competitividade reproduz o investimento em áreas mais competitivas. Dessa forma, ações integradas regionais exigem políticas governamentais que se ocupem também de áreas menos competitivas para que a regionalização possa contribuir no fortalecimento de municípios e regiões de fraco posicionamento mercadológico.

O turismo é desenvolvido nas serras e nos sertões, porém com menor intensidade o que é analisado, muitas vezes, como algo negativo e não como oportunidade de desenvolver a atividade de forma mais responsável, de desenvolver nichos de mercado e de incentivar o lazer dos residentes. Assim, ao tempo em que se tem por parte de alguns a crítica ao turismo de massa, em alguns municípios e regiões a crítica é a pouca quantidade de turistas e investimentos. Existem gestores públicos, empresários, residentes e/ou representantes de associações que almejam a integração de municípios nos roteiros e não têm conseguido.

O turismo nas serras e nos sertões do Ceará também se dá de forma desigual, alguns municípios se sobressaem e nem todo o território municipal é frequentado por turistas.

A regionalização, por sua vez, pode influenciar na mobilidade dos turistas. A Rota das Emoções é exemplo de regionalização entre estados, associa atrativos que são referência no Ceará (Jericoacoara), Piauí (Delta do Parnaíba) e Maranhão (Lençóis Maranhenses). Outro desafio é promover a integração regional agregando municípios menos atrativos aos mais atrativos, e mais uma vez, surge a visão integrada. Incentivar a distribuição dos fluxos no território cearense envolve conhecer a oferta, estudar a demanda e relacionar esses elementos, pressupõe trabalho integrado entre municípios e regiões. Estabelecer sinergias não é fácil. A relação entre eles é de colaboração e de competição.

2 A OPÇÃO METODOLÓGICA E O CAMINHO PERCORRIDO

Optou-se por realizar estudo crítico, pois interessa encontrar as determinações, contradições e conflitos inerentes ao fenômeno estudado e superar descrições, busca-se assim o caminho da metodologia crítica. Na abordagem crítica, Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2001, p.139) afirmam: “procura-se investigar o que ocorre nos grupos e instituições relacionando as ações humanas com a cultura e estruturas sociais e políticas [...]” compreendendo “como as redes de poder são produzidas, mediadas e transformadas.” Assim o processo social não é compreendido isoladamente, nem isolado dos conflitos ideológicos, mas ligados às desigualdades existentes na sociedade (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2001).

São inerentes ao campo de estudo desta tese igualdades e desigualdades, riquezas e pobreza, consumo e não acesso ao consumo. É essa sociedade desigual que recebe turistas. Faz-se abordagem teórica e crítica, porém conforme lembra Andrade (2003), Milton Santos alerta para não se confundir geografia crítica com geografia marxista. “O movimento denominado Geografia Crítica é uma tomada de posição diante da grande influência exercida, nas décadas de Sessenta e Setenta, na geografia brasileira, pela corrente neopositivista” (ANDRADE, 2003, p.13).⁴⁹ Na análise de Gomes (2003, p. 287) “a partir dos anos setenta, a preocupação com o viés político começa a se inscrever mais profundamente no campo de pesquisas geográfico, após um relativo domínio da economia”. No entanto, lembra o autor que:

A geografia abandonou o projeto de construir, por intermédio direto do marxismo, uma ciência total. Hoje, os geógrafos que invocam o marxismo o fazem a partir de uma perspectiva muito mais limitada, como uma filiação ideológica ou como uma inspiração de ordem geral. De qualquer forma, não existe mais a crença em uma via metodológica única, que será aquela da “verdadeira” geografia, e se reconhece a importância e a riqueza de outras condutas possíveis para a geografia (GOMES, 2003, p.303).

Vislumbra-se o objeto de estudo ligado aos fenômenos que o cercam, pois tudo se relaciona, em movimento e transformação constante, portanto passível

⁴⁹ A tendência neopositivista se forma nos anos 1920 e 1930 e sustenta que “a lógica, a matemática e as ciências empíricas são suficientes para o domínio do conhecimento possível do real” (DENCKER, 1998, p. 26).

de mudança e permeado de contradições ligadas ao próprio desenvolvimento. Richardson (1999, p.92) explica que “na parte central de uma metodologia genuinamente crítica, encontra-se a lógica dialética”.

A pesquisa em Ciências Sociais requer considerar alguns pontos que a particularizam, entre eles, a historicidade humana, pois os objetos investigados são históricos, afirma Minayo (2008) acrescentando “que as sociedades humanas existem em um determinado espaço cuja formação social e configurações culturais são específicas”. Dessa forma, “elas vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro que em si traz, dialeticamente, as marcas pregressas, numa re-construção constante do que está dado e do novo que surge. (MINAYO, 2008, p. 39). É nessa perspectiva que se entende o turismo no Ceará, uma atividade que se insere na realidade cearense em determinado tempo com externalidades, mas também, com determinações internas e que passa a produzir espaço, trabalho, oportunidades e desigualdades.

Minayo (2008) enfatiza o caráter ideológico das Ciências Sociais e destaca que toda ciência em seu desenvolvimento passa pela subjetividade e por interesses. A partir da concepção de que não existe neutralidade, as pesquisas sociais sofrem influências ideológicas, por conseguinte, a ideia de neutralidade da ciência é colocada em questão. Rebatem-se as noções de conhecimento fechado, pronto e neutro. A aplicação de método único é questionada, surgindo outras visões metodológicas. A perspectiva positivista de objetividade na pesquisa em Ciências Humanas é criticada pela Escola de Frankfurt que afirma não haver conhecimento sem interesse e que as teorias estão vinculadas ao contexto sócio-político-econômico inerente ao paradigma dominante (DENCKER, 1998), o que é evidenciado ao se trabalhar a epistemologia da Geografia e do Turismo, por exemplo.

A relação entre o sujeito investigador e o sujeito investigado se inicia na escolha do problema que se decide investigar. Como o objeto empírico pode ser estudado sob diferentes enfoques, a escolha do problema envolve também a definição sob quais aspectos se quer pesquisar dado objeto empírico, essa definição é construção do pesquisador. Para Laville e Dione:

A consciência de um problema de pesquisa depende do que dispomos: conhecimentos de diversas ordens – brutos e construídos – e entre esses, conceitos e teorias; conhecimentos que ganham sentido em função de valores ativados por outros valores: curiosidade, ceticismo, confiança no procedimento científico e consciência de seus limites (1999, p.97).

A decisão de pesquisar o que se denomina Ceará Turístico está relacionada às inquietações da pesquisadora ao observar a intensificação do turismo no Ceará, o apoio do Estado à atividade por meio das políticas governamentais, questionamentos de residentes de destinos turísticos sobre os rumos da atividade e as políticas de institucionalização da governança na política de turismo. A pesquisa é atividade prática, teórica, provisória e inacabada. “É atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo combinação particular entre teoria e dados, pensamento e ação” (MINAYO, 2008, p.47). Importante é definir a medida da apreensão da realidade no processo de investigação, nas interpretações e nos resultados.

Nas ciências naturais a medida das modificações pode ser facilmente definida e quantificada, o que não acontece nas ciências humanas. Como quantificar com exatidão inclinações, percepções? (LAVILLE; DIONE, 1999, p.35). Diante da subjetividade do pesquisador, admitida após a perda de hegemonia do paradigma positivista, ressalta-se a importância da objetivação que passa pela adoção da metodologia a ser observada pelo pesquisador empregando procedimentos justificados. Entretanto “o verdadeiro em ciências humanas, apenas pode ser um verdadeiro relativo e provisório” (LAVILLE; DIONE, 1999, p.35). As Ciências Naturais e as Ciências Humanas passam a partilhar preocupações semelhantes e entre elas estão “assegurar pelo método de pesquisa, a validade da compreensão e superar as barreiras que poderiam atrapalhar a compreensão” (LAVILLE; DIONE, 1999, p.41). Contudo, Japiassu adverte:

Ao invés de vivermos das evidências e das teorias certas, como se fossemos proprietários da verdade, precisamos viver de aproximações da certeza e da verdade. Porque somos seus pesquisadores e não seus defensores. A este respeito torna-se imprescindível uma opção crítica. Esta só pode surgir da incerteza das teorias estudadas. Se estas já fossem certas, não haveria possibilidade de se fazer uma opção. Por isso creio ser um atentado contra o processo de maturação intelectual toda tentativa de se ministrar ou transmitir “a” verdade. O que precisamos fazer é relativizar as produções intelectuais e os produtores de conhecimento (1983, p. 35-36).

Avançar na elaboração de conhecimento demanda reflexão e postura crítica. A crítica não anuncia verdades, busca desvendar o objeto estudado, analisá-lo de forma esmerada, encontrar determinações, contradições, considerar objetividades e subjetividades, entendendo que o conhecimento científico é uma aproximação da realidade, não se constitui em certeza absoluta e tem um contexto histórico implícito na sua elaboração.

2.1 Epistemologia do turismo e aproximação do fenômeno estudado

Busca-se desenvolver este estudo levando em conta as interrelações inerentes ao fenômeno estudado, porém reflexões sobre dificuldades conceituais e metodológicas do campo de estudo do turismo não são aprofundadas por não serem o principal objetivo do estudo. Como estabelecer o campo específico do turismo? O que se analisa quando o objeto de estudo é o turismo? Como delimitar o campo de análise? Como fazer um balanço do turismo em temas tão subjetivos como desenvolvimento social, pobreza e qualidade de vida quando a Organização Mundial do Turismo – OMT anuncia o turismo com capacidade de melhorar a qualidade de vida das populações residentes e ajudar no combate à pobreza? Em contrapartida, é consenso que o turismo é atividade que na sua totalidade necessita de abordagem transdisciplinar. Afirma Ramírez que:

Uma epistemologia do turismo implica romper com os fundamentos tradicionais das ciências sociais, analisando-o desde a ótica transdisciplinar, pois por ser fenômeno de múltiplas facetas, sua investigação implica reconhecer que seu objeto de estudo é o homem na sociedade, atuando como tal em diversos papéis (turista, anfitrião, prestador de serviço, empresário), levando em consideração também que por essa mesma circunstância, o turismo é extremamente susceptível e vulnerável a todas as mudanças que se dão na sociedade, ou melhor, dito, nas sociedades, já que se deve levar em conta as mudanças ocorridas nas sociedades emissoras, tanto como nas receptoras; sendo imperativo que se gere uma investigação séria e rigorosa que explique e compreenda tais contingências (2010, p. 56).

O turismo então pode ser visto como realidade, objeto empírico de investigações e não apenas como atividade econômica, mas como fenômeno a ser investigado. Trata-se de uma realidade que se manifesta de forma marcante na sociedade moderna sinalizando fato significativo que merece ser investigado.

Estudos com foco no turismo revelam a amplitude da atividade que é explicada por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento e analisado sob diferentes enfoques. A transdisciplinaridade é intrínseca ao fenômeno, portanto necessária à análise o que torna mais complexo teorizá-lo, pois vai ser teorizado a partir de diferentes concepções teóricas. Deve-se atentar para o que ensina Moesch (2012, p. 11-12): “Nenhuma disciplina em Ciências Humanas é, em si, pura. Num ponto ou noutro, aflora outra disciplina. Veja-se, por exemplo, o caso da Geografia. Panosso Netto afirma que:

[...] Cada ser vivencia de forma diferente a experiência de vida que envolve o turismo. [...] O turismo pode ser visto também como a busca da experiência humana, a busca da construção do “ser” interno do homem fora do lugar de experiência cotidiana independente se está viajando, ou se já retornou, pois o ser continua vivenciando, lembrando e revivendo o passado independente do tempo cronológico” (2007, p. 3-4).⁵⁰

Baseado na teoria dos paradigmas de Kuhn, Panosso Netto (2007) destaca três grupos de pesquisadores que explicam teoricamente o turismo chamando a atenção para a flexibilidade da divisão, pois é tênue a linha que separa essa classificação e que pode ser observada certa transição nos trabalhos dos pesquisadores citados. Os grupos estão representados na Figura 13.

⁵⁰ Así, cada ser “vivencia” de forma diferente su vivir que envuelve el turismo. [...] el turismo puede ser visto también como la búsqueda de la experiencia humana, la búsqueda de la construcción del “ser” interno del hombre fuera de su lugar de experiencia cotidiana, no importando si está de viaje o si ya retornó pues ese ser continúa vivenciando, recordando y reviviendo el pasado independiente del tiempo cronológico. (2007, p. 3-4).

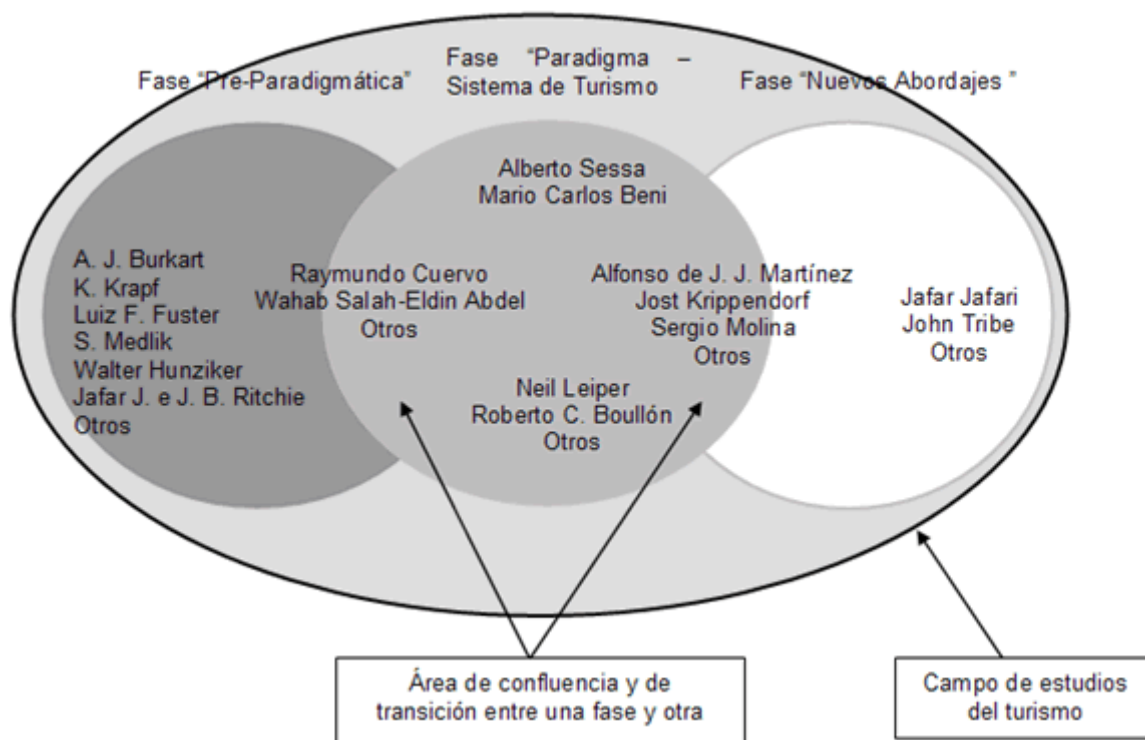


Figura 13: Fases teóricas do Turismo - paradigmas de Thomas S. Kuhn

Fonte: Panosso Netto, 2007.

A base da concepção kuhniana de ciência consiste na tese de que o desenvolvimento típico de uma disciplina científica se dá ao longo da seguinte estrutura aberta (CHIBENI, 1990 ; 2004): “fase pré-paradigmática → ciência normal → crise → revolução → nova ciência normal → nova crise → nova revolução → .” A fase pré-paradigmática refere-se à pré-história de uma ciência, ou seja, período no qual ocorre ampla divergência entre os pesquisadores, ou grupos de pesquisadores, discute-se sobre quais fenômenos devem ser estudados e como e ainda a partir de quais princípios teóricos, regras e métodos (CHIBENI, 1990).

A existência de um paradigma seria o parâmetro para conferir o status de ciência a uma disciplina. A fase pré-paradigmática findaria iniciando-se a fase de ciência normal. A transição para a fase científica de uma disciplina implica “o reconhecimento, por parte dos pesquisadores, de uma realização científica exemplar, que defina de maneira mais ou menos clara os principais pontos de divergência da fase pré-paradigmática.” Assim “quando um novo paradigma vem

substituir o antigo, ocorre aquilo que Kuhn chama de *revolução científica*” (CHIBENI, 1990 ; 2004, p.3)⁵¹

Nos estudos de Panosso Netto (2007) a fase pre-paradigmática inclui os primeiros estudiosos que propuseram uma análise teórica do turismo sem vinculação com a Teoria Geral dos Sistemas: Luiz Fernández Fuster (1971), Walter Hunziker, K. Krapf (FUSTER, 1971), A. J. Burkart y S. Medlik (1974). Na fase de transição entre a fase pré-paradigmática e a paradigmática destacam-se: Salah-Eldin Abdel Wahab (1977) e Raymundo Cuervo (1967) que iniciam a proposta de análise do turismo a partir da Teoria Geral dos Sistemas - TGS. A fase seguinte caracteriza-se pela utilização da TGS. São autores dessa fase: Neil Leiper (1979), Mario Carlos Beni (2001), Alberto Sessa (1985) e Roberto Boullón (2002). Depois da abordagem sistêmica, considerada um paradigma nos estudos do turismo ocorre nova transição entre esta fase e a seguinte. São teóricos dessa fase de transição: Jost Krippendorff (1985) e Sergio Molina (1991). Esses autores utilizam a TGS, porém apresentam novas propostas. Krippendorff se desloca do sistemismo a proposta social do turismo e Molina circula tanto no sistemismo quanto na fenomenologia.

A terceira fase é denominada de novas abordagens e propõe análise inovadora do turismo, os teóricos tentam superar o paradigma sistema de turismo, “seja pela reformulação da TGS aplicada ao turismo, seja pela tentativa de recolocar o homem no centro da discussão do turismo a exemplo de Jafar Jafari (1995) e John Tribe (1997)”. Panosso Netto esclarece que a ideia não é alçar o turismo ao *status* de ciência. (Panosso Netto, 2007, p.9. Tradução nossa). O enfoque sistêmico confere um paradigma ao turismo, nessa linha destaca-se no Brasil o Professor Mario Beni com a obra *Análise Estrutural do Turismo* que se tornou referência no Brasil.

Mercadorias são consumidas desde o produto pacote turístico ao artesanato, mas fazer turismo implica também em experiência de viagem, e essa experiência é subjetiva assim como “[...] O saber de Turismo não é linear e [...] ele

⁵¹ CHIBENI, Silvio Seno. Síntese de A Estrutura das Revoluções Científicas, de Thomas Kuhn. (Notas de aula elaboradas em 1990 e revistas em 2004). Disponível em: <http://www.unicamp.br/~chibeni/textosdidaticos/structure-sintese.htm>. Acesso em 05/10/2013..

marcha em direção a um saber sempre mais objetivável, jamais inteiramente objetivo” (MOESCH, 2012, p. 2). Portanto, trata-se de diversidade de escolhas, de expectativas e de sensações. Lembra Panosso Netto:

À medida que se avança na discussão se percebe que as reflexões devem levar a pensar no turista como ser histórico e não como “ser” acabado. Ao contrário, é um “ser” constantemente em construção, enquanto o turismo é uma experiência. É experiência no momento em que se constrói esse “ser” turista. As impressões internas dessa ação não se formam apenas na viagem ou no deslocamento propriamente dito, mas também são sentidas nos momentos que antecipam o ato de fazer turismo e nos momentos que continuam após o ato que o “ser” turista realizou a viagem. Além disso, a experiência turística não pode ser analisada, desconectada do momento histórico e do que “irá a ser” do turista, pois o turista tem consciência de seu “eu” e de seu “ser” ao longo do tempo e da história (2007, p.3).

Entende-se o turismo como fenômeno transdisciplinar, assim explicá-lo envolve várias ciências e são complexas as implicações teóricas. Ao estudar o turismo sob o viés de região, regionalização e governança busca-se captar a essência do fenômeno nas diversas nuances: das relações de produção e de consumo, da relação do turismo nas dimensões econômica, social e política, nas relações entre visitantes e visitados, no sentimento de alteridade, curiosidade pelo diferente e às próprias inquietações e buscas dos seres humanos de novas descobertas.

O estudo do Ceará turístico exige a premissa de que essa realidade é resultante de várias relações em diferentes escalas, é histórica e dinâmica, está em movimento constante e é provisória, passível de transformação. Para Richardson a pesquisa social crítica contempla:

A aplicação da lógica dialética que vê o mundo material e social em um processo constante de movimento.
O estudo diacrônico dos fenômenos que revela a especificidade histórica.
A crítica ou desconstrução das formas dos fenômenos existentes e de categorias analíticas que ao procurar uma análise mais profunda que as aparências disponíveis ao senso comum, ajuda a revelar as relações sociais e econômicas essenciais para a existência de um fenômeno.
A exposição de estruturas opressivas ocultas.
Orientação praxiológica na qual o conhecimento é considerado algo inseparável da atividade prática consciente. (1999, p 94)

A perspectiva trabalhada tem conteúdos ideopolíticos dos teóricos que trabalham de forma crítica e buscam os conflitos e contradições da realidade. Regionalização no turismo é a política pública de compartimentar o território

cearense para facilitar a promoção do turismo e a governança está nesse contexto. A pesquisa crítico-dialética, conforme assinala Spósito (2004, p.55) trabalha com a ideia que “a concepção de realidade é dinâmica e conflitiva”.

O movimento é essência do pensamento dialético, mas Löwy (1985) destaca outros elementos fundamentais como assertiva fundamental “de que não existe nada eterno, nada fixo, nada absoluto [...] tudo está sujeito ao fluxo da história”. (LÖWY, 1985, p.14). Essa assertiva aplicada à natureza justifica que a história natural não é criação do homem, mas a história social. Se os fenômenos econômicos e sociais são resultados da ação do homem, não são imutáveis, portanto podem ser modificados. Da mesma forma, as ideologias e as visões de mundo obedecem ao princípio do historicismo, daí não terem validade absoluta, nem eterna. Assim “todas as teorias, doutrinas e interpretações da realidade têm que ser vistas na limitação histórica. Esse é o coração mesmo do método dialético, é o primeiro elemento do método e da análise dialética” (LÖWY, 1985, p.15).

O segundo elemento fundamental do método dialético explicado por Löwy (1985) é a categoria da totalidade que “significa a percepção da realidade social como um todo orgânico, estruturado, no qual não se pode entender um elemento, um aspecto, uma dimensão sem perder a relação com o conjunto”. Significa que entender ideologias, teorias, visões de mundo implica relacioná-las “com o conjunto da vida social, com o conjunto histórico do momento, isto é, com aspectos sociais, econômicos, políticos, religiosos e de classes sociais” (LÖWY, 1985, p.16).

Outro elemento é a contradição porque a análise dialética repousa sobre contradições internas da realidade. A análise das ideologias ou das visões de mundo sob o ponto de vista dialético “mostra [...] que elas são contraditórias, que existe um enfrentamento permanente entre as ideologias e as utopias na sociedade, correspondendo [...] aos enfrentamentos das várias classes sociais [...] que a compõem” (LÖWY, 1985, p.17)

Conexão, interdependência e interação são fundamentais no processo dialético de compreensão do mundo. (TRIVIÑOS, 2011). A negação não significa eliminar o passado, a Lei da negação da negação mostra que o desenvolvimento é progressivo, acontece de forma ascendente, do inferior para o superior, do simples

para o complexo. O desenvolvimento progressivo “não é a ascensão retilínea, mas um complexo processo cíclico que recorda o movimento em espiral” (CHAKHNAZÁROV; KRÁSSINE, 1985, p.34). Embora nem todas as diferenças sejam contradições dialéticas, a diferença é importante, pois nela pode residir a contradição dialética afirma Triviños (2011, p. 69). Objetos e fenômenos encerram contradições internas, a luta entre o velho e o novo, mudanças quantitativas em mudanças qualitativas integram a dialética.

A contradição como princípio do desenvolvimento é interna, inovadora e unidade dos contrários. Interna, pois “toda realidade é movimento e não há movimento que não seja consequência de uma luta de contrários, de uma contradição interna, isto é, essência do movimento considerado e não exterior a ele”. É inovadora já que na contradição se dá “a luta entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce”. É ainda unidade de contrários, pois “encerra dois termos que se opõem: para isso, é preciso que seja uma unidade, a unidade dos contrários” (LAKATOS E MARCONI, 1991, p.79). Afirmam os postuladores do método que para Marx que estudou a sociedade burguesa o objeto da pesquisa tem existência objetiva, independe do pesquisador que, no entanto tem como objetivo transpor a aparência fenomênica e alcançar a essência, entendida como a estrutura e a dinâmica do objeto. A posição do pesquisador não supõe neutralidade e nem elimina a objetividade, pois a teoria implica em verificação.

A incursão feita em diversas perspectivas sobre dialética deve-se ao fato de a dialética ser fundamento filosófico da Geografia Crítica que realiza análises e interpretações embasadas pelo materialismo histórico como teoria crítica da sociedade capitalista (SUERTEGARAY, 2005, p.37). Na avaliação de Sales (2004, p.131) a Geografia Crítica é marco divisor de águas na Ciência Geográfica, pois rompe com a produção acadêmica tradicional ao questionar a perspectiva geográfica voltada exclusivamente para produto da ação do homem no espaço. Assim, a Geografia Crítica se interessa por “processos sociais que determinam esse produto, a partir do que projetou sua visão para a própria sociedade”. Daí “o discurso marxista na ciência adotou o método histórico dialético como arsenal teórico-metodológico privilegiado e elegeu como objeto de estudo um processo social, a produção do espaço”.

A Geografia Crítica integra, na análise de Moraes (1998, p.126), diferentes propostas. A unidade acontece na “postura de oposição a uma realidade social e espacial contraditória e injusta [...]”. A unidade diz respeito à “aceitação plena e explícita do conteúdo político do discurso geográfico [...] os objetivos unitários se dão por meio de fundamentos metodológicos diversificados”. Lembra Costa Haesbaert:

No entanto, devemos reconhecer que vivemos hoje um entrecruzamento de proposições teóricas, e são muitos, por exemplo, os que contestam a leitura materialista como aquela que responde pelos fundamentos primeiros da organização social. Somos levados, mais uma vez, a buscar superar a dicotomia material/ideal, o território envolvendo ao mesmo tempo, a dimensão espacial concreta das relações sociais e o conjunto de representações sobre o espaço ou o “imaginário geográfico” que também move essas relações. (2007, p.46).

Mudanças na sociedade demandam atualização das leituras de mundo. As transformações nas sociedades não se prendem às teorias pré-estabelecidas, dessa forma, na história do mundo contemporâneo registram-se realidades diferenciadas. Na sociedade pós-moderna do trabalho flexível e do consumo surge o lazer. Bauman (1999, p.102) considera que a elite tem a liberdade de optar pela mobilidade e os demais ficam presos ao local, pois a mobilidade representa sucesso e a imobilidade representa fracasso. O lazer por meio do turismo exige mobilidade e o método crítico dialético é uma possibilidade de análise.

A articulação lógica técnica, teórica e epistemológica são conteúdos das pesquisas crítico-dialéticas detalha Spósito:

Técnicas não quantitativas, histórias e análise do discurso, incorporação de dados contraditórios, [...] entrevistas, observação, postura marcadamente crítica, tentativa de desvendar conflitos de interesse, fundamentação teórica através da eleição das categorias de análise na sua articulação com a realidade estudada, questionamento da visão estática da realidade; apontamentos para o “caráter transformador” dos fenômenos, preocupação com a transformação da realidade estudada e da proposta teórica, resgate da dimensão histórica, estabelecimento das possibilidades de mudanças, concepção de causalidade como inter-relação entre os fenômenos, inter-relação do todo com as partes e vice-versa, da tese com a antítese, dos elementos da estrutura econômica com os da superestrutura social, política, jurídica, intelectual [...], validação fundamentada na lógica do movimento em espiral e da transformação da matéria, e no método que explicita a dinâmica das contradições internas dos fenômenos – relação sociedade- natureza [...] teoria-prática, razão transformadora, concepção de ciência como categoria histórica, mediação homem-natureza, origem empírica objetiva do conhecimento [...] crítica e autocrítica. (2004, p. 51-52).

A pesquisa capta o fenômeno estudado em dado recorte temporal, mas busca apreendê-lo na totalidade. Estuda-se o turismo como prática social com dimensão material e simbólica. A realidade é processo em constante movimento e é “dinamizada por *contradições*, cuja superação conduz a patamares de crescente complexidade, nos quais novas contradições impulsionam a outras superações” (PAULO NETTO, 2011, p. 31).

Captar o movimento no turismo exige entender vários processos, entre eles, o turismo de massa, as transformações das comunidades que propõem outra forma de conteúdo turístico, as políticas públicas e privadas. Transformações inseridas nos contextos históricos resultam de um conjunto de condições, entre elas, o trabalho assalariado, as conquistas dos trabalhadores, pois o turismo se dá no tempo livre, em contraposição ao tempo do trabalho.

A construção do conhecimento científico inclui reflexão e método. O enfoque dialético se dá na análise da realidade por meio das contradições existentes. Analisa-se para compreender as contradições e os limites do fenômeno estudado a partir de visão crítica com base nas categorias totalidade, movimento e contradição.

2.2 A produção do conhecimento pela pesquisa

A pesquisa é a atividade básica da Ciência, leva ao conhecimento do real e das respostas aos questionamentos que orientam o estudo. Demanda método que é o caminho para a realização com a ajuda de técnicas. A teoria está vinculada às técnicas que são elucidativas para conferir coerência à investigação. Os procedimentos metodológicos ou passos da pesquisa com auxílio das técnicas dão cientificidade aos resultados da pesquisa e asseguram geração de resultados válidos e confiáveis. O método proporciona orientação ao trabalho do pesquisador sendo integrado pela epistemologia ou visão crítica, bases conceituais que são as mediações e pelas técnicas de coleta e de interpretação e análise dos dados. A inclinação da pesquisadora na busca de indicações operacionais na gestão e na governança no âmbito do turismo permeia a realização do estudo. Resultados que possam levar à mitigação de problemas. Corrobora-se com o ponto de vista de Minayo quando diz:

Minha experiência pessoal de mais de vinte anos no campo da investigação social em saúde em colaboração com epidemiologistas me ensinou que não é preciso fazer escolhas parciais. É possível desenvolver pesquisas básicas sobre temas ainda pouco desenvolvidos, abrangendo problemas estratégicos do ponto de vista de sua relevância social e direcionar os resultados de forma operacional [...] Vários estudos do Centro Latino-Americano de Estudos sobre Violência e Saúde [...] no qual trabalho, apontam para o fato de que em todas as investigações da área de saúde coletiva é possível juntar consistência teórica e relevância social [...] (2008, p. 52).

O estudo teórico-empírico, analítico e crítico é realizado a partir de dados secundários e primários. A produção do conhecimento neste estudo contemplou três etapas. **Na primeira etapa** a revisão do projeto de pesquisa inicial foi **o primeiro passo**. Essa mediação permitiu definir o foco, elaborar a problematização, as questões norteadoras, as hipóteses e as premissas da pesquisa. A elaboração das hipóteses complementa os questionamentos norteadores e os objetivos decorrentes que orientam a pesquisa para se chegar à produção da tese.

O segundo passo foi a revisão da literatura na busca do apoio teórico para compreensão do objeto de estudo. Contemplam-se teóricos clássicos e

contemporâneos, nacionais e estrangeiros que oferecem categorias, conceitos e noções que permitiram articular a teorização do empírico.

O terceiro passo foi a pesquisa documental que contemplou planos de governo, atas de reunião, relatórios, material didático do Programa de Regionalização do Turismo – PRT, entre outros documentos obtidos nos destinos indutores e análise crítica do acervo identificado

A base teórica e a qualificação da tese levaram ao ajuste do plano de redação o que exigiu continuidade da revisão de literatura, bem como por imposição de novas publicações relativas à política de regionalização e atualização de dados estatísticos.

Em outubro de 2012, realiza-se a pesquisa no banco de teses da CAPES com a combinação das palavras-chave regionalização do turismo, gestão do turismo e política de turismo priorizando as produções do período de 2005 a 2012. A busca no portal de periódicos da CAPES⁵² resultou na amostra de 48 teses ligadas ao foco da pesquisa. A leitura dos resumos e dos sumários levou à seleção de 12 teses relevantes à pesquisa de diferentes programas e áreas como: Administração, Agronegócio, Arquitetura, Ciências Sociais, Comunicação, Desenvolvimento Regional, Engenharia e Gestão do Conhecimento, Engenharia de Produção, Geografia e Psicologia.

A gestão e o planejamento do turismo são os temas principais das teses relacionadas. São estudos que transitam entre análise da política pública pautada na regionalização, proposição de modelos para auxiliar a gestão e estudos das transformações e da produção do espaço ocasionadas pelo turismo. A análise da política pública de regionalização é assunto tratado na tese por Nakatani (2011) que estuda a formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná para compreender como a configuração relacional dos atores públicos e privados influencia na formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná. Nakatani (2011) considera que a regionalização do turismo possibilitou a descentralização da gestão e motivou a integração entre as esferas municipal e regional no intervalo de

⁵² www.periodicos.capes.gov.br.

2003 e 2011. A tese destaca como fundamental na formação do arranjo da regionalização do turismo no estado o papel do MTUR e da SETU/PR.

A tese de Magalhães (2008) também analisa a regionalização sob o viés da política pública e do planejamento no Circuito Turístico do Diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais. Analisa as políticas públicas para o turismo e o modelo de planejamento que adota a regionalização do espaço em circuitos, assim chega à resultados sobre o espaço delimitado Circuito Turístico do Diamante afirmando que não existe integração no âmbito do Circuito Turístico. Feger (2010) na tese que estuda a regionalização do turismo na área dos municípios de Marcelino Ramos (RS) e Piratuba (SC) estuda a regionalização pela distribuição espacial dos atrativos, da dinâmica dos fluxos de visitantes e do relacionamento entre os agentes envolvidos com a atividade. Com esses elementos elabora uma proposta de região não coincidente com o Programa de Regionalização do Turismo.

Algumas teses têm em comum a elaboração de modelos de gestão e de estruturas de análise do turismo. Souza (2010) propõe como resultado da tese um modelo de ordenação territorial para o desenvolvimento do turismo regional, Teixeira (2010) propõe modelo tecnológico que dê suporte à gestão do conhecimento do turismo sustentável em parques nacionais e Mendonça (2006) propõe também modelo analítico da gestão de clusters turísticos no espaço rural. Padilha (2009) propõe na tese uma estrutura de análise da estratégia de diversificação de sustento rural e da dinâmica da capacidade absorviva no contexto do turismo rural. Tomazzoni (2007) estuda turismo e desenvolvimento regional na tese e investiga a possibilidade do turismo gerar desenvolvimento regional e propõe modelo de APL do turismo aplicado à Região das Hortênsias (Rio Grande do Sul). Ghetti (2008) relaciona estudos de capacidade de carga com a preservação/requalificação de objetos arquitetônicos e espaços urbanos para fins de planejamento turístico sustentável.

Nas teses de Alverga (2011) e Furtado (2005) intituladas respectivamente, *Arranjos Urbanos e Subjetivos Contemporâneos na Invenção de Territórios Turísticos em Natal – RN* e *A 'onda' do Turismo na Cidade do Sol: a Reconfiguração Urbana de Natal* há estudo das transformações de espaços urbanos e dos modos de viver na cidade pelo turismo. A gestão do turismo em territórios de grande densidade religiosa é o título da tese de Dechandt (2011) com o objetivo de

compreender relações entre desenvolvimento do turismo e diversidade religiosa no Novo México.

De maneira geral, políticas e projetos são analisados nas teses. São propostos modelos de planejamento do turismo e o turismo como fator de desenvolvimento regional. Há mais convergência nessas teses com a regionalização no turismo e menos com o tema governança no turismo.

Pesquisou-se ainda na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações teses com a palavra - chave governança no turismo. Foram encontradas dez teses, das quais três têm a palavra governança no título. Apenas uma tese apresentou relação com a pesquisa na qual o foco é na governança no turismo antártico. A tese foi defendida na Pós Graduação em Geografia Física da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências da Universidade de São Paulo.

Em dezembro de 2012 amplia-se a pesquisa com a coleta de artigos a partir da busca com as palavras regionalização do turismo e governança no turismo no portal da CAPES e em sete revistas de turismo Caderno Virtual de Turismo, Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, Revista de Cultura e Turismo, Revista Observatório de Inovação do Turismo, Revista Turismo em Análise, Turismo - Visão e Ação, e Turismo e Sociedade. Com relação à regionalização do turismo são encontrados 20 artigos nos últimos 10 anos no portal da CAPES. Entre os 20 artigos, cinco estão relacionados à pesquisa por tratarem da análise de como a regionalização é abordada, da percepção sobre a regionalização, de como a região pode colaborar no processo de planejamento e de organização do turismo e do zoneamento da região turística a partir da oferta. O empírico dos artigos remetia para as seguintes Unidades da Federação: Santa Catarina (Blumenau), Piauí, Mato Grosso, e Paraná (Curitiba, Foz do Iguaçu) e fronteiras ao sul do Brasil com Bolívia, Peru, Chile e Argentina. Quanto às palavras governança no turismo identificam-se 31 artigos dos quais foram selecionados aqueles que têm no título a palavra governança, no total de três. Um deles elabora um modelo de governança e outro analisa a governança.

As revistas de turismo foram selecionadas a partir do trabalho intitulado *Difusión de la Investigación Científica de Turismo no Brasil*⁵³ publicado em outubro de 2012. A periodização obedeceu a sequência de anos disponibilizados por cada revista até 2012: Revista Observatório de Inovação do Turismo a partir de 2000; Caderno Virtual de Turismo a partir de 2006; Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, Revista de Cultura e Turismo e Revista Turismo em Análise, a partir de 2007 e Turismo - Visão e Ação e Turismo e Sociedade a partir de 2008. Os autores das teses e artigos são de diferentes áreas do conhecimento e programas de pós-graduação.

Das revistas de turismo foram analisados 17 artigos priorizando as palavras-chave regionalização do turismo. A busca nas revistas Caderno Virtual de Turismo, Turismo e Sociedade e Visão e Ação não encontrou artigos. Na Revista Observatório de Inovação do Turismo foram encontrados dois artigos. Na Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, foram lidos seis artigos e na Revista Turismo em Análise, dois artigos. Na Revista de Cultura e Turismo a pesquisa foi realizada a partir do acesso a todas as edições. Procedeu-se assim à leitura dos 7 trabalhos com títulos que continham política de turismo e turismo regional. Os artigos específicos sobre regionalização do turismo no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo - PRT se concentram nos Estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais.

A segunda etapa da pesquisa consta da preparação e elaboração do trabalho de campo. Foram elaborados questionários e roteiros de entrevistas com perguntas abertas e fechadas. Foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com representantes dos grupos gestores dos destinos indutores de desenvolvimento turístico regional. A realização das entrevistas permitiu reformular indagações e eliminar incorreções, esclarecendo e gerando novas perguntas, ampliando a comunicação entre pesquisador e entrevistado. Passo importante dessa etapa é a observação *in loco* que permite vivenciar a área da pesquisa, conhecer a realidade e aprofundar dados. A observação foi feita por meio da participação em reuniões e de visitas aos destinos indutores do desenvolvimento regional e permitiu

⁵³ Trabalho de autoria de Patricia Picazo Peral, Sergio Moreno Gil, Carmelo J. León González, publicado na Revista CULTUR, ano 6, nº 04, OUT/2012.

agregar informações, verificar dados nos lugares. Ofereceu subsídios sobre a gestão do turismo, foi possível observar quesitos como sinalização, informações turísticas, integração do turismo com outras atividades, infraestrutura e oferta turística.

O questionário foi o instrumento da coleta de informações de modo a alcançar o conhecimento da realidade estudada. O questionário é composto por perguntas abertas e fechadas, se encontra nos apêndices, e foi elaborado para ser aplicado com representantes dos grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Conforme Minayo (2008), a utilização de diferentes fontes oferece amplitude no processo de conhecer, analisar, explicar e compreender o fenômeno estudado, não há objeção à utilização dessa combinação.

A amostra é do tipo não probabilística “intencional”, composta por sujeitos representativos, pois a escolha leva em conta os sujeitos ligados à governança no turismo. Estimou-se aplicar o questionário e/ou entrevistar representantes de diversas lideranças pertencentes ao grupo gestor, permitindo que sejam obtidas informações com sujeitos ligados a diferentes instituições e não somente ao coordenador do grupo gestor. No mês de dezembro de 2012 foram realizadas visitas de observação, aplicação de questionários e a realização de entrevistas apenas na região turística Fortaleza. Nos meses de maio/junho e agosto de 2013 foi realizada a pesquisa nos destinos Aracati, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda.

Após a transcrição, os dados da pesquisa de campo foram analisados e interpretados. Serão apresentados os resultados dos questionários, entrevistas e observação *in loco* partindo da exposição e análise das respostas e observações obtidas tendo em vista responder os questionamentos da pesquisa. Decodificar o que é dito pelos entrevistados e o que fica subjacente é técnica da análise qualitativa, afirma Coriolano que:

as atividades turísticas produzidas por governos, empresários e comunidades anfitriãs contêm mensagens a serem decodificadas e sentidos que os pesquisadores precisam apreender. A análise do discurso propõe-se a construir escutas que permitam levar em conta esses efeitos e explicar a relação desse saber com a realidade [...] (2005, p.51).

Na elaboração do suporte teórico foram priorizadas como base para entendimento do tema e desenvolvimento da pesquisa categorias, conceitos e noções: turismo, região, região turística, regionalização, política pública, e

governança. Aborda-se região e regionalização, pois contextualizam a proposta de governança na política de turismo, no entanto, é o embate entre os agentes envolvidos nos territórios gerando novas territorialidades que revela a aproximação com a realidade. No desenvolvimento da pesquisa tem-se a análise crítica do fenômeno estudado, mediada pelo referencial teórico e pesquisa documental e de campo, reflexão e vivência da pesquisadora.

PARTE II – TURISMO, POLÍTICA PÚBLICA E REGIONALIZAÇÃO NO CEARÁ

“A ação do homem dá, ao contrário, a maior diversidade de aspecto a superfície terrestre. De um lado, ela destrói, do outro, melhora; segundo o estado social e os progressos de cada povo, ela contribui ora a degradar a natureza, ora a embelezá-la.” (Élisée Reclus)

Nesta pesquisa investiga-se a governança na regionalização do turismo pelos grupos gestores dos destinos indutores. Assunto que passa pela atuação do Estado por meio das políticas públicas, do setor privado e dos residentes em geral. Outros temas se inserem nesse contexto como democratização, descentralização, desconcentração, participação, Estado, poder, cidadania. Privilegiam-se: turismo, região, regionalização, região turística, política pública e governança e ainda teorias de desenvolvimento regional para explicar a concepção da regionalização. São estudadas noções, conceitos e teorias na busca de articular os conceitos para melhor compreender e explicar a realidade estudada e alcançar os objetivos da tese.

Nesta seção faz-se abordagem teórica sobre turismo. Apresentam-se produções de geógrafos brasileiros e estrangeiros que tratam da epistemologia do turismo. Tomam-se elaborações para embasamento sobre os processos de regionalização e de desenvolvimento regional pelo turismo. Estuda-se a política pública de regionalização no turismo para auxiliar o entendimento da proposição de governança no turismo.

Ao estudar regionalização considerou-se necessário além de abordar o processo propriamente dito, enfrentar o desafio de trazer um conceito chave e polêmico, relacionado à gênese da Geografia enquanto ciência: região.

3 TURISMO E POLÍTICA PÚBLICA

O turismo tem sido um vetor de aceleração de políticas públicas com implantação de serviços, entre eles, o de infraestrutura. Estudando o turismo na França, Chapuis (2010, p. 221) afirma que o investimento nos espaços urbanos decorrentes das mobilidades turísticas significa a transformação de cidades. De fato, as dinâmicas turísticas interagem com outras dinâmicas socioespaciais contemporâneas. A entrada do turismo nos territórios urbanos tem contribuído para renovação e aceleração de metamorfoses espaciais produzindo urbanização, podendo-se dizer que o turismo produz espaços e territorialidades. Escreve Lefebvre:

Os núcleos urbanos não desaparecem [...] Esses núcleos resistem ao se transformarem. Continuam a ser centros de intensa vida urbana (em Paris, o Quartier Latin). As qualidades estéticas desses antigos núcleos desempenham um grande papel na sua manutenção. [...] O núcleo urbano torna-se, assim, produto de consumo de alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoas oriundas da periferia, suburbanos. Sobrevive graças a este duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar. (LEFEBVRE, 2001, p. 19-20).

O tempo dedicado ao turismo se insere no tempo livre, contempla e se diferencia do lazer, pois pressupõe o deslocamento das pessoas do lugar de residência aos chamados destinos turísticos onde são praticadas as atividades de lazer e ainda demanda retorno ao lugar de residência. Envolve pessoas, equipamentos e serviços nos núcleos receptores e emissores e uma série de relações que desencadeia nos âmbitos ambiental, cultural, econômico, político e social.

O capitalismo encerra elementos contraditórios assim o tempo livre está ligado à diminuição da jornada legal de trabalho e se transforma em possibilidade de ganho com o lazer e o turismo, pois “se o capitalismo luta pela maximização dos lucros, o tempo livre é um desperdício, afinal para ele tempo é dinheiro” (CORIOLANO, 2005, p.60). Fazer turismo exige consumo, compra-se transporte, hospedagem e excursões.

As transformações oriundas do turismo não se restringem às transformações espaciais tangíveis, às novas funções dos espaços, hábitos locais também são alterados. O turismo é tema estudado sob diferentes enfoques:

sociológico, antropológico, psicológico, econômico, histórico e geográfico, requer abordagem múltipla. Enfatizar determinada área de conhecimento no estudo do turismo não significa abrir mão de utilizar conhecimentos de outras áreas, haja vista o fenômeno ser transdisciplinar. Afirmam Calabuig e Ministral (1995) que na complexidade do turismo a “Geografia contribui apenas para uma parte da análise do fenômeno turístico”. Assim para análise global do fenômeno há que se aportar conhecimento de outras disciplinas como: Economia, Arquitetura, Demografia, Sociologia, História e *Marketing* (CALABUIG; MINISTRAL, 1995, p.20).

Pode-se estudar o turismo pelas motivações dos turistas, demanda turística, ordenamento do território, impactos socioespaciais, imagem dos destinos turísticos, administração de empresas, além da oferta turística, capacidade de carga de atrativos, ocupação e produção de espaço. Diversas são as explicações relacionadas ao tema. Krippendorf (1989, p.173), por exemplo, propõe a humanização da viagem, “um novo turismo, um turismo melhor”. Amirou (2012) chama a atenção para a análise dos comportamentos turísticos como forma de acessar a dimensão antropológica do fenômeno, relaciona turismo, viagem e peregrinação como três momentos fortes da experiência humana de mobilidade com o objetivo de destacar “a relação consigo, com os outros e com o espaço, e entende que as experiências são mediatizadas pela cultura” (AMIROU, 2012, p. 12). Coriolano (2006) aborda o turismo realizado por comunidades, turismo comunitário como contraponto ao turismo convencional.

A emergência do tema sustentabilidade em decorrência do desgaste da natureza acentua a produção voltada para a dimensão socioambiental em contraposição à valorização do aspecto econômico predominante. Diferentes ênfases são dadas ao turismo não só pela escolha do objeto de pesquisa (ordenamento territorial, planejamento e marketing de destinos, hotelaria, eventos, gestão, trabalho), mas também pelas abordagens teóricas e as diferentes visões de mundo adotadas pelos pesquisadores.

O estudo do turismo além de ser atividade recente apresenta complexidade que tem gerado debates sobre concepções teóricas. Coriolano e Silva (2005) afirmam que os conceitos abrangem aspectos do fenômeno e que o estudo do turismo na totalidade envolve diferentes abordagens, e em qualquer uma delas

faz-se necessário destacar o papel do espaço na reestruturação do sistema econômico e do território, o que aproxima o turismo da Geografia. Da complexidade do turismo e da dificuldade em conceituá-lo decorrem outras como a mensuração dos impactos sobre a economia, o meio ambiente, a geração de empregos diretos e indiretos. Delimitar a influência do turismo em uma cidade não é tarefa simples.

Beni (2006, p. 34) identifica “três tendências na definição de Turismo: econômica, técnica e holística.” A primeira se ocupa das “implicações econômicas e empresariais”. As definições técnicas surgem na busca de dimensionar o tamanho e as características dos mercados turísticos e elabora estatísticas, como faz a Organização Mundial do Turismo - OMT. As definições holísticas buscam abranger a totalidade do fenômeno (BENI, 2006b, p. 36). Se a definição divulgada pela Organização Mundial do Turismo – OMT auxilia ao orientar as estatísticas mundiais, não ajuda na delimitação do que pode ser considerado viagem de turismo, haja vista, definir turismo de forma abrangente “as atividades que as pessoas realizam durante as suas viagens à lugares fora do local de residência, por um período inferior a um ano, com o objetivo de lazer, negócios e outros motivos não ligados à atividade remunerada no lugar da visita.” A OMT não restringe, ao contrário, elastece a definição de turismo.

A evolução do fenômeno, interesses políticos e as pesquisas em turismo fazem evoluir os conceitos e assim viagens remuneradas como as de negócio são tidas como viagens de turismo sob a justificativa que a pessoa que viaja a trabalho utiliza equipamentos e serviços turísticos e/ou utiliza parte do tempo de permanência no destino ao lazer. A legislação brasileira adota a mesma definição, expressa no artigo 2º, da Lei Geral do Turismo, utilizando entorno habitual no lugar de residência e citando a mesma diversidade de motivações.

Bonald (1978, p. 28) resgata o conceito de turismo utilizado ainda no século XIX e afirma que “desde 1811, na Inglaterra, se define turismo como teoria e prática de excursão, viagem por prazer”. Nos anos 1920 com a criação da Escola Berlinense de Turismo, surgem conceitos, como os de Schwink para quem turismo é “o movimento de pessoas que abandonam temporariamente o lugar de residência permanente, por qualquer motivo relacionado com o espírito, corpo e profissão” (FUSTER, 1991, p. 23). Os dois conceitos se diferenciam, o primeiro vincula turismo

ao prazer, e o segundo admite motivos profissionais, corroborando o conceito da OMT.

Nos anos 1930, a Sociedade das Nações define turismo como “a viagem feita durante 24 horas ou mais, para outro país que não o da residência incluindo nessa definição as viagens de prazer, serviço, negócios e os visitantes de cruzeiros marítimos, mesmo com estada inferior a 24 horas” (BONALD, 1978, p. 30). Definição que contempla viagens remuneradas, pois menciona as motivações serviços e negócios. Barreto (2000, p. 9) afirma que em 1911 se iniciam as definições de turismo com o trabalho de von Schullern zu Schattenhofen que declara:

Turismo é o conceito que compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, país ou estado.

Mas quem é o turista? É aquele que viaja tendo como fim o lazer, ou é também aquele que viaja a negócio? “Turismo é negócio de lugares, de lugares sonhados e imaginados” diz Knafou, (2012, p.25). Coriolano (2006) argumenta que a essência do turismo é a viagem e o lazer. Sem esses dois componentes não há turismo. O turista de negócio é aquele que viaja a negócio, mas que consegue tempo para fazer o lazer.

Turismo de negócios e eventos pode ser entendido como segmento que “compreende o conjunto de atividades turísticas decorrentes dos encontros de interesse profissional, associativo, institucional, de caráter comercial, promocional, técnico, científico e social” (MTur, 2008, p.15). Os encontros de interesse profissional, associativo e institucional “são contatos e relacionamentos de trabalho, corporativos, sob diferentes formas, como reuniões, visitas, missões e eventos de diferentes naturezas” (MTur, 2008, p 16). As atividades turísticas então “constituem-se na oferta de serviços, equipamentos e produtos que viabilizam o deslocamento e a estadia do turista e também na realização do negócio ou do evento como atrativo: transporte, operação e agenciamento, hospedagem, alimentação, organização e operação de eventos, recepção, recreação e entretenimento.” (MTur, 2008, p 16).

Contudo, os que viajam nessas circunstâncias de trabalho, conseguem realizar seus lazeres, visitar atrativos e usufruir da oferta de serviços turísticos nos núcleos receptores. O segmento de negócios e eventos engloba as atividades

decorrentes desses encontros, gira em torno, principalmente, da estrutura que é colocada para a realização desses eventos. A captação dos eventos, particularmente, utiliza não apenas o aparato para a realização do evento, mas também a beleza paisagística, a estrutura de entretenimento das cidades como atração. Além das especificações técnicas dos equipamentos diretamente ligados aos eventos, abre-se espaço para o tempo de lazer conforme Coriolano (2006). Fuster (1991), por sua vez, considera mais completa e mais aceita a elaboração de Kurt Krapf e Walter Hunziker que definem:

Turismo é o conjunto das relações e fenômenos produzidos pelo deslocamento e permanência de pessoas fora de seu lugar de domicílio quando esses deslocamentos e permanência não estão motivados por atividade lucrativa.

Essa concepção descarta atividades laborais, no entanto, se além do negócio se faz o lazer, o viajante é turista. Quem viaja em busca de lazer é o turista propriamente dito. O autor defende que “o turismo é o conjunto de turistas, que cada vez são mais numerosos e os fenômenos e relações que esta massa produz como consequência de suas viagens” (FUSTER, 1991, p. 25). Diz Coriolano, que é o lazer que define o turismo “se não houver viagem, lazer e entretenimento, prazer e satisfação, não há turismo. O turismo exige viagem e os motivos desta viagem podem ser os mais variados” (2006, p.40). Os conceitos apresentados evidenciam as categorias espaço e tempo, sendo unanimidade o deslocamento provisório e o lazer como fundantes do turismo, ao contrário das motivações que são diversas.

O turismo de negócios e eventos tornou-se forte segmento do turismo no Ceará. Os atrativos naturais e culturais são grandes aliados na captação de eventos o que conduz a possibilidade do lazer. A política pública do turismo no Ceará passa a abranger outros segmentos além do sol e praia que é o carro chefe do turismo cearense. Esses segmentos se desenvolvem de forma diferenciada, um ponto em comum é que os interessados nos segmentos passam a se organizar. Um exemplo é o turismo no espaço rural e natural que a partir do final dos anos 1990, na gestão da primeira secretária de turismo do estado⁵⁴, é criada a Associação Cearense do Turismo no Espaço Rural e Natural – ACETER. Outro segmento é o de esportes e aventura que conta com associações específicas por modalidade: windsurf, kitesurf,

⁵⁴ Arquiteta Anya Ribeiro.

vão livre. Outros exemplos de entidades voltadas especificamente aos eventos são: Associação Brasileira de Empresas de Eventos - ABEOC, o Fortaleza Convention & Visitors Bureau. Grandes e pequenos empresários se organizam com o objetivo de desenvolver os segmentos.

O segmento de eventos passa a receber atenção das políticas públicas no Ceará contribuindo na diversificação dos produtos turísticos. É um segmento que tem suas peculiaridades e exige também profissionalismo e sofisticação. Esse segmento encontra complementação no segmento sol e praia que é utilizado na estratégia de captação. Cada segmento gera prestação de serviços especializados, demanda legislação, capacitação e ordenamento territorial específicos.

As várias definições de turismo e as diferentes perspectivas de análise derivadas de diferentes áreas e das escolhas teóricas marcam a produção do conhecimento em turismo que tende a ser explicado ao sabor das ondas paradigmáticas das diversas áreas do conhecimento. As políticas de turismo avançam na diversificação da oferta, na capacitação, na promoção, mas pouco na governança essa é a tese que se desenvolve no estudo.

3.1 Concepções do turismo em Geografia

As concepções de estudo do turismo na perspectiva geográfica acompanham os paradigmas da Geografia. As concepções teóricas têm contextos históricos, assim expressam as referências de cada época, muitas vezes não rompem com a tradição, mas avançam em busca de novas concepções. Dessa forma, diferentes aspectos são realçados nos estudos, inclusive, questões metodológicas, mas não basta explicar teoricamente, mas associar a empiria e detectar impactos ambientais e culturais, identificar padrões de desenvolvimento do turismo, entender a totalidade do fenômeno que envolve núcleos receptores e emissores, visitantes e visitados.

A predominância das análises do turismo recai no fator econômico, mas vai cedendo lugar aos estudos com preocupação ambiental e desenvolvimento social, decorrência do debate mundial em torno do modelo de desenvolvimento e das questões ambientais.

Rodrigues (2006, p.297-298) defende que é consenso considerar o turismo um “dos elementos fundamentais da globalização” e subjugado aos atores hegemônicos que lideram a economia global. É importante para esta tese a concepção de Rodrigues que considera necessário repensar as escalas de análise, pois o local assume importância crescente, não somente como cenário para novas práticas, mas como o recorte territorial que pode conjugar os interesses dos vários sujeitos envolvidos no turismo, com o objetivo de se contrapor à lógica do mercado hegemônico globalizado. A autora destaca algumas tendências do turismo, entre elas, a descentralização da gestão, estratégias de cooperação e a desvinculação com os fatores naturais, temas inseridos no foco da tese.

Rodrigues (2006) avalia novos produtos ligados à cultura e à tradição como estratégia para melhor competir no mercado, a exemplo do turismo rural e ecoturismo que valorizam modos de ser e fazer locais, tratamento personalizado e familiar. Na dimensão social distingue estudos voltados ora à demanda, ora às comunidades receptoras, destacando as relações sociais que são desencadeadas nos territórios de destino. Outro aspecto abordado por Rodrigues (2006) é a

polaridade entre os âmbitos do lazer e do trabalho e a dificuldade na análise territorial e social.

A autora (2006) analisa que a lógica do lazer obedece à lógica do modelo econômico dominante, tal qual o tempo do trabalho, dada a massificação e padronização. Apoiada teoricamente em Hasbaerth (2004; 2005) anuncia que o território turístico resulta da prática turística, “ao mesmo tempo que a concretiza é transformado por ela, através de um processo dialético de desterritorialização e reterritorialização, perpassando a multiterritorialidade.” A autora (2006) realiza análise crítica e leva em consideração as subjetividades que permeiam o fenômeno (RODRIGUES, 2006, p.304).

Os estudos de Gómez (1987) destacam a influência dos paradigmas da Geografia na análise do Turismo por geógrafos. Nesse sentido, menciona que pesquisadores como A. Hettner. (1902) e K. Hassert (1907) chamam a atenção para o papel do turismo como gerador de novas funções que diferenciam os lugares. Aproximações com essa visão foram tratadas nesta tese na introdução quanto na seção Ceará turístico ao apresentar o desenvolvimento de atividades relacionadas ao turismo no estado.

O autor (1987) esclarece que, historicamente, a Geografia do Turismo faz alusão ao turismo como fenômeno que produz impactos na paisagem e relega o estudo dos comportamentos e análise de diversos impactos produzidos pelo turismo que não se restringem à reflexão sobre a morfologia, ou seja, outras análises são possíveis, o que reforça a importância da transdisciplinaridade no estudo do turismo. Afirma Gómez (1987) que com o tempo, as investigações realizadas deram à Geografia do Turismo dupla tarefa fundindo “a dimensão ecológica e a morfológica: a análise das causas geográficas (naturais) do turismo e a explicação dos impactos provocados pelo turismo” (GÓMEZ, 1987, p.7).

A existência de várias denominações: Geografia do Ócio (*Geografía del ocio*), Geografia Recreacional (*Recreational Geography*; *Freizeitgeographie*) e Geografia do Lazer (*Géographie des Loisirs*) abre espaço para enfoques diversos, pois cada uma tem implicações nas análises e no trabalho de campo (GÓMEZ, 1987).

Gómez (1987) afirma que na Geografia germânica a obra “Estudos geográficos sobre o turismo nas montanhas gigantes” de H. Poser (1939) introduz outro enfoque metodológico na Geografia do Turismo. Apesar de manter determinados aspectos da orientação fisionômica propôs nova aproximação que serviu de base, durante muito tempo, a todas as investigações na área e ainda está vigente em muitos países, entre eles a Espanha. H. Poser, segundo Gómez (1987), preocupou-se em precisar os conceitos de turismo, lugar turístico e espaços turísticos sob a ótica geográfica. Define turismo como a:

Concentração em dado local ou área de pessoas que não residem ali habitualmente e com permanência temporária. Essa permanência gera interações entre turistas e população local, a localidade e a paisagem. Quanto à definição geográfica de lugar turístico leva em conta três aspectos: a concentração de pessoas não residentes habituais, a posição predominante da função turística e a imagem do lugar decorrente desta última. Sendo a força da função turística na produção da imagem o que vai diferenciar as localizações turísticas daquelas nas quais apesar de detectar-se uma função turística a imagem se deve mais a outras forças (GÓMEZ, 1987, p.8).

Tanto a imagem quanto a função turística do Ceará foi ampliada. A complementaridade das atividades nos destinos turísticos, o turismo como agregador e fomentador de outras atividades são objetivos da regionalização no turismo. Entre os destinos indutores estudados, a função turística da imagem está mais vinculada à Aracati, Fortaleza e Jijoca de Jericoacoara.

Entende-se que o estudo da paisagem faz parte da análise do turismo, inclusive como objetivo de pesquisas específicas, entretanto, a produção sobre turismo na Geografia não se encerra nessa categoria. Gómez (1987) aborda a especificidade da proposta germânica e suas implicações para a Geografia do Turismo e explica que após a Segunda Guerra Mundial, muitos geógrafos insistiram na inclusão da análise da sociedade e dos grupos sociais na reflexão da Geografia, tendo em vista a capacidade de modificar o espaço. Assinala que W. Hartke e H. Bobek alteram o centro de interesse na maioria da produção de língua germânica e o espaço passa a ser estudado a partir da perspectiva geográfica e social. A investigação se volta para “a análise de atividades e comportamentos dos grupos sociais com alto significado espacial ou territorial” e não em busca de explicações das modificações da paisagem cultural “atribuídas somente às relações com o meio, mas também com características internas, portanto aproxima a análise da

Sociologia” (GÓMEZ, 1987, p.10). A Geografia avança em direção à visão mais ampla no estudo do turismo.

A Geografia Social foi importante na difusão da importância adquirida na sociedade alemã da função existencial de recrear-se ou descansar. Gómez (1987, p.13) avalia que a paisagem cultural é insuficiente como base para expressar “a totalidade da ação social com significado geográfico e conceder ao campo do descanso ou recreio caráter idêntico de função básica que possuem os âmbitos do trabalho, da vivência ou da educação.” Porém, lazer e turismo ganham relevância. O estudo do turismo se torna mais abrangente. Gómez (1987) relata que embora essas ideias tenham sido criticadas, posteriormente, foram desenvolvidas em várias obras.

Outro enfoque desenvolvido é o teórico-locacional. O trabalho de W. Christaller exerceu grande influência na Geografia após a Segunda Guerra Mundial. Christaller teve como suporte trabalhos de cientistas como J.H von Thünen, E. M. Hoover e A. Losch que analisaram a importância da variável espacial no desenvolvimento de procesos socioeconômicos. Essa linha de pensamento entende como objeto da Geografia a identificação das regularidades existentes na distribuição espacial dos fenômenos em detrimento das alterações da paisagem cultural (GÓMEZ, 1987). Assim Christaller propõe como objeto de estudo da Geografia do Turismo:

A análise das regularidades espaciais existentes na distribuição dos assentamentos turísticos. Para isso utilizou como esquema explicativo da localização o impulso crescente em direção à periferia por parte de certos grupos sociais residentes nas grandes aglomerações urbano-industriais, como resultado de um tipo duplo de fatores interrelacionados entre si: os que empurravam a realização de deslocamentos, como consequência da melhora de bem estar econômico experimentado a partir dos anos 1950; e a força de atração que, por razões muito complexas determinados lugares possuem (GÓMEZ, 1987, p.14).

A centralidade da mobilidade turística no mundo, as facilidades criadas para o consumo do turismo incentivam e facilitam o acesso ao turismo. Muitos países se posicionam como destinos turísticos tanto no centro quanto na periferia. Sobre a aproximação teórico-locacional com a Geografia do Lazer, Gómez (1987) conclui que embora existam diferentes pontos de vista pode-se observar três objetivos básicos dos teóricos:

Explicar os padrões existentes nos deslocamentos espaciais de certos grupos sociais, na esfera do tempo livre discricionário; analisar as regularidades que se dão na distribuição espacial de uma série de serviços (oferta ou facilidades) assim como as interações entre a oferta e a demanda e mais tardiamente as mudanças estruturais que se produzem nos lugares turísticos. Isto, na maioria dos casos, empregando teorizações sistêmicas e complexas técnicas de investigação estatístico-matemática (GÓMEZ, 1987, p.16).

A teoria dos lugares centrais e a dos polos de desenvolvimento ajudam na explicação da regionalização do turismo proposta pelo Ministério do Turismo - MTur (Programa de Regionalização do Turismo). O destino indutor assume posição de lugar que tem capacidade de induzir o desenvolvimento turístico regional, lugar central da região pelo turismo. E funciona como centro com capacidade de gerar dinamismo na região, ou seja, polo pelo turismo. Para Becker (1996a, p.191) “do ponto de vista territorial, a estratégia de polos de crescimento mereceria uma avaliação muito maior [...]”, pois se teve “grandes experiências com polos de crescimento no passado, pensando que eles iriam trazer efeitos multiplicadores e na maioria das vezes não trouxeram”.

A teoria dos lugares centrais é uma das teorias clássicas da localização com a qual Christaller busca entender as leis que operam no tamanho e distribuição das cidades, ou seja, dos lugares que distribuem bens e serviços para a região, daí denominados lugares centrais. O geógrafo Sylvio Bandeira de Melo e Silva (1996) enfatiza que a contribuição de Christaller para a Geografia do Turismo é no campo do enquadramento teórico-conceitual da atividade turística na Geografia Econômica para a qual já contribuíra com a Teoria dos Lugares Centrais. Sobre os lugares periféricos ligados ao turismo Christaller *apud* Silva (1996, p.124-125) menciona que “se é possível estabelecer para os lugares centrais leis exatas de localização [...], isso não é possível para os lugares periféricos ‘ligados ao turismo’ com a mesma exatidão” e assim:

[...] o máximo que pode ser dito é que estes espaços, que são os mais afastados das localidades centrais e também das aglomerações industriais, têm as mais favoráveis condições de localização para os lugares turísticos. Estes não se encontram no centro das regiões povoadas, mas na periferia (CHRISTALLER, 1955, p.6).

Os estudos, portanto, se orientam na definição de modelos do espaço turístico, identificação da distribuição dos fluxos, da oferta, identificação das alterações na paisagem. É então o estudo do turismo por meio da ocupação do

espaço, sua modificação e preparação para o turismo. O espaço não como entidade monolítica, mas com singularidades, múltiplas respostas que ele pode, de acordo com o caso, dar a uma mesma solicitação. Neste caso a demanda de turismo e lazer (CAZES, 1992, p.12). Ressalta-se, portanto a influência do trabalho de Christaller com regiões periféricas e lugares centrais.

A importância do trabalho de Christaller é destacada também na produção de Calabuig e Ministral (1995)⁵⁵ que consideram o turismo um dos fenômenos mais importantes que lida com fatores físicos e humanos. Os autores (1995) mencionam que as escolas que se destacam no estudo do turismo a partir da Geografia são: a germânica, a francesa e a anglosaxônica. A germânica com autores como Christaller, Ruppert ou Steinecke que “a partir de postulados iniciais de aproximação ao turismo de tipo antropológico e social chegaram aos modelos teóricos sobre o espaço turístico.” A francesa que “desenvolveu uma teoria do espaço turístico de caráter fortemente ideográfico e descritivo, com contribuições teóricas a cargo de Defert, Miossec, Lozato ou Chadeffaud.” E a anglosaxônica na qual destacam Burkart, Mathieson, Smith, Gunn, Pearce ou Holloway com visão pragmática do fenômeno turístico (CALABUIG; MINISTRAL, 1995, p.17-18).

Esses autores (1995) citam duas abordagens no estudo do Turismo na Geografia: a Geografia Turística e a Geografia do Turismo. A primeira dedicada à descrição dos “atrativos turísticos de uma zona [...], os territórios que têm possibilidade de gerar ou fomentar atividades turísticas e os usos do espaço turístico (CALABUIG; MINISTRAL, 1995, p.18). A segunda, Geografia do Turismo ocupa-se dos padrões de distribuição espacial da oferta, distribuição espacial da demanda, movimentos e fluxos turísticos, impactos do turismo, modelos de desenvolvimento do espaço turístico. Volta-se à análise das causas da implantação do turismo, modelos de desenvolvimento dos centros de férias, origem e destino dos fluxos da demanda, motivações das mudanças na oferta de recursos e atrativos, dos impactos e desenvolvimento sustentável dos fenômenos (CALABUIG; MINISTRAL, 1995, p.18-19).

⁵⁵ As paráfrases e citações diretas são traduções feitas pela autora da obra de Calabuig; Ministral, 1995.

Gómez (1987) detalha que até os anos 1940 predominava a concepção de que a Geografia do Turismo era campo da Geografia de Transportes e de Comunicações. Para aqueles que não partilhavam a mesma ideia passa a ser vista como inserida na Geografia Econômica e, mais recentemente, “como um ramo independente dentro do que no mundo anglo saxão se conhece como Geografia Social” (GÓMEZ, 1987, p. 23). Gómez (1987) cita que Christaller argumentava ser “a Geografia Econômica do Turismo e da residência livremente escolhida subdisciplina similar à agrária ou industrial dentro da Geografia Econômica, opondo-se à ideia de integrá-la à Geografia do transporte [...]” (GÓMEZ, 1987, p.14). Tendo em vista as diversas especificações na Geografia: Geografia Urbana, Geografia Rural, Geografia da Saúde, Geografia Política, Geografia da População, cabe falar em Geografia do Turismo, o que já vem sendo feito no Brasil, mas principalmente, em países onde a atividade se desenvolve há mais tempo e é tema relevante de pesquisa. Contudo, a Geografia é uma totalidade que absorve e explica diversos temas, razão de subdivisões como Geografia do Turismo.

Entre os autores estudados Calabuig e Ministral (1995) são os únicos a mencionarem Geografia Turística e Geografia do Turismo. Os pesquisadores das mais diferentes áreas acrescentam a palavra turismo ao se dedicarem ao estudos relacionados ao tema: Psicologia do Turismo, Economia do Turismo, Sociologia do Turismo. Do mesmo modo, a Geografia do Turismo é passível de responder às realidades criando terminologias.

A dimensão cultural é abordada por Daniel Hiernaux - Nicolas⁵⁶ (2008) no estudo do turismo. O autor, a exemplo de outros, identifica que sob o ponto de vista da Geografia predomina a orientação economicista desde as primeiras análises do turismo. Destaca que são privilegiados enfoques estruturalistas: o crítico/marxista e o neoclássico. No enfoque crítico/marxista predomina a rejeição ao turismo por ser considerado forma de exploração e pela vinculação ao lazer. Na perspectiva neoclássica os estudos se concentram em modelos de desenvolvimento, padrões temporais de crescimento, efeitos sobre o ordenamento territorial. Assinala Nicolas (2008) que essas posições expressam a Geografia do Turismo presente em estudos atuais e apoiada em referências na literatura anglo-saxônica a exemplo dos

⁵⁶ As paráfrases e citações diretas são traduções feitas pela autora do texto em Espanhol da obra de Daniel Hiernaux – Nicolas.

trabalhos de Richard Butler, Douglas Pearce, Michael C. Hall, francófona e espanhola de George Cazes e de Fernando Vera Rebollo, respectivamente.

Inserido no contexto da modernidade durante o século XX, o turismo não teve muita atenção dos geógrafos apesar de importante para a sociedade. Essa inexpressividade dos estudos turísticos na Geografia Humana “deve-se ao ideário do progresso associado à expansão do capitalismo industrial e à urbanização [...] o binômio central é formado pela urbanização e pela indústria.” O que explica o direcionamento dos estudos (NICOLAS, 2008, p. 12). O autor (2008) credita a pouca atenção dada ao turismo ao fato da urbanização e da indústria serem temas maiores da expansão do capitalismo industrial e da própria urbanização. Explica que as análises do turismo pós Segunda Guerra e anos 1980 são deficientes, há pouca reflexão sobre a ontologia do turismo, entendido como expressão econômica. Atribui esse posicionamento à herança de Christaller, considerado o primeiro autor a estudar cientificamente o turismo sob o ponto de vista da Geografia.

Nicolas (2008) explica que quando Walter Christaller elabora a teoria, o turista está voltado para as residências distantes e o turismo se apresenta como anomalia ao modelo definido por ele. No entanto, afirma Nicolas (2008): é a partir e em consonância com a obra de Christaller que vários trabalhos passam a ser desenvolvidos buscando modelos dos espaços turísticos tendo como base a localização da oferta e da demanda. Nessa perspectiva, estão trabalhos desenvolvidos por Miossec, Richard Butler, Douglas Pearce voltados para o estabelecimento de princípios de organização do espaço turístico (NICOLAS, 2008).

O turismo adquire certa importância ao ser associado à reposição da força de trabalho industrial com o turismo de massa nos anos 1930. A oposição ócio-negócio continua sendo vista como dialética central com a valorização do tema negócio. “As correntes críticas do marxismo em alta nos anos 1960 não deixam de repudiar o turismo, colocá-lo à parte das temáticas privilegiadas nas ciências sociais [...]” (NICOLAS, 2008, p.1-2). Esse repúdio vem sendo superado com geógrafos se dedicando ao estudo e às publicações de turismo no Brasil, entre eles Coriolano (UECE) com diversos livros publicados, Cruz (USP) e Silva (UFBA).

A visão estrutural da crítica marxista ao turismo de massa é outra perspectiva apresentada por Nicolas (2008) de fato, esclarece o autor, nos anos 1960 o turismo acompanha o modelo industrial, segue o modelo fordista na organização e na prestação dos serviços. Para Nicolas (2008) não existe “produção da Geografia crítica sobre turismo com temas centrais” nessa visão marxista. Acrescenta que “os trabalhos de orientação marxista, são essencialmente estruturalistas e, em grande parte, com ideologia de repulsa ao turismo” (NICOLAS, 2008, p.3). A análise do turismo privilegiou a crítica ao modelo econômico do turismo ou ao embate nos espaços turísticos entre visitantes, grupos dominantes de fora e os interesses locais (NICOLAS, 2008).

A dimensão cultural embora tratada por sociólogos e filósofos como Henry Lefebvre e Guy Debord não foi desenvolvida pelos geógrafos (Nicolas, 2008). No que se refere à influência da cultura na Geografia enfatiza-se a subjetividade e não o enfoque econômico o que para Nicolas (2008) é resposta à crise da racionalidade moderna. O novo foco permite o descolamento do excesso de materialidade. Explorar a dimensão cultural abre espaço para o estudo da dimensão simbólica dos espaços e insere o indivíduo negligenciado na posição anterior.

Nicolas (2008) apresenta então o que chama Nova Geografia Cultural do Turismo que tem como base o indivíduo e suas práticas no espaço, dessa forma a estrutura perde a notabilidade na análise. Contudo, esclarece que a Geografia Cultural do Turismo apresenta limitações, como por exemplo: ocupa-se de temas que ele considera menores e pouco importantes, repulsa a materialidade das coisas e das práticas sociais e desenvolve temas específicos com visões personalizadas.

A pesquisa de Nicolas parte da aproximação teórico-metodológica e relaciona os estudos do turismo na Geografia ao contexto histórico e à evolução da Geografia. A pesquisa em turismo se amplia, se não há ruptura com a primazia dos fatores econômicos, há a introdução de novos elementos como a cultura.

A pesquisa em turismo na Geografia, ou ainda a Geografia do Turismo cresce no Brasil. O tema conta com pauta específica no Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia – ENANPEGE, que apresenta grupos de Geografia Agrária, do crime e da violência, da saúde, do

espaço costeiro e oceânico, do trabalho. Apesar da Geografia do Turismo ainda não ser mencionada, dois grupos tratam do tema: Território turismo e inclusão social e Turismo e produção do espaço. O que é fundamental é a evolução do debate teórico do turismo na Geografia, com mudança de temas e variedade de enfoques teóricos. Em 2013, o tema geral do evento foi *Geografias, políticas públicas e dinâmicas territoriais* o que ratifica a discussão do turismo na perspectiva das políticas públicas e da Geografia.

3.2 Políticas públicas e turismo na estrutura governamental

O Estado direciona o modelo de desenvolvimento, determina o que deve ser feito e como por intermédio das políticas públicas. É o Estado que atua como interventor implanta infraestrutura, realiza políticas para prover as regiões de condições para atrair empresas, portanto um dos principais agentes na produção do espaço agindo diretamente no delineamento dos espaços turísticos, captando e incentivando investimentos privados nas áreas de maior interesse do mercado. Iniciativas que são influenciadas e influenciam o processo de gestão dos territórios.

De modo geral, está entre os principais interesses do Estado no neoliberalismo desenvolver a economia e para isso é preciso gerar ambiente atrativo para os investimentos da iniciativa privada, assim os governos implantam as infraestruturas, regulam a atividade e realizam ações de *marketing*. A competitividade se torna objetivo da política pública. Os governos estaduais têm sido mediadores na condução do desenvolvimento do turismo no Ceará nas últimas décadas. Estradas são construídas, saneamento é instalado, ou seja, serviços urbanos básicos são implantados por meio da execução da política pública para o turismo. É a preparação dos lugares para receber *resorts* e hotéis, situação que se encaixa na concepção de desvalorização do capital “processo pelo qual o Estado subsidia parte do custo da produção, por exemplo, auxiliando no fornecimento de infraestrutura ou investindo em projetos turísticos em que o capital de risco privado não estaria disponível de outra maneira” (HALL, 2001, p.187).

A finalidade é desenvolver o turismo com o argumento de que é atividade capaz de gerar e distribuir renda para “melhorar a qualidade de vida da população”. Com a ação da Secretaria Estadual do Turismo - SETUR/CE e secretarias municipais há a tentativa de solucionar problemas urbanos em territórios turísticos. A ocupação desordenada nesses territórios evidencia a ineficiência das políticas públicas de planejamento urbano e a prioridade que os governos dão a atividade turística.

As origens do Estado Moderno relacionam-se com a expansão do capitalismo no qual a função do Estado é dar condições para o funcionamento do mercado. Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital (PAULO NETTO, 1993). Na opinião de Foucault “o neoliberalismo não sustenta a tese do estado mínimo nem a do *laissez-faire*; não advoga a transformação de todos os bens em mercadoria; não vem a ser um estatismo disfarçado em favor da burguesia industrial ou financeira.” O autor defende que consiste em uma prática de governança que quer “regular o exercício global do poder político com base nos princípios de uma economia de mercado” (FOUCAULT, 2008, p. 181). Aproximar as políticas públicas das demandas da sociedade remete à governança enquanto compartilhamento de poder.

Como explica Anderson (1995) o neoliberalismo na sua origem é reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar que surge após a II Guerra Mundial, na Europa e América do Norte onde imperava o capitalismo. Do ponto de vista “econômico o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado.” No entanto, “socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muito dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria” (ANDERSON, 1995, p: 23). Nos anos 1980, o direcionamento é voltado mais ao movimento de especulação financeira do que para o financiamento da produção. “O novo está menos na indústria e mais no papel do capital financeiro e capital bancário, especialmente os fundos de pensão, e sua fusão com o capital industrial (formação de empresas-rede)” (BEHRING, 2003, p. 54).

Com a mudança do regime capitalista, se dá nova divisão territorial do trabalho, os conglomerados econômicos se fragmentam e se articulam

intensificando os fluxos de pessoas, mercadorias, capitais e informações. Com o consenso de Washington desenvolve-se na América Latina o Estado Neoliberal, imposição das instituições internacionais como condição para renegociação de dívidas assumidas junto ao Fundo Monetário Internacional - FMI e ao Banco Mundial levando vários países a ajustar seus modelos econômicos aos programas neoliberais. No Brasil, o modelo neoliberal se inicia com o Governo de Fernando Collor de Mello em 1989 seguido pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) (MIRANDA, 2004).

Essas instituições interferem no desenvolvimento dos países, definindo políticas prioritárias de investimentos com a abertura de linhas de crédito específicas. “A expansão do turismo no Brasil no decorrer das últimas décadas está vinculada às orientações do BID que passa a estimular o turismo em países em desenvolvimento, objetivando promover novos setores produtivos” (FONSECA, 2005, p.88). No período de 1970-1990 vários centros turísticos na Américas recebem apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID: República Dominicana, México, Peru entre outros. No Brasil, e em particular, no Nordeste, a partir dos anos 1990 se inicia o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR. Os anos 1990 se encerraram e a reforma do Estado se mostrou ineficiente para lidar com os problemas sociais.

Moraes (2007) menciona o turismo como um vetor “responsável pela intensificação dos usos da zona costeira, nas últimas décadas” e considera que a atividade turística está associada a diversos processos: estruturada como setor na configuração urbana de uma cidade litorânea, ligada a espaços de segundas residências por meio de grandes investimentos “criando a função e revivendo ‘cidades mortas’. E também como “indutora de ocupação de novas áreas.” Assim, a importância do turismo “pode ser medida com a entrada do Estado na tentativa de ordenamento e alavancagem de tal processo [...]”. O autor cita como “um dos maiores planos estatais da atualidade o PRODETUR/NE, sem dúvida o de maior impacto global sobre a zona litorânea do país, em implantação no momento” (MORAES, 2007, p.43)

Como afirma Hall (2001), investir no turismo pode ser interessante para a imagem do governo, pois a divulgação de números de visitantes e/ou geração de

empregos passa a ideia de resultados das iniciativas políticas. A gestão do turismo no Brasil é do setor público que criou estrutura administrativa específica para a atividade o Ministério do Turismo em 2003. A iniciativa privada, por sua vez, se organiza, cria associações de classe, planeja e executa ações independentes e em parceria com os governos.

Dessa forma, a produção do espaço não resulta “da mão invisível do mercado, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais”. A produção do espaço,

[...] é consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade. (CORRÊA, 2011, p.43).

Discutir o Estado requer levar em consideração “o contexto da reestruturação sócio-produtiva, a revolução tecnológica, a transformação do trabalho e a mundialização do capital, das redes de comunicação e dos sistemas de informação” (NOGUEIRA, 2004, p.65). O autor (2004) considera assim que a economia transnacionalizada é mais forte que a política nacionalizada, dessa forma, “o Estado (seus governos) está obrigado a dividir decisões para poder decidir alguma coisa ou a aceitar diretrizes estabelecidas por centros de poder externos a ele” (2004, p.65).

No Brasil, com o fim da ditadura militar e o fortalecimento da democracia surge a possibilidade de compartilhamento do poder entre população (homens, mulheres, empresários, trabalhadores formais e informais, desempregados) e os sujeitos governamentais que constituem o Estado neoliberal. Abordando as formas de dominação espacial do exercício do poder Moraes afirma que:

O Estado adquire relevo enquanto agente de transformação geográfica da superfície terrestre, atuando como filtro e motor no relacionamento das sociedades com seus espaços, num jogo tenso que se explicita em muito nas representações coletivas hegemônicas em cada período e em seus projetos espaciais, substantivados nas políticas territoriais dos diferentes governos. (MORAES, 2006, p.46)

O Estado capitalista [...] “foi obrigado a se abrir para demandas provenientes de outras classes e camadas sociais” (COUTINHO, 2000, p. 38). Entende o autor (2000) que a história consiste precisamente na gestação

permanente de novas determinações que se articulam com as mais antigas, transfigurando-as, assim menciona a transformação do Estado capitalista que “se alterou ao articular suas velhas determinações coercitivas com as novas determinações consensuais, trazidas pela emergência da sociedade civil” (2000, p.157), como explicita Poulantzas (1978, p.140) o Estado é a “condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classes” (POULANTZAS, 1978, p.140). Abre-se espaço para a governança.

Poulantzas (1978, p.77) enfatiza que se o “Estado tem papel constitutivo nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais [...] detém, igualmente, um papel próprio na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante.” O turismo é propício para a reprodução e a consolidação dos valores e interesses de grupos capitalistas privados e do Estado que definem o modelo de desenvolvimento turístico. O discurso estatal em prol do turismo tem forte conteúdo ideológico. O modelo de desenvolvimento turístico emana das políticas, na maioria das vezes, estruturadas de cima para baixo pelo Estado. “Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles” (CARNOY, 2000). Se na visão de Hegel tem-se “um Estado ideal que envolve uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade” (CARNOY, 2000, p.66), em Engels não é:

de modo algum, um poder que é imposto de fora à sociedade e tão pouco é a ‘realidade da idéia ética’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis [...] Mas para que essas oposições, classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela, é o Estado (s/d, p.184).

Castro (2009) explica que o Estado é uma instituição, assim se inscreve nos tempos do território e da sociedade. “No século XX, a democracia e os movimentos sociais ampliaram o compromisso do Estado com seus cidadãos e estenderam o que era inicialmente apenas direito político” (CASTRO, 2009, p. 118). No Brasil, a abertura política no final dos anos 1980 leva a população a exercer

poder, expressar interesses, lutar para obter políticas condizentes com o que aspira. Mas o que se consolida institucionalmente no Brasil na década de 1990 é compromisso com o regime democrático, mas não com um sistema político efetivamente democrático.

As manifestações de junho de 2013, por ocasião da Copa das Confederações no Brasil, demonstram o quanto o modelo de desenvolvimento adotado no país ainda está distante das aspirações populares. Com cartazes que expressam as reivindicações: “Mais pão, menos circo” e “Queremos padrão FIFA na saúde e na educação” os manifestantes denunciam a insatisfação com as prioridades definidas pelos governos. A oposição não parece ser à Copa, mas às condições precárias da saúde, da educação, da infraestrutura. Insatisfação com a corrupção e aumento da violência no país. O anunciado na política pública: “busca de desenvolvimento sustentável”, conceito atrelado à participação, à equidade social, ainda é distante da realidade denunciada nas ruas pelos manifestantes. Realidade contraditória que não descarta o embate, mas o incita. A política pública no Estado neoliberal propõe descentralização e governança definida como compartilhamento de poder, mas a proposta não se efetiva de forma satisfatória.

Saber como se desenvolve a governança nos destinos indutores, quais são as realizações, as dificuldades e o porquê das dificuldades na execução da governança são objetivos da tese. Problema atrelado às políticas públicas entendidas sobre diferentes abordagens. Utiliza-se o termo política pública para a regionalização no turismo por emanar de órgão oficial. Entende-se que as políticas públicas forjadas a partir do processo economicista que busca acumular divisas em parceria com as empresas não são instrumentos capazes de promover o desenvolvimento do turismo responsável ou como expôs Krippendorf (1989) o turismo suave que não foca “exclusivamente nas finalidades econômicas e técnicas, mas também respeita o ambiente e leva em conta as necessidades de todas as pessoas envolvidas” (Krippendorf, 1989, p.175).

Para Secchi (2010) na literatura especializada não há consenso quanto a definição do que seja política pública, assim apresenta as abordagens estatista e multicêntrica definidas a partir do protagonismo exercido. A abordagem estatista leva em conta a personalidade jurídica do protagonista, relacionando política pública ao

ator estatal. A multicêntrica relaciona o adjetivo pública ao fato do problema a ser enfrentado ser público, portanto admite protagonistas com diferentes personalidades jurídicas, inclusive atores estatais. Políticas governamentais são aquelas “elaboradas e estabelecidas por atores governamentais” (SECCHI, 2010, p.4). Para alguns teóricos as políticas públicas seriam oriundas de demandas da sociedade, assim:

Uma política é pública quando afeta os interesses coletivos de uma sociedade. A necessidade de formulação de uma política pública percorre um caminho que vai da identificação da necessidade à inclusão na agenda governamental. A agenda de políticas públicas é formada por um processo pelo qual problemas e opções de solução ganham ou perdem atenção do público e das elites. (PAIVA; OSTERNE, s/d).

Cresce a participação popular no processo de desenvolvimento a ponto de Bacelar (2012) creditar a diminuição da desigualdade de renda no Brasil ao processo de participação e redemocratização do país, ao acerto das políticas sociais, significa dizer alcance de resultados sociais mais justos a partir das políticas públicas. Bacelar (2012, p. 53) afirma que “já ocorreram avanços significativos em relação à formulação, implementação e gestão de políticas setoriais, como é o caso do orçamento participativo e dos conselhos de saúde e meio ambiente.”

A análise de Bacelar (2012) refere-se às políticas sociais, mas também podem ser válidas nas políticas públicas de turismo. O crescimento dos empreendimentos do turismo pelas comunidades leva o Estado a apoiar iniciativas de sucesso em economia solidária, em turismo sustentável e de base comunitária e diversificar a linha de projetos apoiados pelo governo federal. Assim a atuação do Estado intervindo no território beneficia o desenvolvimento do turismo, valoriza ou desvaloriza regiões e iniciativas locais, portanto exige iniciativas e equipes locais que de fato exerçam governança e promovam políticas de interesse das populações residentes. A cobrança por parte da sociedade é necessária para que a intervenção do Estado seja profícua na defesa do que é prioridade para a promoção do desenvolvimento social das localidades visitadas. Lembra Rodrigues (2002, p.22) que “o Estado deve ser cobrado através de movimentos sociais organizados, nos quais se exerce a cidadania com clareza e objetividade”.

A partir desse raciocínio, reafirma-se a importância das políticas públicas como ações capazes de dar respostas sensíveis às necessidades dos menos

favorecidos da sociedade e às necessidades, em geral, da sociedade, e o envolvimento da população como fator diferencial na busca de equidade social. A esse respeito menciona-se Silva (2001):

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais.

Qualquer que seja a noção de política pública, ação coletiva ou política estatal, se traduz em regular ou em intervir na sociedade, ou ainda, em não intervir. Os governos materializam a política por meio de planos, programas e projetos. Este estudo focaliza a política voltada ao turismo, que para o alcance dos objetivos demanda ação integrada entre diferentes setores dos governos.

O papel do governo no turismo é tema na Organização Mundial do Turismo - OMT que classifica as funções dos organismos oficiais de turismo em formulação de políticas, planejamento, desenvolvimento e regulamentação (OMT, 2003). Explica Acerenza (2002, p. 292) “que além das funções de promoção turística, as atividades dos organismos nacionais de turismo se caracterizam por intensa tarefa de coordenação.” A articulação é fundamental, ou deveria ser, na ação dos gestores de turismo, no alcance dos objetivos das políticas de turismo, em especial, nas administrações públicas. Dessa forma os secretários de turismo podem atuar promovendo o desenvolvimento local por meio do turismo, na solução de questões relacionadas à valorização dos modos de fazer local referentes ao artesanato, à cultura, à infraestrutura por exemplo. Há necessidade de interação apoiada na concertação política para direcionamento do desenvolvimento do turismo.

A articulação é primordial não apenas porque algumas ações não estão na esfera de execução da pasta do turismo, não é apenas uma questão pragmática. Faz-se turismo em um lugar e estar nesse lugar perpassa situações e vivências da parte do turista e também do residente. Hospedar-se em um hotel de luxo onde a calçada serve de esgoto, ficar sem energia e água, pois a rede local não suporta a demanda de um feriado; ser abordado por pedintes a toda hora, ir à praia e não poder tomar banho de mar devido à balneabilidade comprometida; alugar um carro e

a região visitada não oferecer sinalização eficiente são situações que envolvem o cotidiano das cidades e exemplificam a intercessão inerente à atividade turística e que não encontra resolução apenas na pasta do turismo.

De modo geral, o turismo assume diversas posições hierárquicas na gestão pública sendo contemplado em diferentes estruturas na administração pública no Brasil e no mundo. Essas posições e estruturas não são estáticas, mudam com o tempo, nos Estados Unidos, por exemplo, em 1996, foi dissolvida a *United States Travel and Tourist Administration* – USTTA, e criada a Agência *Tourism Industries* com objetivo de coordenar as atividades relacionadas ao turismo e às políticas junto ao governo (COOPER, 2007, p. 493). No Brasil, após a EMBRATUR foi criado o ministério específico para o turismo em 2003.

Ineficiência nos serviços públicos, governos autoritários, dificuldade de articulação e descentralização no poder público, pouca responsabilidade social das empresas, passividade das populações são questões incrustadas na sociedade brasileira. Além do mais, vários fatores influenciam a diversidade no quadro da gestão do turismo: multiplicidade do fenômeno, decorrente dificuldade em delimitá-lo e diversidades de visões que se tem do turismo, se prioritariamente econômico ou fenômeno de dimensão econômica, política, social e ambiental, o que dificulta enquadrá-lo tanto com relação ao nível hierárquico, quanto em termos de área da administração pública. As interrelações decorrentes das atividades do turismo indicam a necessidade de contemplá-lo transversalmente nas diversas políticas setoriais: saúde, educação, infraestrutura, cultura. Estar preparado para receber turistas demanda atender os residentes, que não são plenamente atendidos com serviços urbanos básicos. As setoriais do turismo lidam com ações relacionadas à estruturação das cidades.

Nos Estados Unidos, o processo de privatização e diminuição da participação do Estado desde os anos 1970 traz consequências onde o papel do governo federal no turismo tem sido revisto ostensivamente, principalmente pela percepção da necessidade de obter mais financiamento do setor privado o que levou à privatização de escritórios em alguns estados. Na Austrália e no Canadá, escritórios de turismo estaduais foram corporativizados com maior ênfase a ser dada ao estabelecimento de parcerias para campanhas de *marketing* conforme Hall e

Jenkins *apud* Hall (1999). O autor (1999) afirma que o papel do governo no turismo passa do modelo tradicional de administração pública que procura implementar a política do governo para o bem público, para o modelo corporativista que enfatiza a eficiência, o retorno do investimento, o papel do mercado e as relações com as partes interessadas, vincula-se, principalmente, à visão de mercado.

A defesa da existência de um órgão oficial específico para o turismo se fundamenta na possibilidade de “os formuladores de políticas trabalharem a partir da perspectiva geral do turismo”, outra função seria “conferir ao turismo um nível mais alto de *status* e atenção dentro da administração, o que, em geral, possibilita receber mais assistência e financiamento do governo.” Proporciona também, “estrutura institucional com a qual o turismo e o governo podem se comunicar.” A existência do órgão oficial demonstra a importância do turismo, além de disponibilizar um órgão que pode negociar com outros governos (OMT, 2003, p.199). O órgão específico de turismo minimizaria a fragmentação da política pública de turismo, mas a atuação depende também do contexto político, no entanto, criar órgão específico para o turismo é insuficiente, pois é necessário existir entendimento da transversalidade da área, competência técnica e recursos financeiros respaldados por política pública e agenda comprometida com o turismo voltado ao desenvolvimento social. Dar relevância ao turismo é também desenvolver a transversalidade, trabalhar o desenvolvimento do turismo nas políticas públicas dos diferentes setores.

[...] A política de turismo costuma ser apenas uma parte [...] das iniciativas políticas do governo. Decisões políticas tomadas em outras jurisdições, como política econômica, política ambiental [...] podem gerar consequências importantes na eficiência das decisões tomadas em turismo. (HALL, 2001, p. 186).

Com relação aos recursos financeiros, o órgão de turismo necessita custear a própria gestão administrativa e atuar no desenvolvimento e promoção do turismo. Diz Acerenza (2002, p. 312), que o órgão nacional do turismo dispõe de recursos para: os gastos da organização administrativa, os custos das ações promocionais que realiza para aumentar a quantidade de visitantes e para investimentos que são feitos em matéria de infraestrutura, instalações e equipamentos para desenvolver a atividade turística.

No estudo das fases das políticas de turismo internacional nas nações desenvolvidas Hall (2001) salienta a importância do “aumento do envolvimento direto

do governo no desenvolvimento regional, na regulamentação ambiental e no marketing turístico” e a diminuição do envolvimento governamental direto no fornecimento da infraestrutura turística dando mais ênfase “ao desenvolvimento de parcerias público-privadas e à autorregulamentação do setor” (HALL, 2001, p.37). Os países apresentam realidades diferenciadas assim no Brasil, e em particular, no Ceará, de modo geral, a infraestrutura de apoio ao turismo é um dos serviços custeados pelos governos e utilizada para atrair investidores.

A captação de fluxos turísticos e a implantação de investimentos têm repercussões significativas nos destinos receptores, daí Becker (1996a) salientar que uma política federal de turismo “é extremamente importante, pois se faz necessário administrar conflitos, fomentar atividades, regenerar áreas degradadas, desenvolver usos alternativos” (BECKER, 1996a, p.2). Políticas públicas pautadas na participação das comunidades residentes apesar de demandarem mais tempo representam busca de diálogo e de soluções para mitigar impactos sociais e ambientais e não a imposição de projetos distantes do que é considerado prioritário pelos residentes.

Necessita-se de políticas de turismo integradas à outras políticas com definição de prioridades, a curto, médio e longo prazo e em conexão com a sociedade civil organizada e residentes. A elaboração de políticas públicas é atividade política e as políticas públicas recebem influência das áreas econômicas, sociais e culturais da sociedade e das estruturas dos governos (HALL, 2001, p.26). Explica Coriolano (2006, p. 60) que: “o turismo, desde o início, foi projetado como atividade para responder a crise econômica industrial global e a ampliação da acumulação capitalista, no setor de serviços envolvendo diretamente o Estado e o mercado” e enfatiza que “aos poucos, a sociedade civil descobriu formas de beneficiar-se dele economicamente.” A organização e a participação no ambiente democrático são, portanto, canais para viabilizar ações com mais equidade social.

Em documento recente a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE apresentou a ideia que os governos devem assumir maior liderança na coordenação da atividade turística (OCDE, 2012). No Brasil, a Lei Geral do Turismo determina o envolvimento do poder público na definição de políticas, planejamento, desenvolvimento e regulamentação do turismo.

A atuação integrada no âmbito governamental e visão de longo prazo são recomendações recorrentes, mas de difícil execução. A criação e as ações do Ministério do Turismo - MTur e, no Ceará, da Secretaria do Turismo – SETUR/CE ratificam o papel do Estado enquanto planejador, provedor de infraestrutura, capacitação e promoção para o desenvolvimento do turismo.

A gestão do turismo exige ação nas regiões receptoras e emissoras e contempla ações de planejamento, ordenamento do território e *marketing*. Demanda constante articulação entre o setor público e o setor privado e entre os órgãos públicos, pois envolve várias atividades, envolve a gestão das cidades. No Ceará, municípios criaram e/ou destinaram pastas ao turismo, em muitos casos secretarias com equipes e orçamento insuficientes. Os destinos indutores estudados possuem pasta do turismo, com exceção de Fortaleza, associada à outra pasta:

- Aracati - Secretaria de Turismo e Cultura de Aracati
- Fortaleza - Secretaria de Turismo
- Jijoca de Jericoacoara - Secretaria de Turismo e Meio Ambiente
- Nova Olinda - Secretaria de Cultura e Turismo

O órgão estadual gestor do turismo é a Secretaria do Turismo – SETUR/CE criada em 1995 que tem como missão “fortalecer o Estado como destino turístico nacional e internacional, de forma sustentável, com foco na geração de emprego e renda, na inclusão social e na melhoria de vida do cearense” (SETUR, 2012). Os programas apresentados pela SETUR⁵⁷ buscam desenvolver os destinos e produtos turísticos, o marketing turístico, a captação de investimentos. Um deles é o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR.

O programa de desenvolvimento de destinos e produtos turísticos faz referência à visão regionalizada. Envolve as ações de: organização territorial regionalizada, planejamento e a criação de produtos e destinos em diversas regiões para descentralizar a atividade turística, desenvolvimento de potencialidades

⁵⁷ Informações do site da SETUR/CE. Acesso em 09 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/secretaria-do-turismo>.

turísticas regionais, qualificação e regularização de prestação de serviços, capacitação de profissionais para o turismo, gestão descentralizada. Na captação de investimentos as ações são de: atração de investimentos, orientação aos investidores e promoção de parcerias, articulação entre investidores, órgãos públicos e privados para viabilizar e agilizar processos de investimento e financiamento, apoio aos canais de financiamento para implantação de equipamentos turísticos de pequeno e médio portes, promoção de articulações com organismos nacionais e internacionais para identificar projetos com interesse para parcerias, captação de recursos externos, ampliação de mercado e estímulo à transferência de tecnologia, estímulo à divulgação de oportunidades de investimentos no Ceará pela mídia, incentivo a participação do empresariado em eventos específicos do turismo.

No Programa de Marketing são desenvolvidas entre outras: divulgação e venda do destino Ceará em eventos especializados em turismo, comercialização de produtos turísticos junto ao mercado nacional e internacional em parceria com operadoras e agências de viagens, ampliação do acesso aéreo e marítimo para o Ceará, produção e veiculação de campanhas publicitárias e material promocional, divulgação de produtos e serviços que fortaleçam a interiorização do turismo, apoio e captação de eventos.

As ações de planejamento estratégico têm o objetivo de elaborar estudos e pesquisas para o desenvolvimento do turismo, elaborar e monitorar os indicadores e agregados turísticos e definir diretrizes e metas para o turismo do Estado. No sistema orçamentário financeiro da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão do Ceará⁵⁸ consta para a SETUR R\$ 336.152.057,89 em 2012, R\$ 1.132.061.316,00 para 2013-2015 no total de R\$ 1.468.213.373,89. Existem ainda recursos previstos para a Copa 2014 em outro eixo e área temática: R\$ 259.888.850,00 para 2012, 248.751.184,94, para 2013- 2015 e total de R\$ 508.640.034,94. Entre as secretarias envolvidas com apoio e fomento às atividades econômicas a SETUR recebe no total para o período 2012-2015, mais recursos do que as Secretarias de Aquicultura e Pesca, com R\$133.305.649,77; de Desenvolvimento Econômico (indústria, serviços, mineração e agronegócio), incluindo o Conselho Estadual de Desenvolvimento

⁵⁸ <http://sistemas2.seplag.ce.gov.br/download/ppa-revisado/anexo2.pdf>. Acesso em 22/jan/ 2013.

Econômico, R\$ 567.015.644,37 e menos do que a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária com R\$ 2.275.098.232,46. São valores do Projeto de Lei Plano Plurianual 2012-2015, não incluem recursos extraorçamentários e denotam a importância dada ao turismo pelo governo estadual.

A SETUR comunica Programas e Projetos pelo *site*, além do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS, vinculado ao PRODETUR, porém não se identifica documento intitulado Política de Turismo do Estado ou Plano Estadual de Turismo. Situação que pode ser analisada sob perspectivas teóricas diferentes sobre a necessidade de documento formal. Para Cruz (2000) a política é um conjunto de diretrizes e ações deliberadas pelo poder público e tem o objetivo de ordenar o desenvolvimento da atividade turística em um determinado território e antecede o plano. Beni (2006a, p.103), por sua vez, argumenta que “documento de doutrina e diretiva para a ação, a Política de Turismo deverá ser permanente em seus grandes condicionamentos e nas diretrizes que deles decorrem”. Porém, na análise de Dias (2003, p. 120),

uma política de turismo, formalmente instituída através de um documento norteador, pode ser inexistente, mas desde que existam medidas empreendidas pelo Estado, em que nível for, seja no sentido de orientar, regulamentar ou ordenar a atividade ou segmentos do turismo; existe uma política do turismo.

De acordo com Dias (2003, p. 123), a política de governo “pode não estar organizada em um documento, ou plano de governo, mas as linhas gerais são estabelecidas por ações concretas”. A existência e a observância de documentos norteadores significa definição de objetivos, agenda a seguir que tanto pode orientar o gestor quanto parceiros, população e pesquisadores. Tanto a inexistência de planos quanto o acúmulo de planos engavetados é situação a ser superada.

O planejamento é processo relevante para orientar a atividade turística, segundo Molina e Rodriguez (2001, p.13) o “planejamento centralizado está cedendo lugar a outro mais participativo, que reconhece as capacidades e interesses locais e regionais e as realidades dos grupos humanos e econômicos que atuam em suas respectivas áreas”. São várias as análises sobre planejamento que justificam a intervenção do Estado, processo considerado como necessário na mitigação de impactos, conforme a análise de Cruz:

A única possibilidade de minimizar os possíveis efeitos indesejados do turismo sobre os lugares, maximizando-se, simultaneamente, seus efeitos desejados, é por meio do planejamento e da política pública, ambos necessariamente comprometidos com os interesses da coletividade. (CRUZ, 2002, p. 38).

Trata-se de política de turismo que desenvolva o turismo de forma integrada, porém, não se trata de qualquer política, mas de política gerada a partir de interesses comuns com aqueles que estão nos núcleos receptores o que só é possível a partir do compartilhamento do poder entre governo e lideranças locais.

A gestão do turismo está ligada à gestão dos territórios que tem como objetivo o ordenamento territorial, assim a análise e a definição dos locais destinados às diversas atividades distribuídas em dado espaço, bem como os usos desses locais estão na base do ordenamento territorial. Moreira (2007, p.77) avalia que a “finalidade do ordenamento territorial é o controle regulatório que contenha os efeitos da contradição da base espacial sobre os movimentos globais da sociedade e a mantenha funcionando nos parâmetros com que foi organizada”.

O ordenamento do território está estreitamente ligado à ação pública, mas também à ação do setor privado, e impacta as populações residentes. É tema relevante na análise do turismo, pois no processo de desenvolvimento do turismo é deflagrada e/ou ampliada a oferta de equipamentos e serviços para os visitantes impactando os territórios. O ideal seria definir e executar Planos diretores norteando os investimentos em turismo em respeito ao ambiente social e à legislação existente. E uma vez “que localização e distribuição formam, sempre, um par dialético, isto é, contraditório [...] uma forma de regulação espacial é assim necessária no plano da organização da sociedade” (MOREIRA, 2007, p.77)

Vários são os marcos legais existentes e instrumentos de planejamento de territórios no Ceará. Apesar de todo o aparato técnico e institucional que resultou na elaboração de Planos Diretores, Planos Setoriais, Planos Regionais com o objetivo regular e controlar, a gestão dos territórios não tem sido eficiente em relação ao uso e a ocupação por diversos agentes e atividades que ocupam e modificam o espaço geográfico cearense. Os parâmetros inseridos nas políticas governamentais anunciam a busca de desenvolvimento, qualificado, nas últimas décadas, de sustentável. “A visão de futuro embutida na premissa da sustentabilidade soma-se às questões do ordenamento, um “bom ordenamento”

consiste também em fazer algo que possa, eventualmente, responder às necessidades futuras ainda não avaliadas, mas prováveis” (FIRKOWSKI; SPOSITO, 2008, p.83). A gestão do turismo envolve gestão, ordenamento do território e regionalização do turismo, em particular, interferindo nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.

A ação do Estado como ator que intervém na produção do espaço por meio das políticas de turismo é significativa, existem também ações e a participação de outros atores da iniciativa privada e do terceiro setor. Essas ações levam a um redesenho da sociedade a partir das novas práticas e configuração espacial dos territórios. Novas relações que vão gerando novas territorialidades a partir de práticas novas e antigas nas regiões turísticas.

Desenvolver o turismo na busca de maior inserção das populações locais e divisão dos benefícios da atividade vincula-se às decisões de gestão do território e à governança. Conforme Castro (1998, p.24) “a política de desenvolvimento com o turismo [...] pode ser avaliada também na discussão de quem perde, e não apenas na de quem ganha”. “Para os agentes do Governo, responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas, as atividades turísticas são boas porque geram emprego, rendem e contribuem para o processo de desenvolvimento [...]” (CASTRO, 1988, p.27), ou seja, promovem impactos positivos. A perspectiva do discurso das políticas de turismo explicita um objetivo que é apenas uma parte do todo, não revela a estrutura, a dinâmica do processo.

Desenvolver o turismo e obter benefícios com a atividade são objetivos que podem ser atingidos de diferentes maneiras e com diferentes intencionalidades. As experiências de turismo convencional e alternativo resultam do posicionamento de quem promove as políticas. Determinados empresários e comunidades são protagonistas, se organizam e optam por um modelo de turismo alternativo, buscam outra forma de viver e de se inserir no turismo. Ditas experiências demonstram a possibilidade do desenvolvimento na escala humana e estão vinculadas aos ideais que movem populações locais e, não necessariamente, às iniciativas de políticas governamentais daí a importância da governança para impulsionar a aproximação das políticas públicas com os interesses das populações.

O planejamento é necessário em qualquer modo de produção. Estudos sobre políticas públicas de turismo foram iniciados no Brasil. Vários autores têm se dedicado aos estudos da política e do planejamento do turismo: Araújo (2009), Barreto (1991; 2003), Beni (2006), Coriolano (2006), Cruz (2000; 2002), Dias (2003). Araújo (2009) destaca a necessidade de se dar mais atenção aos estudos sobre participação.

Anderson (1995, p.23) afirma que política e ideologicamente o neoliberalismo alcançou êxito que, provavelmente, não era esperado “disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas”. E que:

Provavelmente, nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa (ANDERSON, 1995, p.23).

O turismo alternativo é uma resposta gestada pelas comunidades que estabeleceram outra forma de fazer turismo. A elaboração e execução de políticas com resultados mais próximos das expectativas dos residentes e que beneficiem mais essas pessoas só podem se dar com a participação destes, pois a desigualdade não é acidente de percurso, mas inerente ao modo de produção. Então a mudança do foco econômico no desenvolvimento do turismo para o social necessita da organização e da participação da população.

4 REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO NO TURISMO DO CEARÁ

A regionalização, critério frequente de delimitação geográfica e política, se afirma como meio para alcance de competitividade. Regionalização e globalização são escalas de análise que se entrecruzam e políticas territoriais adotam o conceito de região, entre elas a política nacional de turismo. “Na conjuntura política atual, o interesse por regiões e pela técnica de regionalizar espaços geográficos predomina na realidade nacional como forma de inserir lugares na dinâmica do mercado global” (CORIOLANO, 2009, p.82).

Globalização e criação de espaços regionais configuram-se simultaneamente, assim homogeneização e diferenciação caminham juntas, pois ao mesmo tempo que se promove padronização, emerge a valorização do local, do regional por diversas razões, inclusive para valorização no mercado. Nas últimas décadas, emerge o paradigma da sustentabilidade fruto do questionamento do modelo de desenvolvimento e da discussão em torno das questões ambientais. Aumento da participação no mercado e sustentabilidade é o par que orienta a política pública. Teorias de desenvolvimento são elaboradas com novos focos além do econômico: desenvolvimento na escala humana de Max Neef, desenvolvimento com liberdade de Amartya Sen. Alternativas ao modo de produção capitalista são desenvolvidas: economia solidária, economia de comunhão e turismo comunitário.

O ambiente mundial se modifica com mais velocidade e são diversas as análises sobre os efeitos da globalização considerada perversa por vários teóricos. Alguns entendem que diante da globalização impera a homogeneização, para outros, o local e o regional ganham importância aportando especificidades e competitividade. Na análise de Santos (2009) a expansão do capital hegemônico não eliminou as diferenças regionais “o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares”. Afirma: “já que o espaço se torna mundial, o ecúmeno se redefine, com a extensão a todo ele do fenômeno de região” (SANTOS, 2009, p.246). Nessa perspectiva, Costa Haesbaert; Porto-Gonçalves afirmam que:

Culturalmente, vimos que nem a homogeneização nem o propalado “hibridismo” cultural são unanimidade. Enquanto se expande uma cultura “global” nos moldes ocidentais, entrecruzando-se de forma complexa com as culturas locais (por meio dos chamados processos de “glocalização”), reforçam-se também várias identidades locais, regionais e nacionais, étnicas ou religiosas. Por outro lado, hibridização e reclusão identitária podem aparecer lado a lado, mediante o fechamento em territórios-zona bem delimitados (novos guetos) e em redes globalmente articuladas, como é o caso de muitas diásporas de grupos culturais mais fechados de migrantes (2006, p. 132).

Detentor de poder articulador e regulador o Estado atua construindo fixos e atribuindo funções, dessa maneira, estabelece regionalizações nas políticas públicas. Das diretrizes que orientam a concepção da regionalização no turismo enfatiza-se neste tópico noções e conceitos relacionados às orientações básicas da política de turismo nacional: regionalização e região turística. A região na política de turismo é categoria abstrata e prática utilizada para fins de planejamento e marketing. Com a regionalização se institucionaliza outra prática política complexa que exige visão não apenas do global-local, mas do global-regional.

Aborda-se o conceito de região em diferentes contextos e escalas na perspectiva da Geografia e do Turismo. Não se tem a pretensão de contemplar a profundidade da construção teórica sobre região na Geografia, mas o estudo não se restringe ao pragmatismo da definição da política pública. O objetivo é entender região como categoria, articular o conceito de região turística com os destinos indutores.

Parte-se da regionalização do programa do governo federal para entender o contexto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional do Ceará. São regiões delimitadas no âmbito estadual e informadas ao Ministério do Turismo, portanto regiões estabelecidas *a priori* o que não descarta análise crítica da regionalização e articulação das regiões. Costa Haesbaert ao estudar o foco conceitual de região afirma que duas possibilidades se colocam:

Tratar a região como uma resposta a questões de ordem epistemológica, enquanto instrumento de análise, ou tratá-la dentro de uma composição entre categoria de análise e categoria de prática, isto é, em outras palavras, entre recurso analítico e evidência concreta, entre artifício e fato, enquanto “arte-fato” (2010, p.170).

Apresentados, conceitualmente em separado os conceitos, empiricamente, se articulam na análise do fenômeno, pois se região é o recorte da política pública e expressa potencialidades similares, a territorialidade contribui para

explicar e particularizar o jogo de relações o que conduz à categoria território. No contexto da regionalização o destino indutor, o lugar, recebe função de atuação regional.

Muito discutido na Geografia o conceito de região é antigo, ressignificado ao longo do tempo e discutido em várias áreas do conhecimento: Antropologia, Economia, Sociologia, Ciência Política. Trata-se de conceito histórico, controverso, mas bastante utilizado no planejamento governamental que lança mão de diferentes concepções de região assim como de metodologias e critérios diferenciados para regionalizar. Órgãos de planejamento federal, estadual e municipal continuam regionalizando os territórios.

Na avaliação de Corrêa (1990, p.49) a ação decorrente do planejamento regional propicia maior integração da região ao modelo de produção capitalista e se desenvolveu claramente no planejamento “a concepção de existência da cidade [...] o foco irradiador do desenvolvimento: ali se encontravam as forças motrizes do progresso”. O autor explica que essa concepção ganha notoriedade a partir dos anos 1950 quando o capitalismo entra em fase de expansão e são criadas as teorias de desenvolvimento regional, adotados os polos de desenvolvimento de François Perroux, do crescimento polarizado de John Friedmann e a Teoria das Localidades Centrais de Christaller. Essas teorias auxiliam na explicação do modelo de regionalização adotado no país, principalmente, na concepção de destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.

A “região de planejamento, isto é, um território de ação e controle, tem apogeu nas décadas de 1960 e 1970”. Ao se reportar à discussão sobre região na Geografia, Moreira (1994) afirma que “se existe uma questão regional para a Geografia é porque está havendo uma questão regional para alguém. E está: para o capitalismo, sobretudo para o capitalismo francês”. Moreira afirma que “a ‘questão regional’ aparecerá no século XX em quase todos os países onde a incorporação de segmentos não capitalistas pelo desenvolvimento das relações capitalistas é posta em pauta” (MOREIRA, 1994, p.66). Assim a questão regional na Geografia se “apresenta sob a forma da proclamação da região como célula da pesquisa e do discurso geográficos ou sob a forma extrema que negará existência concreta para a região, havendo antes uma regionalização que a região” (MOREIRA, 1994, p. 64). Na

política do turismo o foco é estabelecer territórios agrupados nas Unidades da Federação - UF's quer sejam denominados região, pólo ou circuito.

Pelo fato de a região ser o recorte espacial da política compreende-se ser necessário resgatar o debate sobre o conceito na Geografia. Atenta-se para o fato que se a região turística é definida por meio das similaridades e complementaridades (MTur, 2007) o surgimento da territorialidade do turismo externaliza e problematiza as relações.

As regiões turísticas cearenses se diferenciam entre si, são impactadas de formas diferentes pelas políticas públicas de turismo. O turismo está em diferentes estágios de desenvolvimento nessas áreas, inclusive na articulação regional. Muitas vezes, interesses regionais são transformados em políticas públicas. A região turística é construção da política pública que propõe a governança. A regionalização no turismo brasileiro se constitui em atuação do Estado sobre o território, o turismo incorpora novas territorialidades e assim as categorias região, território, paisagem e lugar se entrecruzam no estudo do espaço geográfico e turístico.

4.1 Regionalizar: articular lugares turísticos em busca de competitividade

Nas políticas públicas as formas de regionalização têm como objetivo estabelecer áreas para fins de planejamento subsidiando a atuação política. A regionalização obedece a diferentes bases temáticas assim as políticas setoriais de Governo apresentam regiões distintas para o mesmo território. São regiões funcionais e setoriais, além disso, são utilizadas, simultaneamente outras categorias, a exemplo dos territórios da cidadania e territórios rurais de identidade.

Costa Haesbaert e Porto-Gonçalves (2006, p.134) consideram o processo de identificação ou de construção de regiões, a definição mais simples do que significa regionalização que consiste em encontrar as partes em um todo. Estudar região significa analisar o todo de uma parte, uma parte que reproduz o todo e envolve a noção de escala, mas “nenhum recorte espacial é natural. As escalas são construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais” (BRANDÃO, 2007, p.33). Regionalizar envolve interesses de quem regionaliza, sejam governos globais ou locais.

Assim, algumas questões precisam ser colocadas: que critérios adotar na definição das regiões? Para quê instituir regiões? O que é uma região? O que é região turística? O conceito de região na Geografia é interpretado à luz de diversos paradigmas, se insere em diferentes contextos históricos e está ligado ao desenvolvimento do pensamento geográfico. Discutido amplamente pelos geógrafos e até chamado de conceito obstáculo por Lacoste diante da concepção vidaliana que “nega outras possibilidades de se dividir a superfície da terra” (CORRÊA, 1990, p.40; LACOSTE, 1997, p.59). Lacoste diz que o conceito de região é um “poderoso conceito-obstáculo”, obstáculo à percepção da organização do espaço como uma “espacialidade diferencial”, isto é, “um todo articulado segundo uma integração que só na sua ordem escalar pode ser apreendido” (MOREIRA, 1994, p. 64). Conceito obstáculo, pois “o conceito de região limita a extensão da reflexão a uma única escala, apagando o papel do capitalismo como a força fundamental da organização do espaço” (GOMES, 2003, p 286). Concepção distinta da abordagem marxista de região, pois o conceito de região varia conforme o pensamento geográfico, que tem

no determinismo ambiental, no possibilismo, no método regional, na nova geografia e na geografia crítica as principais correntes (CORRÊA, 1990, p.7).

Região natural advém do paradigma determinista que explica o comportamento do homem determinado pelas condições naturais e, por extensão, naturaliza, coloca fora “do controle humano, uma situação que é econômica e social, histórica [...]” (CORRÊA, 1990, p.10). No determinismo vale a concepção que aspectos sociais são subjugados pelos aspectos naturais. O conceito de região natural tem origem na ideia que o ambiente explica o desenvolvimento da sociedade. Essa concepção dá origem ao debate inicial sobre região (GOMES, 2006, p.55). O paradigma determinista naturaliza “a compreensão de sociedade. A ideia de seleção natural transposta para a sociedade conduziu a implicações políticas seríssimas, servindo para justificar um mundo de dominação e opressão, num cenário em que os impérios coloniais da época moderna buscavam retalhar o mundo” (LENCIONI, 2003, p.84).

No paradigma possibilista a natureza não é determinante do comportamento humano e sim provedora de possibilidades para que o homem a altere. L. Fébvre contrapondo-se à concepção de que o meio natural explica as diferenças sociais e a diversidade espacial utiliza, em 1922, a palavra possibilismo para explicar que a natureza pode exercer sua influência, no entanto é a sociedade responsável pela escolha, as regiões são resultado do trabalho humano. A compreensão de determinada região se faz pelo conhecimento das formas de civilização, daí surge a região geográfica ou região-paisagem “unidade superior que sintetiza a ação transformadora do homem sobre determinado ambiente”. Acrescenta o autor que “a região é uma realidade concreta, física [...] enquanto realidade independente do pesquisador [...] Ao geógrafo cabe desvendar a combinação de fatores responsáveis por sua configuração” (GOMES, 2006, p.56-57).

Corrêa (1990, p.29) esclarece que “a região geográfica definida por Vidal de La Blache e seus discípulos tem limites determinados por diversos componentes: uma fronteira pode ser o clima, outra o solo, outra a vegetação”. Para Vidal, a região é uma determinada paisagem na qual os gêneros de vida determinam a condição e a homogeneidade de uma região. A inserção do conceito de gênero de vida na Geografia, entendido como “resultado das influências físicas, históricas e sociais

presentes na relação do homem com o meio”, o entendimento de região “como integração e síntese dos aspectos humanos e naturais” e a importância de “se buscar construir nos estudos particulares a vinculação com o conjunto terrestre. [...] são contribuições de La Blache que considerava importante entender “como as diversidades dos lugares se traduzem numa determinada organização do espaço”. E a exemplo de Ratzel, entendia que “os grupos sociais tendem a se circunscrever a uma região natural nos estágios primitivos da evolução humana. Já com o desenvolvimento da civilização, os diversos grupos [...] tendem a uma maior aproximação”. Assim o “crescimento da circulação desenvolve a divisão regional do trabalho, tornando as regiões dependentes umas das outras” (LENCIONI, 2003, p. 103-105).

Vidal explica ainda que o importante é que a região apresente combinação específica da diversidade, uma “paisagem que acabe conferindo singularidade àquela região. Não se trata de um corte mais ou menos arbitrário na distribuição desigual de um determinado elemento sobre a superfície da Terra”. Dessa forma, “na paisagem geográfica tem extensão territorial e limites razoavelmente identificáveis”. Assim, “a região é a expressão espacial da ocorrência de uma mesma paisagem geográfica. O objeto da geografia possibilista é, portanto, a região, e a geografia confunde-se então com a geografia regional” (CORRÊA, 1990, p.13).

No método regional, paradigma que se opõe ao determinismo e ao possibilismo, a diferenciação de áreas não decorre das relações homem natureza. A ênfase é no estudo de áreas, aborda a diferenciação por ela mesma e não a relação causal ou a paisagem. A preocupação era a coleta de informação descritiva sobre os lugares e os métodos para dividir a Terra em regiões. O método regional está inserido em dois grandes processos, um deles é a necessidade de produzir conhecimento sobre as diferentes regiões da Terra para subsidiar as grandes corporações e os aparelhos de Estado. Outro diz respeito à procura de identidade para a Geografia buscada a partir não do objeto e sim de método exclusivo.

Nesse sentido, Hartshorne que a partir dos anos 1940 promove a valorização dos estudos de área entende que a região “não passa de uma área mostrando sua unicidade, resultado de uma integração de natureza única de

fenômenos heterogêneos. Não considera a região objeto da Geografia, privilegia o método de identificar as diferenciações de área” (CORRÊA, 1990, p.14-16). Com a divisão dos espaços em classes de área cada classe seria definida pelos elementos mais homogêneos que seriam divididos pelas discontinuidades. Os estudos de Hartshorne apontam que o geógrafo deve “entender a diferenciação das áreas da superfície terrestre,” o método regional. Ao utilizar área, Hartshorne “está se referindo, numa outra linguagem, à região.” As áreas são resultado de construção mental. “A região, portanto, não se constitui um objeto em si mesma, ela é uma construção intelectual” (LENCIONI, 2003, p.127).

O conceito de região é tido como solução para a dificuldade de conciliar a geografia física e a humana (LENCIONI, 2003, GOMES, 2006), como questiona Lacoste (1997, p.61) “A geografia regional é imposta como a geografia por excelência: não associava a ela, estreitamente, a um só tempo, a geografia física e a geografia humana?”

Hartshorne, por sua vez, valoriza a geografia regional, mas se distingue “da maior parte dos autores da Escola Francesa”, pois para ele “região não é uma realidade evidente [...] que caberia ao geógrafo descrever. [...] é um produto, uma forma de ver o espaço que coloca em evidência os fundamentos da organização diferenciada do espaço” (GOMES, 2006, p 59-60).

Para Lencioni (2003, p.88), Humboldt e Ritter impõem o desenvolvimento da Geografia moderna e “superam os estudos particulares [...] e o conhecimento geográfico restrito à descrição de lugares [...] Num e noutro, a referência básica residu na busca da unidade e causalidade dos fenômenos.” Humboldt e Ritter consideravam a Terra “um todo harmônico com múltiplas relações. Humboldt dedicava-se mais à busca da “unidade da natureza por seus aspectos físicos”, ao passo que Ritter “se concentra muito mais no particular do que no geral – ou, mais regional do que geral” (2003, p. 94). A noção de todo harmônico é apenas uma visão e torna-se ultrapassada. As regiões são desiguais e as contradições estão presentes em todas elas.

Ritter “procedeu aos estudos regionais com o objetivo de identificar as individualidades na totalidade. [...]” O autor contribui para o desenvolvimento das

divisões regionais baseadas nos limites administrativos e políticos [...]. Afirma Lencioni que “é com Ritter que os fundamentos dos estudos regionais, ou de uma Geografia Regional, se estabelecem.” O objetivo de Ritter nos estudos regionais era identificar as individualidades regionais na totalidade (LENCIONI, 2003, p.88). O método de Ritter orienta o início da análise pelo relevo, clima população, atividades humanas permitindo a elaboração de síntese geral, constituindo-se em uma abordagem indutiva. O procedimento de estudo de Ritter orientou o trabalho de muitos geógrafos a exemplo de Vidal de La Blache e é utilizado nos estudos de Geografia Regional (LENCIONI, 2003).

Para a Geografia Teorética, Quantitativa ou chamada Nova Geografia da década de 1950, região não é método, e sim, exemplo de classificação. Pautada no positivismo lógico desenvolve técnicas estatísticas de análise geográfica e ao admitir a existência de ordem subjacente na realidade busca encontrá-la, “a ideia de que há uma ordem subjacente ao espaço possibilita o estabelecimento de projeções.” Ou seja, à medida que a ordem se revela, torna-se possível pensar como o espaço tende a ser organizado (LENCIONI, 2003, p.134). Essa condição aproxima a Geografia do planejamento, principalmente dos estudos regionais e do planejamento regional, sendo a região o instrumento técnico-operacional para organizar o espaço (LENCIONI, 2003, p.134) o que explica a utilização na política de turismo.

Com a expansão capitalista pós Segunda Guerra Mundial se dá nova divisão social e territorial do trabalho. O foco é a abordagem locacional, desenvolve-se segundo Corrêa (1990) o conceito de organização espacial, o padrão espacial que resulta de decisões locacionais. A Nova Geografia também tem papel ideológico justificando a expansão capitalista “acenando com a perspectiva de desenvolvimento a curto e médio prazo: o subdesenvolvimento é encarado como etapa necessária.” Na Nova Geografia adota-se “postura pragmática que se associa à difusão do sistema de planejamento do Estado capitalista, e o positivismo lógico como método de apreensão do real, assumindo pretensa neutralidade científica” (CORRÊA, 1990, p.17-18). Na concepção da Nova Geografia região é “um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares” (CORRÊA, 1990, p.32). Explica Corrêa (1990, p.34) que “ao contrário da região vidaliana, a da nova geografia não é

considerada uma entidade concreta, e sim a criação intelectual balizada por propósitos especificados”.

A “geografia regional não tem o propósito de reconhecer uma síntese, como em Vidal de la Blache, nem de procurar pela singularidade de cada área como em Hartshorne” (CORRÊA, 1990, p.39). Região deixa de ser considerada produto para ser meio. Na análise regional, região é “uma classe de área fruto de uma classificação geral que divide o espaço segundo critérios ou variáveis arbitrários que possuem justificativa no julgamento de sua relevância para uma certa explicação.” Surgem então as regiões homogêneas e as funcionais ou polarizadas. Nas regiões homogêneas parte-se da ideia de que “[...] ao selecionarmos variáveis verdadeiramente estruturantes do espaço, os intervalos nas frequências destas variáveis, estatisticamente mensurados, definem espaços mais ou menos homogêneos [...] divisões do espaço que correspondem a [...] níveis hierárquicos e significativos da diferenciação espacial” (GOMES, 2006, p.63).

A região funcional é definida em decorrência do movimento de pessoas, informações, como regiões de tráfego, industriais, migrações diárias (CORRÊA, 1990, p.34). A análise recai não na uniformidade espacial, mas nas diversas relações que dão forma ao espaço que possui diferenciações internas. Essa perspectiva tem origem na valorização do papel das cidades que centralizam a organização espacial e levou ao estudo das chamadas regiões polarizadas, portanto tributárias da organização e comando de uma cidade. Gomes (2006, p.64) esclarece que essa situação leva Pierre George a afirmar que se “na geografia clássica, a região fazia a cidade agora, na geografia moderna, a cidade faz a região.

A Geografia no início do século XIX não se preocupou com os trabalhos de economistas que verificavam o papel da distância no funcionamento dos grupos humanos e a localização das atividades. Walter Christaller (1893-1969) é quem rompe essa barreira com a teoria dos lugares centrais (1933) sobre a localização das atividades de serviços. Quando a economia espacial se propaga, Isard sugere a ideia da ciência regional como ponto de união entre os economistas, planejadores, urbanistas e geógrafos (CLAVAL, 2011). Conforme Claval (2011), os geógrafos atentam para a adequação dos modelos aos seus propósitos: o de Von Thunen (1826-1851) para as atividades agrícolas, o de Alfred Weber (1909) para a indústria

e os de Losch e Christaller (1893-1969) para as atividades terciárias. Nos anos 1970 questiona-se o “caráter ideológico deste tipo de perspectiva amparada nos modelos econômicos.

Conforme Lencioni (2003, p.108), em *La France de l’Est* La Blache atentava para “o fato de algumas cidades se constituírem em “formadoras de unidade”, organizando regiões. [...] Assim utiliza a definição de região nodal. Enfatiza a relação entre homem e o meio, transita para a relação entre a cidade e a região. Considera que é a cidade que cria a região.” A idéia de polo, a relação cidade-região, região-cidade é significativa no processo de regionalização no turismo com a definição de destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. A região turística estabelecida na política pública do turismo nacional tem como fim o desenvolvimento por meio do turismo, porém não se restringe à realização direta da atividade turística na região, se preocupa com relações estabelecidas entre outras atividades na região com o turismo.

Em 1954 é fundada nos Estados Unidos a Regional Science Association tendo como líder Walter Isard época na qual nasce a ciência regional. “Não era mais a Geografia Regional que unificava a Geografia Humana e Geografia Física, agora eram as leis espaciais, os modelos e os sistemas” (LENCIONI, 2003, p.140).

A Nova Geografia se desenvolve principalmente nos países de língua inglesa e na França após a continuidade da escola de La Blache até os anos 1960. Surge a Geografia Ativa que ao contrário da Nova Geografia não defende a existência de uma ordem subjacente no espaço, mas que a organização do espaço pode ser realizada “por meio da ação do homem, por via institucional.” Assim os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional definidos na regionalização proposta pelo Ministério do Turismo – MTur são pólos. Regionalizar no turismo implica buscar o conceito de região e as teorias de desenvolvimento regional.

Conforme Castro (1992, p.60-61) o fundamental nas teses de Perroux, Isard, Myrdal, entre outros, é a ideia que o desenvolvimento se dá no ou do centro, e que “o atraso da periferia compromete seu dinamismo.” Centro periferia diz respeito ao tempo desenvolvimentista “de um capitalismo que acreditava poder um dia difundir o “desenvolvimento” do Centro para a Periferia” (COSTA HAESBAERT;

PORTO-GONÇALVES, 2006, p.102). Os autores (2006, p.102) afirmam que essa nomenclatura “deve ser lida numa interpretação dialética, como conjunto contraditoriamente articulado, no qual o Centro não aparece como o espaço da “difusão”, mas do controle e/ou do comando (da economia, da política e da ideologia).” Cavalcante (2007, p.19) explica que Perroux parte das proposições apresentadas por Schumpeter (1911) a respeito do papel desempenhado pelas inovações na dinâmica capitalista e assim:

Explora as relações que se estabeleceriam entre indústrias que ele denominou motrizes – que têm a propriedade de aumentar as vendas e as compras de serviços de outras – e movidas – que têm suas vendas aumentadas em função das indústrias motrizes –, argumentando que o crescimento não ocorre de forma homogênea no espaço. (CAVALCANTE, 2007, p.19)

Dessa forma, o crescimento acontece em pólos. A regionalização no turismo pressupõe que o turismo seja atividade motriz do desenvolvimento da região, que induza as demais atividades econômicas a crescer, a produzir. Daí os municípios podem estar na regionalização por outra atividade que não o turismo, mas em relação com este. No entanto, a força motriz é espacializada, identificada em um destino indutor que é definido a partir da importância relacionada diretamente ao turismo e que pela função de induzir o desenvolvimento regional se torna foco de investimentos. Contudo isso não é garantia de indução regional.

“Perroux argumenta que a indústria motriz, além de aportar sua contribuição própria ao crescimento global do produto, também induz em seu ambiente um crescimento que pode ser atribuído às relações que estabelece com as indústrias movidas” (CAVALCANTE, 2007, p. 19-20). De forma geral, o turismo movimenta diversos setores, assim a atividade em si seria dinamizadora de outras atividades: comércio, transporte, mas regiões e destinos turísticos têm demonstrado também a face concentradora do desenvolvimento do turismo. O que se chama a atenção é que os pólos de crescimento, muitas vezes, crescem sozinhos sem conseguir levantar a região. E promover pólos de desenvolvimento pelo turismo não parece fácil. Afirma Cavalcante:

Em que pese o fato de terem subsidiado a formulação de políticas de desenvolvimento regional em países desenvolvidos e em desenvolvimento até pelo menos o início da década de 1970, os pólos de crescimento de Perroux passaram a ser severamente criticados já naquele momento. De um modo geral, as críticas baseavam-se no fato de que as experiências de desenvolvimento regional fundamentadas nesse conceito haviam, em sua maioria, falhado, pois as indústrias motrizes implantadas não teriam sido capazes de difundir inovações tecnológicas para as indústrias movidas, tendo sido gerada, em contrapartida, uma maior concentração regional das atividades econômicas nos países que a adotaram. (2007, p.20).

Nesse raciocínio o investimento nos destinos mais dinâmicos tem como resultado a concentração, apesar de o turismo movimentar diversos setores da economia o efeito de transbordamento do pólo para o entorno não acontece, ou não acontece satisfatoriamente. Estudiosos criticam a teoria, pois o resultado pode ser a concentração econômica e não o desenvolvimento regional. Não basta ser pólo de crescimento, há de se criar pólos de desenvolvimento e nesses desenvolver o turismo articulado às demais atividades econômicas atuando na geração de desenvolvimento da região, o que requer política de indução.

Nesse sentido, a partir da constatação que o mercado opera pela desigualdade, Myrdal defende a intervenção do Estado para conter as forças de mercado, que de outra forma, tenderiam a acentuar os níveis de desigualdade regional (CAVALCANTE, 2007, p. 21). O Estado interventor, não vinculado aos interesses em favor do mercado, mas voltado ao interesse social e mediador das desigualdades.

A teoria dos pólos é utilizada por Grechi (2008) na análise do Programa de Regionalização do Turismo – PRT que explica a inexistência de estudos sobre os polos de crescimento do turismo um dos entraves do Programa a, pois sem os estudos não se dispõe de informações para mitigação de conflitos “entre os espaços de crescimento gerados por pólos de crescimento turísticos e os espaços territoriais politicamente organizados e fomentar ações de desenvolvimento” (GRECHI, 2008, p.7). Grechi (2008) considera importante a aplicação da fundamentação teórica dos polos no planejamento e gestão do turismo regional.

da forma como está se conduzindo o desenvolvimento turístico no país, não parece ser possível desencadear um processo transformador capaz de levar a períodos de crescimento, pois não se tem notícia de que todas as regiões possuam planejamentos conjuntos, e nem mesmo planos individuais (por município pólo), muito menos acompanhamento estatístico sobre o desenvolvimento do setor ao longo dos anos. Reconhecer a contribuição que a teoria a respeito de pólos de crescimento pode trazer para o planejamento turístico remete a necessidade de sistematizar as informações dos pólos e fomentar a ligação entre os mesmos a partir de redes de interação e inovação que codifiquem as informações locais e permitam cooperação e coordenação entre os pólos (2008 p. 8-9).

A orientação para elaborar planos municipais e regionais preconizada pelo Programa de Regionalização do Turismo não tem garantido a realização dos instrumentos de planejamento, nem a execução e, menos ainda o desenvolvimento regional.

A intenção oficial é que os destinos indutores contribuam para o desenvolvimento regional, induzam o desenvolvimento econômico e social para todos, mas não são apontados caminhos para melhorar a produção de todos e levar os benefícios seja do turismo ou das demais atividades econômicas para todos. As regionalizações amparadas em modelos econômicos neoclássicos nos quais a funcionalidade volta-se à noção de rentabilidade e de mercado são alvo de críticas, pois tendem a contribuir para o desenvolvimento espacial desigual, camuflado na complementaridade funcional hierárquica (GOMES, 2006, p.65).

Retomando o conceito de região na Geografia verifica-se que nos anos 1970 e 1980 os paradigmas tradicionais da área já não explicam mais a sociedade que vivencia tensões causadas pelo capitalismo. A Nova Geografia voltou-se ao espacial, valorizou as regularidades espaciais o que levou à noção de que “não há processos espaciais sem um conteúdo social e que não há causas e processos puramente espaciais” (LENCIONI, 2003, p.144). A fenomenologia e o marxismo aportam diferentes formas de abordagem do social na Geografia. Na década de 1970 uma corrente crítica se volta ao entendimento de região como quadro de referência fundamental na sociedade. O humanismo na Geografia se respalda na consciência regional, no sentimento de pertencimento. Nega-se a regionalização como classificação oriunda de critérios externos, a compreensão da região advém da vivência da região (GOMES, 2006, p.67).

A Geografia Crítica descobre novos temas e passa a analisar a região na perspectiva do marxismo, deste modo progride no conceito de organização espacial oriundo da Nova Geografia, pois “avança da descrição de padrões espaciais para as relações dialéticas entre formas espaciais e os processos históricos que modelam os grupos sociais” (CORREA, 1990, p.21). Henri Lefèbvre “distinguiu uma dimensão essencial da construção social da realidade, a produção do espaço”, surgem novas definições da análise crítica na Geografia. Quanto à região, considerada “morta pelos geógrafos em sua forma tradicional, ou [...] associada ao conceito de formação sócio-econômica, reencontrou sua importância graças ao conceito de desenvolvimento espacial desigual (Gomes, 2003, p.300-301). Na concepção da Geografia Crítica “cujo vetor mais significativo é aquele calcado no materialismo histórico e na dialética marxista”, avalia Corrêa que

a região é considerada uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações, ou seja, da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada e determinada estrutura social e seus conflitos (1990, p. 19).

Dessa forma, é semelhante à região definida por Vidal de la Blache, inclusive nos limites, mas é diferente no que tange ao conceito, pois não é única e nem harmônica, é particular e expressa uma totalidade. A região encerra

a realização de um processo geral, universal, em um quadro territorial menor, onde se combinam o geral – o modo dominante de produção, o capitalismo, elemento uniformizador – e o particular – as determinações já efetivadas, elemento de diferenciação. (CORRÊA, 1990, p.45-46).

Costa Haesbaert (2010, p. 54) esclarece que Gramsci provavelmente é um dos primeiros “pensadores a contribuir para a conceituação de região a partir do reconhecimento da efetiva organização e reprodução – material e simbólica – dos grupos sociais numa postura crítica, dentro do materialismo histórico.” Afirma ainda que a retomada do conceito pelo marxismo se dá principalmente de duas formas: “Uma que enfatiza a dimensão econômica, vendo a região, sobretudo como produto da divisão territorial do trabalho, [...] e outra que enfatiza os movimentos sociais, notadamente os regionalismos [...] (COSTA HAESBAERT, 2010, p. 56).

A análise da diferenciação dos lugares a partir da divisão territorial do trabalho e do processo de acumulação capitalista, muda o conteúdo da análise, mas mantém o método de análise das regiões funcionais, haja vista utilizar variáveis para

classificar espaço e definir região (GOMES, 2006, p.65). Na opinião de Gomes (2006) o estabelecimento de relações entre o conceito de região e os conceitos da economia política marxista não enriquece o debate conceitual do “enxerto dos instrumentos teóricos do materialismo histórico-dialético não surgiu um conceito de região efetivamente operacional e muitas vezes, a ideia evolucionista e mecanicista predominou revestida de vocabulário marxista.” (GOMES, 2006, p.66). Entretanto, na avaliação de Lencioni (2003, p.173) a Geografia Regional, “sob a inspiração marxista, a despeito de todas as falácias de uma proposta renovadora, trouxe grandes contribuições à Geografia, tendo sepultado a idéia de neutralidade da ciência e introduzido novas categorias de análise para o estudo regional.” Os estudos geográficos sob a influência do marxismo explicam região como parte de um todo, porém essa totalidade não é vista nem como lógica nem harmônica, mas como totalidade histórica (LENCIONI, 2003, p.165).

Na perspectiva da fenomenologia procura-se “apreender os laços afetivos que criam identidade regional. A identidade dos homens com a região se tornou, então, um problema central [...]” Dessa forma, dá-se atenção aos valores culturais e sociais e região passa a ser “produto da história e da cultura [...] não como constituindo uma realidade objetiva; [...] foi concebida como construção mental, individual, mas também, submetida à subjetividade coletiva de um grupo social [...]” (LENCIONI, 2003, p.154-155). Sob a perspectiva humanista, Frémont apud Lencioni (2003) denomina a região de espaço vivido que não se sujeita ao espaço material, mas que incorpora valores psicológicos. Para Frémont

a regionalização – no que se refere à divisão do espaço – contém uma dialética na qual existe uma divisão do espaço que é exterior às pessoas e uma outra divisão que diz respeito ao espaço vivido. Uma divisão por regiões administrativas, cujo fracionamento é realizado por pessoas que não vivem no lugar elaborada pela administração pública, é diferente de uma divisão feita por pessoas que vivem nesse espaço. (LENCIONI, 2003, p.155)

Castro (1992, p.31) afirma que “o sentido mais abrangente do termo remete à noção de “diferenciação de áreas”, originário da percepção empírica das diferenças encontradas na superfície da terra.” No entanto, defende que “se a percepção das diferenças parece clara, a sua delimitação tem sido questionável. Para Castro, a região é uma parte do território. Por “constituir uma estrutura, a região possui uma identidade que permite diferenciá-la do seu entorno. Essa personalidade

regional possibilita a sua delimitação a partir da compreensão da especificidade que ela contém.” Daí a região é concreta, observável e delimitável. [...] (CASTRO, 1992, p 32-33).

É a identidade regional que dá sentido à região. Essa identidade é capturada pelo planejamento e *marketing* turístico. São atribuídas identidades às regiões e aos destinos turísticos, gera-se uma comunicação imagético-discursiva da região, do lugar. Os modos de ser e fazer se transformam em mercadoria. Atributos regionais e locais são valorizados e nessa valorização saem, muitas vezes, da pequena escala de produção para uma escala maior é o caso de alguns tipos de artesanato. Ocupações tradicionais são incorporadas pelas transformações socioespaciais e vão desaparecendo enquanto outras vão surgindo.

Costa Haesbaert (2010, p. 37) ao resgatar a história do pensamento geográfico entende que a “região ‘morre’ e ressuscita [...] ao longo das diferentes abordagens assumidas e/ou propostas pelos geógrafos.” Novas e antigas proposições convivem e se entrecruzam. A questão regional volta à tona há “proliferação efetiva de regionalismos, identidades regionais e de novas-velhas desigualdades regionais (que, de uma maneira ou de outra, devem ser atacadas por políticas de base regional), tanto no nível global, mais amplo, como no intranacional.” (COSTA HAESBAERT, 2010, p.15). O autor estabelece três “mortes” da região:

- A primeira “morte” teria sido decretada nos anos 1950-1960 pelo cientificismo neo-positivista da chamada *New Geography* ou Geografia quantitativa, de matriz anglo-saxônica, frente ao amplo domínio na Geografia clássica, especialmente a de matriz francesa, lablacheana, acusada de priorizar o único e impedir assim a construção de leis universais; quando não propagava o “fim” da região destacava a sua grande fragilidade conceitual (como no resgate da região como simples classe de área, em Grigg, 1974);
- Uma segunda “morte” seria decretada pelo marxismo, ou melhor, por muitos marxistas, principalmente no período inicial de incorporação do marxismo na Geografia, quando região foi considerada um “conceito-obstáculo” (Lacoste, 1975) ou, a fim de não “fetichizar” o espaço, foi proposto trabalhar com processos sociais como o regionalismo e não com região em sentido estrito (Markusen, 1981);
- A terceira “morte” seria estabelecida, de forma mais difusa, por muitos “globalistas” e/ou “pósmodernistas” que viram na globalização um processo homogeneizador das especificidades regionais ou, pelo viés da fragmentação (em interpretações pós-estruturalistas), uma diluição das “meso-escalas” regionais em detrimento da

diferenciação a nível local, as relações local-global como o novo jogo de escalas a ser priorizado (no lugar daquele entre regional e nacional) (2005, p.6).

Por sua vez, Lencioni (2003, p.192) afirma que “a região se recompõe como um nível decisivo de análise. Aqueles que vêem o fim da região argumentam que o seu desaparecimento deve-se a anulação das diferenciações regionais decorrentes da expansão do capital hegemônico em todo o planeta.” Mas assinala “é importante destacar que os movimentos regionalistas em ebulição nos dias atuais procuram afirmar a diferença frente à homogeneização imposta pelo processo de desenvolvimento econômico.” Trabalhar região significa também inserção no mercado globalizado e esse é um dos objetivos da regionalização no turismo: inserir municípios no mercado por meio dos roteiros turísticos. A diferenciação não é entrave no mundo globalizado é recurso.

Lembra Santos (1988, p. 47) que as regiões apresentam diferentes versões da mundialização. Apreender como o modo de produção se apresenta em distintas regiões confere importância ao estudo regional que se configura como assunto de interesse na contemporaneidade. Sem diferenciação de áreas “perde-se-ia um conceito que tem a vantagem de permitir que nos localizemos nos diferentes níveis em que a superfície da Terra pode ser dividida” (CORRÊA, 1990, p 42). Abre possibilidades também para explicar iniciativas que apresentam formas diferentes de atuar no modo de produção capitalista.

Definir região exige estabelecer critérios. Vesentini (2012) considera que ao regionalizar ou dividir o espaço geográfico em regiões, isto é, em áreas ou porções distintas de um todo: “Há uma divisão, um corte, seja no tempo ou no espaço, e também um agrupamento [...] nunca, é algo exato ou indiscutível.” Pondera: “Sempre há um elemento subjetivo no corte, no marco ou no limite que se faz no tempo ou no espaço. [...] Só que sempre existem outros elementos ou aspectos igualmente tangíveis ou detectáveis”. Aspectos “que poderiam ser levados em conta e que, ao serem valorizados, implicariam num recorte ou numa delimitação muitas vezes bastante diversa” (VESENTINI, 2012, p.5). O elemento estruturador da região é uma escolha.

O conceito de região na Geografia é explicado por especificidades, diferenças, semelhanças, partes de um todo, predominância de elementos naturais,

de elementos culturais, da relação homem meio, relações de produção e reprodução da sociedade. Regiões como áreas identificadas e/ou definidas pelo pesquisador, definidas por caráter identitário, definidas por governos e também região como área concreta que existe independente do olhar do investigador. Na análise de Vesentini

ambos os pontos de vista têm um pouco de razão e que no final das contas o correto é uma síntese, um meio termo. Ou seja, as regiões existem e não existem concomitantemente, são e não são produtos da nossa imaginação. Elas evidenciam com clareza a validade tanto do realismo quanto do idealismo, ou melhor, a necessidade de superar esses opostos, de transcendê-los numa síntese que os inclua (2012, p. 14).

O conceito de região da ciência geográfica é caminho metodológico para teorizar a região turística e a regionalização no turismo (Programa de Regionalização) que surge como incentivo à atividade no Brasil. As regiões turísticas são funcionais, regiões de planejamento setorizado. Podem extrapolar municípios, estados e até países, sendo os municípios as menores unidades que compõem as regiões turísticas e os limites do agrupamento correspondem aos limites político-administrativos. A diferenciação regional, explicam Silva *et. al*:

É a síntese têmporo-espacial das diversificadas combinações entre as dimensões biogeofísicas, sociais, culturais, econômicas e políticas que ocorrem em uma determinada parte da superfície terrestre definida como região, ou seja, uma área que apresenta características distintas de outras áreas, em geral demonstradas com base em critérios de homogeneidade (regiões naturais, regiões culturais), funcionalidade (regiões funcionais urbanas, regiões polarizadas, regiões agrícolas, regiões industriais, regiões turísticas, etc.) e de intervenção (regiões de planejamento) (2008, p.15).

São diversas as definições de região a partir dos critérios priorizados e das visões de mundo. A nomenclatura das regiões turísticas é definida a partir de elementos estruturadores relacionando, por vezes, a divisão política administrativa com a unidade geomorfológica ou com aspectos da cultura ou ainda com atividades produtivas, por exemplo: Chapada da Diamantina (Bahia), Microrregião das Hortênsias formada por Canela, Gramado, Nova Petrópolis, Picada Café, São Francisco de Paula (Rio Grande do Sul). Ou seja, as denominações das regiões turísticas no Brasil retratam diferentes aspectos.

Na oferta turística são incorporados atributos naturais e a produção cultural das regiões (artesanato, gastronomia, modos de ser e fazer), além dos equipamentos e serviços turísticos. Os produtos turísticos integram esses aspectos

físicos naturais e sociais e buscam valorizar os atributos das regiões conferindo-lhes identidade e imagem positiva. Identidades regionais são utilizadas como atrativos no *marketing* turístico, porém, geralmente, vinculadas ao limite político-administrativo: estado, região, país. Particularidades e diferenciações também têm papel importante no processo de elaboração da imagem dos lugares.

A regionalização no turismo reforça a aposta na complementaridade entre diferentes municípios e na polarização com os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. A noção de interdependência entre as regiões e dentro de uma região é importante no desenvolvimento regional por meio do turismo.

Duarte (1980) enfatiza que na retomada da regionalização no período entre 1964 e 1975 a abordagem regional discute região, regionalização, planejamento regional e desenvolvimento. A região funcional torna-se a base para operacionalizar as estratégias de desenvolvimento. Na concepção de Duarte (1980, p.25) regiões “são espaços em que existe uma sociedade que realmente dirige e organiza aquele espaço. Que tem atuação sobre o mesmo, ainda que seja uma atuação associada a interesses de outros espaços ou de certos grupos sociais [...]”. Ao abordar regionalização e totalidade social, considerando espaço como produto da sociedade, o conceito de região para Duarte (1980) contribui no entendimento da totalidade social e da organização do espaço.

Região leva à regionalização, processo de identificação e delimitação das regiões. Neste estudo parte-se da epistemologia de região na Geografia para a região turística definida como base espacial da política de turismo, categoria que carrega diferentes elementos dos conceitos de região na Geografia, às regiões turísticas definidas como áreas de intervenção dos governos na regionalização do turismo para se chegar aos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional do Ceará. O espaço denominado região turística é espaço de planejamento e intervenção. A delimitação da região turística pode envolver diferentes abordagens geográficas, nelas permanecem as contradições do modo de produção capitalista, o desenvolvimento desigual entre e dentro das regiões e a função turismo como elemento chave em análise.

A região turística no Programa de Regionalização é objeto de intervenção, é uma forma de organizar o espaço turístico. Configura-se como fração do espaço, remetendo à noção de escala, que pode ser contínua ou não. São características-chave das regiões turísticas (MTur, 2013, p.65): unidade geográfica lógica, existência de atrativos turísticos significativos, acesso ou possibilidade de provisão de acesso, rede de transporte interno, existência de infraestrutura, serviços e equipamentos turísticos ou possibilidade de seu desenvolvimento e administração passível de ser planejada e gerida.

A região é um nível de análise do território no qual se dão relações de poder e à qual é atribuída especificidade funcional cuja identificação remete às questões de oferta e demanda turística. No Ceará, as denominações das regiões turísticas referem-se, principalmente, aos elementos naturais: serra, sertão, litoral. Mas a região turística é também uma região plano, espaço para intervenção e região funcional, fruto de classificação que divide o espaço em função do vetor turismo.

Sob o ponto de vista de Lozato-Giotart (2003)⁵⁹ a região turística é um espaço funcional que imprime sua imagem ao conjunto natural e humano mais ou menos homogêneo e contínuo. O autor (2003) considera que os espaços turísticos regionais podem corresponder ou não aos limites administrativos e que é somente a partir de significativa frequência turística que se pode falar de região turística. Explica que se a concentração dos turistas, embora numerosos, se dá em um único ponto, o critério estatístico não parece conferir a denominação de região turística. Para ele, a região turística se define a partir do momento no qual a organização dos transportes, dos serviços e da economia em geral, é em parte ou totalmente devida ao impacto dos fluxos, da frequência e dos núcleos receptores próprios à função do turismo.

A definição de Lozato-Giotart estabelece como critério o protagonismo do turismo e vincula a concepção de região turística à demanda turística não concentrada, mas significativa. Lozato-Giotart (2003) desenvolve algumas tipologias de região ou de espaço turístico regional a partir do grau de intensidade dos núcleos receptores e das atividades, dividindo-os em espaços turísticos regionais fortemente

⁵⁹ As citações e paráfrases referentes à Lozato-Giotart (2003) são traduções livres feitas pela autora da tese.

polarizados, aqueles que oferecem forte concentração de núcleos receptores com relativa continuidade geográfica do fenômeno turístico, os espaços pouco ou não polarizados e as periferias turísticas, destinos distantes dos centros emissores.

Assim, diferentes níveis e relações entre as regiões, localização dos núcleos receptores com relação aos emissores, mobilidade dos fluxos são levadas em conta. A polarização remete às teorias de desenvolvimento regional, pondo em jogo a capacidade dos núcleos de exercerem centralidade. No Ceará, as regiões turísticas dos destinos indutores Fortaleza, Aracati e Jijoca de Jericoacoara são fortemente polarizadas por Fortaleza, Canoa Quebrada e Jericoacoara, respectivamente. Lozarto-Giotart (2003) menciona que é complexo definir os critérios que servirão de base para estabelecer uma região turística. Parte-se assim da região natural, porém o aproveitamento do atrativo no turismo leva à produção de espaço turístico e modifica a paisagem, imprime nova territorialidade. A região torna-se região turística.

Lozarto-Giotart (2003) ao estabelecer as tipologias privilegia os aspectos geográficos, recorre à função hoteleira, ao número de turistas, ao índice espacial regional de frequência turística obtido por meio do número de turistas por km² por ano e à organização do espaço regional. Considera que a aproximação geográfica dos espaços turísticos permite a tipologia espacial nem sempre evidente e nem sempre possível por meio da História, Economia ou Sociologia. Evidencia que não se trata de regiões turísticas que correspondam aos limites administrativos, mas de regiões de desiguais extensões e intensidades, com hierarquização possível do ponto de vista qualitativo e/ou quantitativo. O autor reconhece que em países turistificados como França, Itália, Espanha, Tailândia pode-se constatar a predominância evidente de grandes polos ou regiões turísticas. A tipologia é centrada nos núcleos ou regiões receptoras de turistas.

Atrações e facilidades são as associações espaciais que Pearce (1989, p.262) relaciona à região. O autor (1989) menciona ainda “em termos físicos um trecho de costa, sistema hidrográfico ou área montanhosa.” E “em termos administrativos, especialmente quando o turismo faz parte de uma estratégia regional de desenvolvimento.”

Vera Rebollo et al (1997, p.59) ao estudarem os elementos básicos do turismo como fenômeno espacial destacam o conceito de região turística na caracterização do espaço turístico e também externam a dificuldade da sistematização das formulações de região. Mencionam a proposição de Lozartot-Giotart (1987) e ainda a de Smith (1989) que sugere três tipos de regiões: aquelas onde existe atividade turística, as regiões homogêneas e as funcionais. Consideram que na prática é comum se territorializar a informação na escala regional, descendo a níveis menores como a unidade administrativa, ou ainda, utilizar a própria região político-administrativa como região turística.

Coriolano e Silva (2005, p.129) mencionam que “na conjuntura política atual, o interesse pela realidade regional predomina sobre a nacional como forma de resistência às imposições do mercado global.” No contexto globalizado a formação de grupos regionais assume grande importância. Corrêa avalia que no capitalismo:

as regiões de planejamento são unidades territoriais através das quais um discurso de recuperação e desenvolvimento é aplicado. Trata-se, na verdade, do emprego, em um dado território, de uma ideologia que tenta restabelecer o equilíbrio rompido com o processo de desenvolvimento. Este discurso esquece, ou a ele não interessa ver, que no capitalismo as desigualdades regionais constituem, mais do que em outros modos de produção, um elemento fundamental de organização social. Em muitos casos, a ação decorrente do planejamento regional proporcionou relativo progresso e maior integração da região ao modo de produção capitalista, quer dizer, a região sob intervenção planejadora passa a ficar sob maior controle do capital e de seus proprietários (1990, p.49).

Região como totalidade e conjunto de menores “porções do território com indicadores naturais, econômicos e culturais similares, que se compõe de porções menores, cada uma com função específica. É um espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e trabalha de forma integrada” (CORIOLANO; SILVA, 2005, p.111).

A despeito dos critérios para definir regiões turísticas a criação das regiões turísticas tem como objetivo a delimitação de área para atuação do Estado. A regionalização do turismo “é um modelo de gestão de política pública, descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões (MTur, 2007, p.27). No PRT:

Chegar à idéia de região significa mudar o modo de pensar. Significa passar a olhar o território não apenas por suas características históricas, ambientais e culturais locais, mas passar a ver esses aspectos em inter-relações complexas e interdependentes com outros locais, em redes de cooperação e de esforço coordenado. E, mais que tudo, o espaço territorial é agora concebido como agente de transformação social, deixando de ser visto meramente como um espaço físico. (MTur, 2007, p.27).

Região na regionalização do turismo é maior que a escala municipal e a integração regional é desafiadora e necessária para que a regionalização se efetive para além da delimitação regional. A base para estabelecer a região turística é abrangente, engloba o município que efetivamente tem movimento turístico como aquele que participa com outra atividade. Assim, o Ceará comporta regiões que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento do turismo e diferentes relações são estabelecidas. Agregar atividades é inerente ao desenvolvimento do turismo, direcionar essa capacidade é um desafio e relaciona-se às decisões e ao poder dos sujeitos envolvidos.

Costa Haesbaert (2010, p.157-158) considera que “seja como instrumento analítico, pedagógico ou de ação/intervenção, o conceito de região encontra-se obrigatoriamente mergulhado na relação com outros conceitos, frente ou com os quais ele pode ser mais bem definido.” Esclarece que no conjunto de conceitos em que se insere a região está “sem sombra de dúvida como um de seus principais satélites [...] o conceito de território.” A categoria território enfatiza relações de poder e conflito, e a região turística expressa a territorialidade desenvolvida com a chegada do turismo. Região e território são categorias que têm sido usadas nas políticas públicas como configurações para a gestão, nem sempre observando os aspectos conceituais dessas categorias na ciência geográfica.

A região turística envolve o lazer do visitante que se distancia do cotidiano dos residentes que realizam suas práticas e adotam novas práticas. Essa relação é permeada de conflitos, envolve interesses convergentes e divergentes. Coriolano considera que

a proposta de regionalizar territórios e produtos turísticos respalda-se nos conceitos de região e de território, espaços geográficos de interação do homem com os ambientes, dando origem a diversas formas de organizações sociais e de relações sociedade natureza. A noção de território supõe formas de interação entre organizações sociais, agentes econômicos, representantes políticos e a superação da visão estritamente setorial de desenvolvimento econômico. Para os residentes das comunidades receptoras de turismo não basta apenas a terra para sobrevivência, precisam do território, ou seja, do domínio e controle das atividades realizadas em seus espaços (2009, p.84).

As regiões turísticas são testemunho de muitas decisões tomadas em escala global. As relações entre visitante e visitado são marcadas pelo poder daqueles que podem mover-se diante daqueles que recebem. Souza (2006, p.87) esclarece que território é “*campo de forças*”, uma *teia* ou *rede de relações sociais* que a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um *limite*, uma *alteridade*.” Acrescenta que as territorialidades podem ser flexíveis, como os territórios da prostituição, tráfico de drogas. Coriolano e Silva (2005, p 25) definem território como o “espaço de relações e disputas de poder, entre os que detêm o capital e os que vendem sua força de trabalho.” Com a chegada dos fluxos turísticos vários serviços são criados, infraestruturas são instaladas, ao cotidiano das cidades pequenas, médias ou grandes somam-se o vaivém dos turistas cria-se nova territorialidade.

Dá-se assim a criação do território turístico que “ocorre quando o lugar torna-se recurso capaz de gerar relações turísticas, ocorre o uso do espaço, formando territorialidades.” (CORIOLANO e SILVA, 2005, p.26). Os territórios turísticos reúnem a um só tempo o lugar das estratégias para o capital, do espetáculo e do embevecimento dos visitantes e das resistências dos residentes (CORIOLANO; SILVA, 2005, p. 159). Dessa forma, analisar territorialidade demanda a “apreensão das relações reais recolocadas no seu contexto sócio histórico e espaço-temporal” (RAFFESTIN, 1993, p.162). Andrade admite que:

A expressão *territorialidade* possa vir a ser encarada tanto como o que se encontra no território, estando sujeita à sua gestão, como, ao mesmo tempo, o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se em um Estado (ANDRADE, 2004, p.20).

São várias as territorialidades nas regiões turísticas e o protagonismo dos agentes do turismo não é o mesmo nas regiões, entretanto, a concepção da regionalização no Programa Federal tem objetivos ambiciosos e define que a regionalização no âmbito do PRT representa:

Transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local, regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada. Para implementar esse modelo é necessária a organização de um espaço geográfico em regiões, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística. O que se percebe é que todo projeto de desenvolvimento local ou regional desencadeia novas relações sociais e políticas, além de um processo de reconstrução e de uma nova apropriação do território. O ordenamento territorial, articulado nesses novos moldes e convencionado a partir dos interesses coletivos da região, deve apresentar-se como sustentável e emancipador, ou seja, deve promover a inclusão econômica, social e cultural. Com o turismo não seria diferente. (MTur, 2007, p.27).

A apropriação dos territórios pelas atividades ligadas ao turismo direta e indiretamente desencadeia territorialização, desterritorialização e reterritorialização. E para que os interesses coletivos da região possam ser identificados exige que haja uma representação por parte dos sujeitos locais, como afirma Costa Hasbaerth (2005, p.12) “a produção da diferença, seja como forma de resistência (conservadora ou progressista), seja como forma de vinculação ao mercado, também se difunde com muita ênfase.” Diz o autor (2005, p.12):

Uma regionalização e uma análise regional que se prezem devem envolver, sem dúvida, pelo menos, estas três grandes problemáticas: o aumento das desigualdades (sócio-econômicas) e a precarização da “inclusão” sócio-territorial, a constante (re)produção e/ou (re)invenção das diferenças culturais (e das identidades), a crise de gestão (ou de “governança”), principalmente através da reconfiguração do poder do Estado e dos novos movimentos sociais, e a crescente importância da chamada questão ambiental.

A reconfiguração do poder Estado por meio das instâncias de governança é um dos alicerces para mudança no paradigma de desenvolvimento do turismo.

Costa Haesbaert (2010, p.186) ao priorizar a região como “arte-fato” sinaliza como questões mais relevantes na abordagem regional as que dizem respeito “às múltiplas formas de des-articulação diferenciadora do espaço [...] e dos diversos sujeitos que “de fato” o constroem.” Assim a questão não se limita a “problematizar a diferenciação/des-equalização espacial a partir de métodos de análise e classificação, mas também a partir da ação concreta que produz essa diferenciação com base nas distintas articulações sociais do espaço, ou seja, para além do restrito âmbito acadêmico, a regionalização adquire também claras implicações político-sociais” (COSTA HAESBAERT, 2010, p. 187).

Nesse sentido, são observadas à luz das teorias diferentes articulações e particularidades na forma de desenvolver o turismo que não dizem respeito apenas ao tipo de oferta turística: *resorts*, hotéis ou pousadas, e localização: em região de litoral ou de serra. A diferenciação se dá também na forma de organização, compare-se o turismo de boa parte do Brasil com as iniciativas de turismo rural da Acolhida na Colônia em Santa Catarina, no litoral cearense em Curral Velho/Acaraú, Ponta Grossa/ Icapuí, no Conjunto Palmas em Fortaleza, no turismo comunitário desenvolvido pela Fundação Casa Grande em Nova Olinda. Articulações locais e regionais permitiram o desenvolvimento de iniciativas que tendem a fugir da lógica capitalista e a orientar a produção do espaço de outra forma.

Para o desenvolvimento do turismo interessam as particularidades, as complementaridades e as diferenças entre as regiões. Haesbaert (2010, p.16) considera que “uma das áreas que, sem dúvida, mais tem estimulado o olhar sobre a diversidade territorial, através da valorização e/ou recriação da diferença (‘quando não do exótico’), é o turismo, um dos setores mais dinâmicos da economia contemporânea.” Fazem parte da motivação dos fluxos turísticos tanto as diferenciações quanto as homogeneizações, há aqueles que procuram *resorts*, há aqueles que se interessam pelo turismo *autrement* como dizem os franceses (ESKÉNAZI, 2008), investigado por Coriolano (2006) como turismo alternativo ao modelo standardizado.

Castro (1992, p 32) considera que “a escala regional de análise continua sendo largamente utilizada e a região permanece como uma escala de análise de inegável valor heurístico.” E que “pesquisas voltadas para a dimensão espacial têm resgatado a região, enquanto espaço diferenciado, especialmente sob a ação do capital, embora seu possível papel diferenciador de relações sociais e políticas ainda seja questão polêmica (CASTRO, 1992, p 68).

A definição de regiões, de fóruns regionais e roteiros turísticos no Ceará e em outras Unidades da Federação do país é anterior ao Programa de Regionalização do Turismo – PRT, mas enquanto orientação da política federal é inovação na gestão do turismo. De acordo com o MTur a regionalização:

Partiu da observação de um fenômeno que vinha ocorrendo, em diferentes níveis de organização e com resultados também diferenciados, em vários estados brasileiros. Os roteiros turísticos, em alguns casos, extrapolavam as fronteiras dos municípios e até mesmo dos estados, seguindo critérios peculiares a cada contexto. (MTur, 2007,p.19).

A regionalização tem diferentes inserções nos planos nacionais de turismo. No Plano Nacional 2003-2007 se insere no Macroprograma Estruturação e Diversificação da Oferta Turística. A regionalização é ratificada na Lei Geral do Turismo n.º 11.771/08, de 17 de setembro de 2008 como um dos princípios constitucionais.⁶⁰ O MTur propõe a regionalização e auxilia as Unidades da Federação, investe recursos financeiros realizando seminários para auxiliar no entendimento e na implantação do Programa. Foram repassados R\$ 5.098.742,55 (cinco milhões, noventa e oito mil, setecentos e quarenta e dois reais e cinquenta e cinco centavos) para 26 Unidades da Federação⁶¹ para implantação do Programa de Regionalização (MTUR, 2009). Ao Ceará foram destinados R\$ 200.629,00 (duzentos mil, seiscentos e vinte e nove reais), a contrapartida do Estado foi de R\$ 39.967,00 (trinta e nove mil reais, novecentos e sessenta e sete reais (MTur, 2009, p.15). Concretizar a regionalização envolve continuidade com o financiamento de ações de interesse regional que demandam recursos técnicos e financeiros, os seminários são apenas pontos de partida.

No Plano Nacional do Turismo 2007-2010 a regionalização é um macroprograma composto pelos Programas: Planejamento e Gestão da Regionalização, Estruturação dos Segmentos Turísticos, Estruturação da Produção Associada ao Turismo e Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo (MTur, 2007, p.25-26). No Plano Nacional do Turismo 2013-2016 a regionalização é parte da política estratégica que norteia o desenvolvimento turístico no Brasil e é resultado de um processo de planejamento descentralizado e compartilhado.

⁶⁰ “A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável”.

⁶¹ O estado de Alagoas não consta. Programa de Regionalização do Turismo. 5 anos da Regionalização como política de desenvolvimento do turismo nacional. MTur, (2009, p.15).

A avaliação recente do Programa aponta para a necessidade de novos desafios, notadamente no que diz respeito à construção de uma estratégia de fortalecimento e posicionamento do turismo, a partir da organização das regiões numa abordagem territorial aliada à gestão descentralizada numa abordagem institucional e empresarial, para o desenvolvimento e a integração do turismo no Brasil. Reconhecer o espaço regional e a segmentação do turismo, construído e implementado pelos próprios atores públicos e privados nas diversas regiões do país, constitui uma estratégia facilitadora do desenvolvimento territorial integrado (MTur, 2013).

Dessa forma, o Ministério do Turismo dá continuidade ao Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, “apoando ações de fortalecimento institucional, promovendo o planejamento, a qualificação e práticas de cooperação entre os diferentes atores públicos e privados, na busca da competitividade dos produtos turísticos nas regiões” (MTur, 2013).⁶²

A regionalização como proposta pelo Ministério do Turismo surge quando se desenvolvia no país o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, estratégia iniciada nos anos 1990. No entanto, apesar do PNMT apresentar casos de sucesso: Bezerros/PE, Bonito/MS, Brotas/SP, Cáceres/MT, Ipojuca/Porto de Galinhas/PE e Parintins/AM¹, algumas Unidades da Federação não conseguiram concluir todas as fases previstas. O PNMT obteve seu percentual de êxito, mas muitos municípios não fizeram funcionar o Conselho Municipal de Turismo e nem o Fundo Municipal do Turismo previstos na implantação do Programa. O país não conseguiu inventariar a oferta turística, por meio do Projeto Inventário da Oferta Turística, que é instrumento de planejamento básico e que requer atualização constante. Alguns municípios tiveram planos de desenvolvimento do turismo elaborados, mas entre a elaboração do instrumento de planejamento e a execução dos projetos pouco se avançou. No Ceará, foram elaborados Planos de Ação Turística no final da década de 1990 em alguns municípios e muitas das ações previstas não foram executadas. O PNMT contribuiu para ampliar a discussão sobre o tema turismo no Brasil e instigar os municípios a se prepararem para receber apoio financeiro.

Analisando os dois programas como apresenta o Quadro 5, encontram-se algumas semelhanças de forma e de conteúdo: material sobre os programas

⁶² Plano Nacional do Turismo 2013-2016

dividindo-os em fases ou módulos, investimento na realização de seminários para orientar a implantação dos Programas.

Tanto a municipalização quanto a regionalização pregam descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação e definem uma estrutura de coordenação dos Programas por níveis. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT realiza outras oficinas específicas, mas as três fases mencionadas no Quadro 5 compõem a estrutura principal do Programa.

PROGRAMA DE MUNICIPALIZAÇÃO	PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO
Oficina de 1ª fase Conscientização e sensibilização.	Módulos Operacionais: 1. Sensibilização 2. Mobilização 3. Institucionalização da instância de governança regional 4. Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional 5. Implementação do plano estratégico para o desenvolvimento do turismo regional 6. Sistema de informações turísticas do Programa 7. Roteirização turística 8. Promoção e apoio à comercialização 9. Sistema de monitoria e avaliação do Programa. Conteúdos Fundamentais: Ação municipal para a regionalização Formação de redes Turismo e sustentabilidade
Oficina de 2ª fase Capacitação e qualificação dos agentes multiplicadores nacionais, estaduais e monitores municipais. Capacitar e qualificar para a criação dos Conselhos Municipais de Turismo e do Fundo Municipal do Turismo.	
Oficina de 3ª fase Capacitação dos monitores municipais. Capacitar a comunidade para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Turismo.	

Quadro 5: Etapas para implantação dos Programas de Municipalização e de Regionalização
Fonte: Elaborado por FERNANDES, L.M.M, 2012, com dados do MTur.

Com a regionalização a estrutura se torna mais complexa, inclui a gestão regional além da coordenação nacional, estadual e municipal. Como ocorreu na execução do PNMT, foi elaborado material didático com as orientações para execução para o PRT. Além dos módulos operacionais são definidos conteúdos considerados fundamentais: formação de redes, turismo e sustentabilidade e ação municipal para a regionalização. Há conexão com os temas redes e sustentabilidade e ação municipal. Em 2007, foram publicados os Cadernos do Turismo para orientar a implantação do Programa. Esses cadernos foram a base para o Curso de Regionalização a Distância realizado, em 2008, em âmbito nacional. Os cadernos trazem orientação para a realização dos módulos servindo de suporte para todo o

processo de implantação do Programa. Na série Cadernos do Turismo são encontradas ainda orientações sobre o Inventário da Oferta Turística, a Rede Nacional de Regionalização do Turismo, o Salão do Turismo – Roteiros do Brasil e o Sistema de Apoio a Distância do Programa. Esses tópicos são instrumentos de apoio à implementação do PRT. Os cadernos apresentam o conteúdo e a estrutura de funcionamento e orientam a implementação do Programa passo a passo, constituem-se, portanto em suporte colocado à disposição das Unidades da Federação e dos municípios, é a disseminação da informação para a gestão regional no turismo.

A regionalização de territórios para o turismo trabalha a região como instrumento de ação, a proposta de regionalização constitui-se em intervenção política, regionalizar é ato de poder. A regionalização “é um modelo de gestão de política pública, descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (MTur, 2007). Participação, sustentabilidade, integração, formação de redes e descentralização são princípios da regionalização. Gestão coordenada, planejamento integrado e participativo, promoção e apoio à comercialização são as estratégias. No entanto, a cooperação e a integração são hierárquicas.

A região turística é “o espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território” (MTur, 2008). Similaridade e complementaridade reúnem ideias de homogeneidade e de heterogeneidade. As regiões turísticas são formadas por municípios nas quais nem todos precisam possuir potencial relevante para o turismo, assim a complementaridade é o vetor que busca minimizar as desigualdes, agregando municípios com pouca inserção na atividade. Para esses municípios se inserirem, caso não apresentem potencial relevante para o turismo, precisam ter condição de fazê-lo a partir de outra atividade econômica, concepção que coaduna com a ideia do turismo como atividade agregadora e indutora. Para compor a região turística o município é considerado em função da sua atuação na relação com o turismo, definir região turística implica em oferta, mas se relaciona com a demanda, pois é turística em função da presença do turista.

Efetivar a regionalização proposta é complexo, pois envolve vários destinos, depara-se com a autonomia dos municípios, enfrentam-se as limitações da gestão municipal. Regionalizar demanda esforço de negociação e de visão coletiva de médio e longo prazo, depende de intensa concertação entre os sujeitos envolvidos e de organização para pressionar e fazer valer as demandas regionais diante de demandas municipais e/ou aleatórias. Em termos estaduais, os limites político-administrativos dos municípios têm sido os demarcadores das regiões, independente do elemento estruturador que denomina a região.

As regiões são informadas pelos órgãos estaduais de turismo ao Ministério do Turismo. Neste estudo não se reconstrói o processo de definição das regiões turísticas no Ceará pela dificuldade operacional em refazer esse percurso. Reconhece-se *a priori* as regiões estabelecidas o que não descarta análise crítica ao longo da pesquisa. Como as Unidades da Federação desenvolviam a regionalização antes do Programa são usados diversos nomes temáticos e diferentes denominações na compartimentação de áreas: região, região turística, circuitos, pólos demonstrando concepção de planejamento com visão de conjunto e racionalidade para além da questão municipal, no entanto a utilização de diferentes denominações gera imprecisão conceitual. Basso (2007) ao estudar a implantação do Programa de Regionalização do Turismo - PRT no Distrito Federal afirma que

nota-se claramente o uso de categorias e tipologias divergentes e confusas, como, por exemplo, o uso da categoria de região turística, de roteiros regionais, de produtos e arranjos produtivos, com o mesmo significado. Na prática o que se observa é uma simplificação do entendimento da regionalização direcionado à elaboração de um roteiro passível de ser comercializado, voltado ao mercado e respeitando suas regras. (2007, p.9)

Entende-se que o foco da regionalização é a compartimentação na busca da competitividade e que é positivo manter as tipologias que as Unidades da Federação utilizavam, pois há todo um trabalho que antecede a regionalização federal. Fica evidenciada a dificuldade em colocar em prática proposta única para um território tão vasto quanto o Brasil. Em documentos oficiais encontra-se o uso de região e de pólo denotando confusão conceitual. No Programa de Regionalização a região turística é base territorial e regionalizar significa:

Olhar além do município, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada. Propõe-se olhar a região, e não mais o município isolado. Essa visão se alinha a tendências internacionais que buscam um maior aproveitamento dos recursos financeiros, técnicos e humanos a fim de que se possam criar condições e oportunidades para revelar e estruturar novos destinos turísticos, qualificados e competitivos. (MTur, 2007, p.12).

De acordo com documentos do Ministério do Turismo a integração dos municípios em regiões permite a inserção daqueles que “sempre ficaram à margem da implementação de políticas públicas” (MTur, 2007, p. 19). É a busca da competitividade congregando municípios muito visitados e pouco visitados. Para Dreher e Salini (2009) a regionalização do turismo:

É importante para compor a atratividade regional, pois uma região pode ofertar um número mais amplo de atrativos do que um município sozinho. Isto serve para motivar a demanda turística, insaciável por novidades a retornar para conhecer melhor a região e suas peculiaridades.

Esse raciocínio sustenta a regionalização como estratégia para contribuir na inserção dos municípios com menor participação na atividade turística e no aumento da competitividade. O Programa de Regionalização do Turismo – PRT “propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no País e se constitui no referencial da base territorial do Plano Nacional do Turismo 2007/2010” (MTur, 2007, p.67). No entanto, o desejo e a atuação integrada no Ceará, não raramente, se apresentam muito distantes. A municipalização “ficou pelo caminho” o que esperar com a regionalização que requer a conciliação de interesses diversos envolvendo número maior de sujeitos? A dificuldade na gestão municipal em administrar diferentes interesses no município, se multiplica ao trabalhar conjunto de municípios. Desenvolver a regionalização requer, entre outros fatores, articulação, vontade política e recursos financeiros.

A roteirização, um dos módulos do Programa, integra atrativos, equipamentos e serviços de diferentes municípios, se constitui em estratégia para efetivar a regionalização e revela a preocupação mercadológica, pois prepara produtos das regiões e dos municípios. A esse respeito, Beni (2006a) avalia: “o que temos visto com muita frequência são cenários de roteirização regionalizada em vez de regionalização sustentável do turismo, este sim, o alvo e a meta do governo federal.” O referido autor menciona que:

A roteirização regionalizada pode servir momentaneamente para o marketing de destinos e para ampliar o fluxo turístico para algumas regiões a curto prazo, mas de maneira alguma é o caminho para estabelecer e consolidar o turismo como instrumento de desenvolvimento sustentável (BENI, 2006a, p.32)

Elaborar produtos e comercializá-los é necessário, assim como “orientar a economia para o que dela a sociedade deseja. [...] direcionar a economia em função das minorias dominantes gera problemas para todos” (DOWBOR, 2007, p.19). O Salão de Turismo era outra ação na operacionalização do Programa de Regionalização que funcionava como vitrine para as regiões e seus produtos. A regionalização tem na sua estruturação preocupação mercadológica.

Em julho de 2010, o Ministério do Turismo inicia a avaliação do Programa por meio de processo que envolve os diversos sujeitos ligados à regionalização do turismo no Brasil. A metodologia desenvolvida na avaliação incluiu revisão e análise do acervo documental, construção da linha do tempo, entrevistas em profundidade com informantes-chave, pesquisa por correio eletrônico, observação *in situ*, oficinas e conversas com autoridades e expertos do Programa. Foram entrevistadas pessoas de todas as regiões, representantes de diferentes segmentos como gestores públicos dos Estados e do MTur, entidades, empresários. A pesquisa por correio eletrônico foi realizada com representantes de 14 categorias, inclusive com os grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Para a avaliação foram definidas as dimensões: desenvolvimento do turismo na região turística, estruturação de produtos turísticos, gestão compartilhada do turismo na região e implementação da estratégia do Programa de Regionalização do Turismo.

Na avaliação dos interlocutores estaduais os resultados mais importantes do Programa de Regionalização “estão associados à melhoria da governança nas regiões; melhoria do capital humano; maior destinação de recursos financeiros de emendas parlamentares para o turismo e aumento do fluxo interno de turistas” (MTur, 2010, p.44). As dificuldades principais são: “descontinuidade de gestores e lideranças; escassez de recursos financeiros; pouco envolvimento da iniciativa privada; desarticulação entre as ações e áreas do MTur e perda de foco do Programa a partir da criação dos Destinos Indutores” (MTur, 2010, p.44). Destaca-se que a perda de foco mencionada na avaliação também foi identificada na pesquisa

empírica da tese. Desenvolver ações em duas escalas confunde e sobrecarrega as pessoas, pois as que participam são, geralmente, as mesmas. A avaliação do Programa é iniciativa relevante e, de certa forma, rara, na gestão pública. As fases de avaliação e monitoramento com correção de ações são relegadas no processo de gestão.

Em 2013, o MTur lança “um novo modelo de estruturação e ordenamento territorial para o desenvolvimento do turismo com a conclusão do trabalho de reformulação do Programa de Regionalização do Turismo.” Foram mais de dois anos para reestruturar o programa, concebido para “tornar mais dinâmico o desenvolvimento da atividade turística em âmbito local, [...] reforça o conceito de dimensão regional. Assim, os destinos se integram e se complementam no atendimento ao turista” (MTur, p.13)⁶³. Esse período nos destinos indutores é associado à desmobilização no Ministério do Turismo, pois escasseiam as atividades entre Ministério e grupos gestores.

Na quarta versão do mapa da regionalização, também lançada em 2013, são 302 regiões turísticas com o total de 3.369 municípios. As versões anteriores são dos anos de 2004, 2006 e 2009. Considerado “um dos principais pilares da política de gestão descentralizada e compartilhada, o Programa de Regionalização foi revisitado em 2012, passando a permear todas as áreas do MTur.” É relançado em 2013, “mantendo a concepção estratégica e filosófica, mas incorporando novas ferramentas de gestão e mecanismos de fomento – uma visão mais empresarial, com foco nos negócios” (MTur, p. 20)⁶⁴. Enfatiza-se assim os aspectos econômicos.

Na reestruturação do Programa o MTur utiliza várias estratégias, realiza reuniões e oficinas, e faz consulta pública. São realizados encontros internos, com interlocutores estaduais do programa, gestores e especialistas das macrorregiões, secretários e dirigentes de turismo nos destinos indutores, câmara temática de regionalização, FORNATUR e Conselho Nacional de Turismo. Na consulta pública realizada pelo MTur apenas duas pessoas identificam a entidade que representam como instância de governança (MTur, 2013)⁶⁵, ressalte-se que outras podem ter

⁶³ Ministério do Turismo. Balanço de gestão. Dezembro de 2013

⁶⁴ Ministério do Turismo. 10 anos, Brasília, 2013.

⁶⁵ Programa de Regionalização do Turismo. Diretrizes. Brasília, 2013.

colocado o nome da instância sem mencionar que se tratava de instância de governança.

A reestruturação do PRT é trabalhada em diferentes fóruns, evidencia-se o esforço do MTur, mas esse esforço precisa chegar à região, ao destino sob a forma de interlocução direta com os grupos instituídos (instância de governança regional e grupos gestores dos destinos indutores) tanto por parte do MTur, quanto dos Estados e Municípios para fortalecer o direcionamento de baixo para cima. A condução da discussão precisa ser intensificada nos Estados e nos municípios como condição de avanço da regionalização, pois é onde se dá a concretização da regionalização.

Com o Programa de Regionalização do Turismo - PRT, a regionalização antes restrita à compartimentação assume posição na gestão, embora não funcione a contento. A concepção e o suporte técnico constituem pontos fortes para a efetivação do Programa, mas nem a regionalização, nem a governança preconizadas tem se efetivado no Ceará satisfatoriamente. Apesar de iniciativas de organização regional já existirem no Ceará acredita-se que a regionalização como foi proposta não foi internalizada ainda, por muitos gestores públicos, empresários e lideranças.

A regionalização promovida pelo Ministério do Turismo envolve as instâncias de governança regionais e as locais denominadas de grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento regional. Optou-se neste estudo pela menor escala de análise, assim particulariza-se a governança nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. O grupo gestor é a instância de governança local e a ação local revela a dupla estratégia da regionalização: a região e o município. A unidade local – destino indutor, surge após a região e o roteiro, conforme se pode concluir a partir de documentos do Ministério do Turismo:

Em 2006, como resultado do Programa de Regionalização, foram apresentados, no Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, 396 roteiros turísticos, envolvendo 149 regiões turísticas e 1.207 municípios de todas as Unidades da Federação. Desses 396, 87 foram priorizados pelas Unidades da Federação para obtenção de padrão de qualidade internacional e, conseqüentemente, promoção do alcance das metas do PNT. Assim, o foco de atuação no Ministério do Turismo, em especial, do Programa de Regionalização do Turismo e suas entidades parceiras em âmbitos nacional, estadual, regional e municipal são os 87 roteiros que contemplam 474 municípios de 116 regiões turísticas (MTur, 2008, p. 17-18).

Entende-se que a integração regional propõe coesão e fortalecimento dos municípios, a regionalização não descarta o município. O Programa de Regionalização do Turismo - PRT dedica parte do material didático à ação municipal, no entanto houve mudança no direcionamento da política do turismo do município para região. Há busca em priorizar e territorializar. Inicialmente, os roteiros servem de orientação para a priorização, mas o foco retoma o município enquanto estratégia da regionalização. Questiona-se: o Programa de Regionalização do Turismo - PRT é avanço no processo de gestão, da municipalização para integração regional, é descontinuidade, é proposta prematura, deve ser modelo estipulado nacionalmente ou estratégia de planejamento municipal?

Criam-se regiões em 2004, priorizam-se roteiros em 2006 e com o Plano Nacional de Turismo 2007-2010 é a vez dos destinos municipais com a apresentação dos 65 destinos indutores ao país. Em 2009, completando cinco anos da regionalização foi lançado o 3º mapa da regionalização do turismo: são 276 regiões e 3.635 municípios, sendo que 65 cidades são consideradas destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, entre elas, as capitais do país. O destino indutor realça a figura de um município específico na regionalização: “O que se propõe agora, no Plano Nacional do Turismo – 2007-2010 é a identificação de destinos com capacidade de induzir o desenvolvimento regional entre os 87 roteiros citados” (MTur, 2008, p. 17-18).

Após 10 anos de implantação do Programa de Regionalização do Turismo instâncias regionais e locais no Ceará avançam e recuam. É preciso ainda investir na municipalização e na regionalização, e a governança é ponto relevante. O tema governança é retomado na parte III da tese.

Nem todas as regiões tiveram a indicação de destinos indutores, são apenas 65 cidades do total de 3.369 municípios das regiões inseridas no mapa da regionalização/ 2013, conforme Quadro 6:

MACRORREGIÃO NORTE			MACRORREGIÃO CENTRO-OESTE		
Nº	UF	Destino Indutor	Nº	UF	Destino Indutor
1	AC	Rio Branco	35	DF	Brasília
2	AM	Barcelos	36	GO	Alto Paraíso
3		Manaus	37		Caldas Novas
4		Parintins	38		Goiânia
5	AP	Macapá	39		Pirenópolis
6	PA	Belém	40	MS	Bonito
7		Santarém	41		Campo Grande
8	RO	Porto Velho	42		
9	RR	Boa Vista	43	MT	Cáceres
10	TO	Mateiros	44		Cuiabá
11		Palmas	MACRORREGIÃO SUDESTE		
MACRORREGIÃO NORDESTE			Nº	UF	Destino Indutor
Nº	UF	Destino Indutor	45	ES	Vitória
12	AL	Maceió	46	MG	Belo Horizonte
13		Maragogi	47		Diamantina
14	BA	Lençóis	48		Ouro Preto
15		Maraú	49		Tiradentes
16		Mata de São João	50	RJ	Angra dos Reis
17		Porto Seguro	51		Armação dos Búzios
18	Salvador	52	Parati		
19	CE	Aracati	53		Petrópolis
20		Fortaleza	54		Rio de Janeiro

21		Jijoca de Jericoacoara	55	SP	São Paulo
22		Nova Olinda	56		Ilhabela
23	MA	Barreirinhas	MACRORREGIÃO SUL		
24		São Luís			
25	PB	João Pessoa	Nº	UF	Destino Indutor
26	PE	Fernando de Noronha	57	PR	Curitiba
27		Ipojuca	58		Foz do Iguaçu
28		Recife	59		Paranaguá
29	PI	Parnaíba	60	RS	Bento Gonçalves
30		São Raimundo Nonato	61		Gramado
31		Teresina	62		Porto Alegre
32	RN	Natal	63	SC	Balneário Camboriú
33		Tibau do Sul	64		Florianópolis
34	SE	Aracaju	65		

Quadro 6: Destinos indutores do desenvolvimento turístico regional no Brasil

Fonte: Adaptado por FERNANDES, L.M.M, 2014.

Os destinos são identificados a partir de critérios definidos pelo Ministério do Turismo e levam em conta que inicialmente: “todas as Unidades da Federação e suas capitais devem ser contempladas; cada Unidade da Federação deveria ter no mínimo um e no máximo cinco destinos indutores [...]” (MTur, 2008, p. 18). Esses destinos devem ser capazes de induzir o desenvolvimento regional dos roteiros priorizados e das regiões, assim “serão priorizados para receber investimentos técnicos e financeiros do MTur e serão foco de articulações e busca de parcerias com outros ministérios e instituições [...]” (MTur, 2008, p.18). Hierarquizar e priorizar municípios demanda determinação e força política, nem sempre é tarefa simples. De acordo com o MTur (2008, p.18) vários documentos foram utilizados na escolha dos destinos indutores, entre eles o Plano de Marketing Turístico Internacional - Plano Aquarela, o Plano de Marketing Turístico Nacional – Plano Cores do Brasil e informações coletadas no 1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do Turismo realizado em 2006.

A concepção de destinos indutores encontra respaldo nas teorias de desenvolvimento regional, especialmente, nos pólos de crescimento de Perroux e nos Lugares Centrais de Christaller. O destino indutor é o pólo que vai induzir o desenvolvimento da região por meio do turismo e é o lugar central a partir do qual é gerado o desenvolvimento do entorno. A região estudada a partir do desenvolvimento desigual e como objeto de intervenção tem como representantes Pierre George e Michel Rochefort entre outros, este último defende que:

Determinadas cidades se tornam centros que coordenam e dirigem as atividades de produção. Nesse papel de coordenação e direção, essas cidades asseguram uma série de funções às demais cidades de sua região. As cidades que desempenham esse papel de coordenação e direção são denominadas pólos e, segundo sua hierarquia – em relação às outras cidades que se constituem, também, em pólos de comando e direção – se classificam em pólos regionais, nacionais ou mesmo internacionais (LENCIONI, 2003, p. 142)

Esses polos correspondem às pretensões depositadas nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. A edição de 2013 do índice de competitividade apresenta a seguinte argumentação: “em regiões de desenvolvimento, é muitas vezes desejável estabelecer-se um centro turístico que funcionará como eixo e portão de entrada para várias partes da região (FGV/Mtur/ SEBRAE, 2013, p.65). Os polos do mapa da regionalização do turismo no Brasil (pólos, circuitos) e as regiões e pólos do PRODETUR são conjuntos de cidades. O destino indutor com a função de pólo é um município em particular na região.

Na política nacional de turismo as regiões turísticas podem ser compostas por municípios de um ou mais estados ou de um ou mais países (MTur, 2007, p.28). Os municípios que não são necessariamente turísticos precisam apresentar alguma atividade que os ligue ao turismo o que evoca a centralidade do turismo em um determinado destino enquanto atividade dinamizadora da região e a complementaridade entre os municípios da região e entre regiões. Mas a definição de destinos indutores também estabelece hierarquia, confere destaque a um entre vários municípios o que gera, muitas vezes, mais conflitos. A estratégia de regionalização anuncia que busca inserir municípios menos dinâmicos, mas o investimento é direcionado aos municípios mais dinâmicos da região na expectativa de indução do desenvolvimento regional. Além do estabelecimento de critérios, a exemplo de fluxo turístico e infraestrutura para definir o destino indutor, é importante

saber se esses destinos indutores contribuem para o desenvolvimento da regionalização proposta. De 5.565 municípios no Brasil, 474 na regionalização, são indicados 65 como indutores.

Para explicar os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional instituídos em um segundo momento da regionalização, pesquisou-se região e regionalização para teorizar a concepção da regionalização no turismo e dos destinos e contextualizar os grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.

4.2 Regionalizações do território cearense para o turismo

No Ceará, as regionalizações no turismo remontam aos anos 1970 e têm apresentado diferentes espacializações. No Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC, 1971-1974, de César Cals de Oliveira Filho, menciona-se o potencial turístico do estado e destaca-se “o litoral de Fortaleza, as serras de Ibiapaba, Baturité e Guaramiranga, como também as atrações de natureza mística, de Juazeiro do Norte e Canindé.” (CORIOLANO, 1998, p.60). No governo Virgílio Távora (1979-1982) são seis regiões turísticas e centros isolados, entre eles: Canindé, Quixadá, Quixeramobim, Jaguaribe e Pentecoste. O I Plano Integrado de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Ceará definia, em 1979, como região norte a área que compreende os municípios de Camocim, Acaraú, Ubajara, Ipu e Sobral, integrando litoral e serra, configuração presente na regionalização no turismo estadual dos anos 1990. Eram objetivos do Plano diversificar a distribuição espacial dos fluxos de turistas e promover a operacionalização de roteiros regionais, contemplando regionalização e roteirização (IPLANCE, 1979).⁶⁶

Nos anos 1990 são definidas seis macrorregiões turísticas, verifica-se que exceto a Fortaleza/Metropolitana, as denominações das demais agregam diferentes regiões geoambientais: Litoral Oeste/Ibiapaba, Litoral Leste/Apodí, Sertão Central, Serras Úmidas/Baturité e Araripe/Cariri. Entre as regionalizações dos anos 1990, de 2009 e 2013 apenas a primeira divide todo o estado em macrorregiões turísticas,

⁶⁶ I Plano Integrado de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Ceará.

delimitadas de forma contínua e sem apresentar vazios no território, as demais estabelecem regiões que contemplam municípios de importância regional estando a maior parte envolvida no mercado turístico como receptora.

A regionalização dos anos 1990 destaca núcleos turísticos e núcleos turísticos regionais mostrando hierarquização entre os municípios e lógica de centro polarizador. Apesar da notoriedade turística na época, Jijoca de Jericoacoara não é indicada como centro turístico regional, mas Camocim, cidade vizinha. Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda são identificadas apenas como centros turísticos. As cidades de Fortaleza e Aracati aparecem como centros turísticos regionais, e na região Araripe/Cariri, as cidades de Juazeiro do Norte e Crato. As macrorregiões turísticas da década de 1990 estão ilustradas na Figura 14.

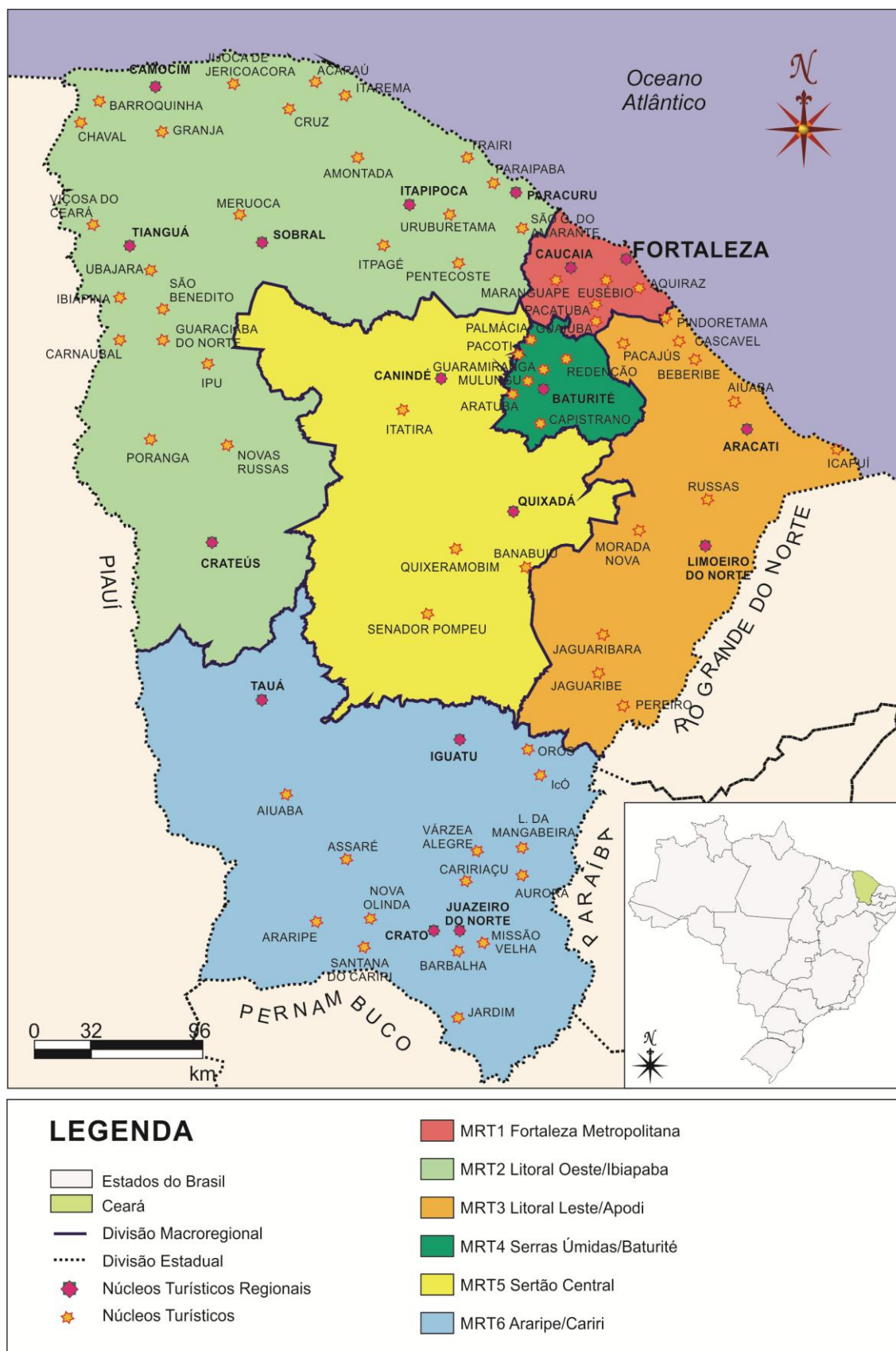
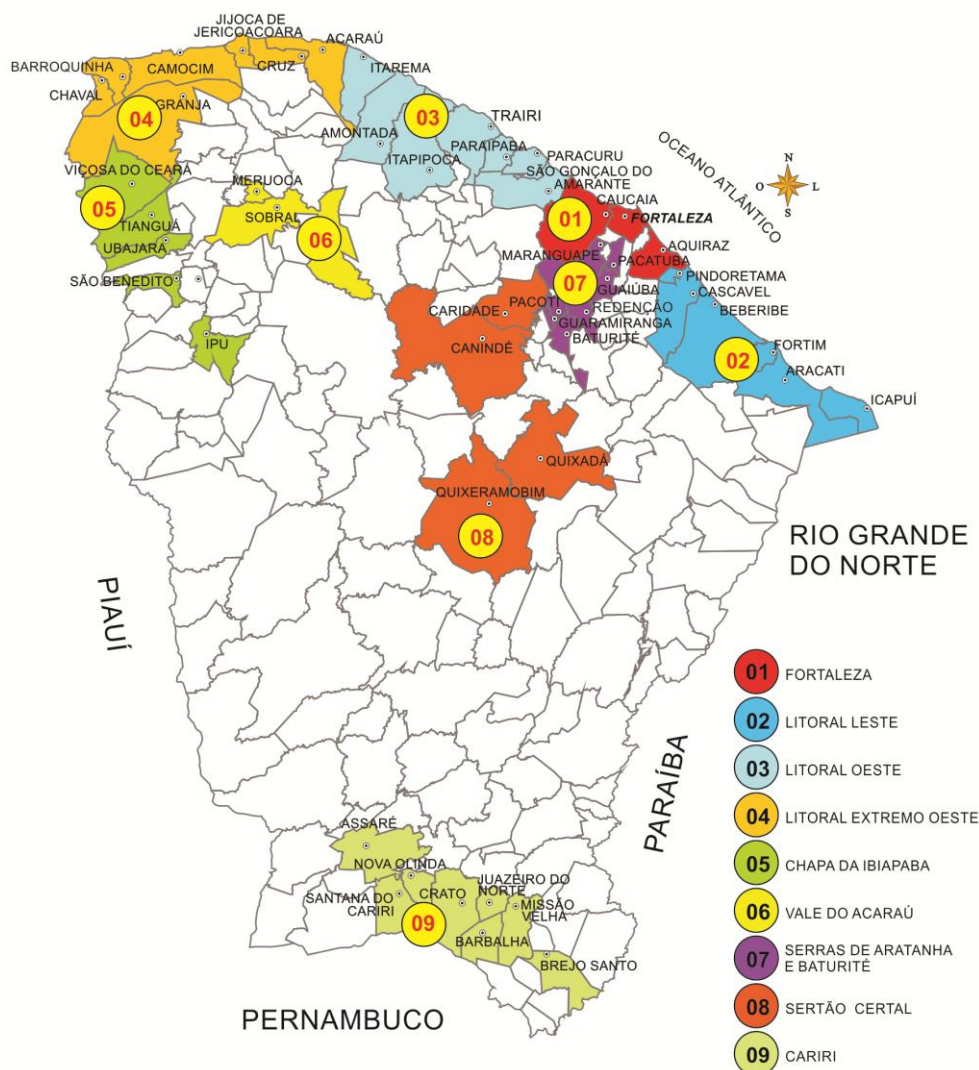


Figura 14: Macrorregiões Turísticas - Principais núcleos regionais e núcleos turísticos
Fonte: SETUR, 1995.

Nas regionalizações (Programa de Regionalização) de 2009 e 2013 nem todas as regiões turísticas são contínuas demonstrando que alguns municípios foram excluídos. Aumenta o número de regiões, mas diminui o percentual do território em comparação ao mapa dos anos 1990, conforme a Figura 15:

Mapa das Regiões Turísticas do Ceará



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria das cidades

Figura 15: Regiões turísticas do Ceará - Programa de Regionalização do Turismo
Fonte: Folder impresso. SETUR/CE, 2009.

Conforme mapa lançado em dezembro de 2013 pelo MTur, as regiões turísticas do Ceará passam de nove para doze. Aumentam os municípios nas regiões Chapada da Ibiapaba e Sertão Central, conforme Figura 16.

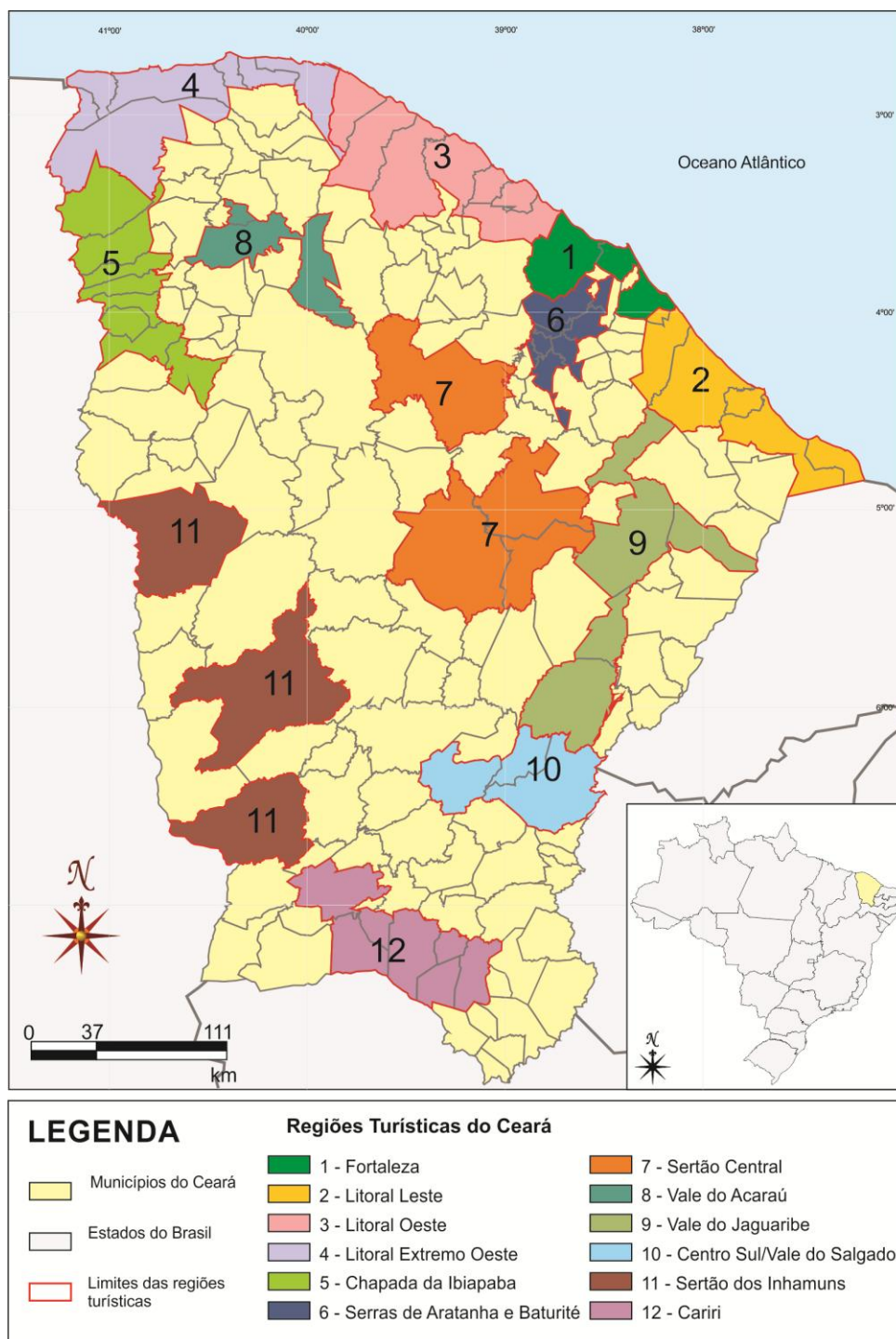


Figura 16: Mapa das regiões turísticas do Ceará/2013

Base cartográfica: IPECE, 2014. **Projeto cartográfico:** BRITO, Rafael.

Organização: FERNANDES, Laura M. M. **Fonte:** MTur, 2013⁶⁷.

O Quadro 7 detalha as regiões turísticas de 2013 e 2009:

⁶⁷ Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/mapa_da_regionalizacao_novo_2013.pdf. Acesso em: 19/dez/ 2013.

Regiões Turísticas do Ceará			
2013		2009	
Região	Municípios	Região	Municípios
Cariri	Assaré, Barbalha, Crato, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri.	Cariri	Assaré, Barbalha, Brejo Santo, Crato, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda , Santana do Cariri.
Chapada da Ibiapaba	Carnaubal, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Ipu, São Benedito, Tianguá, Ubajara, Viçosa do Ceará	Chapada da Ibiapaba	Ipu, São Benedito, Tianguá, Ubajara, Viçosa do Ceará
Fortaleza	Aquiraz, Caucaia, Fortaleza	Fortaleza	Aquiraz, Caucaia, Fortaleza
Litoral Extrremo Oeste	Acaraú, Barroquinha, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Jijoca de Jericoacoara	Litoral Extremo Oeste	Acaraú, Barroquinha, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Jijoca de Jericoacoara
Litoral Leste	Aracati, Beberibe, Cascavel, Fortim, Icapuí, Pindoretama.	Litoral Leste	Aracati , Beberibe, Cascavel, Fortim, Icapuí, Pindoretama
Litoral Oeste	Amontada, Itapipoca, Itarema, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, Trairi	Litoral Oeste	Amontada, Itapipoca, Itarema, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, Trairi
Serras de Aratanha e Baturité	Baturité, Guaiúba, Guaramiranga, Maranguape, Pacatuba, Pacoti, Palmácia, Redenção.	Serras de Aratanha e Baturité	Baturité, Guaiúba, Guaramiranga, Maranguape, Pacatuba, Pacoti, Redenção, Mulungu
Sertão Central	Banabuiú, Canindé, Quixadá, Quixeramobim	Sertão Central	Canindé, Caridade, Quixadá, Quixeramobim
Vale do Acaraú	Meruoca, Sobral	Vale do Acaraú	Sobral, Meruoca
Vale do Jaguaribe	Jaguaribara, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Morada Nova	-	-
Centro Sul/Vale Salgado	Icó, Iguatu, Orós	-	-
Sertão dos Inhamuns	Aiuaba, Crateús, Tauá	-	-

Quadro 7: Regiões turísticas do Ceará 2013 e 2009

Fonte: Elaborado por FERNANDES, L.aura M.M, a partir do Mapa das Regiões Turísticas do Brasil MTur, 2009 e 2013.⁶⁸

⁶⁸ Disponível em:

http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/mapa_da_regionalizacao_novo_2013.pdf. Acesso em: 19/dez/ 2013.

Na Figura 17 são destacados destinos considerados prioritários:

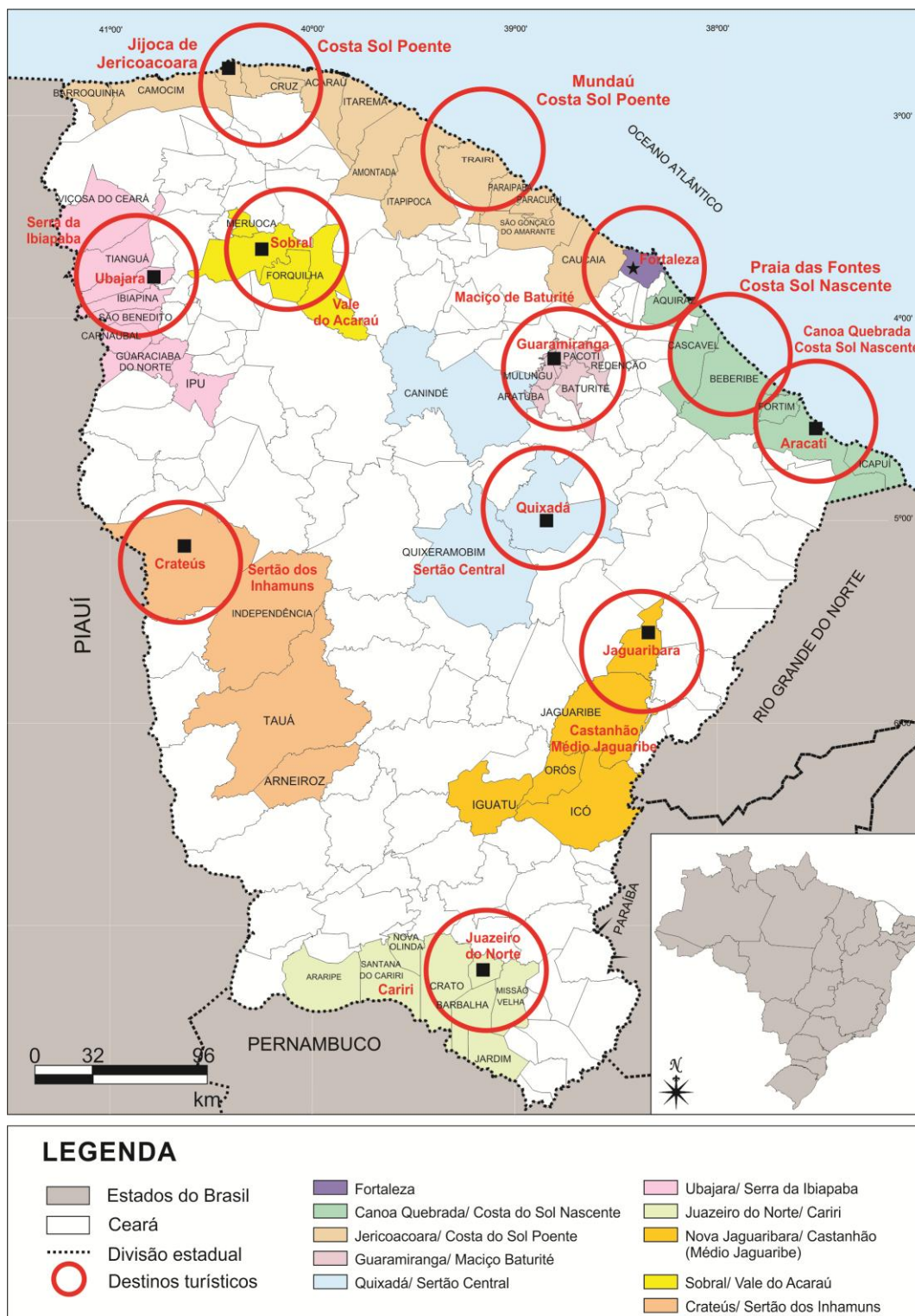


Figura 17: Ceará: regiões e destinos prioritários

Fonte: SETUR, 2009⁶⁹.

⁶⁹ Estudos Turísticos da SETUR Nº 17 - 4ª Edição. Evolução Recente do Turismo no Ceará. Maio, 2009. Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/estudos-e-pesquisas/Evolucao%20do%20Turismo%20no%20Ceara%20Volume%2017.pdf>> Acesso em: 13/jun/2014.

A Figura 17 apresenta outras denominações para as regiões, mas o que se quer destacar é a indicação referente aos destinos considerados prioritários, entre eles os indutores: Fortaleza, Aracati e Jijoca de Jericoacoara. O destino considerado prioritário na região turística do Cariri onde está localizada Nova Olinda é Juazeiro do Norte. As mudanças na configuração regional demonstram que essas regionalizações são historicamente datadas, constituídas e configuradas a partir da funcionalidade e da perspectiva de quem as define. Como explica Castro (1992, p.34):

O exercício do poder público pode inibir ou estimular identidades regionais, assim como forjá-las. Poderíamos dizer que a região é modelada pelas imposições objetivas da natureza e da sociedade, e re-definida pelas imposições subjetivas das relações de poder. Há [...] superposição, no território, de escalas de poder: a da região de identidade territorial e a da região definida pela administração política do território.

As regionalizações são recortes do espaço em determinado recorte de tempo. O turismo não é atividade hegemônica em todas as regiões e nem em todos os municípios, no entanto ao indicar regiões menos competitivas turisticamente, a exemplo das que foram acrescentadas recentemente: Vale do Jaguaribe, Centro Sul/Vale do Salgado e Sertão dos Inhamuns, a regionalização coloca a possibilidade de acessarem os benefícios disponibilizados para a regionalização.

Algumas das denominações das regiões vêm sendo utilizadas desde os primeiros documentos de planejamento e de planejamento do turismo no estado, mas a explicação não é no nível ontológico de espaço vivido, pois as regiões turísticas são agrupamentos de municípios, os limites dessas áreas são político-administrativos. A utilização da base natural é predominante na configuração e denominação das regiões turísticas do Ceará remetendo à Geografia clássica. São unidades geomorfológicas ou aspectos fisiográficos, em particular, que nomeiam as regiões.

Com exceção das regiões turísticas Fortaleza e Cariri as demais são denominadas a partir de aspectos naturais: litoral, chapada, vale, serras e sertão, embora aspectos culturais sejam utilizados pelo *marketing* na construção imagético-discursiva dessas regiões. Como afirma Corrêa (1990, p.46): “ao se definir região para fins de ação e controle, considera-se, alternativamente: o conceito de região

natural [...] o de região geográfica [...]” ou ainda de “uma área vista por um aspecto ao qual se atribui relevância, como uma determinada produção, um suposto problema social, a gravitação em torno de uma cidade dotada de funções regionais, ou pertinente a uma mesma bacia hidrográfica”. Na região do Cariri prevalece a herança cultural, a região localiza-se na Chapada do Araripe, mas a denominação refere-se ao povo *Kariri*⁷⁰. Quanto à Fortaleza, a região recebe o nome da capital que tem origem no forte que dá origem à cidade, inicialmente denominado de Forte Schoonenborch e depois Nossa Senhora da Assunção.

Outra diferenciação de áreas importante no Ceará é a do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR que antecede a política de regionalização federal e utiliza a denominação de pólo para as áreas atendidas pelo Programa. No PRODETUR I (SETUR, 2012, p.53) foram selecionadas como áreas de expansão turística: Caucaia, Fortaleza, Itapipoca, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo do Amarante e Trairi. Em seguida, foram inseridos no PRODETUR II municípios beneficiados ou impactados pelo PRODETUR I. Compõem assim o Polo Costa do Sol os municípios de Aquiraz, Fortaleza, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, Amontada, Itarema, Acaraú, Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Camocim, Barroquinha, Chaval, Granja e Viçosa do Ceará. Os pólos do PRODETUR são conjuntos de municípios que não necessariamente correspondem às regiões turísticas apresentadas nos mapas da regionalização.

O PRODETUR torna-se nacional e adota como base o conceito de área turística priorizada e de polo turístico. A estratégia é estabelecida no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS, documento com a orientação de ser validado pelos Conselhos de Turismo.

Os polos turísticos são uma área geográfica, dentro na qual os turistas desfrutam dos bens, serviços e atrativos disponíveis nos vários destinos que compõem o polo, e são selecionados seguindo os critérios detalhados no Anexo A do Regulamento Operacional (ROP).

A inserção do Estado do Ceará no PRODETUR Nacional tomará como base, portanto, a política de turismo focada no conceito de polos de turismo, que estão detalhados nos PDITS, sendo que cada polo tem o seu PDITS (SETUR, 2012, p.53)

⁷⁰ Índios descritos por Capistrano de Abreu como valentes e resistentes’. Cariri significa tristonho, calado, silencioso. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-colonia/confederacao-dos-cariris/>>. Acesso em: 25/jun/2014.

Para o PRODETUR Nacional foram selecionadas como áreas prioritárias do Programa no Ceará a Chapada da Ibiapaba, o Litoral Leste e o Maciço de Baturité considerados Polos de Desenvolvimento⁷¹. No Manual de Operações do PRODETUR (SETUR, 2012, p.5) consta que:

Percebe-se que a melhor forma de garantir a sustentabilidade da atividade turística no Estado do Ceará tem sido a formação de uma rede de polos de desenvolvimento turístico, interligados entre si. Ou seja, o turismo é uma atividade econômica do Estado do Ceará que, por ter cenários e cotidianos diversificados, não pode e nem deve ser tratada de forma pontual. Deve ser planejada e estruturada visando tal diversidade.

É ampliada a área de atuação do PRODETUR que além do litoral se interioriza significativamente em direção aos denominados pólos da Chapada da Ibiapaba e, Maciço de Baturité o que representa avanço na política de turismo do Ceará. O destino indutor Aracati, no litoral leste, passa a ser beneficiado pelo PRODETUR. São utilizados termos diferentes na compartimentação do território cearense para o turismo, uma específica do PRODETUR, outra da Regionalização (Programa de Regionalização do Turismo). Há ainda utilização do termo pólo com diferentes significados: município e conjunto de municípios.

A prática de planejamento estadual utiliza, principalmente, a região. As macrorregiões de planejamento são referência para as informações do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE agrupando todos os 184 municípios do estado. Essas macrorregiões apresentam áreas que são analisadas sob diferentes aspectos: clima, economia, população. As regionalizações setorializadas - educação, saúde, turismo, por exemplo, apresentam configurações espaciais específicas, portanto diferenciadas. A diferenciação de áreas também é muito utilizada no planejamento e nas ações de promoção turística. A diversificação na unidade região enriquece a oferta turística e contribui na competitividade. Surgem regiões, rotas e caminhos turísticos que atendem à segmentação de mercado.

A atualização do Programa de Regionalização e a publicação do mapa das regiões turísticas do Brasil lançados em 2013 não ocasionam alteração na área da pesquisa empírica da tese, os destinos indutores do desenvolvimento turístico

⁷¹Disponível

http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/prodetur.html. Acesso em: 18/09/2013.

em:
Acesso

regional⁷² no Ceará continuam sendo os mesmos e localizados nas mesmas regiões turísticas, conforme apresenta o Quadro 8:

Região turística	Municípios
Cariri	Assaré, Barbalha, Crato, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda , Santana do Cariri
Fortaleza	Aquiraz, Caucaia, Fortaleza
Litoral Extremo Oeste	Acaraú, Barroquinha, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Jijoca de Jericoacoara
Litoral Leste	Aracati , Beberibe, Cascavel, Fortim, Icapuí, Pindoretama.

Quadro 8: Regiões dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional

Fonte: Elaborado por FERNANDES, L.M.M, 2013.

Com o objetivo de estabelecer relação entre os destinos indutores e índices de desenvolvimento realizou-se pesquisa sobre os índices uma vez que o objetivo do destino indutor é promover o desenvolvimento regional. O interesse não é aprofundar concepções sobre desenvolvimento, tema abordado sob diferentes enfoques: desde sinônimo de crescimento à concepção de Amartya Sen de desenvolvimento como liberdade e de Max Neef de desenvolvimento na escala humana. Pesquisa-se o desenvolvimento nesses municípios com ênfase nos indicadores relativos a emprego e renda haja vista aumentar a qualidade de vida da população por meio da geração de emprego e renda ser uma das justificativas dos projetos públicos e privados para investimento em turismo.

Pesquisou-se o Índice de Desenvolvimento Social de Resultado – IDS-R de 2009 e o Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM de 2010 publicados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE⁷³. O Índice de Desenvolvimento Social de Resultado – IDS-R diz respeito aos resultados em educação, saúde, condições de habitação e nas condições para emprego e renda. O IDS mede a inclusão social por meio de um indicador síntese, o IDS-R, que se refere aos resultados obtidos e o IDS-O a oferta de serviços públicos na área social.

⁷² Destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: são aqueles que dispõem de infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para o entorno e dinamizar a economia do território em que estão inseridos. Relatório Brasil 2011 (MTur, 2012, p.23).

⁷³ Eram os dados mais atualizados quando da realização da pesquisa.

Esses índices variam de 0 a 1: 0,000 a 0,2999 (ruim); 0,3000 a 0,4999 (regular); 0,5000 a 0,6999 (bom); e 0,7000 a 1,0000 (ótimo). O Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM refere-se ao conjunto de 30 indicadores subdivididos em quatro: fisiográficos, fundiários e agrícolas, demográficos e econômicos, de infraestrutura de apoio e indicadores sociais.

Entre os indicadores que compõem os índices destacaram-se aqueles ligados às informações sobre emprego e renda, sendo que no Índice de Desenvolvimento Social de Resultado – IDS-R - 2009 existe a denominação de emprego e renda e no Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM - 2010 emprego e renda estão inseridos nos indicadores demográficos e econômicos. Os índices são voltados para questões básicas, no entanto, corrobora-se com a observação de Sen: “ampliar as vidas limitadas das quais, queiram ou não, a maioria dos seres humanos são prisioneiros por força das circunstâncias, é o maior desafio do desenvolvimento humano no mundo contemporâneo” (1993, p.13).

Foram levantados os resultados globais do Índice de Desenvolvimento Social – IDS de resultado e do Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM e dos indicadores de cada um dos índices que contemplam emprego e renda. Trabalham-se apenas com os melhores resultados, considerados os que equivalem a “ótimo” e “bom”, de modo a identificar se os destinos indutores do turismo alcançam esses resultados. Não havendo município no intervalo que confere “ótimo”, recorre-se ao imediatamente inferior, mas sempre entre resultados enquadrados entre ótimo e bom. Identificados os municípios verifica-se a hierarquia, conforme definido para o trabalho.

Constatou-se que no Índice de Desenvolvimento Social de Resultado – IDS- R não há município na melhor classe (ótimo) assim se trabalhou com resultados classificados como bom, na segunda classe, situação idêntica acontece no indicador emprego e renda, utilizando-se a mesma metodologia. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM, tanto para o resultado global quanto para os indicadores demográficos e econômicos, ou seja, que contemplam o percentual de trabalhadores do emprego formal com rendimento superior a dois salários mínimos foram registrados municípios com resultados ótimo.

Hierarquizando os resultados a partir da participação do município por categorias estudadas (global e por indicador selecionado) obtém-se:

- Na hierarquia 1- município em quatro categorias: Fortaleza.
- Na hierarquia 2- município em 3 categorias: Fortaleza.
- Na hierarquia 3 - município em 2 categorias: Fortaleza.
- Na hierarquia 4 - município em 1 categoria: Jijoca de Jericoacoara e Aracati.

Três dos quatro destinos indutores do desenvolvimento regional alcançaram o nível estabelecido para enquadramento nas hierarquais, conforme pode ser verificado no Quadro 9:

Índice de Desenvolvimento Social de Resultados – IDS- R - 2009		Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM 2010	
Global Bom	Indicador Emprego e renda Bom	Global Ótimo	Indicadores Demográficos e econômicos Ótimo
Destinos indutores Fortaleza Jijoca de Jericoacoara	Destinos indutores Fortaleza	Destinos indutores Fortaleza Aracati	Destinos indutores Fortaleza

Quadro 9: Destinos indutores e resultados globais e dos indicadores que contemplam emprego e renda dos Índices de Desenvolvimento Social – IDS de resultado e do Desenvolvimento Municipal – IDM

Fonte: Elaborado por FERNANDES, Laura M.M., 2014

Apenas Fortaleza alcançou a hierarquia 1, resultado esperado, dado que as políticas, em geral, colocam a capital em posição hegemônica. Os destinos turísticos Aracati e Jijoca de Jericoacoara foram identificados em uma categoria apenas, ambos em categorias de resultado global. Os dados demonstram que esses municípios alcançam certo destaque no cenário estadual, mas que também apresentam deficiências permitindo que se façam questionamentos sobre a capacidade de atuarem na indução de desenvolvimento regional. Apesar de a pesquisa ter tido o objetivo de relacionar os municípios indutores no turismo, verificou-se que além de Fortaleza destacaram-se nos indicadores relacionados ao emprego e renda os municípios de Eusébio, Maracanaú e Horizonte que são associados às atividades industriais, da mesma forma que Aracati e Jijoca de Jericoacoara são associados ao turismo. O município de Nova Olinda não alcança percentuais dos níveis bom e ótimo não sendo inserido na hierarquia estabelecida.

Avalia-se que apesar desta pesquisa se constituir em uma aproximação inicial entre os temas turismo e desenvolvimento nos destinos indutores do turismo, é importante e suscita outros estudos. A tendência no Ceará para realização de pesquisas e geração de informações tanto pelas universidades quanto pelos órgãos específicos de pesquisa como o IPECE abre espaço para que sejam aprimoradas pesquisas sobre o impacto do turismo no estado.

Outro aspecto considerado importante foi pesquisar a existência de experiências de turismo alternativo nos destinos indutores estudados, considerando

que podem contribuir com o desenvolvimento social. Pesquisou-se a Rede de Turismo Comunitário da América Latina – Redturs que envolve destinos de países latino-americanos. No Brasil, a Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário reúne organizações que desenvolvem projetos em 8 estados brasileiros.⁷⁴ O Ceará inserido na rota do turismo convencional conta com experiências de turismo comunitário que “nasce da percepção das comunidades de que não é suficiente fazer a crítica ao modelo de turismo convencional, gerador de segregação sócio-espacial, de concentração de renda e de problemas sócio-ambientais.” Define que é preciso “vivenciar outra lógica de construção da atividade turística. Na contramão do convencional, no turismo comunitário a população local possui o controle efetivo sobre o seu desenvolvimento”.⁷⁵

São iniciativas pautadas na atuação direta das comunidades no planejamento e na operacionalização do turismo. Essa operacionalização não se restringe às visitas conduzidas, engloba pousadas domiciliares, pousadas administradas por associações locais e é consequência de “um projeto maior” de desenvolvimento que inclui o turismo, vinculando-o à valorização do patrimônio natural e cultural, à valorização da terra, ao resguardo e ao exercício dos direitos dos habitantes locais. Entre os destinos indutores estão na Rede Tucum apenas experiências realizadas em Fortaleza, mas em Nova Olinda a Fundação Casa Grande desenvolve o Turismo Comunitário que será comentado ainda nesta seção, mencionadas no Quadro 10:

⁷⁴ Disponível em: <http://www.tucum.org/oktiva.net/2313/nota/147453>. Acesso em: 10/08/2013

⁷⁵ Disponível em: <http://www.tucum.org/oktiva.net/2313/secao/18703>. Acesso em: 09/08/2013.

Município	Comunidade	Descrição
Fortaleza	Centro de Formação, Capacitação e Pesquisa Frei Humberto (MST)	Espaço idealizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Ceará – MST. Alimentação, hospedagem e aluguel de salas para reuniões, contando com auditório e estrutura para eventos de até 200 pessoas.
Fortaleza	Associação Mulheres em Movimento	A organização popular trouxe além de visibilidade, a conquista de importantes direitos como água encanada, a construção de escolas públicas, posto de saúde e, entre outros, um Centro de Cidadania. Experiências de socioeconomia solidária que visam o desenvolvimento humano da comunidade, entre elas o Banco Palmas e a Cozinha Comunitária da Associação Mulheres em Movimento. São as mulheres, apoiadas por suas famílias, quem fazem a gestão do turismo comunitário no Conjunto Palmeiras. Serviços de hospedagem e alimentação. O grupo de turismo mostra os pontos turísticos de Fortaleza e novos espaços de trocas solidárias e participação popular.

Quadro 10: Rede Tucum nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional

Fonte: FERNANDES, L.M.M, com adaptações de textos do site da Rede Tucum na internet.⁷⁶

Verifica-se na metrópole a existência de grupos voltados à outro modelo de desenvolvimento e fora da rota do turismo convencional. A concentração das experiências de turismo comunitário se dá no litoral, região mais procurada por investidores nos ramos turístico e imobiliário e demonstra o enfrentamento ao modo de produção capitalista. Essas experiências acontecem na América Latina e em outras partes do mundo comandadas por grupos que avançam e forçam o compartilhamento de poder no processo de gestão do turismo e, de forma mais abrangente, de gestão dos territórios. São grupos que não aguardam o comando dos governos, geram agenda e experiências alternativas que buscam mudança social e associam desenvolvimento à solidariedade, liberdade. Demonstram que caminhos alternativos são possíveis.

A busca de alternativas de desenvolvimento em substituição ao desenvolvimento econômico gera estudos voltados ao turismo comunitário acrescentando à literatura do turismo essa outra forma de fazer acontecer o fenômeno trazendo contribuições nas áreas de gestão do território, gestão de empresas, planejamento e *marketing*. Esses estudos recentes se juntam aos

⁷⁶ Disponível em: <http://www.tucum.org/oktiva.net/2313/secao/18703>. Acesso em: 09/08/2013.

estudos tradicionais com enfoque econômico e, certamente, influenciarão as áreas ligadas à gestão de territórios, gestão de empresas e gestão de recursos humanos.

Com relação às regiões onde estão os destinos indutores registra-se a hegemonia do Turismo de Sol e Praia nas regiões Fortaleza do destino indutor Fortaleza, Litoral Leste (Aracati) e Extremo Oeste (Jijoca de Jericoacoara) com ocorrência também da prática de esportes ligados ao mar e ao vento, inseridos no turismo de esporte e de aventura (*wind surf* e *kite surf*). O litoral não é somente praia, apresenta traços da cultura expressos no artesanato variado, nos engenhos de rapadura, tapioqueiras e centros de rendeiras. A região do Cariri, onde está Nova Olinda, tem atrativos que permitem o desenvolvimento de vários segmentos e de nichos de mercado, sendo destaque o turismo religioso, o Ecoturismo e o segmento de negócios. O turismo religioso tem como grande expoente o legado de Padre Cícero, destaca-se também na região a Floresta Nacional do Araripe, cachoeiras, sítios paleontológicos e arqueológicos, festas como a tradicional Festa do Pau da Bandeira, o Geopark Araripe e a Fundação Casa Grande. A região tem rica produção artesanal e várias outras manifestações culturais como bandas de pífanos ou pífaros, penitentes, cordel, xilogravura. Essas regiões se destacam com relações sociais fortemente relacionadas ao turismo. A Figura 18 mostra a localização dos destinos indutores do desenvolvimento regional do Ceará:

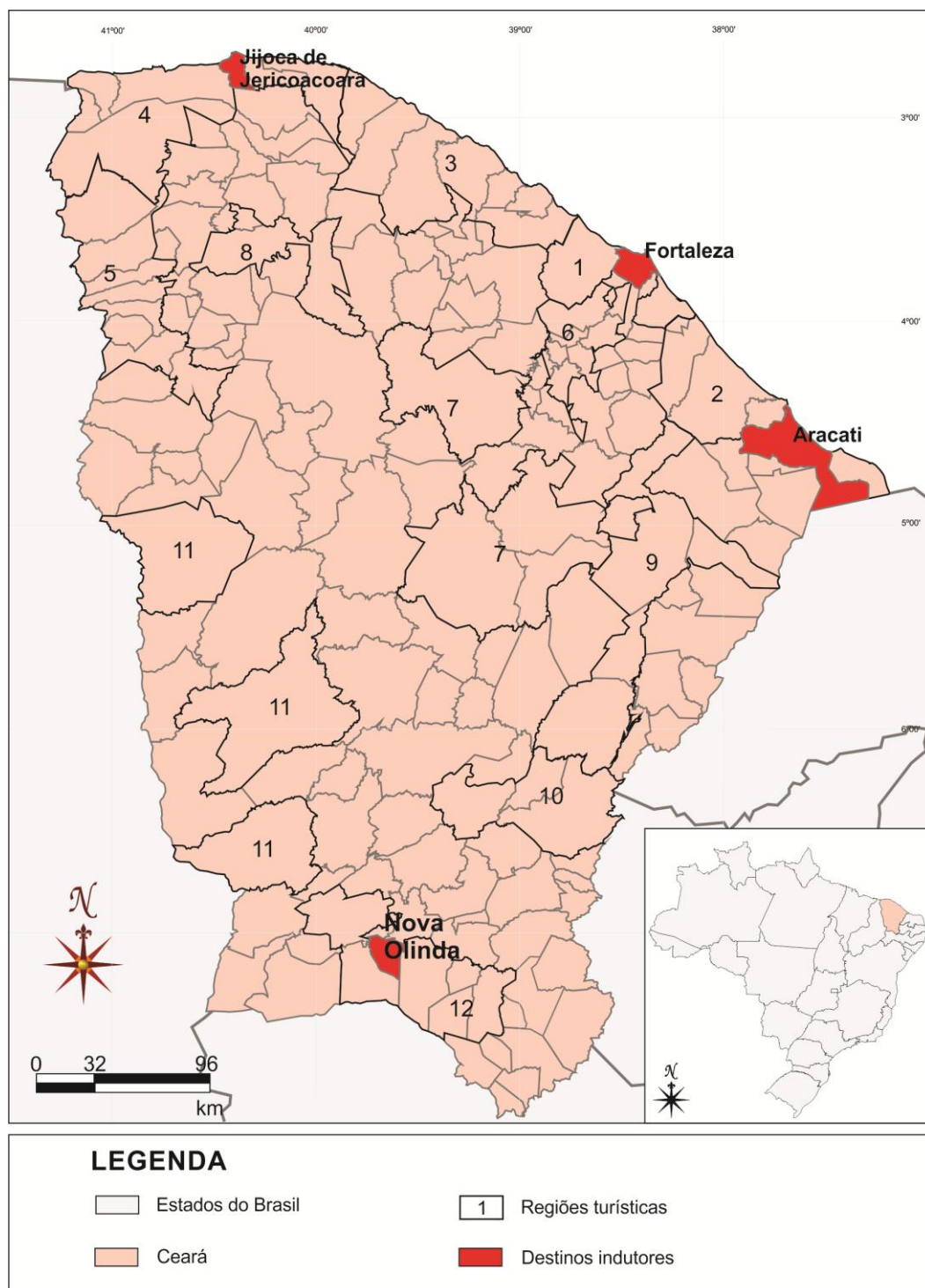


Figura 18: Localização dos destinos indutores do Ceará

Base cartográfica: IPECE, 2014; **Projeto cartográfico:** BRITO, Rafael;

Fonte: FERNANDES, Laura M. M., 2014.

Saliente-se que essas regiões apresentam deficiências de infraestrutura e problemas ambientais. Diagnósticos realizados em vários municípios identificam implicações ambientais (CEARÁ. SCLR, 2004, p.29). Desmatamento, queimadas, lixiviação dos solos, formação de voçorocas, perda de solo, poluição hídrica são

alguns problemas ambientais observados por Silva e Pereira (2005, p. 224-225) provocados por diferentes fatores e em várias regiões do estado. Problemas ambientais existentes e que podem ser e/ou já são agravados pelas ações dos sujeitos do turismo.

Entre os destinos indutores, Fortaleza a capital do estado é uma metrópole em um estado com poucas cidades no interior expressivas economicamente. A capital exerce forte concentração que vem sendo enfrentada com políticas de interiorização. O Quadro 11 apresenta a população dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional:

Destino Indutor	Anos/População	
	2000	2010
Aracati	61.187	69.159
Fortaleza	2.141.402	2.452.185
Jijoca de Jericoacoara	12.089	17.002
Nova Olinda	12.077	14.256

Quadro 11: Evolução da população dos destinos indutores - 2000/2010

Fonte: IBGE/IPECE. Elaborado por FERNANDES, L.M.M.⁷⁷

A população desses municípios cresceu no período 2000-2010. Nova Olinda e Jijoca de Jericoacoara apresentam a menor população e Aracati possui população quatro vezes maior que a de Jijoca de Jericoacoara. Nesse período apenas 21 municípios cearenses tiveram diminuição da população. Há forte concentração populacional na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF que foi ampliada nos últimos dez anos. Em 2000, 41,14% da população do Estado se encontrava na RMF esse percentual aumentou para 42,78% em 2010. O município de Fortaleza representava 29,01% da população total no ano de 2010, em 2000 era de 28,82%. Jijoca de Jericoacoara está entre os municípios que apresentaram maior crescimento nesse período, aumentou tanto a população rural quanto a urbana.⁷⁸

⁷⁷Disponível em:< http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2013/Aracati.pdf> Acesso em: 11/maio/2014.

⁷⁸ No período 2000-2010 o crescimento populacional no Ceará foi de aproximadamente 14%, o crescimento demográfico foi de 1,3% ao ano. A população que era de 7,43 milhões em 2000 passou a 8,45 milhões em 2010. A população urbana do estado do Ceará aumentou em aproximadamente 1,03 milhões de pessoas e a população rural diminuiu, são 9.519 pessoas a menos confirmando um

A participação do setor de serviços na composição do Produto Interno Bruto - PIB desses destinos é majoritária, como acontece no estado do Ceará de maneira geral, conforme Quadro 12.

PIB por setor % 2010	Destinos Indutores			
	Aracati	Fortaleza	Jijoca de Jericoacoara	Nova Olinda
Agropecuária	12,86	0,11	7,68	7,37
Indústria	25,18	21,27	13,61	22,96
Serviços	61,96	78,62	78,71	69,67

Quadro 12: PIB por setor 2010

Fonte: IBGE IPECE. Elaborado por FERNANDES, L. M.M.⁷⁹

Os destinos indutores do Ceará apresentam particularidades e similaridades. Passam por processo de produção do espaço resultante da forma global de produção do turismo, com iniciativas que assinalam também formas singulares e alternativas, assinalando dinâmicas contraditórias. Grosso modo, traço comum nesses destinos é a forma como se dá a urbanização brasileira contemporânea com “caráter espontâneo e anárquico. As cidades crescem de forma caótica exigindo ações posteriores de ordenamento no que tange à dotação de equipamentos básicos (como os de eletrificação e saneamento) (MORAES, 2007 p.59). Quanto à oferta hoteleira nas regiões dos destinos indutores, Fortaleza está em primeiro lugar em número de estabelecimentos hoteleiros, a região litoral leste em segundo, na qual destaca-se Aracati, seguida do litoral oeste com destaque para Jijoca de Jericoacoara. No Cariri, destaca-se Juazeiro do Norte com 38 e Crato com 13 meios de hospedagem. O destino indutor Nova Olinda conta com 8 pousadas domiciliares⁸⁰ e um meio de hospedagem convencional.⁸¹

Em Fortaleza, o turismo se desenvolve a partir dos anos 1970 quando a cidade já é capital do Estado. O processo de metropolização de Fortaleza é reconhecido em 1973 com a criação da região por lei federal. Concentradora de

processo de migração da população do campo para as cidades. O crescimento não foi uniforme. Os municípios mais populosos do Ceará. São Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú e Sobral.

⁷⁹ Disponível em: < http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2013/Aracati.pdf >

Acesso em: 11/maio/2014.

⁸⁰ Dados obtidos durante pesquisa de campo em 2013.

⁸¹ Dados da oferta hoteleira. SETUR-CE, 2014.

capital, Fortaleza é o principal pólo de desenvolvimento do estado e uma cidade muito desigual socialmente. A dinâmica econômica está pautada na terceirização, “a área industrial vai cada vez mais se descentralizando em direção aos outros municípios da região metropolitana, principalmente Maracanaú, Caucaia e Eusébio” (BERNAL, 2004, p 153). A expansão e acumulação capitalista na RMF se dão menos pela industrialização e mais pelo capital comercial e bancário, com base produtiva frágil e sem dinâmica (BARREIRA, 1992, p.43). A cidade cresce, se verticaliza, conforme Figura 19, diversificam-se as opções de restaurantes, entretenimento e serviços. Fortaleza é espaço de consumo e espaço consumido e o turismo atividade relevante para a cidade que se torna destino nacional, centro receptor e dispersor de turistas.



Figura 19: Orla marítima de Fortaleza

Fonte: Divulgação/SETUR, 2014.

O bairro Centro deixa de ser a área de concentração dos meios de hospedagem, surgem outras centralidades e a Av. Beira-Mar passa a ser o principal corredor turístico da cidade. Valorizam-se as praias, centros de compra como a Av. Monsenhor Tabosa, Centro de Turismo e Mercado Central ilustrado na Figura 20.



Figura 20: Área Interna do Mercado Central, Fortaleza.
Fonte: Divulgação/SETUR, 2014.

Esses dois últimos contribuem decisivamente na afluência de turistas ao Centro estimulados pelo consumo do artesanato e outros produtos regionais. A ideia de integrar a Praia de Iracema ao bairro Centro - área inicial de Fortaleza, motivada pelo Centro Cultural Dragão do Mar, apresentado na Figura 21, não surtiu o efeito esperado, apesar de ser equipamento imponente e qualificar a oferta cultural e de entretenimento da cidade para turistas e residentes.



Figura 21: Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura - Fortaleza
Fonte: Divulgação/SETUR, 2014.

A programação das agências de receptivo, geralmente, vincula o passeio pela Cidade a uma praia, Porto das Dunas – Beach Park e/ou Cumbuco. Há parada para compras no Mercado Central e/ou Centro de Turismo. De modo geral, as agências realizam o chamado *tour* panorâmico incluindo vários pontos turísticos. O acesso a lugares como o Teatro José de Alencar- importante atrativo tombado pelo

IPHAN,⁸² Praça do Ferreira e Museu do Ceará é dificultado pelo trânsito e pouca opção de estacionamento.

A inserção dos destinos indutores **Aracati e Jijoca de Jericoacoara** no turismo apresenta algumas semelhanças: vilas de pescadores que se especializam como núcleos receptores de turistas e se destacam nacional e internacionalmente: Canoa Quebrada e Jericoacoara, respectivamente. Aracati é cidade histórica que divide a visibilidade com Canoa Quebrada e Jijoca de Jericoacoara tem na denominação o nome da praia famosa.

Aracati era uma das principais cidades do estado no século XVIII que obteve grande importância com as charqueadas do estuário do rio Jaguaribe. Localizada a 150 km de Fortaleza, dispõe de oferta de hospedagem, restaurantes e está na quarta posição entre os municípios mais visitados do Ceará, em 2012, recebendo aproximadamente 294.545 turistas⁸³, o que representa 8,37% da demanda turística total via Fortaleza. A cidade possui núcleo urbano sede tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, ilustrado na Figura 22, famoso carnaval de rua e praias muito freqüentadas destacando-se no turismo nacional e internacional Canoa Quebrada que desponta a partir dos anos 1970.



Figura 22: Sede urbana de Aracati

Fonte: Coriolano, 2013.

⁸² Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

⁸³ Demanda turística via Fortaleza. Fonte: Indicadores turísticos 1995-2013. SETUR-CE, 2014.

A vila de Canoa dispõe de mais de 80 meios de hospedagem, 19 restaurantes, 23 barracas de praia⁸⁴, bares, boite, lanchonetes, sorveterias, oferece passeio de *buggy* e jangada. O comércio em Canoa Quebrada é diversificado são lojas de artesanato, confecção, lembranças, decoração, moda praia, supermercado, mercadinhos, caixas eletrônicos, farmácias, entre outros. Foi desenvolvida uma agenda de eventos que inclui além das tradicionais regatas de jangada, eventos relacionados ao cinema, música, entre outros. Na Figura 23 o início da rua principal de Canoa Quebrada.



Figura 23: Rua principal de Canoa, Broadway
Fonte: Coriolano, 2013.

O fluxo de visitantes em Canoa Quebrada movimenta o comércio da cidade de Aracati que participa no abastecimento da vila. Canoa Quebrada conta com Área de Proteção Ambiental – APA que foi criada em 1998. Por ocasião da pesquisa discute-se a mudança da localização e aperfeiçoamento das barracas de praia e a preservação das falésias. Na Figura 24 a praia de Canoa Quebrada com destaque para as falésias e o símbolo do lugar.

⁸⁴ A revista da Associação do Empresário de Canoa Quebrada - ASDECQ. Ano I, N 1.



Figura 24: Falésias e ícone de Canoa Quebrada, Aracati

Fonte: Coriolano, 2013

O destino indutor **Jijoca de Jericoacoara** torna-se município em 1993. Distante 310 km de Fortaleza, recebe em torno de 187.817 turistas, em 2012, aproximadamente, 5 % da demanda turística total via Fortaleza. Jericoacoara, antiga vila de pescadores tem acesso dificultado pelo campo de dunas, conforme Figura 25, mas passa a receber visitantes e se torna um dos destinos turísticos do Ceará mais conhecidos nacional e internacionalmente. Com acesso também pela praia a partir de Camocim e da praia do Preá.



Figura 25: Trecho de acesso à Jericoacoara

Fonte: Coriolano, 2013

Foi desenvolvida na vila ambiência ligada ao Surf e ao Windsurf, conta-se com oferta de serviço para prática desses esportes e escolas para aprendizagem.

Jericoacoara integra a rota das emoções que é composta também pelo Delta do Parnaíba-PI e Lençóis Maranhenses-MA. São realizados eventos e o lugar já foi trabalhado como destino referência no segmento Sol e Praia no Projeto Destinos Referência desenvolvido pelo MTur tendo como um dos produtos a publicação em parceria com SETUR-CE e SEBRAE do catálogo Mundo Jeri – Artesanato com peças produzidas pelas crocheteiras em Jericoacoara. O município conta com mais de 86 pousadas, restaurantes e atrativos como a Lagoa de Jijoca, Vila do Mangue Seco, Pedra Furada e Lagoa de Jijoca. Em Jericoacoara, ilustrada na Figura 26 há ampla oferta de pousadas, restaurantes, bares, sorveterias, lanchonetes, passeios de buggy.



Figura 26: Vila de Jericoacoara. Jijoca de Jericoacoara
Fonte: Coriolano, 2013

Com o turismo surgem novas lógicas, que constroem, destroem, criam e recriam comportamentos e práticas nos núcleos receptores. Em Jericoacoara gera a valorização do trabalho das crocheteiras, em Canoa Quebrada faz da labirinteira uma raridade. No início dos anos 1980 a matéria do *The Washington Post* classificando Jericoacoara como uma das dez praias mais bonitas do planeta contribui na divulgação do lugar apresentado na Figura 27.



Figura 27: Vila de Jericoacoara. Jijoca de Jericoacoara
Fonte: Coriolano, 2013

Em 1984 ocorreu a criação da Área de Proteção Ambiental APA de Jericoacoara e, em 2002, do Parque Nacional de Jericoacoara que contempla boa parte da área da APA com exceção da Vila. Canoa Quebrada e Jericoacoara apesar de terem áreas protegidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC enfrentam problemas de ocupação desordenada e passam por pressões vinculadas à especulação imobiliária. Fonteles (1998) esclarece que a criação da APA de Jericoacoara não se deu para impedir o desenvolvimento, mas com foco no desenvolvimento da região pelo turismo. Entre as várias situações que a comunidade enfrentou uma delas foi a mudança de gabarito máximo de altura das edificações que passou de 4,0m para 7,5m definida no Plano Diretor apesar de contestada por lideranças locais.

Canoa Quebrada em Aracati e Jericoacoara em Jijoca de Jericoacoara, Jeri e Canoa, eram vilas de pescadores que começam a despontar no turismo nos anos 1970 e 1980, Fortaleza não era ainda metrópole. Dos anos 1970 aos anos 2010 muitos turistas vieram ao Ceará, especialmente, para visitar essas localidades. Surgem outras ocupações e interesses: são bugueiros, vendedores ambulantes, vendedores de lojas, arrumadeiras, recepcionistas, garçons. Muda-se a paisagem, muda-se a forma de viver, mudam as relações sociais.

O destino indutor⁸⁵ Nova Olinda está inserido na região turística Cariri, região rica natural e culturalmente, onde se localiza a segunda região metropolitana do estado a Região Metropolitana do Cariri – RMC. A RMC é composta por mais oito municípios: Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Santana do Cariri, Caririaçu, Farias Brito, Missão Velha e Jardim, sendo os três primeiros considerados os principais. A RMC possui população superior a 540.000 habitantes e a cidade de Juazeiro população de 250.000 habitantes.⁸⁶

O destino indutor **Nova Olinda** está localizado a 500 km da capital. Integra o Geopark Araripe com dois dos nove geossítios – áreas de interesse geológico que podem apresentar interesse arqueológico, ecológico, histórico e cultural: a Ponte de Pedra e Pedras Cariri. O município possui ainda atrativos ligados às lendas como a Pedra da Coruja e o Castelo Encantado, teatro e manifestações culturais como a Festa de São Sebastião e a vaquejada. A urbanização de Nova Olinda sede é característica das cidades pequenas do interior cearense, conforme se verifica na Figura 28.



Figura 28: Sede do município de Nova Olinda
Fonte: FERNANDES, LM.M, 2013

⁸⁵ Aqueles que dispõem de infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para o entorno e dinamizar a economia do território em que estão inseridos. (MTur, 2012, p.23).

⁸⁶ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores, 2012. Disponível em :< http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores >. Acesso 15 jan 2012.

O uso do espaço no distrito-sede evidencia alterações relacionadas à apropriação do território pelo turismo como o Centro de Visitantes onde funciona o posto de informação turística e a Secretaria de Turismo onde está fixada a faixa indicando que Nova Olinda é destino indutor conforme Figura 29.



Figura 29: Faixa no prédio do centro de visitantes de Nova Olinda
Fonte: FERNANDES, L.M.M., 2013.

No artesanato, destacam-se “Seu” Zé Felipe com esculturas em pedra Cariri e Espedito Seleiro com trabalho em couro e oficina na sede do município, conforme Figura 30.



Figura 30: Oficina de Espedito Seleiro
Fonte: FERNANDES, L.M.M., 2013.

Este último possui oficina e loja conforme ilustrados nas Figuras 30 e 31 que retratam alterações no espaço urbano de Nova Olinda.



Figura 31: Loja de Espedito Seleiro
Fonte: FERNANDES, L.M.M., 2013.

A cidade criada em 1957 é oriunda do povoado Tapera no qual se destacava a casa grande que abriga a Organização Não Governamental - ONG Fundação Casa Grande, fundada em 1985 por Alemberg Quindins, ilustrada na Figura 32.



Figura 32: Fundação Casa Grande
Fonte: FERNANDES, L.M.M.F, 2013.

Nova Olinda recebeu, em 2012, 53.013 turistas e a Fundação Casa Grande realizou mais de 50 mil atendimentos distribuídos entre Museu, Teatro, Biblioteca, internet, esporte, gibiteca e dvdteca.⁸⁷ Esse fluxo de Nova Olinda se aproxima do município que está na oitava posição entre os vinte principais

⁸⁷ Fonte dos dados de Aracati, Fortaleza e Jijoca de Jericoacoara: SETUR/CE. Pesquisa da demanda turística via Fortaleza. Fonte dos dados de Nova Olinda (folder Conheça Nova Olinda. Município Indutor do Turismo Nacional. Governo Municipal de Nova Olinda. Secretaria de Cultura e Turismo. Os dados da Fundação Casa Grande foram obtidos durante pesquisa de campo.

municípios visitados pelos turistas que ingressaram no Ceará via Fortaleza em 2012. Jijoca de Jericoacoara está em quinta e Aracati em quarta posição. Nova Olinda não está entre as vinte cidades das estatísticas mencionadas o que significa que Fortaleza não é o principal portão de entrada da demanda de Nova Olinda, no entanto permite obter a dimensão do fluxo turístico que representa, aproximadamente, 28% do fluxo de Jijoca de Jericoacoara e 18% do fluxo de Aracati. A cidade apresenta traços peculiares como as pousadas domiciliares com indicativos nas fachadas das casas, conforme Figura 33.



Figura 33: Símbolo das pousadas domiciliares em Nova Olinda
Fonte: Fernandes, Laura M. M., 2013.

O espaço geográfico de Nova Olinda se modifica apesar de não apresentar serviços e comércio típicos dos lugares turísticos convencionais. A cidade tem situação diferenciada dos demais destinos indutores do Ceará. Elencar a capital como destino indutor é determinação prioritária do projeto estabelecendo que todas as capitais devem ser destinos indutores e Fortaleza, além de ser capital, é receptora e distribuidora de fluxos, se enquadrando, portanto nos critérios que definem o destino indutor. As localidades de Canoa Quebrada e Jericoacoara localizadas nos municípios de Aracati e Jijoca de Jericoacoara, respectivamente, são referências do turismo cearense, lugares que vivem em relação estreita com o turismo e que não são destinos de apenas um dia, ao contrário, estão entre os principais destinos turísticos do Ceará. Muitos turistas vêm ao Ceará para visitar esses lugares.

Nova Olinda como destino indutor está ligada à outra lógica, não é associada imediatamente ao turismo. A magnitude de cidades como Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha dificultam visualizá-la como destino indutor regional, entretanto, a forma inclusiva como desenvolve o turismo confere relevância ao município. O que se elabora para Nova Olinda ser indutor em detrimento de outros municípios de outras regiões turísticas ou daqueles da região do Cariri onde está localizada é o Projeto da Fundação Casa Grande. Avalia-se que a inserção de Nova Olinda se dá pelo diferencial de projeto social desenvolvido naquela cidade.

A Fundação Casa Grande tem como objetivo proporcionar a crianças e jovens e seus familiares a formação social e cultural através da vivência em gestão institucional dentro dos programas: educação infantil, profissionalização de jovens, empreendedorismo juvenil, geração de renda familiar e sustentabilidade institucional. O turismo comunitário está no programa profissionalização de jovens e é definido pela Fundação como “Um turismo de ‘gente pra gente’, no qual podemos interagir com o homem e o ambiente de uma forma participativa construindo equidade pela qualidade de conteúdo.”⁸⁸ A organização recebe pessoas para conhecer o projeto, desenvolveu o receptivo com agência e sistema de pousadas domiciliares e realiza eventos culturais. Nessa operação as pessoas de Nova Olinda envolvidas no projeto diretamente são os protagonistas na organização e operacionalização turística. Além de divulgar a cidade para o mundo, funciona como centro polarizador da experiência que é desenvolvida naquela porção da Chapada do Araripe.

Entre os destinos indutores o projeto de Turismo Comunitário em Nova Olinda oferece uma forma diferente de fazer turismo. Gera riqueza e distribui essa riqueza com os residentes que são os proprietários das pousadas e os que trabalham no receptivo. A dinâmica decorrente do fluxo de visitantes aquece o comércio local conforme sistema de indução característica da atividade turística convencional. A experiência de Nova Olinda atravessa fronteiras e chegam na cidade turistas, voluntários e pesquisadores de vários lugares do Brasil e do mundo para conhecer o projeto, utilizar o sistema das pousadas domiciliares, visitar a região e/ou realizar trabalho de pesquisa em Nova Olinda ou nas cidades vizinhas. Essa

⁸⁸ <http://turismocomunitariofcg.wordpress.com/> 15/ junho/2014

pequena cidade do Cariri cearense demonstra outra forma de viver, de se relacionar e de operacionalizar o turismo. Os residentes que participam dos projetos estão no centro da atividade.

O espaço se organiza e se desorganiza pela importância dada ao turista, o consumidor. Esse movimento é real nos destinos indutores que lidam com a multiescalaridade e com a dinâmica recente do turismo. Apesar do incentivo estadual ao desenvolvimento do turismo o que tem contribuído na implantação de infraestrutura, esses destinos ainda carecem de serviços urbanos. Equipamentos e serviços turísticos são implantados em municípios com condições ainda precárias de saneamento. Mas os destinos indutores revelam o Ceará Turístico que se sustenta, fundamentalmente, na verificação do novo uso dado ao território, uso que se concretiza a partir da oferta e da demanda turística. A implantação da oferta hoteleira e demais serviços e a presença sazonal da demanda transformam substancialmente o território cearense.

Knafou (1991) explica que a invenção do lugar turístico é nova forma de interpretar determinado território a partir de dois movimentos. “O primeiro sendo processo de desvio da utilização dominante do lugar – poder subversivo do turismo, e o segundo, a incorporação de novos territórios ao lugar turístico – poder de conquista do turismo” (KNAFOU, 1991, p.16). A subversão é interna e consiste no desmantelamento da ordem existente, já a conquista é externa e se dá com a incorporação de territórios suplementares ao território existente.

Formas de ser e fazer dos residentes por meio da culinária, artesanato compõem a atratividade turística. Práticas locais são anunciadas e se tornam mercadoria. A incorporação das culturas locais, do patrimônio histórico e arquitetônico no turismo é considerada como valorização do local, no entanto, explica ainda Knafou:

A invenção do lugar turístico começa então pelo desvio da utilização tradicional do território e, conseqüentemente, à mudança de significado: uma casa antiga que antes servia para morar se transforma em fonte de consumo estético ou educacional e o museu substitui a vida que se tornou impossível no novo sistema econômico e social. (KNAFOU, 1991, p. 16-17).

O segundo processo na invenção do lugar turístico acontece pela “incorporação no lugar em questão de novos territórios, antes ignorados ou pouco

utilizados e então pouco integrados na vida cotidiana da população local” (KNAFOU, 1991). Paisagens visivelmente próximas, porém de difícil acesso e inúteis não integravam a vida dos residentes e passam a ter valor após a chegada das pessoas de fora. É no sentido da criação *ex nihilo* do valor de um lugar que Knafof entende a invenção de um lugar novo:

É evidente que a valorização abrupta de um lugar gera distanciamento entre a população local e a população externa, pois a primeira toma consciência progressivamente do novo valor do lugar, uma vez que esse valor não fazia parte dos próprios valores, enquanto esse valor faz parte do conjunto de valores da segunda (KNAFOU, 1991, p.17).

Em Fortaleza, no início do século XX, as construções na Praia de Iracema eram feitas de costas para o mar, demonstrando o distanciamento das pessoas com o mar, a relação com o mar naquela época não incluía a praia como espaço de lazer e turismo. O mar lócus de trabalho do pescador se transforma em área para a prática de *kite surf*, para os passeios de jangada.

Cearenses e residentes dos lugares turísticos vivenciam diferentes dinâmicas provocadas para atender os viajantes. Convivem espaço vivido e espaço concebido para o desenvolvimento de atividades, entre elas, o turismo. O movimento é constante, o que é velho hoje, já foi novo e o novo passa a ser velho. O território cearense se turistifica, se reordena sendo o turismo forte foco vetorial. É a venda dos lugares como paraísos para os turistas e oportunidade de negócios para empreendedores. Na análise de Dantas:

Grosso modo, percebe-se claramente uma fragmentação do Nordeste: espaços propícios à exploração das diferentes atividades e receptoras de farto volume de investimentos, evidenciando um nordeste turístico e um nordeste do agronegócio, em oposição ao nordeste esquecido (2006, p.43).

Nos destinos indutores há estrutura construída em função do turismo que altera atividades preexistentes. A produção turística do espaço transforma as formas e as funções, fluxos e fixos e, por conseguinte, as relações sociais. A dinâmica associada ao turismo promove mudanças. Novas relações se travam no espaço cearense com a chegada dos fluxos turísticos, esses fluxos acarretam dinamização da economia, mas não necessariamente desenvolvimento regional.

PARTE III - GOVERNANÇA E GRUPOS GESTORES DOS DESTINOS INDUTORES DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DAS REGIÕES CEARENSES

“Tanto quanto de uma reforma que mantenha em lugar de destaque a viabilização da governança democrática, a ampliação da capacidade de governar, formular e implementar políticas públicas coerentes e o aumento da eficiência, da capacidade republicana de gerir corretamente os tributos arrecadados do cidadão, precisamos também de uma reforma que recupere o Estado para a sociedade [...]” (Marco Aurélio Nogueira)

O debate sobre governança está inserido no processo de globalização que altera a organização da regulação mundial, o Estado e o papel dos sujeitos não-estatais. “Das associações às ONGs internacionais, todos os atores tornam-se mais autônomos e estão em condições de definir e implementar estratégias de contorno dos Estados e das organizações intergovernamentais” (MILANI; SOLINÍ, 2002, p.268). Esse é o ambiente mundial contemporâneo.

Governança é termo utilizado em várias áreas do conhecimento como Administração, Política e Geografia e relaciona-se com muitos temas: descentralização, democracia, poder, gestão pública, participação. Prioriza-se a produção teórica sobre governança, abordando diferentes concepções, pois várias são as perspectivas de análise. Governança é uma possibilidade de análise das interações sociedade-Estado.

As instâncias de governança estão inseridas na proposta do governo federal para efetivar a política pública de regionalização do turismo a partir de processo participativo. Assim o Ministério do Turismo realiza o Projeto de Gestão das Instâncias de Governança Regional objetivando o fortalecimento e a instituição das instâncias.⁸⁹ No período de janeiro de 2008 e as comemorações dos cinco anos

⁸⁹ “A identificação da estrutura organizacional e das necessidades de capacitação de 53 instâncias de governança, a análise qualitativa de 07 Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional, resultados do Projeto de Planejamento e Gestão do Turismo Regional, permitiram a análise, caso a caso, dessas regiões turísticas no âmbito da governança regional e a produção de um diagnóstico que retrata a situação da governança do turismo nas diferentes regiões. Dessa forma, com o desenvolvimento do Programa de Regionalização o país passou a dispor de um excelente instrumento para a gestão do turismo. O trabalho realizado junto a essas bases locais resultando, ora

do Programa em 2009, foram fortalecidas 39 instâncias e instaladas outras 15. São responsabilidades das instâncias de governança regionais: planejamento e a coordenação das ações regionalmente, monitoramento e a avaliação das ações, a produção e disseminação de dados e informações e a articulação, negociação e estabelecimento de parcerias (MTur).⁹⁰

Ainda com o trabalho de fortalecimento das instâncias de governança regionais em andamento foi iniciado o Projeto dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional no qual o grupo gestor do destino indutor assume o protagonismo como sujeito da governança no município, mas também com função regional. São estabelecidas instâncias de governança para as regiões e destinos indutores do Brasil – os grupos gestores. O entendimento de governança e os grupos gestores dos destinos indutores do Ceará são o foco desta parte da tese.

O estudo empírico permite avançar na pesquisa sobre governança enquanto forma de governar do Estado e posicionamento da sociedade. Apresenta-se a experiência da governança dos grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional do Ceará. Tema relevante para o desenvolvimento do turismo identificam-se avanços e entraves do processo no Ceará e atenta-se à verificação das hipóteses levantadas no estudo e à conclusão da elaboração da tese defendida.

no fortalecimento, ora na instalação de instâncias de governança regionais, sinaliza e permite afirmar a necessidade de desenvolvermos uma ação com foco na gestão e acompanhamento dessas instâncias e na continuidade do trabalho de institucionalização das instâncias regionais.” http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/Gestxo_das_Instancias_de_Governanca_Regionais.pdf. Acesso em 05/dez/2013.

⁹⁰Programa de Regionalização do Turismo. 5 anos da Regionalização como política de desenvolvimento do turismo nacional. 2009. (MTur, p.15).

5 GOVERNANÇA COMO POSSIBILIDADE DE SOCIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Os sujeitos sociais se diversificam e assumem posições alterando o espaço público. Associações, comitês e grupos buscam se fortalecer politicamente. Emergem Organizações não Governamentais – ONGs e formas de associativismo Surgem instituições internacionais com características supranacionais como a Organização Mundial do Comércio – OMC, a Comunidade Européia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – NAFTA. Teóricos discutem sobre a centralidade dos Estados no sistema internacional e autonomia política. Pesquisas em diversos contextos e escalas têm destacado a necessidade e a exequibilidade de processos de gestão que fortalecem a organização social por meio de conselhos e associações civis na busca de políticas que atendam os interesses das populações.

Questiona-se como lidar com os efeitos da internacionalização da economia, “A agenda teórica da economia mundial leva para a questão da governança democrática planetária.” (DOWBOR, 2007, p.143). No contexto da realidade financeira patológica antídotos são criados, pois se as correntes teóricas dominantes voltam-se às atividades especulativas e de financiamento das corporações, outra corrente volta-se às necessidades de financiamento da pequena e média empresa, da agricultura familiar, das organizações da sociedade civil. (DOWBOR, 2007). A reorientação, afirma o autor, é a utilização dos recursos financeiros ao desenvolvimento. Dowbor defende a economia como meio para o desenvolvimento equilibrado da humanidade, “ajudando-nos como ciência, a selecionar as soluções mais positivas, a evitar impasses mais perigosos.” (2007, p. 17).

Assim, para além da inserção das comunidades na organização local e participação efetiva na construção de políticas públicas surgem grupos com iniciativas contra-hegemônicas a exemplo da economia solidária, do turismo de base comunitária que agem e não esperam a ação dos governos. “O poder local, com instrumentos básicos, que são a participação comunitária e o planejamento descentralizado, constitui, nesse sentido, mecanismo de ordenamento político e econômico que já deu provas de eficiência, em particular nos países desenvolvidos” (DOWBOR, 1999, p.83). O poder diz respeito às relações de força e não se restringe ao Estado. A sociedade civil também tem condições de exercer poder.

Grupos mundiais e locais tomam a iniciativa e desenvolvem projetos alternativos ao sistema mundial, parcela maior da população não consegue se articular na esfera do poder e muitos gestores ainda não adotaram formas mais democráticas nos seus governos e administrações. Nesse ambiente, o Estado apresenta iniciativas de descentralização e democratização alterando a forma de governar com as idéias de *New Public Management* e governança.

A articulação horizontal dos sujeitos sociais nos municípios e nas formas intermunicipais de gestão se apresenta como nova orientação. São consórcios municipais de saúde, comitês de bacias hidrográficas, conselhos regionais de desenvolvimento, redes de cidades-irmãs. “O resultado é que as próprias comunidades deixam de ser ‘pequenas demais’ para serem viáveis, pois podem se articular de maneira criativa e diferenciada nas diversas territorialidades. O ponto-chave é a iniciativa” (DOWBOR, 2007, p.79). Explica o autor (2007) que: “o sentimento de apropriação das políticas é devolvido ao espaço local, às pessoas que podem participar diretamente, pois conhecem a realidade [...]” (DOWBOR, 2007, p.79).

O debate sobre governança enquanto compartilhamento de poder só é possível em ambiente democrático, o que, no entanto não é garantia de efetivação. A democracia é processo, como afirma Coutinho:

Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização é um valor universal, sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está acabada. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção (2000, p.131).

Em que pese o poder do Estado, “a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação” (BOBBIO, 1986, p 11). No entanto, acesso ao voto não garante ao cidadão governos democráticos. A noção de governança altera a maneira de agir na administração pública, e se efetiva quando o ato de governar estabelece um tipo de relação democrática entre Estado e sociedade. O estabelecimento das instâncias de governança locais, os grupos

gestores, só se concretiza com a participação direta. Altera a forma da sociedade se posicionar, pois exige participação nos debates, na construção dos espaços de governança. O processo de democratização e de descentralização na gestão pública no Brasil a partir da Constituição de 1988 cria ambiente favorável para que se construam socialmente instâncias autônomas com o objetivo de fortalecer a capacidade organizacional da sociedade, em torno de questões de comum interesse em busca de equidade social.

O conceito de governança admite diferentes significados e usos na produção acadêmica em Ciências Sociais. É a partir dos anos 1980 que o conceito se dissemina, sendo abordado em diversas áreas do saber: Rhodes (1996) afirma que governança é tema conhecido, mas impreciso e que é usado de diferentes maneiras, referindo-se ao Estado Mínimo, governança corporativa, *New Public Management*, “boa governança” e redes de trabalho auto organizadas. Amplamente difundida em âmbito internacional, o conceito e a prática da governança é conhecida no Brasil. Na política de turismo nacional o termo governança é entendido

Como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder as demandas da sociedade. Em se tratando da governança social ou governança democrática, essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas. (MTur ,2007, p.16).

Governança diz respeito “ao ato de governar, conduzir, reger,”⁹¹ significa que institucionalizar as instâncias é “estabelecer uma organização para decidir e conduzir o desenvolvimento turístico de uma região” (MTur, 2007, p.14). A instância de governança regional é “uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional.” Podem assumir diferentes estruturas e caráter jurídico, tais como: fóruns, conselhos, associações (MTUR, 2007, p.16). No Ceará foram instituídos Fóruns Regionais de Cultura e Turismo estruturados antes do Programa de Regionalização do Turismo, outras setoriais do governo estadual já trabalham com atores regionais, a Comissão de Turismo Integrado - CTI Nordeste é exemplo de trabalho regional, no entanto, a visão regional é ainda um desafio.

⁹¹ Material didático do Programa de Regionalização do Turismo. Caderno Módulo Operacional 3 - Institucionalização da Instância de Governança Regional. MTur, 2008.

A governança na regionalização do turismo no Brasil proposta pelo Governo Federal envolve ação, direção e coordenação coletiva. Bobbio destaca a importância política dos grupos:

Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo [...] mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (1986, p. 23).

Os grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional enquanto representação política são unidades na diversidade, integram interesses diferentes e divergentes, no entanto a politização nos destinos indutores pode significar mudanças nas sociedades locais.

5.1 Concepções de governança⁹²

Governança é termo que surge nos anos 1930 com a publicação de *The Nature of the Firm* de Ronald Coase na qual o autor faz questionamentos sobre o funcionamento do sistema econômico e defende que uma grande empresa “se desenvolve não apenas para alcançar posição de monopólio, mas por ser uma maneira mais eficaz que o mercado para organizar algumas trocas.” Assim os processos pelos quais a firma se organiza para alcançar ação mais eficaz são chamados de governança (LORRAIN, 1982, p.85). Governança nessa perspectiva é entendida como a coordenação interna de uma empresa que atua com o objetivo de reduzir custos. (LORRAIN, 1982). O estudo de Coase sobre governança só teve visibilidade nos anos 1970, com Oliver Williamson. Nas análises de Coase retomadas por Williamson, governança determinava os dispositivos operacionalizados pela firma para orientar coordenações eficazes relacionadas aos protocolos internos, aos contratos e às aplicações de normas.

⁹²Citações e paráfrases dos autores Lorrain (1982), Rhodes (1996), Robichau (2011), OCDE, Peters (2008), Stocker (1998), Kissler; Heidemann (2006), Bevir (2011), De Loë (2009), Peters e Pierre (1998), Kersbergen & Frans Van Waarden (2004) escritas, originalmente, em inglês e/ou francês foram traduzidas pela pesquisadora.

Nos anos 1980, o termo se desenvolve na literatura de negócios nos Estados Unidos como governança corporativa e no final do período é incorporado à ciência política inglesa no Programa *Economic and Social Research Council* – ESRC financiado pelo governo. De modo geral, governança corporativa se insere no processo de tomada de decisão, definição de regras nas empresas e na diminuição dos problemas. Marques (2007, p.11) explica que “a ‘*corporate governance*’ na perspectiva dos Estados Unidos influenciou largamente a Europa. [...]” e tem como objetivo “assegurar que as empresas apresentem melhor performance [...] e proteção dos investidores”. No modelo anglo-saxônico os acionistas estão longe da empresa, mas nos Estados Unidos as administrações são dominadas pela gestão, com ocorrência de conflitos, assim a governança corporativa vem na mediação entre os diferentes sujeitos: acionistas, gestores, portanto refere-se à gestão das empresas. “A boa governança permitirá melhor desempenho, em benefício de todos os acionistas e das demais partes interessadas ou *stakeholders*” (MARQUES, 2007, p 12-13).

A governança corporativa diz respeito à gestão das organizações e a relação com acionistas – *shareholders* - e outras partes interessadas – *stakeholders*, ou seja: clientes, funcionários, fornecedores e comunidades. Envolve solução para o conflito de agência, decorrente da assimetria informacional e conflito de interesses entre as partes envolvidas: proprietários e administradores. Borges e Serrão (2005, p.3) observam que o problema de agência “aparece quando o bem-estar de uma parte depende das decisões tomadas por outra parte. Embora o agente deva agir em benefício do outro, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses são conflitantes [...]”. Explicam os autores que embora “a maioria dos administradores concorde com o objetivo de maximização de riqueza do proprietário, porém, na prática, está preocupada com sua riqueza pessoal, segurança no emprego, estilo de vida e outras vantagens.”

Governança corporativa é “termo que emergiu recentemente como disciplina autônoma, ainda que as sementes deste conceito se encontrem nos anais da Economia, da Política e do Direito, provenientes de séculos atrás” (MARQUES, 2007, p 13). A autora salienta que “a importância do tema é reconhecida mundialmente, mas a terminologia e as ferramentas analíticas estão em construção e constante evolução.” As práticas de governança corporativa se desenvolvem na

primeira metade dos anos 1990, época em que, especialmente nos Estados Unidos, os acionistas de diversas sociedades empresárias identificam a necessidade de estabelecer regras que os protegessem. Governança corporativa diz respeito também às regras que orientam o relacionamento na companhia na busca de fazer convergir interesses de acionistas controladores, acionistas minoritários e administradores. As definições de governança corporativa enfatizam práticas de boas políticas que promovam a proteção das partes interessadas em uma sociedade, mitigando conflitos. A governança corporativa na gestão pública é entendida como a gestão das “agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado” [...] (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.73-74).

No Brasil, o tema ganha importância devido aos grandes conglomerados, efeitos da privatização e da importação de regras globais. A governança corporativa busca proporcionar melhoras significativas na gestão das empresas e no ambiente regulatório e proteger os investidores (BORGES, SERRÃO, 2005). Governança corporativa, conforme o Instituto Brasileiro de Governança Cooperativa – IBCG, “é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle.”⁹³

No mundo empresarial, governança é um conjunto de estratégias com o fim de alcançar a máxima efetividade no controle das empresas, seguindo princípios de transparência nas informações, integridade e *accountability*, compartilhados tanto pelas corporações locais quanto pelas agências reguladoras. (SECCHI, 2009; RHODES, 1996). Com a substituição das firmas hierarquizadas e integradas verticalmente por organizações globais e em rede a governança corporativa é assimilada pelo setor público em vários países e o termo governança passa a ser aplicado ao poder e às organizações locais (MILANI; SOLINIS, 2002). A expressão migra do mundo empresarial e passa a ser aplicada nas organizações locais.

A transposição da governança ao ambiente público é criticada por Lorrain (1982) que ao analisar a utilização do termo na França originando a "governança local" enfatiza que a gestão empresarial e a gestão pública têm características

⁹³Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>. Acesso em: 30 out 2013.

próprias que dificultariam a aplicação da governança no setor público. Miranda e Amaral (2012) também destacam que as características das empresas estatais não permitem a delimitação dos custos de agência, pois o “principal” não é necessariamente identificável, daí ser difícil acompanhar o desempenho de gestores de empresas estatais e que são selecionados, geralmente, por critérios distintos da iniciativa privada. Entretanto, a governança corporativa fornece orientações aos países na gestão voltada à competitividade, eficiência e transparência⁹⁴.

Os estudos sobre governança não restringem o entendimento do termo à organização interna das empresas com o intuito de reduzir custos e como meio de proteção dos acionistas, avançam na descrição das diversas formas pelas quais as sociedades se organizam na busca de objetivos que podem ser voltados ao meio ambiente, ao turismo e também em diferentes escalas: mundial, regional e local. As literaturas relativas à governança são distintas.

Registrando o percurso da noção de governança, Lorrain (1982, p.88) menciona o surgimento do termo junto aos economistas, em 1937, com Coase (1937), a redescoberta nos anos 1970 nos Estados Unidos e a utilização do termo nos anos 1970 por membros da Trilateral⁹⁵ para tratar de problemas governamentais internacionais. A esse respeito Milani e Solinís (2002, p.270) explicam que nos anos 1970 a governabilidade das democracias foi tema de um relatório da Comissão Trilateral que atribuía as causas dos problemas de “governabilidade” na Europa ocidental, no Japão e nos Estados Unidos à ruptura entre o aumento das demandas sociais e a falta de recursos (financeiro, recursos humanos e capacidade de gestão) do Estado justificando mudanças nas instituições e no comportamento dos cidadãos. Situação que levou o debate em Ciências Políticas em torno do Estado centrar-se nas falhas deste.

⁹⁴<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/oecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm>. 30 out 2013

⁹⁵ A Comissão foi criada em 1973 para reunir líderes da Europa, América do Norte e Ásia experientes no setor privado para discutir questões de interesse global. Fundada em 1973 era formada por banqueiros, industriais, empresários, cientistas, economistas e políticos. A organização reunia pouco mais de trezentas personalidades exponenciais que juntos representam mais de 70% do comércio mundial. Disponível em: <http://www.trilateral.org/> Acesso em: 03/02/2014. Disponível em: <http://www.orbita.starmedia.com.br>. Acesso em: 19/01/2003.

Os autores afirmam que “a partir da constatação das deficiências do Estado, as teorias políticas passaram a reconhecer que os atores não estatais se forjam cada vez mais uma legitimidade para defender e promover o bem público.” E que “o Estado não mais deteria, de maneira exclusiva, o monopólio da promoção desse bem público, nem de sua definição.” A partir de então se trata também de definir o espaço público “no qual se produz a democracia, um espaço público constituído de uma rede complexa de interesses, de interações entre atores e escalões de intervenções políticas” (MILANI e SOLINÍS, 2002, p.270).

No final dos anos 1980, o termo *governance* reaparece nos documentos do Banco Mundial significando a forma como o país gerencia recursos econômicos e sociais na promoção do desenvolvimento, concepção pautada no gerenciamento. A utilização do vocábulo *governance*, considerado como novo seria explicado “pela necessidade de intervir no campo político, mas de fazê-lo por intermédio de uma excessiva ‘tecnicização dos modelos’ e pelo caráter imperioso e uniforme da reforma do Estado.” Conforme a interpretação do relatório do Banco Mundial de 1994:

A razão dos diversos fracassos dos Programas de ajuste estrutural - PAS, sobretudo em suas dimensões sociopolíticas, estaria assim ligada não à natureza das relações entre as agências do sistema de Bretton Woods e as administrações dos países do Sul, ou à maneira como se desenvolvem as liberalizações do comércio e das finanças em escala mundial, mas, sobretudo a “má governança” reinante nos países em vias de desenvolvimento (MILANI, SOLINÍS, 2002, p.271).

Na análise de Milani e Solinís (2002, p.271) “o que estava em jogo era de monta para os economistas neoliberais do Banco que, no início dos anos 1980, tinham nitidamente suplantado os economistas keynesianos.” Dessa forma, o importante era “responsabilizar a incompetência institucional dos Estados em desenvolvimento pelos fracassos constatados na implementação dos Programas de Ajuste Estrutural - PAS, ou seja, um conjunto de reformas macroeconômicas e setoriais julgadas indispensáveis para a abertura generalizada dos mercados.” Essa foi a tônica do discurso da cooperação internacional em geral, que definiu como necessária a reforma das administrações dos países do Sul para melhor responder às exigências da eficácia e da rentabilidade economicistas inerentes aos Programas de Ajuste Estrutural - PAS. Consequentemente, foram realizados vários programas nacionais de reforma do Estado - programas nacionais de “boa governança”- na África, Ásia e América Latina. Os programas geralmente

acompanhados de políticas de descentralização e de formação às técnicas do "New Public Management" (MILANI E SOLINÍS, 2002, p.271).

O termo boa governança utilizado pelo Banco Mundial diz respeito “à eficácia dos serviços públicos, à privatização das empresas estatais, ao rigor orçamentário e à descentralização administrativa” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.73). A boa governança entra na agenda internacional com o objetivo de direcionar as políticas públicas dos países que recebiam ajuda das agências internacionais. Torna-se condição para o apoio político e econômico e também objetivo para os países em desenvolvimento. Assim, na perspectiva da teoria do desenvolvimento, “boa governança” diz respeito à forma de governar, como se exerce o poder na administração dos recursos. O problema é apresentado como conjuntural e não estrutural como se a gestão pudesse solucionar os problemas inerentes ao modo de produção capitalista.

Para orientar os Estados, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE lança, em 2005, o *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned enterprises*. O Guia de Governança Corporativa para Empresas Governamentais aponta diretrizes a serem seguidas pelos Estados:

- Garantia de estrutura regulatória e legal eficaz para as empresas estatais;
- O Estado acionista, agir como proprietário;
- Tratar equitativamente os acionistas;
- Ter responsabilidade para com os *stakeholders*;
- Transparência e difusão das informações;
- Definição de responsabilidades da diretoria.

Destaca Barret (2002) que tanto na iniciativa pública quanto no setor privado a governança requer clara identificação e articulação das definições de responsabilidade, compreensão das relações entre as partes interessadas da organização, *stakeholders*, gestores dos recursos e responsáveis pelos resultados com apoio da gestão a partir do topo da organização. De acordo com De Loë et al

(2009) há intenso debate na literatura e entre os profissionais sobre governança e consenso de que a prática refere-se à formas de decisão em grupo envolvendo redes e parcerias entre atores estatais e não estatais. Nessa perspectiva, a abordagem sobre governança no setor público se associa à participação e compartilhamento do poder, vertente que se desenvolve nesta tese.

O interesse da literatura acadêmica na governança se origina com os cientistas sociais atentos à mudança na maneira de governar (STOKER 1998, DE LOË, 2007). Envolve questões sobre as relações entre o setor público e outros atores e também a necessidade de abordar as relações globais e interdependentes. A noção de que a governança é *goal-oriented* e engloba intervenções deliberadas na sociedade é tema recorrente na literatura acadêmica contemporânea sobre governança (DE LOË, 2009, p 10).

Portanto, governança é tema que vem sendo objeto de pesquisa científica, embora seja menos notado em discussões teóricas, cresce em muitos campos acadêmicos. Além das áreas mais tradicionalmente associadas, como Políticas Públicas e Administração, Ciência Política e de Negócios, a pesquisa sobre governança envolve o trabalho em um leque diversificado de disciplinas acadêmicas como a Antropologia e a Geografia. As diferenças trazem consigo o potencial para a colaboração interdisciplinar (ROBICHAU, 2011).

No entanto, Matias-Pereira (2010) considera que governança para alguns autores “não passa de reformulação do conceito de governabilidade.” Sendo governabilidade a capacidade política de governar a governança “decorreria da capacidade financeira e administrativa do governo de realizar políticas” (MATIAS PEREIRA, 2010, p. 68). A governabilidade refere-se à “forma como a legitimidade das ações dos governos é entendida. Na governança parte da legitimidade vem do “entendimento de que grupos específicos da população quando participam da elaboração e implantação de política pública têm maior possibilidade de obter sucesso nos objetivos.” Nessa acepção, governança diz respeito à capacidade “governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas, incluindo mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade” (MATIAS PEREIRA, 2010, p. 68). Portanto, não se restringe à adoção de medidas internas voltadas à eficiência.

Nogueira (2004, p.94) corrobora com a ideia ao afirmar que existem controvérsias, pois se costuma entender governança “como sinônimo de capacidade de governar, tanto no sentido técnico e financeiro quanto no político e administrativo” e a governabilidade como “a capacidade política e institucional de se obter legitimidade e representatividade.”

Na análise de Massukado-Nakatani (2011, p.21) apoiada nas obras de KJAER, 2004; ALFORD; HUGHES, 2008; STOKER, 1998; 2006a; 2006b; RHODES, 2007 “Os estudos que tratam de atores, suas influências e mudanças em estruturas e processos organizacionais no setor público tendem a focar a *New Public Management* – NPM (Nova Gestão Pública) e a governança.” Nesse sentido, Matias-Pereira (2010, p.73) mostra entre as diferentes concepções de governança, aquela “que prega a gestão e os novos mecanismos institucionais em economia, com introdução de métodos de gestão do setor privado e estabelecimento de medidas iniciativas no setor público, considerada pelo autor “enquanto *New Public Management* – NPM.” Peters (2008) menciona que “enquanto muitos dos estágios iniciais das reformas eram debatidos como o *New Public Management*, o interesse crescente em reforma do tipo governança ampliava a dimensão participativa da mudança.” Peters (2008) afirma que “muitas das reformas do tipo governança implementadas por governos enfatizaram o papel de atores sociais em elaborar e implementar políticas e, principalmente, destacaram o papel das redes e estruturas análogas nos processos de governo de sociedades (PETERS, 2008, p. 290). Na avaliação de Secchi, a *New Public Management*, ou administração pública gerencial ou ainda nova gestão pública, “é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado nos valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

Peters e Pierre (1998, p.232) afirmam que governança é uma teoria política e a *New Public Management* - NPM uma teoria organizacional. Que “governança é sobre o processo, enquanto NPM é sobre resultados. Para Kooiman e Van Vliet (1993) *apud* Stocker (1998) governança se explica a partir da criação de uma “estrutura ou ordem que não pode ser imposta externamente, mas que é resultado da interação da multiplicidade em governar e atores que influenciam uns aos outros.”

Na perspectiva da ciência política, governança se refere não só à questão de estrutura administrativa, mas, principalmente, ao modo e sentido de governar. Stocker (1998, p.2) argumenta: “a essência da governança é o foco em mecanismos que não repousam no recurso à autoridade e sanções do governo”, ou seja, é resultante de outro tipo de interação entre Estado e outros atores públicos. Esclarece o autor (1998, p.17-18) que “governança para (alguns) é sobre o potencial de contratação e novas formas de regulação.” Ou seja, “é sobre o que (alguns) se referem como a nova gestão pública.” No entanto, considera que “governança é mais do que um novo conjunto de ferramentas gerenciais, é mais do que alcançar uma maior eficiência na produção de serviços públicos.”

A crise dos anos 1970 que provocou reestruturação econômica e reconfiguração das estratégias empresariais chega ao Estado no início dos anos 1980. A Nova Gestão Pública (*New Public Management*) ou reforma gerencial é a estratégia de enfrentamento, como explica Marini:

A crise do Estado e o déficit de desempenho decorrente foram o ponto de partida, e este movimento visava melhorar a eficiência da ação estatal (influenciada por métodos empresariais ou empreendedores de gestão) e/ou fortalecer a transparência e o controle social (pressionada pelos avanços da democracia e movimentos de afirmação da cidadania) (2004, p.12).

No Brasil, a partir da segunda metade do século XX, o Estado se orienta pela eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e desenvolvimento da cultura gerencial nas organizações. A *New Public Management* fixa-se entre os anos 1980 e 1990 quando se torna paradigma mundial para a gestão pública. Porém, após duas décadas de regime ditatorial a situação do país não era muito animadora “[...] ao desafio da redemocratização, lidava-se com severa crise econômica. Cresciam as desigualdades sociais e os desajustes no aparelho administrativo dificultavam mudanças” (COSTA, 2008, p. 855). A tarefa mais urgente nos anos 1980 “era a instalação de sistemas administrativos capazes de promover o desenvolvimento, fazendo o país dispor da potencialidade de seus recursos” (COSTA, 2008, p. 855).

Com a reforma promovida na perspectiva da *New Public Management*, Nogueira (2004) explica que foram estabelecidos parâmetros que apesar de valorizarem a administração empresarial e entregarem o Estado ao mercado criou

ambiente para “atualização do modelo democrático, aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais. Daí emergiu uma “cultura democrático-participacionista no setor público, ajudando a que se tomasse maior consciência da relevância do protagonismo social” (Nogueira, 2004, p.39). No entanto, optar por menos Estado não levou à melhor distribuição de renda ou integração social, mas a mais mercado (NOGUEIRA, 2004, p.54).

Na avaliação de Peters (2008) em vários países o setor público passou por mudanças profundas nas últimas décadas e independente de como essas mudanças foram denominadas: reforma, modernização, a maioria dos governos está diferente e, de forma geral, se tornou mais eficiente e eficaz. O autor (2008, p.289) argumenta que “embora a maioria das reformas implementadas tenha sido concebida dentro do modelo de mercado, a administração pública está atualmente, em muitos países, mais aberta à participação do público [...]”. Argumenta ainda que os enfoques da *New Public Management* e das idéias de governança:

tendem a ampliar a autonomia dos componentes mais baixos no sistema de governo, quer sejam governos locais, agências ou redes que interligam agentes públicos e privados. A capacidade das organizações em fazer suas próprias escolhas somada a de empregar técnicas de gestão não familiares ao setor público tende a tornar o governo mais eficiente e eficaz na prestação de serviços (2008, p. 300).

O processo de reforma está relacionado ao contexto político, social e cultural do país. No Brasil, o Governo Federal define diretrizes para a reforma da administração pública e determina a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARINI, 2004, p.14). A reforma do aparelho do Estado pauta-se na eficiência e qualidade, na prestação de serviços públicos e no desenvolvimento da cultura gerencial. Assim, a governança corporativa está presente na estruturação do estado gerencial brasileiro destacando-se a desburocratização, transparência e a *accountability*, esta última se refere à prestação de contas da atuação dos agentes de governança corporativa pelos atos que praticarem. A preocupação é reforçar a governança entendida como a capacidade de governo do Estado, buscando a mudança da “administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria, para uma administração pública gerencial, eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.”

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado atribui-se a dificuldade do governo brasileiro não à governabilidade, mas à governança, à dificuldade em implementar as políticas públicas (COSTA, 2008). Essa análise se coaduna com a linha do Banco Mundial que atribui o problema aos Estados e não às questões estruturais do modo de produção vigente. Entre as dimensões do modelo conceitual da reforma destaca-se a gerencial (COSTA, 2008, p. 865) que se volta para:

- Definição precisa dos objetivos que o administrador público deve atingir em sua unidade;
- Garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe foram colocados à disposição;
- Controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

A administração gerencial enfatiza resultados. Conforme afirma Costa (2008, p. 866) “no plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornar-se-iam centrais”. Dessa forma, “a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, deslocando-se a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).”

Governança enquanto compartilhamento de poder significa que a participação não se restringe ao apoio das decisões vindas dos governos, mas ocorre quando há participação dos sujeitos envolvidos nas decisões. Nessa perspectiva, tem implicações na democratização, significa estabelecer relações mais próximas entre Estado e outros agentes sociais o que se coaduna com a proposta de regionalização no turismo na qual são definidos grupos gestores dos destinos indutores estudados nesta tese. É modelo no qual o Estado interage com atores locais. Esse modelo tende a atender as demandas locais ao inserir sujeitos locais no processo decisório, apesar de apresentar também limitações e obstáculos. O termo governança implica participação e poder de decisão. Ahrens explicita que:

[...] A estrutura de governança de um país é composta de arranjos institucionais e processos políticos de formulação e implementação de objetivos políticos e refere-se à coordenação dos diversos atores públicos e do setor privado. A partir dessa perspectiva, a estrutura de governança apresenta características de um bem coletivo, constituído por vários atores que influenciam a formulação de políticas tanto de cima para baixo *top-down* quanto de baixo para cima *bottom-up* [...] Esses atores incluem organizações públicas e privadas nacionais [...] Eles também compreendem agentes externos [...] Geralmente, o Estado é o ator principal e mais poderoso devido ao poder coercitivo e a capacidade de criação e empoderamento de instituições. Além disso, as instituições políticas e administrativas de um governo desempenham papel fundamental, pois determinam como os diferentes atores estão envolvidos na política e nos processos [...]. Mas o Estado não é uma entidade monolítica - é ele próprio, uma organização complexa multifacetada da estrutura interna que representa uma relação complicada de instituições que oferecem incentivos (e desincentivos) para os decisores políticos e burocratas de formular e implementar políticas públicas (2006, p.7).

Diante dos diferentes entendimentos sobre governança, Frey (2007, p.138) afirma que há “uma mudança substancial – tanto em política urbana quanto em teoria urbana – dos conceitos tradicionais, baseados no princípio da autoridade estatal, para abordagens de governança.” A ênfase é nas “tendências de gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor.” Entende o autor (2007) que “está expresso nestas tendências o reconhecimento dos próprios limites da ação estatal.” Frey (2007, p. 139) avalia que “a ampliação do debate da governança se deve [...] à retração do Estado, promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas, e à evidente incapacidade das [...] instituições públicas em lidar [...] com os crescentes problemas urbanos”. A abordagem de governança é então ambígua, pois “propõe ser uma abordagem neutra, visando descrever transformações identificadas nos modernos sistemas político-administrativos” existindo, porém, “evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções.” Na política de regionalização do turismo a governança é relacionada à “descentralização do poder de decisão, com base na gestão democrática, a partir da participação social” (MTur, 2007, p. 16).

Em que pesem as deficiências do Estado em criar condições favoráveis à população, a governança no setor público assume concepções com diferentes nuances voltadas: às questões gerenciais, aos procedimentos e às questões democráticas envolvendo a participação. Dessa forma:

É possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança. Apesar da existência de uma diferença inegável no tocante ao fundo ideológico que norteia ambas as vertentes teóricas (Kickert et al., 1999b, p. 3), percebe-se uma confluência de ambas as abordagens para as concepções e práticas de governança e de gestão em rede, evidenciando a tendência a uma aproximação entre os modelos gerencial e democrático-participativo, sem porém chegar a uma dissolução dos antagonismos ideológicos que estão nas origens das duas propostas (FREY, 2007, p.139).

Portanto, pode-se afirmar que a governança no setor público está associada também a uma mudança na forma de gerir na perspectiva que o Estado assume posição relevante, mas também se adequa aos novos atores. Na escala local, a governança promove aproximação e cooperação entre cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. “A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p.482). Assim, politicamente, o conceito de governança aparece em contraste à visão monolítica de Estado, como entidade natural e expressão unificada de uma nação (BEVIR, 2011). Na regionalização do turismo a presença do Estado é permanente, há um sistema nacional na estruturação da proposta de governança e o Estado tem representação na instância de governança.

Governança também significa aquisição e distribuição do poder na sociedade, ao passo que governança corporativa restringe-se à forma como as corporações são administradas. Governança é termo ligado à elaboração e implementação de políticas públicas como no modelo proposto pela regionalização no turismo, no entanto, a palavra governança é definida a partir de diversos enfoques e assume uma variedade de significados. Esclarece Stocker (1998) que a teoria política anglo-americana usa o termo governo para se referir às instituições formais do Estado e seu monopólio do poder coercitivo legítimo, dessa forma, governo é caracterizado pela tomada de decisões e capacidade de aplicá-las. Governo se refere aos processos formais e institucionais que operam a nível do Estado-nação para manter a ordem pública e facilitar a ação coletiva. Com relação ao uso tradicional de governança e seu significado no dicionário o termo é definido como sinônimo de governo, no entanto, no trabalho crescente sobre governança há redirecionamento na utilização, pois governança é entendida como " mudança no

sentido do governo, referindo-se a um novo processo de governar.” Há, no entanto, afirma Stocker (1998) concordância em relacionar governança ao desenvolvimento de estilos de governar em que as fronteiras entre e dentro dos setores público e privado tornaram-se tênues. Na regionalização do turismo, governança é governo, proposta de um estilo de governo democrático, com participação direta da sociedade.

Na análise de Kersbergen & Waarden (2004, p.143-144) ocorrem mudanças nas formas, mecanismos e estilos de governança. Essas mudanças têm sido objeto de uma variedade de literaturas e disciplinas, incluindo Ciência Política, Direito, Administração Pública, Economia, Negócios, Administração e Sociologia, bem como Geografia e História e assim o termo "governança" recebe significados diferentes nas literaturas dessas diversas áreas. Os autores (2004) elencam significados de governança a partir de Hirst (2000), Rhodes (1997, 2000) Pierre & Peters (2000), entre eles estão “Boa governança”, utilizado pelo Banco Mundial e outras organizações internacionais como a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento - OCDE. Outro sentido é proveniente da teoria das relações internacionais que se refere à possibilidade de governar sem governo. Conforme Kersbergen e Waarden (2004) a literatura tem apontado para a possibilidade de cooperação entre os Estados-nação em um sistema internacional que à primeira vista não é propício para essa cooperação, assim organizações internacionais, regimes e tratados são vistos como novas formas de governança internacional para lidar com problemas tipicamente transnacionais. Outro sentido de governança sem governo é o de auto-organização das sociedades e comunidades, além do mercado e do estado. Os autores citam:

Elinor Ostrom (1990) que estudou a capacidade das comunidades em diferentes lugares e épocas para gerir recursos comuns e prevenir seu esgotamento (um bom exemplo é a sobrepesca). Pequenas comunidades locais o fizeram sem a ajuda de um governo formal, através do auto-governo de baixo para cima por associações, entendimentos informais, negociações, regulamentos, relações de confiança e controle social informal em vez de coerção estatal. O foco de Ostrom estava nas condições que facilitaram esses arranjos de governança que fizeram com que fossem eficazes, eficientes e estáveis.(2004, p.146).

A concepção de “governança sem governo” é expressão trabalhada por Rosenau (2000) que destaca processos de gestão política não estatais, o que não é o caso dos grupos gestores dos destinos indutores, pois estes são decorrentes de

uma política pública. Governança em e pelas redes (*networks*) é outro significado do termo "governança", ou seja, a governança por meio das redes (*networks*) existindo várias vertentes. A principal distinção é feita entre redes de organizações públicas e privadas e de combinações de serviços públicos e privados (Kersbergen e Waarden, 2004, p.148). Rhodes de acordo com Kersbergen e Waarden (2004, p 148) enfatiza que as redes são formas de auto-organização que desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes para resistir à direção dos governos e que se caracterizam por uma troca de recursos, negociações e por interações enraizadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede. E que redes de organizações de políticas públicas têm sido consideradas como centro analítico da noção de governança no estudo da administração pública, portanto governos também desenvolvem redes na implementação de programas e projetos. Os grupos gestores dos destinos indutores contituem uma rede de atores em relação de interdependência. É uma configuração que propõe a organização de atores representativos de vários segmentos em um grupo voltados à ação coletiva. Esses atores são dos segmentos público, privado e/ou do terceiro setor e necessitam de ação conjunta.

Ainda com relação à governança por meio de redes, os autores (2004) citam a governança multinível ou em vários níveis, onde multinível refere-se a diferentes níveis de governo como nacional, regional, e ainda aos tipos de agentes envolvidos: públicos, privados. Citam que teóricos como Kohler-Koch e Eising (2000) preferem falar de "governança em rede" na União Européia por exemplo, em vez de governança a vários níveis. Consideram que a idéia central de governança em rede é que atores políticos atribuem a resolução de problemas à essência da política e que a definição da formulação de políticas advém da existência de sub-sistemas sociais altamente organizados. O papel do Estado muda de atuação autoritária 'de cima "para o papel de" ativador. " Resguardadas as proporções, haja vista os autores se referirem à uma escala continental, mas fazendo analogia com a regionalização no turismo proposta pelo Governo Federal verifica-se que os grupos gestores envolvem atores estatais e não estatais relevantes para tratar de questões específicas ligadas ao turismo. Os grupos gestores constituem-se portanto em governança que envolve multiníveis tanto com relação às escalas (nacional,

estadual, regional – regiões do estado e municipal) quanto com relação aos setores público e privado, e terceiro setor.

Na concepção de Matias-Pereira as definições de governança na literatura acadêmica levam em consideração, geralmente, os aspectos ligados:

À legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, ao estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (2010, p.72).

Dessa forma, concebe-se que governança e governo são conceitos distintos. Para Rosenau e Czempiel (2000, p.15), “*governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal [...]” Já governança refere-se a atividades “apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.” Dessa forma, governança é “um fenômeno mais amplo do que o *governo*; abrange as instituições governamentais”, no entanto, “implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada” e assim “satisfazam suas necessidades e respondam a suas demandas” (Rosenau; Czempiel, 2000, p.15).

Na abordagem da Comissão sobre Governança Global, governança “é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns”. Assim governança se refere não apenas à instituições e regimes formais, mas engloba acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. Globalmente, a governança foi vista a princípio como conjunto de relações intergovernamentais, mas passa a ser entendida de forma mais ampla, pois envolve organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais (Comissão sobre Governança Global, 1996, p. 2). Em *Governança como teoria: cinco proposições*, Stoker (1998) elenca:

- Governança refere-se a instituições e atores de dentro e fora do governo.

- Governança identifica a indefinição de limites e responsabilidades para lidar com as questões sociais e econômicas
- Governança identifica a dependência de energia envolvida nas relações entre instituições engajadas na ação coletiva.
- Governança é sobre redes de autogoverno autônomas de atores.
- Governança reconhece a capacidade de fazer as coisas que não repousa sobre o poder do governo para comandar ou usar a sua autoridade.

Stocker (1998) desenvolve arcabouço teórico sobre governança do qual depreende-se que o tema se insere na forma como os problemas são administrados e refere-se não apenas aos governos, mas também aos representantes da sociedade civil. Com origem relacionada às mudanças ocorridas no Estado durante as últimas décadas corresponde ao desenvolvimento de marco teórico diante da sociedade contemporânea que mudou social, política e economicamente. Governança na ciência política vai além da perspectiva administrativa. A capacidade dos governos de governar aumentou com as concepções da *New Public Management* e da governança contribuindo na adoção de meios na busca de mais eficiência na ampliação da autonomia de atores como governos locais, agências ou redes que interligam agentes públicos e privados. Argumenta Peters (2008, p.301) que “a tarefa de lidar com a governança continua a exigir pesquisas e análises amplas tanto pelos profissionais militantes quanto pelos analistas acadêmicos”.

Vários autores afirmam que governança não é tema novo. Kooiman (2003) esclarece que o tema como conceito não é novidade, pois tem sido tratado mais sistematicamente e há grande espaço para surgir um paradigma de governança. Robichau (2011) avalia também que na literatura governança não é um novo conceito, daí cita Kooiman (2003) e Lynn (2010), mas destaca que o termo ainda precisa ser “descoberto”, pois é a nova prática proposta de governo que está sendo implementada e gerenciada global e localmente. Davies (2011) cita os autores Fairlie (1926), White (1945) e Fisher (1972) que estudaram diferentes formas de participação de representantes públicos no Reino Unido e nos Estados Unidos demonstrando a colaboração entre Estado e cidadão para afirmar que governança não é tema novo.

Na avaliação de Kooiman (2003) vive-se ainda em um período de desordem criativa concernente à governança. Cita Pierre que enfatiza o potencial da teoria da governança para abrir caminhos alternativos na investigação de instituições políticas, ligações nacionais e globais, cooperação transnacional e diferentes formas de troca público-privada. No entanto, Kooiman (2003) condiciona o desenvolvimento desse potencial a algumas condições e barreiras que precisam ser ultrapassadas: limites conceituais, limites entre teoria e prática e por último, mas não menos importante, entre visões de mundo. Insiste o autor que a análise de governança como prática societal e como atividade acadêmica tem de ser multifacetada. Dessa forma, o trabalho acadêmico sobre governança precisa ser de natureza interdisciplinar, daí a tarefa individual de atravessar os limites da disciplinaridade apresenta-se limitada.

Kooiman (2003) desenvolve perspectiva conceitual que denomina de *social-political governance*. Explica que governança sociopolítica é considerar que na perspectiva analítica e normativa qualquer governança societal é coletiva. Coletiva no sentido de que objetivos e responsabilidades são compartilhados e que o cuidado e desenvolvimento das atividades não é tarefa isolada do setor público (Estado), ou responsabilidade do setor privado (mercado) ou do terceiro setor (sociedade civil). Desenvolve a perspectiva de governança interativa, pois a interação tem papel decisivo ligando atributos societais e qualidades da governança. Segundo Kooiman (2003, p.13) “A totalidade dessas interações em toda sua diversidade, dinâmica e complexidade é o começo da análise e ao mesmo tempo seu fim.” O autor chama a atenção para o fato que se antes o Estado era o ator governante central, nas análises mais recentes enfatiza-se as relações estado-sociedade. É nesse contexto que se dá a proposta das instâncias de governança regional e local no Programa de Regionalização do Turismo no Brasil.

Estudos críticos sobre governança a partir da perspectiva de hegemonia em Gramsci são desenvolvidos por Davies (2011) que explica governança em rede como estratégia do projeto hegemônico neoliberal.⁹⁶ A grande questão teórica para Davies (2011) é identificar a separação entre ideologia, teoria e prática de redes e

⁹⁶ Hegemonia é combinação de liderança com dominação. Exercida por meio do consentimento e da força, da imposição e da concessão, de e entre classes, podendo se dar de forma ativa, como vontade coletiva, ou se manifestar de forma passiva, por meio de apoio disperso ao grupo dirigente ou dominante. (MIRANDA, 2011).

que tipo de teoria é capaz de explicar e, ao mesmo tempo, oferecer uma abordagem diferente para estudar governança. Nessa perspectiva teórica “o Estado hierárquico e coercitivo é vital para a manutenção da ordem social e integra as instituições da governança contemporânea” (DAVIES, 2011, p. 11).

Davies (2011, p.12) esclarece que a governança em rede é uma forma de ideologia neoliberal definida não apenas como a defesa do mercado livre, mas como projeto ativo de modernização econômica e política “inspirada pelo capitalismo informacional [...] para fomentar uma sociabilidade empreendedora [...] e comunicativa.” Dessa forma, “A ideologia da governança em rede, portanto, pode ser entendida em termos de Gramsci, como parte de um projeto hegemônico [...]”. No entanto, essa estratégia de modernização enfrenta “obstáculos difíceis, como a tendência para a centralização política e econômica característica das propensas crises da modernidade capitalista.”

Com base nos estudos de Gramsci, Davies (2011) propõe que a ideologia de redes pode ser entendida como aspecto central do projeto hegemônico neoliberal. Em meio à falência do keynesianismo e as lutas sobre quem deve pagar pela crise, gradualmente, cristalizou-se na agenda neoliberal nos regimes de modernização dos estados, mercados e sociedades. A ideologia de governança em rede é uma manifestação dessa agenda. O autor (2011) avalia que o projeto neoliberal pode ter tido sucesso na medida em que promove redes de governança despolitizadas e inclui novas camadas de ativistas da sociedade civil (DAVIES, 2011, p. 16). No entanto, o projeto neoliberal não pode transcender a hierarquia, que é parte integral do sistema de governança. Essas tendências se manifestam na política do dia-a-dia de redes de governança.

Davies (2011) argumenta que se as redes de governança são promovidas em um contexto no qual estruturas tradicionais e conflitos não foram suplantados, se existem em uma totalidade contraditória com instabilidade crônica, concentração de poder e riqueza, e competição intensa esse contexto leva também a considerar a possibilidade que a mediação das instituições se dá por essas condições. Isso explicaria, por exemplo, o porquê do êxito de redes compreendidas por atores poderosos com dotes material e cultural similares e interesses congruentes (como comunidades políticas) que parecem mais propensos a florescer do que as

inclusivas e abertas. Esse aspecto é muito importante na análise dos grupos gestores, pois como garantir a igualdade entre diversos sujeitos, principalmente, para aqueles com menor poder político e econômico e à academia, não relacionada diretamente com grupos empresariais ou governos nos grupos gestores do Ceará? A regionalização do turismo apresenta um sistema de coordenação de cima para baixo e demanda funcionamento de baixo para cima.

Davies (2011) questiona a viabilidade de se forjar objetivos comuns entre atores desiguais e afirma que a situação tende a ser insustentável enquanto as condições do capitalismo subsistirem” (2011, p.132). Menciona que a “rede busca mobilizar recursos e inscrever cidadãos ativistas, mas com sucesso limitado, levando a governamentalização” (2011, p. 132). O que se verifica nos grupos gestores é que a coordenação em rede por meio das instâncias de governança ainda está em uma fase na qual os grupos não conseguiram se auto gerenciar e o Estado, grosso modo, não tem conferido poder aos grupos gestores.

Como explica Davies (2011), no mundo social pode-se trabalhar com a estrutura social existente ou confrontá-la e não existe razão teórica a priori que negue a possibilidade da transformação das estruturas da sociedade. O autor explica que entender que a relação entre as instituições e a estrutura é dialética, pode-se supor que as instituições que estão igualitária, democrática, e orientadas coletivamente são susceptíveis de ser insustentáveis, desde que as condições sociais do capitalismo subsistam (DAVIES, 2011). O estudo dos grupos gestores dos destinos indutores é estudo empírico da concepção de governança de essência reformista. A essência transformadora da sociedade está na inserção de representantes da população residente na busca de desenvolvimento por meio do turismo. Esse empoderamento da sociedade, mesmo que situado na agenda neoliberal em longo prazo é incompatível com o modo de produção vigente.

O autor (2011) acrescenta que na visão de White a participação do cidadão na organização administrativa permite que se defenda da burocracia fazendo valer o direito de autogoverno, evitando que o Estado exerça tirania socioeconômica. Relata Davies (2011) que Fisher dedicou-se à relação entre as organizações de voluntários, cidadãos e funcionários públicos nos anos 1910 e explicou que a organização Instituto do Povo concebido para mobilizar energia e

compromisso de residentes "de baixo para cima em vez de cima para baixo" tornou-se mais burocrático, centralizado e profissionalizado e a participação do cidadão simbólica. São experiências desenvolvidas indicando a organização e participação da sociedade no processo político com avanços e recuos.

Outro autor mencionado por Davies (2011) é Riedel que questiona os mecanismos de governança participativa, os grupos de controle de comunidade e a falsa expectativa que os governos se rendam. Contudo, considera que a "onipresença histórica de redes de governança por elas mesmas não diz nada sobre as relações de poder que encarnam, hierárquicas ou de outra forma, a sua autenticidade ou veículos para inclusão democrática" (2011, p.56). Portanto, as experiências de governança precisam ser estudadas caso a caso.

Davies (2011) explica que governança em rede (*network governance*) diz respeito a um tipo ideal, promove virtudes éticas como a confiança anunciando ruptura com o passado. O termo rede de governança (*governance network*), por sua vez, refere-se ao intercâmbio de recursos recorrentes e/ou institucionalizados formais e informais entre atores governamental e não-governamental. No entanto, Robichau (2011, p.12) argumenta que:

O papel que as redes desempenham na governança permanece na vanguarda dos debates. Um dos principais estudiosos da área, Erik- Hans Klijn, reviu os anteriores 10 anos da literatura europeia em matéria de governança. Uma de suas reivindicações mais ousadas e polêmicas é que não é mais necessário fazer a distinção entre governança e redes de governança, já que "a governança é o processo que ocorre dentro de redes de governança" (2008, p. 511). Expandindo sua reivindicação, Klijn mais tarde afirma que, "podemos fazer uma leve distinção, dizendo que a governança se relaciona com o processo de interação (e sua orientação), enquanto as redes se relacionam com o fenômeno empírico que as questões políticas são resolvidas dentro das redes de atores" (2010, p.305).

A concepção de governança avança e passa por diferentes explicações: ideia da perda de centralidade do poder do Estado, aumento da rede de governança e retorno do Estado como o orquestrador de *metagovernance*. Jessop apud Davies (2011) defende que o Estado não é mais a autoridade soberana, tornou-se menos hierárquico, menos centralizado e define *metagovernance* como a governança do governo mais governança (2004, p.52). Autores que são expoentes da teoria da governança como Bevir, Rhodes e Stocker alteram as próprias concepções sobre governança e afirmam que não há uma única teoria da governança contemporânea

(DAVIES, 2011). Davies (2011) explica que para Bevir e Rhodes (2010) a governança em rede agora é uma entre as muitas existentes.

Ao estudar governança por meio da hegemonia a partir da perspectiva de Gramsci, Davies (2011) considera que o desafio é compreender a natureza, qualidade e propósito de conexões e as relações de poder. No entanto, não é suficiente, simplesmente, reconhecer que as redes podem reproduzir as desigualdades de poder. É também necessário considerar que o poder coercitivo permanece onipresente e não pode ser deslocado pelo poder da rede (DAVIES, 2011). A reprodução da desigualdade de poder pode existir dentro das próprias instâncias de governança, as áreas mais bem articuladas entre si e com os poderes políticos econômicos podem obter mais vantagens. O Estado pode alterar os rumos dos projetos, concedendo protagonismo a este ou aquele segmento. O bom funcionamento de uma instância pode significar apoio do Estado, mas não necessariamente, autogestão.

Relacionando governança com desenvolvimento, Dallabrida (2007, p. 6) utiliza o termo governança territorial designando-o como “as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. Para o autor (2007), o qualificativo territorial envolve todas as dimensões do desenvolvimento: local, regional, econômico, social, humano, sustentável. O exercício da governança territorial ocorreria pela atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em *redes de poder socioterritorial*.⁹⁷

Dallabrida (2007, p.7) menciona que “não são muitos os autores que tem se referido a governança na sua dimensão territorial, ou mais precisamente, na sua relação com o debate sobre desenvolvimento”. Na linha de entendimento de governança social, Fortunato (2011, p. 91) destaca que a Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais – SEDVAN trabalha com o termo governança social entendida como conceito em construção, “definido como processo que promove um ambiente social de

⁹⁷ “Redes poder socioterritorial é um termo proposto para referir-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume.” (DALLABRIDA, 2007, p.10)

diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e conectividade estimulando a constituição de parcerias entre muitos setores da sociedade, por meio do protagonismo do cidadão.”

Governança é conceito-chave nas políticas. É estratégia para conduzir o governo e, portanto, as políticas públicas, envolvendo diversos atores e é teoria política, pois descreve um certo tipo de relação entre o Estado e a sociedade (Peters e Pierre, 1998). Multiplicam-se as concepções de governança e existe uma crescente literatura sobre a influência das organizações supranacionais na governança do turismo, bem como das organizações não-governamentais (HALL, 2011). Hall (2011) avalia que não há definição única aceita sobre governança, no que cita Kooiman (2003, p. 4) que entende governança como "a totalidade das concepções teóricas em governar (HALL, 2011, p. 3).

O conceito de governança neste trabalho tem na sua base o deslocamento da autoridade com o compartilhamento das decisões e a descentralização do processo decisório, pois se entende que governança refere-se “ao controle que os atores implicados no sistema político podem exercer sobre seu destino”. Na escala global “estabelecer governança significa dar direção, coordenação e integração ao complexo conjunto das relações internacionais e dos diversos atores não estatais relevantes” (ABDALA, 2007, p.88). Na escala regional e local significa aproximar a elaboração e execução das políticas dos atores locais.

Adota-se no estudo dos grupos gestores dos destinos indutores a governança entendida como processo de descentralização do poder estatal para grupos compostos por representantes de diferentes segmentos da sociedade, além dos governos. Governança multinível pois demanda articulação entre as esferas públicas e privadas e as lideranças locais, sobretudo, construção de agenda coletiva, consenso, articulação, visão regional e recursos técnicos e financeiros.

Governança nesse sentido implica repartição da autoridade estatal e setorial. Na avaliação de Abdala (2007, p.93) a governança de “múltiplos atores pode resultar na constituição de acordos entre interesses econômicos de grandes corporações e comunidades [...]” Essas políticas buscam a distribuição “compartilhada de benefícios, a divisão de responsabilidades, cotas e acesso a

recursos para diferentes consumidores visando a agregação de múltiplos interesses simultaneamente.” Assim, discute-se governança com o objetivo de questionar as relações de poder na implementação da política pública de turismo e na concepção que os atores não-governamentais têm papel importante na democratização da governança e na evolução da democracia e da cidadania. O contexto da governança envolve os grupos gestores dos destinos turísticos e a governança como proposta de compartilhamento do poder, denotando uma forma de atuação do Estado, na direção do que explica Hall:

Os pesquisadores têm buscado entender como o Estado pode atuar melhor para mediar os problemas políticos sociais, econômicos, políticos e ambientais relacionados com o turismo contemporâneo em um momento em que o papel do Estado tem-se alterado, dada a dominância do neo-discurso político liberal em muitos países desenvolvidos (Jessop, 2002; Lerner, 2000). Atenção às questões de governança no turismo reflete o crescimento mais amplo de interesse e desenvolvimento do conceito no campo das ciências políticas (Jordan, Wurzel, e Zito, 2005; Kersbergen & Waarden, 2004; Kooiman, 2003; Pierre, 2000; Pierre & Peters, 2005; Rhodes, 1997) (2011, p.15).

O tema governança se torna relevante na política pública de turismo e literatura de planejamento e será conceito importante no planejamento de destinos turísticos. Parte dos estudos sobre governança enfatiza o papel do Estado na sociedade, principalmente, a relação entre a intervenção do Estado e autonomia social. O conceito abrangente da governança em termos de políticas públicas é a relação entre a intervenção do Estado como autoridade pública e a autonomia social ou autoregulação (HALL, 2011,p.14).

O compartilhamento do poder é prática de difícil realização, tanto pelos governos que propõem, quanto pela sociedade, assim os instrumentos de governança precisam ser entendidos no contexto histórico, ocorrendo dentro de determinados cenários de governo. A noção de governança urbana na Inglaterra, por exemplo, foi uma maneira de indicar que as instituições locais não são os únicos atores da ação pública local, e na França era necessário eliminar o termo poder local para não fazer face ao poder central (LORRAIN, 1982). Enfatiza-se o entendimento de que não só as políticas implicam teorias, mas a governança implica teoria também. Assim, para melhor compreensão dos processos e resultados de políticas de turismo, o empírico não deve ser dissociado da teoria (HALL, 2011, p.15-16).

Entende-se a governança como instrumento de desenvolvimento político das regiões e dos destinos indutores, e a concertação social⁹⁸ como inerente à governança, no entanto, os governos continuam a concentrar as políticas, assim conhecer os processos que propõem a governança é importante, pois permite identificar como o Estado atua na área de política de turismo para alcançar objetivos políticos (HALL, 2011, p.14). A sociedade organizada é território de interesses e valores diversos e divergentes, entretanto, a necessidade de repartição do poder de decisão entre poder público e sociedade organizada é evidente. Regiões e municípios, muitas vezes, são receptáculos, não participam das decisões relativas ao processo de desenvolvimento. A governança é ponto chave para o desenvolvimento social, é meio e fim, portanto não é entendida nesta tese apenas como vinculada à eficiência gerencial do sistema, pois a concepção não se restringe à governos eficientes, exige governos democráticos.

Toma-se a governança como proposta do Estado que pode ser desenvolvida pela sociedade na busca de politização. A sociedade com capacidade em atuar nos processos de desenvolvimento (regional e local), portanto nos processos de concertação social como possibilidade de tornar regiões e municípios sujeitos. Mesmo que o poder da sociedade organizada territorialmente tenha limites este não é desprezível, podendo-se vislumbrar no horizonte a possibilidade da prática de uma gestão territorial societária apesar de o Estado ser um dos limites do poder da sociedade (DALLABRIDA, 2001).

A experiência de governança na regionalização do turismo estudada nesta tese se explica no contexto de uma política de governo. Considera-se a possibilidade da sociedade civil exercer poder e autoridade o que apesar de não gerar mudança estrutural é possibilidade de politização da sociedade.

O estudo sobre diversas concepções de governança contribui para afirmar que governança pode ser entendida como efetivação do compartilhamento do poder do Estado com a sociedade organizada e sendo relação de poder é permeada conflitos. Ocorre evolução conceitual nos estudos sobre governança e é consenso entre vários autores entender governança como a maneira com a qual o

⁹⁸. A ação de realizar o ajuste ou a conciliação de interesses, possibilidade que não elimina os conflitos. (DALLABRIDA, 2003)

Estado tem atuado reduzindo a distância entre governantes e governados, incluindo relações intergovernamentais, com diversos sujeitos, estruturas, processos e resultados.

A política de regionalização no turismo é proposta de intervenção e de descentralização que direciona a gestão do turismo e propõe articulação da sociedade por meio das instâncias de governança regional e local (grupo gestor do destino indutor) para desenvolver a regionalização, assim estuda-se governança como forma de governar, processo e estrutura que estabelece a rede de governança da política nacional de turismo. A noção de governança é ampliada na perspectiva da representatividade da sociedade organizada.

5.2 Governança: grupos gestores nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional no Ceará

Nas últimas décadas ocorrem mudanças nos setores público e privado, surgem novos sujeitos e novos arranjos, há avanços e a cidadania se desenvolve. Os governos alteram a forma de atuar, buscam ser mais eficientes, porém as políticas públicas apresentam resultados insatisfatórios, não conseguiram ainda universalizar no Brasil o acesso à moradia, educação, saúde e saneamento e muito menos viabilizar o lazer para a maior parte da população brasileira.

A governança assume o papel de estratégia na condução das políticas públicas, de modo interorganizacional, uma faceta da teoria política, pois descreve certo tipo de relação entre o Estado e a sociedade (Peters e Pierre, 1998). O Estado se reestrutura com o objetivo de “ser capaz de continuar a ser um veículo viável na busca do interesse coletivo em uma era de globalização da economia e aumento da dinâmica institucional e subnacional.” O que explica estarem contando cada vez mais “com instrumentos de política bastante sutis em seu intercâmbio com a sociedade, mas isso não significa necessariamente que eles são menos eficientes nas técnicas coercitivas de direção (PIERRE e PETERS, 2000, p. 196)

O reformismo no Brasil incorporou ideias do discurso democrático em geral: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. Descentralizar

confunde-se com democratização, assim democráticos seriam entes e espaços descentralizados diminuindo o espaço do Estado. “Aliviando-se de parte da carga, o Estado incentivaria o envolvimento subnacional (local e regional, sobretudo). A descentralização, no entanto, seria elemento de fortalecimento do Estado, uma vez que a dinâmica esperada seria solidária, assim suscita participação, cidadania e sociedade civil, contudo a concepção é de cooperação. “A sociedade civil – locus de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses e/ou de colaboração governamental” (NOGUEIRA, 2004, p.54-57). Na década de 1990 se dá a valorização da sociedade civil, o autor considera que

hoje, é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo competente e democrático se ela trazer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática. Mas o consenso é mais aparente que real, pois são muitos os discursos, os projetos e os conceitos de sociedade civil, e nem sempre se sabe a que é que os diferentes interlocutores se referem quando falam desse “novo” espaço social (NOGUEIRA, 2004, p.59).

A participação nas instâncias de governança locais, grupos gestores do desenvolvimento turístico regional, configura-se como participação na qual os indivíduos, organizados em grupo são orientados a interferir e fazer com que o poder seja compartilhado, que os projetos não “caiam do céu tombando nas cabeças” dos residentes sem que esses tenham sido inseridos no contexto das decisões. Uma matriz orientadora para o trabalho dos grupos gestores é a lista de ações priorizadas a partir de resultados do primeiro relatório de competitividade dos destinos indutores do desenvolvimento regional e os resultados dos índices. Viabilizar essas ações é uma das funções do grupo gestor.

A proposta de governança para o turismo do Governo Federal anuncia a intenção de maior participação da população nas políticas públicas de turismo, dessa forma, a governança “[...] pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada” (FREY, 2007, p.139).

No Brasil, a regionalização no turismo define a institucionalização de instâncias de governança e o projeto 65 destinos indutores. Nem todas as regiões

turísticas do país possuem destinos indutores do desenvolvimento regional. No âmbito do projeto é desenvolvido o Relatório de Competitividade detalhado na próxima seção da tese e são instituídas as instâncias de governança locais denominadas de grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Na primeira edição do Relatório de Competitividade foram realizados seminários nos destinos indutores para apresentar o Relatório e levantar as ações prioritárias a partir dos resultados do índice. Nesses seminários foi discutida a formação e inclusive formados os grupos gestores com o objetivo de manter no destino indutor uma instância específica com a função de:⁹⁹

- Desenvolver articulação com representantes do poder público, iniciativa privada e terceiro setor, com o intuito de executar as ações propostas por ocasião do Seminário de Competitividade;
- Garantir a existência de um grupo local para manter a continuidade da ação;
- Levantar todos os demais projetos em desenvolvimento ou em fase de proposição no município, para verificar se as ações propostas no seminário já foram solicitadas, de forma a direcionar os esforços para execução.

A viabilização dessas funções demanda articulação intensa com os gestores públicos e a efetivação da governança depende do estabelecimento de alianças, articulações, cooperação, visão de longo prazo e vontade política, tanto no âmbito regional, quanto no municipal. Foram elaboradas orientações para formação do grupo gestor e repassadas nos seminários de entrega dos resultados do relatório de competitividade:

- Os integrantes do Grupo deverão pertencer a Instância de Governança Local, quando existir.

⁹⁹ Informações repassadas pelos representantes do Ministério do Turismo-MTur e/ou Fundação Getúlio Vargas - FGV por ocasião da chamada devolutiva em 2008, ou Seminário de Competitividade na apresentação dos resultados do relatório de competitividade na primeira edição nos destinos indutores. Material obtido nos destinos indutores durante realização da tese.

- Caso não exista Instância de Governança local, o grupo deverá ser criado e incorporado à Instância quando esta for definida.
- O grupo gestor deverá ter integrantes da iniciativa privada, poder público e terceiro setor.

O grupo gestor deve compor o Conselho de Turismo ou outra instância local e ser tripartite. Os documentos que orientam a realização do Programa denotam a preocupação que as instâncias representem os diferentes setores da sociedade. O Ministério do Turismo desenvolve as estratégias de apoio à realização do projeto 65 destinos indutores do turismo, a exemplo do que foi feito nas regiões: disponibiliza assessoria especializada para o desenvolvimento do projeto e avança propondo um sistema de gestão com banco de dados para contribuir nas tomadas de decisão. De acordo com o MTur, o Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, priorizado pelo Plano Nacional do Turismo 2007-2010 é aperfeiçoamento do Programa de Regionalização com as seguintes etapas:

1^a) O Índice de Competitividade Nacional, pesquisa com a função de fornecer um retrato detalhado do setor, possibilitando uma intervenção planejada nos municípios estudados;

2^a) Gestão de Destinos, ação voltada ao auxílio para a elaboração e execução de planos estratégicos para o setor de turismo, priorizando políticas que focavam a competitividade no mercado;

3^a) Sistema de Gestão dos Destinos, ferramenta desenvolvida para gerir as ações entre o Ministério do Turismo e os Destinos Indutores. (MTur, 2013, p.19)¹⁰⁰.

A implantação do projeto 65 destinos contou com etapa de capacitação em gestão para os grupos gestores e outra do sistema de gestão do projeto. A etapa de capacitação contemplou quatro encontros nos quais foram tratados os temas liderança no planejamento, capacidade empreendedora e líder *coach*, liderança articuladora e inteligência competitiva (FGV/MTur, SEBRAE, 2012, p.24). Para o planejamento, execução e monitoramento das ações foram realizadas oficinas com os grupos gestores para capacitá-los na utilização do *software* Sistema de Gestão SG 65, a ferramenta colaborativa para o gerenciamento de atividades nos destinos indutores. De acordo com o MTur a integração dos projetos segue o modelo da Figura 34. A partir desse fluxo o destino busca a competitividade planejando,

¹⁰⁰ Diretrizes da regionalização do turismo publicadas em 2013.

mensurando, acompanhado ações e fortalecendo os grupos gestores, consequentemente, a gestão do turismo



Figura 34: Integração dos projetos
Fonte: MTur, 2010.

No início de 2011, o Ministério do Turismo¹⁰¹ realiza o terceiro e último workshop – Liderança Articuladora e Inteligência Competitiva do Projeto de Gestão dos 65 Destinos Indutores e solicita reunião com os Grupos Gestores com a seguinte pauta que permite o acompanhamento dos grupos:

- Análise dos Índices de Competitividade do destino (2008, 2009 e 2010);
- Análise de Forças e Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (SWOT);
- Priorização das variáveis através da Matriz de priorização;
- Proposição de ações para cada variável priorizada do Estudo de Competitividade; Plano de Ação de cada ação priorizada;

¹⁰¹ <http://65destinos.blogspot.com.br/search/label/Hist%C3%B3rico>. 21/Nov/2013

- O Grupo Gestor deve entregar uma cópia física da apresentação realizada;
O coordenador deve apresentar as ações já inseridas no Sistema de Gestão SG65;
- O local do encontro deve ter acesso à Internet ou moden (Banda Larga 3G), para visualização do SG65;
- O coordenador deve apresentar e entregar o calendário de reuniões e apresentar e entregar a lista atualizada dos componentes do Grupo Gestor (entidade, nome, endereço, e-mail, celular, fone).

O Quadro 13 ilustra atividades realizadas pelos grupos no Ceará:

Aracati – CE			
Data	Ação	Parceiro	Observação
11 e 12/03/2010	Oficina Sensibilização	IMB	Realizado
22 e 23/04/2010	Oficina Capacitação SG65	Módulo	Realizado
05 a 09/07/2010	3ª Pesquisa Estudo Competitividade	FGV	Realizado
29 e 30/07/2010	1º Workshop	IMB	Realizado
Fortaleza – CE			
Data	Ação	Parceiro	Observação
19 e 20/08/2009	Oficina Sensibilização	IMB	Realizado
16 e 17/11/2009	Oficina Capacitação SG65	Módulo	Realizado
11 e 12/03/2010	1º Workshop	IMB	Realizado
06 e 07/05/2010	2º Workshop	IMB	Realizado
21 a 25/06/2010	3ª Pesquisa Estudo Competitividade	FGV	Realizado
Jijoca de Jericoacoara – CE			
Data	Ação	Parceiro	Observação
09 e 10/03/2010	Oficina Sensibilização	IMB	Realizado
19 e 20/04/2010	Oficina Capacitação SG65	Módulo	Realizado
28/06 a 02/07/2010	3ª Pesquisa Estudo Competitividade	FGV	Realizado
26 e 27/07/2010	1º Workshop	IMB	Realizado
Nova Olinda – CE			
Data	Ação	Parceiro	Observação
08 e 09/03/2010	Oficina Sensibilização	IMB	Realizado
03 e 04/05/2010	Oficina Capacitação SG65	Módulo	Realizado

09 a 10/08/2010	1º Workshop	IMB	Realizado
30 a 03/09/2010	3ª Pesquisa Estudo Competitividade	FGV	A confirmar

Quadro 13: Agenda dos grupos gestores no Ceará

Fonte: SETUR/Ceará.

Verifica-se que foram desenvolvidas atividades de capacitação e acompanhamento dos grupos gestores. Os componentes dos grupos gestores representam diferentes e diversos segmentos da população residente sendo o estabelecimento de consenso complexo, mas a participação de diferentes sujeitos nos grupos auxilia a tomada de decisão. O grupo gestor enfrenta o desafio de se organizar, se manter e se articular interna e externamente, mas as ações dependem dos poderes políticos e econômicos. No relatório que apresenta o índice de 2013 o MTur reitera no âmbito da regionalização o ator municipal:

Nesse processo de reestruturação, resgata-se a representação do ator municipal como agente de desenvolvimento, considerando-se ser ele o detentor de realidades e demandas locais, institucionaliza-se o representante regional, garante-se a permanência do interlocutor estadual como forma de fortalecer e estender a rede de mobilização (FGV/MTur/SEBRAE, 2013, p24).

A existência dos grupos gestores amplia o espaço da cidadania, a democratização do poder aproxima representantes da população das decisões que lhes dizem respeito, incorpora na tomada de decisão a participação da comunidade, porém os governos não tiveram ação contínua e os grupos gestores não conseguiram se organizar. A proposta de organização de baixo vinda pelo alto fica na retórica. Apesar de não serem grupos organizados pelas massas populares constituídos de baixo para cima, os grupos gestores são sujeitos políticos coletivos. A concepção de uma sociedade capaz de interferir nos processos decisórios oscila entre o compromisso daqueles que animam o processo permanentemente, da pouca flexibilidade de gestores públicos, descrédito das iniciativas públicas, inexistência de cultura voltada ao coletivo e ao enfrentamento às políticas.

O pensamento neoliberal ao privilegiar a liberdade individual e promover o associativismo protege o *status quo*. A participação não é de uma sociedade civil autônoma “voltada para a emancipação, a construção de consensos e hegemonias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais”, mas sim “de uma organização subalternizada,

domesticada, concebida de modo “técnico, cooperativa, parceira: não um campo de lutas e oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariado) (NOGUEIRA, 2004, p.59). Contudo:

O Estado é um aparato de dominação [...] Mas é também campo de disputas, no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização política dos interesses têm papel decisivo. Tratar o Estado como algo neutro [...] é tão insuficiente quanto tratá-lo como encarnação viva do mal, mero “comitê de negócios” destinado a oprimir as massas.[...] o Estado precisa ser assimilado tanto como estrutura de dominação quanto como parâmetro ético de convivência e *locus* para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais” (NOGUEIRA, 2004, p.61).

O que se projeta para os destinos indutores é a cidadania na qual os protagonistas “concebem o mundo como um ambiente de direitos e de responsabilidades recíprocas e se realizam nele como sujeitos de vontade e de ação coletivamente construídos.” A comunidade se apresenta como uma ordem política que “implica uma disposição nos indivíduos e nos grupos [...] para pensar o conjunto dos interesses, a correlação de forças, o governo, a dominação, as necessidades e as possibilidades. [...] essencialmente política dos cidadãos, em que a coerção e o conflito não se separam do consenso, o particular não se contrapõe ao geral, o privado não hostiliza o público.” Dessa forma, não se cogita em torno de harmonia, parceria, pois não se separa política do antagonismo, da hostilidade. (NOGUEIRA, 2004, p.62-63). Apesar “da auto-organização da sociedade organizada ser estimulada no projeto neoliberal orientada para a defesa de interesses corporativos, setoriais ou privatistas” (COUTINHO, 2000, p.98) a relação dialética colaboração – enfrentamento pode ser desenvolvida com o prosseguimento dos grupos e trazer benefícios para as populações residentes.

Com outra linha teórica Araújo (2009) utiliza-se das teorias dos *stakeholders* e da teoria colaborativa no estudo do turismo. Esclarece que o envolvimento dos *stakeholders* demanda a iniciativa de um convocador e que este pode ser qualquer um dos *stakeholders*. Na regionalização do turismo o convocador é o governo federal, por meio do Ministério do Turismo que propõe a colaboração com vistas à competitividade. Mas “A ideia central do fenômeno da colaboração é que organizações que se envolvem em arranjos colaborativos podem obter benefícios que não seriam possíveis se obtidos se cada organização agisse de

forma isolada” (ARAÚJO, 2009, p.63). Essa ideia central é fundamental no processo de efetivação da governança.

Há uma série de desafios a superar: rivalidades municipais e regionais, competição política regional e municipal. A gestão do turismo não está articulada, o envolvimento dos *stakeholders* contribui para viabilizar as políticas, pois serão responsáveis nas suas localidades por parte da implementação. É participação e não legitimação de decisões tomadas ou processo de dominação. A participação de múltiplos *stakeholders*¹⁰² na elaboração de políticas públicas é orientação encontrada em instrumentos legais com respaldo no reconhecimento dos governos, organizações não governamentais e da academia. Não garante harmonia, porém supõe decisões ponderadas em conjunto e não apenas por setores hegemônicos. Daí as “ações e políticas que emergem afetarão a estrutura de relações, de funcionamento e, em última instância, poderão gerar conflitos com outros *stakeholders*, envolvidos no ambiente mais amplo que compartilham” (ARAÚJO, 2009, p.31).

A governança enquanto partilha de poder refere-se à participação não para legitimar decisões apresentadas pelos governos, mas à participação na elaboração das decisões, deslocando o poder de decidir da esfera estatal em direção aos grupos constituídos, contudo, isso não elimina o uso dessa organização na manutenção da hegemonia estatal, por outra, também não impede que essa dinâmica contribua na socialização da política. As concepções teóricas sobre a intencionalidade dos processos de governança são distintas.

A proposta de governança na regionalização do turismo não se dissocia do Estado, inclusive, a ausência deste é apontada como desmotivadora e desmobilizadora. Muitas das propostas elaboradas nos destinos demandam a ação estatal e os grupos gestores podem apenas articular e cobrar, não têm como resolver questões estruturais nos destinos indutores. As orientações para instalação das instâncias de governança levam a afirmar que o processo se orienta na construção de espaço público formado por sujeitos sociais ligados ao turismo na região gerando descentralização de poder.

¹⁰² Os *stakeholders* compõem um grupo inter-organizacional com representantes de diferentes áreas, com interesses particulares, envolvendo relações de poder, valores e ideologias as mais diversas.

Os grupos gestores constituídos por profissionais, empresários, governos, associações de classe, academia, lideranças comunitárias se funcionassem a contento representariam avanço no compartilhamento do poder. A socialização da política, ou seja, ingresso na esfera pública de um número cada vez maior de novos sujeitos políticos individuais e coletivos poderia ser impulsionadora para mudanças no fazer política e, conseqüentemente, na gestão dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.

6. GOVERNANÇA E COMPETITIVIDADE NA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

A competitividade é tema relevante na agenda pública e na política nacional de turismo no Brasil torna-se objetivo estratégico, em especial, para as regiões onde estão os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Aumentar a competitividade turística nacional por meio da qualificação de destinos turísticos indutores é meta do governo federal que anuncia além da descentralização, articulação, cooperação e sustentabilidade, a competitividade. De acordo com Bauman, a novidade na globalização é “a ênfase no fato de que toda a orientação da ação do Estado e dos demais agentes deve estar orientada para tornar possível a manutenção de níveis internacionais de competitividade” (1996, p.49). Traduz-se assim busca da viabilização econômica das regiões, ou seja, a competitividade no cenário de globalização e contrapondo-se a esse “movimento de transnacionalização do capital, um movimento contraditório e complementar, a sustentabilidade” (DALLABRIDA; AGOSTINI, 2009, p.26). Desafio é conciliar sustentabilidade e competitividade.

A governança como estratégia de implementação da regionalização contribui para o alcance de competitividade. Explica Becker (1996) que transformar a força de trabalho em cidadãos atuantes contribui para fazer face à globalização fortalece a competitividade entendida como imposição do processo de “globalização econômica (produtiva, financeira, mercado) e que se define no conceito de competitividade, em uma direção dada pelo processo econômico liderado pelos grandes conglomerados mundializados.” Orientação que se torna objetivo de nações, regiões, organizações e instituições (1996, p.12).

A elaboração dos relatórios de competitividade dos destinos indutores inicia-se como ação do projeto 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Pesquisadores vão aos destinos verificar e documentar a condição dessas cidades com relação às dimensões definidas na metodologia de elaboração do índice de competitividade. É publicado, em 2008, o primeiro Estudo de Competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional – Relatório Brasil. Na edição de 2012, o título do documento é alterado para Índice de Competitividade do Turismo Nacional – 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional Relatório Brasil 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico

regional. O Índice de Competitividade do Turismo Nacional foi desenvolvido pelo Ministério do Turismo, SEBRAE e Fundação Getúlio Vargas para medir o nível de desenvolvimento do turismo nacional. “A metodologia foi elaborada levando em consideração conceitos do Índice de Competitividade do Fórum Econômico Mundial, que avalia diversas dimensões do setor em escala global.”¹⁰³ A divulgação dos dados no relatório pelo Ministério do Turismo é realizada por dimensão, como média Brasil, sem mencionar as cidades, o detalhamento utiliza apenas as tipologias capitais e não-capitais. O Índice de Competitividade se constitui documento importante para orientar a gestão dos destinos indutores e subsidiar a ação política dos mais variados sujeitos.

O projeto 65 destinos indutores desenvolvido na regionalização destaca a competitividade palavra que remete aos ideais neoliberais. As políticas neoliberais baseiam-se em orientações e condições combinadas como a atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade com a finalidade de inserir os países “na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização. (BEHRING, 2003, p.59). Portanto, não se voltam, prioritariamente, ao atendimento das necessidades sociais da população. Legitima-se a competição como necessidade a partir da ideologia que desobedecer “às suas regras implica perder posições e, até mesmo, desaparecer do cenário econômico.” Assim são gerados, “novos ‘valores’ em todos os planos, com uma nova ‘ética’ operacional face aos mecanismos da globalização” (SANTOS, 2009, p.57).

Observa-se que a opção por desenvolver o turismo em uma escala menor, ou com equipamentos em escala menor e de proprietários locais (pousadas pequenas, pousadas domiciliares) não exclui estratégia competitiva de posicionamento no mercado, mas contribui para que a riqueza gerada seja distribuída localmente. No entanto, afirma Santos, “concorrer e competir não são a mesma coisa. A concorrência pode até ser saudável sempre que a batalha entre agentes, para melhor empreender uma tarefa e obter melhores resultados finais.”

¹⁰³ http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20131202-3.html. Acesso em: 05/dez/2013.

Para mudar a relação entre cooperação e competição como explica Harvey pode-se organizar a competição “de outra maneira e com fins e metas distintos” (2004, p.277). Trata-se de modificar a organização voltada à competição para voltada à colaboração. Harvey esclarece que “todas as espécies podem afetar a evolução subsequente por meio de seu próprio comportamento [...] podem fazer opções ativas e, por meio de seu comportamento, alterar as condições físicas e sociais com que seus descendentes terão de lidar” (2004, p.278) A atuação mediada por decisões coletivas como a dos grupos gestores envolve competição, mas sobretudo, cooperação.

Tendo em vista que o Brasil ainda tem “um vasto setor da população que não está integrado em mercado nenhum” (COUTINHO, 2000, p.141) permitindo que seja criado para essa parcela um desenvolvimento que não tenha como base capital intensivo Coutinho (2000) vislumbra a utilização de tecnologias arcaicas em políticas nacionais autônomas. Isso faz lembrar as possibilidades de desenvolvimento por meio do turismo valorizando modos de fazer tradicionais. Embora metrópoles como Londres, São Paulo e Fortaleza sejam importantes centros de recepção e distribuição dos fluxos turísticos, cidades pequenas e até distritos se constituem no Brasil e no mundo lugares de interesse. Assim o Brasil tem possibilidade de retrabalhar a oferta turística contando com lugares que não se inseriram de todo no sistema global. O contexto da negação do sistema capitalista promove possibilidades de movimentos contraditórios.

6.1 A competitividade na regionalização

A competitividade do turismo nacional não adota como referência as regiões turísticas, mas os 65 destinos definidos como indutores do desenvolvimento turístico regional que têm função de pólos de desenvolvimento. Com o objetivo de posicionar o Brasil como terceira economia de turismo do mundo a competitividade já anunciada no Plano 2007/2010 é fortalecida como “palavra-chave no dicionário do MTur. [...] o governo busca mecanismos que melhorem o ambiente de negócios e superem gargalos para aumentar a competitividade do setor” (MTur, 2013, p. 27).¹⁰⁴ O Plano Nacional do Turismo 2007/2010 anuncia como meta *Estruturar 65 destinos indutores*:

Esses destinos devem ser trabalhados, até 2010, para servirem de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos que integram as regiões turísticas do País. [...] Pretende-se que até o final de 2008, 15 desses destinos possam ser estruturados e ter alcançado esse padrão modelar de qualidade referido [...] Essa ação deve ser desenvolvida com base no princípio da sustentabilidade ambiental sociocultural e econômica trabalhando de forma participativa, descentralizada e sistêmica [...] (MTur, 2007, p. 52).

O relatório de competitividade de 2013 mostrou que o índice do país subiu de 57,5 para 58,8, as capitais de 65,5 para 66,9 e os demais municípios de 51,8 para 53,1 (MTur, 2013, p. 25),¹⁰⁵ mas a meta acima ainda não foi alcançada. Melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro também é objetivo do Plano 2013-2016 que busca aumentar o índice médio de competitividade para 70 pontos até 2016 (MTur, 2013).¹⁰⁶ Assim foi dada continuidade à elaboração do Índice de Competitividade nos destinos indutores. Necessitando ser retomado o fortalecimento da gestão da regionalização por meio das instâncias de governança regionais e locais.

Na política nacional de turismo a competitividade do destino turístico é entendida como “a capacidade crescente de gerar negócios nas atividades econômicas relacionadas com o setor de turismo, de forma sustentável, proporcionando ao turista uma experiência positiva (MTur, 2012, p.54). A geração de negócios é o motor da concepção de competitividade. A busca de

¹⁰⁴ Ministério do Turismo. 10 anos. 2013.

¹⁰⁵ Ministério do Turismo. Balanço de gestão. Dezembro de 2013

¹⁰⁶ Ministério do Turismo. Balanço de gestão. Dezembro de 2013

competitividade na regionalização enfatiza o turismo receptivo, a preparação dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Adotando definição mais extensa e que expressa a preocupação com a população local, Mota; Viana e Anjos definem competitividade como:

A capacidade dos destinos em prover bens e serviços que satisfaçam as necessidades de seus visitantes, por um preço justo, promovendo sua manutenção no mercado, através da contribuição com a sustentabilidade (econômica, ambiental, sociocultural e política) e com a melhoria da qualidade de vida da população local (2013, p.31).

São expressos assim princípios da sustentabilidade. Do mesmo modo, Becker (1996) analisa a competitividade enquanto processo de diferenciação que não se limita à dimensão econômica, envolve também a dimensão social, cultural e política, portanto, não é processo de destruição. É processo de construção de vantagens competitivas que resulta em transformações econômicas, sociais, políticas, culturais, tecnológicas, ambientais favoráveis à reprodução da vida. A competitividade na regionalização do turismo é medida pelo índice de competitividade que leva em conta dimensões e variáveis, conforme Quadro 14.

Dimensão	Variáveis
Infraestrutura geral	Capacidade de atendimento médico, energia elétrica, serviço de proteção ao turista e estrutura urbana nas áreas turísticas.
Acesso	Aéreo, rodoviário, aquaviário e ferroviário, sistema de transporte no destino e proximidade de grandes centros emissivos de turistas.
Serviços e equipamentos turísticos	Sinalização turística, centro de atendimento ao turista, espaços para eventos, capacidade dos meios de hospedagem, capacidade do turismo receptivo, estrutura de qualificação para o turismo e capacidade dos restaurantes.
Atrativos turísticos	Naturais, culturais, eventos programados, realizações técnicas, científicas e artísticas.
Marketing e promoção	Plano de marketing, participação em feiras e eventos, promoção do destino e página do destino na internet (website).
Políticas públicas	Estrutura municipal para apoio ao turismo, grau de cooperação com o governo estadual, grau de cooperação com o governo federal, planejamento para a cidade e para a atividade turística e grau de cooperação público-privada.

Cooperação regional	Governança, projetos de cooperação regional, planejamento turístico regional, roteirização, promoção e apoio à comercialização de forma integrada.
Monitoramento	Pesquisas de demanda, pesquisas de oferta, sistema de estatísticas do turismo, medição dos impactos da atividade turística e setor específico de estudos e pesquisas no destino.
Economia local	Aspectos da economia local, infraestrutura de comunicação e de facilidades para negócios e empreendimentos/ eventos alavancadores.
Capacidade empresarial	Capacidade de qualificação e aproveitamento de pessoal local, presença de grupos do setor de turismo, concorrência e barreiras de entrada, presença de empresas de grande porte, filiais e/ou subsidiárias.
Aspectos sociais	Acesso à educação, empregos gerados pelo turismo, política de enfrentamento e prevenção a exploração sexual infanto-juvenil, uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população e cidadania, sensibilização e participação na atividade turística.
Aspectos ambientais	Estrutura e legislação municipal de meio ambiente, atividades em curso potencialmente poluidoras, rede pública de distribuição de água, rede pública de coleta e tratamento de esgoto, coleta e destinação pública de resíduos e unidades de conservação no território municipal.
Aspectos culturais	Produção cultural associada ao turismo, patrimônio histórico-cultural, e estrutura municipal para apoio à cultura.

Quadro 14: Dimensões e variáveis do índice de competitividade

Fonte: FERNANDES, L. M.M., elaborada com dados do MTur, 2013.

As dimensões do índice procuram obter um retrato dos destinos turísticos e a partir dos dados levantados e analisados é elaborado o Relatório de Competitividade. Avança-se na geração de informação sobre o turismo no Brasil. O relatório de competitividade pode ser de grande utilidade para gestores, deputados, e vereadores norteando as ações, para a sociedade organizada e para os residentes que passam a contar com subsídios sobre a situação da cidade e de modo geral, para orientar as demandas junto às autoridades do executivo e do legislativo.

Na avaliação dos destinos há necessidade de levar em conta especificidades. A inexistência de resorts não é algo negativo, pousadas bem estruturadas em um destino podem ser consideradas, inclusive, um diferencial. Destinos que desenvolvem o turismo comunitário, por exemplo, são conectados mundialmente, mas tendem a contribuir para a distribuição da riqueza gerada no próprio local. Ou seja, há que se realizar análise que vislumbre a competitividade

também em termos de diferenciação e manutenção de padrões mais “arcaicos”, agregados à prestação de bons serviços. O que pode, aparentemente, contar como algo negativo, de fato, pode ser um ponto extremamente positivo, pois do mesmo modo que a globalização nivela as sociedades também leva à valorização da diferenciação promovendo competitividade regional. Embora uma leitura crítica possa interpretar como transformação de valor de uso em valor de troca como tendência histórica do capitalismo traduzida pela destruição e absorção de modos não-capitalistas de produção, ao mesmo tempo que os utiliza para criar espaço novo para a acumulação de capital (HARVEY, 2006, p.57), entende-se que a valorização e o aproveitamento de formas tradicionais e não estandarizadas estão relacionados não apenas ao mercado, mas ao tipo de turismo que se quer desenvolver.

A mensuração do índice de competitividade é ação que vem sendo realizada com interrupção apenas em 2012 é de extrema importância, mas investir na gestão participativa também. O processo de regionalização no que concerne aos grupos gestores parou, os grupos estão desarticulados e isso diminui o avanço que o índice de competitividade pode representar para o turismo brasileiro. Revela a necessidade de mais decisão e vontade política, entrelaçamento entre os diversos instrumentos para alcançar os objetivos da política como afirmado na versão do Relatório de competitividade 2013 ao anunciar que o Programa de Regionalização do Turismo não sofre alterações e foca na necessidade de articulação na esfera pública:

Os ajustes propõem qualificar a concepção estratégica, as ferramentas de gestão e incorporar mecanismos de fomento capazes de provocar e promover concepções inovadoras ao enfrentamento das fragilidades diagnosticadas. Desse modo, o propósito é promover a convergência e a articulação das ações do Ministério do Turismo e do conjunto das políticas públicas setoriais nas regiões com foco na estruturação dos destinos turísticos. [...] Para o Ministério do Turismo, o processo de estruturação de destinos consiste em atuar com base nos eixos do Programa de Regionalização do Turismo, em parceria com unidades da Federação, regiões e municípios, tendo como base seus respectivos níveis de desenvolvimento turístico (MTur, 2013, p. 24).

A convergência e a articulação das ações do Ministério envolvem a gestão no âmbito federal por meio de outros ministérios e órgãos afins, mas essa operação também é necessária nas Unidades da Federação e nos municípios. Manter o Programa, enfrentar as fragilidades diagnosticadas passa pela retomada dos

trabalhos das instâncias de governança e não apenas pela elaboração do índice de competitividade.

As dimensões do índice de competitividade nacional apresentaram níveis diferentes de desempenho, mas todas cresceram no período 2008-2013.¹⁰⁷ Serviços e equipamentos turísticos foi a dimensão que mais avançou no índice, seguida de capacidade empresarial confirmando o investimento dos governos e da iniciativa privada no turismo brasileiro. Cooperação regional, monitoramento e aspectos sociais apresentaram o menor crescimento no período. As únicas dimensões que comparados determinados anos do período apresentam crescimento negativo são cooperação regional e monitoramento. Cooperação regional é a base da política pública e está diretamente relacionada com o alcance dos objetivos da regionalização. O Quadro 15 mostra os índices de competitividade do turismo.

Dimensões	Média Brasil				
	2008	2009	2010	2011	2013
Infraestrutura geral	63,8	64,6	65,8	68,4	68,6
Acesso	55,6	58,1	60,5	61,8	62,6
Serviços e equipamentos Turísticos	44,8	46,8	50,8	52,0	56,8
Atrativos turísticos	58,2	59,5	60,5	62,0	63,2
Marketing e promoção do destino	38,2	41,1	42,7	45,6	46,8
Políticas públicas	50,8	53,7	55,2	56,1	57,6
Cooperação regional	44,1	48,1	51,1	49,9	44,6
Monitoramento	35,4	34,5	35,3	36,7	37,4
Economia local	56,6	57,1	59,5	60,8	63,6
Capacidade empresarial	51,3	55,7	57,0	59,3	61,2
Aspectos sociais	57,2	57,4	58,4	59,1	59,4
Aspectos ambientais	58,9	61,8	65,6	67,2	67,7
Aspectos Culturais	54,6	54,6	55,9	57,5	58,2
Total Geral	52,1	54,0	56,0	57,5	58,8

Quadro 15: Índice de competitividade do turismo nacional

Fonte: Elaborada pela autora com dados do MTur, 2011. 2013

¹⁰⁷ Não foi realizada a pesquisa do Índice de Competitividade em 2012.

Cooperação regional envolve diretamente as instâncias de governança regionais e os grupos gestores dos destinos indutores do Programa de Regionalização, os resultados demonstram retrocesso na articulação regional. O relatório de competitividade revela que é “escassa a disponibilidade de sistema de indicadores de desempenho do setor de turismo nos destinos, e ainda são poucos os que monitoram os impactos econômicos, sociais e ambientais da atividade turística”, o que reforça a necessidade de utilização do relatório pelos gestores e sociedade organizada. Informação positiva é que “observou-se a criação de setor específico de estudos e pesquisa em alguns destinos, o que pode se refletir no resultado desta dimensão nas próximas pesquisas [...]” No entanto esse esforço foi identificado em poucos destinos indutores (MTur, 2013, p. 44).

A dimensão monitoramento é a que apresenta os índices menores ano a ano. O monitoramento refere-se às pesquisas de demanda, de oferta, sistema de estatística do turismo, medição dos impactos da atividade turística e setor específico de estudos e pesquisas no destino, portanto, está no cerne da produção de informações para subsidiar a gestão do turismo. Os resultados dos índices permitem relacionar a tomada de decisão com base precária de informação sobre a oferta, o mercado e impactos do turismo nos destinos. Significa que os destinos têm conseguido melhorar a competitividade apesar da ausência e/ou desaceleração de instrumentos da política, e significa também que os meios definidos para o alcance de objetivos não estão avançando, corroborando com a tese que se defende, avança-se na implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços.

Este cenário merece análise aprofundada e fortalece a ideia de retomada das instâncias de governança. As dimensões cooperação regional e monitoramento dizem respeito ao índice estabelecido para mensurar a competitividade, mas também à política nacional, então além da elaboração do índice torna-se importante avançar agindo sobre os resultados. Embora dimensões que estão na base da política nacional e, particularmente, da regionalização ainda apresentem resultados precários, a média nacional global (índice geral) tem aumentado ano a ano, o que é motivo para reflexão.

A metodologia para mensurar a competitividade define cinco níveis que vão do 1 ao 5, sendo o nível 5 o que corresponde ao total de 100. A infraestrutura é a dimensão com maior índice e alcança nível 4 corroborando a ideia que o turismo incentiva outras políticas. Necessário se faz avançar e identificar a capacidade dos destinos indutores na oferta de infraestrutura, água e energia, por exemplo, diante do equipamentos que vêm sendo implantados e da demanda turística. O Gráfico 2 apresenta os níveis das dimensões.

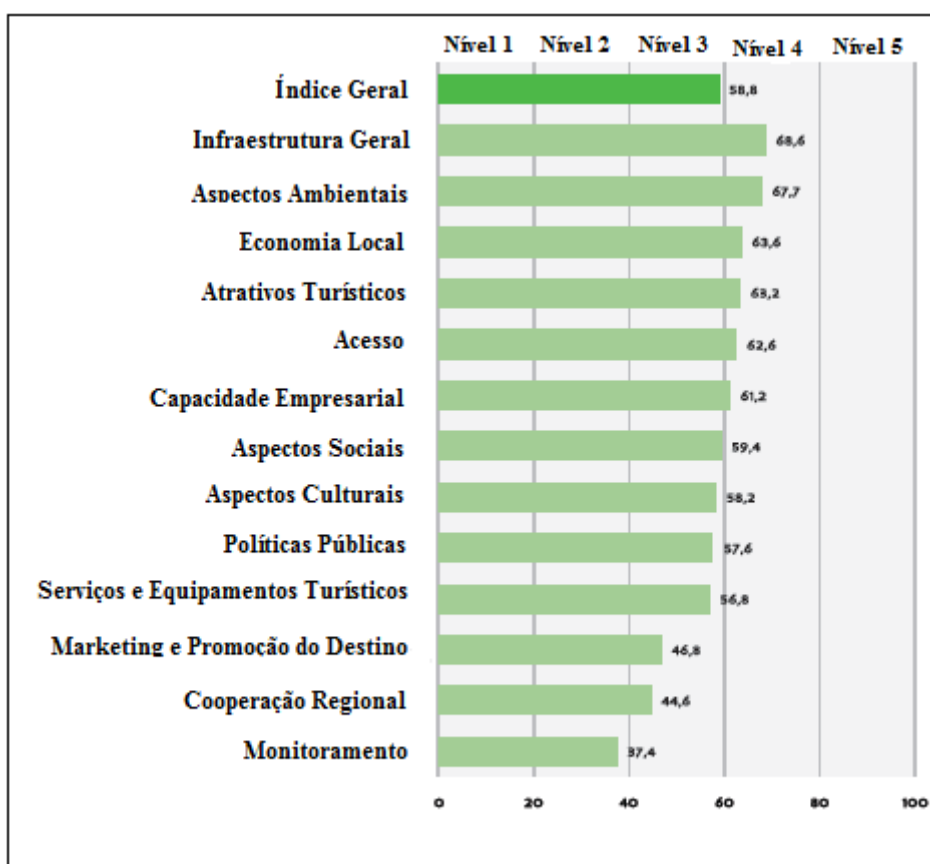


Gráfico 2: Índices de competitividade por dimensão em ordem decrescente de desempenho – Brasil - 2013

Fonte: MTur, 2013.

Nenhum dos destinos alcançou o nível 5, em 2013, “a maioria das Capitais — 20 das 27 Capitais — encontra-se no nível 4.” Quanto às cidades não capitais, “a maior parte (28 destinos) obteve resultados situados no nível 3 (MTur, 2012, p.3). Monitoramento é a dimensão com menor índice o que demonstra as limitações no acompanhamento do desenvolvimento do turismo no país. O ciclo de gestão não se completa, ações são realizadas, investimentos são feitos, mas o acompanhamento é precário. O monitoramento é fundamental e o baixo índice da

dimensão revela o quanto se precisa avançar na pesquisa e na gestão do turismo. Os resultados do Brasil reforçam a tese que muito se tem feito na implantação de fixos e pouco se avançou na governança.

Em dezembro de 2013, o MTur premia as cidades “que mais evoluíram em competitividade”¹⁰⁸ e destaca que o objetivo da avaliação é elevar o turismo à condição de atividade econômica essencial ao desenvolvimento do país, dado monitorado pela pasta desde 2008. Dos 65 destinos, são premiados 18, nenhum deles está no Ceará: Vitória (ES), Porto Velho (RO), Florianópolis (SC), Campo Grande (MS), Goiânia (GO), Rio Branco (AC), Maceió (AL), Cuiabá (MT), Aracaju (SE), Porto Alegre (RS), Corumbá (MS), Lençóis (BA), Mata de São João (BA), Ilhabela (SP), Pirenópolis (GO), Cáceres (MT), Tiradentes (MG), Ipojuca (PE). Essas cidades obtiveram bom desempenho em pelo menos uma das 13 dimensões avaliadas. A capital que mais evoluiu foi Vitória, o índice aumentou de 66,7 para 73,9 com base nos últimos dados da pesquisa, 2011 e 2013.”¹⁰⁹ Entre as não capitais, Corumbá (MS) foi a cidade que mais se desenvolveu nos últimos dois anos (48,6 para 57,7).

Foram divulgadas também no Relatório Brasil 2013 as chamadas “Boas Práticas” elencadas a partir da relevância do projeto para o destino turístico, impactos positivos gerados para a atividade turística, caráter inovador e a recorrência aos casos mencionados durante a realização da pesquisa, nenhum município cearense foi contemplado. As experiências são de diferentes ordens e foram identificadas em capitais e não capitais, conforme Quadro 16:

¹⁰⁸. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20131202-3.html> Acesso em: 05/dez/2013. Resultados 2013. Turismo premia cidades turísticas mais competitivas.

¹⁰⁹ **5ª edição do Índice de Competitividade do Turismo Nacional** Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20131202-3.html>. Acesso em: 05/dez/2013

Projeto - Local
Diagnóstico e sinalização de acessibilidade dos pontos da Linha Turismo e de atrativos — Curitiba (PR)
Padronização das paradas de ônibus — Foz do Iguaçu (PR)
Guia de acessibilidade cultural — São Paulo (SP)
Recife antigo de coração — Recife (PE)
Leis de incentivo para empreendimentos hoteleiros — Rio de Janeiro (RJ)
Fomento à capacitação profissional — Lençóis (BA)
Olha isso, Limpinho! — João Pessoa (PB)
Passaporte cultural — Belo Horizonte (MG)
Praia sem barreiras — Fernando de Noronha (PE)
Turismo na palma da mão — Recife (PE)
Guia Porto Velho — Porto Velho (RO)
Turismo Bento — Bento Gonçalves (RS)
Site Meetings, Incentives, Conventions & Exhibitions - MICE— São Paulo (SP)
Lei de Grandes Eventos — Tiradentes (MG)
Workshop Trade — Balneário Camboriú (SC)
BH Turismo: Infância Protegida — Belo Horizonte (MG)
Programa Integrado de Educação Turística do Destino Iguaçu (PIETI) — Foz do Iguaçu (PR)
Sustentabilidade do Sistema de Hospedarias Domiciliares — Fernando de Noronha (PE)
Programa de Biodigestores — Petrópolis (RJ)
Criar Amazônia — Belém (PA)
Cantina Benta — Bento Gonçalves (RS)

Quadro 16: “Boas práticas” nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional

Fonte: Relatório Brasil, 2013. MTur, 2013.¹¹⁰

Em datas próximas à divulgação dos resultados do índice são divulgadas informações relacionadas à competitividade no turismo. Na matéria sobre o Nordeste divulgada pelo MTur com o título *As lições do Nordeste para o turismo*

¹¹⁰ Índice de competitividade do Turismo Nacional. Destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Relatório Brasil, 2013. Ministério do Turismo, 2013.

*brasileiro*¹¹¹ na qual informa: “a região que mais se beneficia do turismo no país tem bons exemplos de como gerar desenvolvimento regional, renda para a população e incrementar a economia por meio da atividade turística.” E continua: “o Nordeste é a região brasileira que mais se beneficia do turismo no país. As atividades relacionadas ao turismo representam 9,8% do PIB da região, o que representa um faturamento de R\$ 42,7 milhões por ano “ conforme estudo do Ministério do Turismo em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE.

O Ceará se destaca pela rede hoteleira variada e destinos turísticos bem estruturados, como Fortaleza[...].Ceará, Pernambuco e Bahia são respectivamente os estados nordestinos que mais receberam recursos do MTur para obras de infraestrutura turística: R\$ 710 milhões, R\$ 395 milhões e R\$ 346 milhões.[...]. A região é a preferida de 46,9% dos consumidores que manifestaram intenção de viajar, de acordo com a pesquisa Sondagem do Consumidor – Intenção de Viagem, feita pelo Ministério do Turismo em parceria com a Fundação Getúlio Vargas. A Sondagem foi feita em outubro e mediu a intenção de viagem pelos próximos seis meses. [...] As praias de Natal (RN) e Fortaleza (CE) estão entre as preferidas dos idosos que viajaram por meio de um programa de descontos e vantagens em pacotes de viagem, o Viaja Mais Melhor Idade.

O Ceará e, em especial, Fortaleza, são destaques na região Nordeste. Outra notícia¹¹² divulga que Fortaleza é apontada como 10º destino em alta no mundo e o segundo na América do Sul no *Trip Advisor*, site especializado em viagens e serviços que é referência mundial e um dos pioneiros em gerar conteúdo dos usuários. O site conta com 55 milhões de membros, são mais de 125 milhões de avaliações sobre as 3,1 milhões de acomodações, restaurantes e atrações turísticas mundiais. O site está presente em 34 países. O *Trip Advisor* aponta os destinos turísticos em ascensão. O levantamento é baseado em opiniões positivas e aumento de interesse dos viajantes ao longo de um ano.¹¹³ Fortaleza é a única cidade brasileira entre os 10 destinos em alta no mundo e a 2ª na América do Sul, conforme Quadro 17.

¹¹¹ http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20131121.html. Acesso em 21/nov/2013.

¹¹² <http://viagem.uol.com.br/noticias/2013/12/04/site-aponta-destinos-turisticos-em-ascensao-fortaleza-esta-na-lista.htm> 05 dez 2013.

¹¹³ <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1346018>. Fortaleza é 10º destino mais em alta no mundo. Negócio. Diário do Nordeste. Acesso em: 05/dez/2013

Destinos turísticos	
No mundo	Na América do Sul
1º Havana, Cuba	1º Cusco, Peru
2º La Fortuna, Costa Rica	2º Fortaleza, Brasil
3º Katmandu, Nepal	3º Lima, Peru
4º Jerusalém, Israel	4º João Pessoa, Brasil
5º Cusco, Peru	5º Santiago, Chile
6º Ambergris Caye, Belize	6º Bogotá, Colômbia
7º Sapporo, Japão	7º Quito, Equador
8º Hanoi, Vietnã	8º Medellín, Colômbia
9º Corralejo, Espanha	9º São Pedro, Chile
10º Fortaleza, Brasil	10º El Calafate, Argentina

Quadro 17: Os dez destinos turísticos em alta

Fonte: viagem UOL

Na edição de 2014, sexta edição do *Travelers' Choice* Fortaleza e Jericoacoara foram apontados entre os 10 melhores destinos para se visitar no Brasil. O primeiro lugar ficou com São Paulo, seguida do Rio de Janeiro, Gramado, Salvador, Florianópolis e Curitiba. Em 7º lugar está Fortaleza, seguida de Natal Trancoso e Jericoacoara. Essas notícias destacam o Ceará no cenário nacional e internacional e podem ser discutidas mediante aquelas apresentadas na regionalização na qual os destinos indutores do Ceará não se sobressaem.

Outra matéria trata da lista das melhores pousadas e hotéis no Brasil e no mundo, segundo avaliação de viajantes, para o prêmio *Travelers' Choice* 2014 divulgada pelo site *Trip Advisor*¹¹⁴. Entre os 134 eleitos no Brasil, oito são meios de hospedagem localizados no Ceará:

¹¹⁴ Oito hotéis cearenses entre os melhores do Brasil. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2014/01/30/noticiafortaleza,3199229/oito-hoteis-cearenses-entre-os-melhores-do-mundo.shtml>>. Acesso em: 01/ fev/ 2012.

Rancho do Peixe, na praia do Preá, na segunda posição da categoria Melhores Hotéis do Brasil; Suítes Beach Park Resort, em Aquiraz, na posição de número 25 da categoria Melhores Hotéis para Família no Brasil; Casa na Praia, em Jericoacoara, na posição de número 24 da categoria Romance (América do Sul) e quarta posição (Brasil), além da décima segunda posição da categoria Hotéis de Pequeno Porte (Brasil); The Chili Beach Boutique Hotel & Resort, em Jericoacoara, na posição de número 23 da categoria Romance (Brasil) e na décima posição da categoria Hotéis de Pequeno Porte (Brasil); Pousada Ibiscus, em Jericoacoara, na sétima posição da categoria Menores Preços (Brasil); Kite Brazil Hotel, na praia do Preá, na oitava posição da categoria Menores Preços (Brasil); Orixás Art Hotel, em Trairi, na quinta posição da categoria Melhores Hotéis de Pequeno Porte (Brasil); Pousada Jeribá, em Jericoacoara, na décima quarta posição da categoria Melhores Hotéis de Pequeno Porte do Brasil.

Mesmo que sejam adotados critérios diferentes o que justifica resultados diferentes, a falta de convergência expressa pelo menos a complexidade em trabalhar a competitividade e estimula reflexões sobre competitividade no turismo. Se o objetivo é o desenvolvimento social é necessário também questionar que competitividade se quer e como alcançá-la.

Ser competitivo é relacional, um destino é competitivo com relação à outros. A competitividade exige levar em conta o ambiente interno, daí a necessidade de fazer “o dever de casa”, mas exige levar em conta o ambiente externo também. Fatores externos que estão fora do controle da gestão do destino e fatores internos incidem nos destinos turísticos. Cuba, por exemplo, país que em meio aos condicionantes políticos tira partido do turismo foi favorecido pela diminuição das restrições para realizar turismo o que influenciou no aumento de número de americanos visitando a ilha nos últimos anos. O país recebeu aproximadamente 98 mil americanos em 2012, em 2007 esse número era 40.520.¹¹⁵ Uma questão política antiga que ao ser alterada beneficiou o destino turístico. Ferraz (1977) define competitividade como “a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado.” A concepção de Ferraz (1977) se explica a partir do processo de concorrência (FERRAZ, 1977, p. 3). A concorrência se estabelece a partir de uma rede, ou seja, mais de um elemento.

No Brasil, apesar do investimento realizado os dados atestam que a meta para 2010 não foi atingida, os destinos não são o modelo pretendido, não alcançam

¹¹⁵ <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1346018>. Fortaleza é 10º destino mais em alta no mundo. Negócio. Diário do Nordeste. Acesso em: 05/dez/2013

os objetivos para os quais foram definidos. A competitividade é tema atual e na regionalização traz a ideia de gestão participativa e descentralizada que não se efetiva satisfatoriamente.

O Relatório de Competitividade é um marco na gestão do turismo no Brasil. Uma vez que a geração de série histórica relativa à competitividade está em execução produzindo informação estratégica para a gestão é crucial que seja conhecida e utilizada por gestores públicos e privados, pelos políticos e pela população. Que haja apropriação das informações e que as propostas de ação da regionalização se efetivem para que todo o trabalho desenvolvido de implantação, avaliação e reestruturação do Programa apresente os resultados esperados. Nesse sentido é importante o resgate das instâncias de governança regionais e locais.

6.2. Dinâmica e (des) construção dos espaços de governança nos destinos indutores do Ceará

O estudo é diálogo entre teoria e empírico assim apresentam-se neste tópico as informações dos entrevistados bem como a análise dessas informações na busca de respostas para as questões colocadas pela pesquisa, verificação das hipóteses e finalização da tese que se defende. A pesquisadora interpreta mensagens e é “importante lembrar que o analista é um intérprete”, portanto “faz leitura também discursiva influenciada pelo seu afeto, posição, crenças, suas experiências e vivências; portanto, a interpretação nunca será absoluta e única, pois também produzirá seu sentido” (CAREGNATO; MUTTI, 2006). Depreende-se que a interpretação não é neutra, da mesma maneira que se entende a “ideia de linguagem/discurso como um meio não transparente e não neutral para descrever e analisar o mundo social” (AZEVEDO, p.107, 1998).

Busca-se descobrir o que está implícito e explícito no discurso, captar a ideologia subjacente ao discurso. Conforme (ORLANDI, 2009, p. 21) “a linguagem serve para comunicar e para não comunicar”. Nesta análise identificaram-se os discursos que se repetem, extraindo das afirmações pontos de convergência e divergência.

São destinos indutores¹¹⁶ do desenvolvimento turístico regional no Ceará a metrópole Fortaleza e as cidades de Aracati, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda. Os grupos gestores dos destinos indutores foram constituídos conforme as orientações estabelecidas pelo MTur com representantes dos governos, iniciativa privada e terceiro setor quando foi entregue pelo MTur/FGV e SEBRAE o primeiro relatório dos índices de competitividade no seminário realizado em cada destino no ano de 2008. Por orientação do MTur “os integrantes do Grupo deverão pertencer à Instância de Governança Local, quando existir”. Não existindo “Instância de Governança local, o grupo deverá ser criado e incorporado à Instância quando esta for definida. O grupo gestor deverá ter integrantes da iniciativa privada, poder público e terceiro setor”¹¹⁷. Observa-se que a criação de novos grupos pode ser eficaz, pois dá oportunidades aos entrantes, propicia renovação, no entanto, grupos mais antigos desenvolveram alianças estratégicas que levam tempo para se firmar e que são importantes na viabilização do trabalho coletivo.

A condução de certos projetos e experiências é explicada, em alguns casos, a partir das ideologias de partidos políticos. As políticas públicas carregam ideologias e visões de mundo, assim a gestão democrática aponta avanços e entraves e a organização da sociedade pode dificultar e/ou facilitar a manipulação dos grupos pelos atores hegemônicos. A participação não exclui problemas, inclusive nos próprios grupos. Combinar a ética solidária e comunitária com os interesses individuais eis o grande desafio (COUTINHO, 2000, p. 144).

A concepção e realização do Programa de Regionalização se dão na gestão federal em governo petista. Analistas políticos avaliam a mudança de direção desse partido de esquerda deslocando-se da defesa de uma mudança estrutural para a posição reformista. O Ministério do Turismo foi criado no governo Lula em 2003. Destaca-se a avaliação de Frey sobre o contexto brasileiro afirmando que entre os vários projetos políticos no Brasil para fazer face à crise democrática e estatal, restam o projeto social-democrata e o democrático-popular. O primeiro

¹¹⁶Destinos indutores do desenvolvimento turístico regional são aqueles que dispõem de infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para o entorno e dinamizar a economia do território em que estão inseridos. Relatório Brasil 2011 (MTur, 2012, p.23).

¹¹⁷ Informação do material apresentado no Seminário em referência.

voltado para a modernização e o enxugamento do Estado e o segundo que busca incentivar a organização da sociedade civil e promover modificação dos instrumentos de decisão em favor de envolvimento da população. Esses projetos apontam para necessidade da superação do centralismo tradicional do Estado brasileiro e defendem a delegação de maiores competências aos níveis local e regional (FREY, 1996, p.140). Essas concepções são importantes, porém:

Na prática da administração municipal, no entanto, observa-se, sob a influência das condições reais, muitas vezes restritivas, com as quais os governos locais se defrontam, uma mesclagem das duas abordagens. Governos municipais, tradicionalmente de esquerda e comprometidos com o discurso democrático-participativo, recorrem crescentemente a instrumentos de gestão defendidos pelo novo gerencialismo, ao passo que governos do campo político de tendência neoliberal, advogando a revolução gerencial no setor público, vêm-se obrigados a abrir espaços para participação em função da perda de legitimidade política e das crescentes demandas sociais. Mesmo no tocante ao debate teórico no Brasil, a distinção entre as duas abordagens, antagônicas nas suas origens, parece cada vez mais difícil, na medida em que, de um lado, o discurso da cidadania e da participação pública entrou nas concepções gerenciais e, de outro, estratégias de privatização e parcerias público-privado são cada vez mais defendidas pelos adeptos do modelo democrático-participativo (FREY, 2007, p. 141).

Centralismo no planejamento estatal e visão tecnocrática estão na contramão do debate sobre governança que é mundial e “apesar do contexto ideológico da ‘mundialização econômica total’ e da dificuldade engendrada pela origem do termo (origem marcada pela teoria das firmas e a chamada ‘corporate governance’)” discutir governança “tem o mérito de reabrir as discussões sobre o espaço público (do nível local ao mundial), no seio do qual a racionalidade dos procedimentos é tão importante quanto a do conteúdo” (MILANI; SOLINIS, 2002, p.266).

As instâncias de governança estudadas são propostas pela política pública de turismo, foram de fato constituídas, são experiências concretas como tantas outras a exemplo da pesquisa sobre turismo antártico realizada por Sano (2011, p.142) que exemplifica uma rede complexa de governança com atores internacionais, públicos e privados.¹¹⁸ A efetivação da governança proposta passa pela formação de grupos que se organizam para apoiar a ação proposta pelo Estado

¹¹⁸ A autora (2011) afirma que “há um sistema internacional de regulação do turismo antártico.” [...] um modelo único de governança, que emergiu naturalmente [...] a emergência de um modelo criado espontaneamente de rede público-privado de governança [...].” (SANO, 2011, p.142).

e pode também se constituir em atividade teórico-política no avanço da socialização da política. No caso dos destinos indutores, o funcionamento da governança aproximaria a sociedade organizada e a população do desenvolvimento da política de turismo, priorizando as ações a partir de decisões coletivas. A formação e atuação dos grupos necessita do desenvolvimento de consciência coletiva, mas

não podemos imaginar a difusão de valores solidários e de um espírito cooperativo se isso não levar também em conta os interesses materiais dos indivíduos. Temos que demonstrar que tais interesses serão melhor satisfeitos se se generalizarem formas de organização cooperativas e solidárias[.] temos que imaginar como difundir valores solidários, cooperativos e públicos, a partir do fato de que as pessoas também tem interesses individuais (COUTINHO, 2000, p. 143).

A ação mediada pelo Estado e pelas instâncias de governança envolve a expansão de relações estratégicas com atores não-estatais. Desta forma, são tentativas do Estado para “governar melhor, em vez de menos”, por meio de alianças deliberadas, como cita Robichau (2011) apoiado em Wallington, Lawrence, e Loechel. Ou seja, é abordagem que mantém o papel importante do Estado e enfatiza a sociedade sem advogar o esvaziamento do Estado.

O grupo gestor de Fortaleza se estruturou a partir do Fórum de Turismo do Ceará que reúne diversos segmentos ligados ao turismo. Em Aracati, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda os grupos gestores foram formados com lideranças locais, algumas representantes de expressivos grupos locais: conselhos comunitários, associações de profissionais do turismo e empresariais. Os grupos contam com representantes dos governos estadual e municipal, da iniciativa privada, instâncias de governança regionais, entre outros. São poucos os representantes de ONGs e da academia.

A pesquisa contemplou realização de visitas aos destinos indutores, observação, entrevistas e aplicação de formulários em 2013. O público entrevistado é composto por 42 representantes que participaram ou ainda compõem os grupos gestores dos destinos indutores no período de 2008 a 2013. Participaram da pesquisa representantes de diferentes segmentos dos grupos gestores. Mais de 70% dos entrevistados participam dos grupos gestores desde 2008 e mais de 90% participavam ou ainda participam de outros grupos, ou seja, a maioria dessas pessoas está envolvida em outros processos participativos, o que significa que são

engajadas politicamente. O que justifica também terem mencionado a dificuldade em participar, simultaneamente, das atividades da instância regional e da instância local, pois são as mesmas pessoas indicando a necessidade de compatibilização das agendas de trabalho das instâncias de governança regional e local e formação de novas lideranças. A definição dos componentes dos grupos foi feita entre participantes, inicialmente, dos Seminários de Competitividade realizados em 2008. O que se observa nos destinos indutores é o que acontece em vários lugares no Ceará, geralmente, são as mesmas pessoas que participam em diferentes grupos e esse número é pequeno.

Em Fortaleza, o grupo gestor é uma célula do Fórum de Turismo do Ceará que se originou do Pacto de Cooperação pelo Ceará fundado com o objetivo de unir esforços para desenvolver ideias e influenciar na participação da comunidade no desenvolvimento do turismo sustentável no estado,¹¹⁹ portanto antecede a regionalização no turismo brasileiro. O Fórum e o Conselho Municipal de Turismo de Fortaleza se articulam entre si e se reúnem regularmente. São realizadas reuniões mensais na Assembleia Legislativa do Ceará e no SEBRAE-CE. Em entrevista à imprensa um dos coordenadores¹²⁰ do Fórum declara:

Como Instância de Governança o Fórum passa representar os poderes públicos e privados dos municípios que compõem a região turística, passando a realizar ações para operacionalizar o Programa de Regionalização do Turismo. Vamos atuar sabendo o que a ponta precisa e quer, ou seja, quais as demandas das entidades que fazem parte do Trade Turístico. Como Instância de Governança nosso papel será propor (enviar projetos), fiscalizar o que estiver sendo realizado e acompanhar essas ações, bem como os recursos vindos do MTur (O Estado, 2010).¹²¹

O Fórum do Turismo do Ceará¹²² foi institucionalizado pelo MTur como a 1ª (Primeira) Instância de Governança do Turismo Regional de Destino Indutor em capital do Brasil em 03 de março de 2009, tornando-se a partir de então:

¹¹⁹ <http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>. 26 11 2013

¹²⁰ Sr. Pedro Fonseca.

¹²¹ <http://www.oestadoce.com.br>. Acesso em: 05 11 2011.

¹²² Disponível em: <<http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>>. Acesso em: 26/novembro/ 2013.

Fórum de Turismo do Ceará – FORTUR- CE, Instância de Governança do Turismo Regional do Destino Indutor Fortaleza integrante do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo, como organização representativa dos poderes públicos e privado, da sociedade civil e dos municípios componentes da sua região turística, com o papel de coordenar o Programa de Regionalização do Turismo do MTur em âmbito regional.

São apresentados como os principais resultados alcançados por pleitos apoiados ou surgidos no FORTUR-CE:¹²³

- Ampliação do 1º Centro de Convenções do Ceará e posteriormente na construção do novo Centro de Eventos do Ceará – CEC;
- Construção do novo Aeroporto Pinto Martins e, posteriormente, ampliação do mesmo com conclusão prevista para 2016;
- Interiorização do turismo com o PNMT;
- Apoio na criação do Fórum de Turismo da Costa do Sol Poente, do Fórum do Turismo da Região da Ibiapaba, do Fórum do Turismo do Camocim, do Fórum do Turismo do Cariri;
- Em 19 de julho de 2003, em reunião do Fórum no Palácio do Governo, reativação do Conselho Estadual do Turismo;
- Por sua demanda foram criadas a Secretaria de Turismo de Fortaleza – SETFOR e a Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza – Sercefor;
- Foram abertas as negociações sobre a permanência das barracas de Praia da Beira Mar e da Praia do Futuro; e
- Conseguiu o reposicionamento do Governo do Estado sobre a assinatura do decreto de regulamentação do ZEE- Zoneamento Ecológico e Econômico.

O grupo gestor do destino Fortaleza elaborou o regimento interno no qual se define como:

Grupo Gestor de Fortaleza - Destino Indutor de Desenvolvimento Turístico Regional, criado em 2008, na primeira etapa de realização do Estudo de Competitividade dos 65 Destinos, promovido pelo Ministério do Turismo em parceria com o Sebrae e a Fundação Getúlio Vargas reafirmado pela assinatura do termo de compromisso, durante a “1ª Oficina de Trabalho do Projeto Gestão dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional”, em 20 de agosto de 2009, é um grupo de trabalho que congrega representantes da esfera pública, privada e sociedade civil que representam os diversos setores que compõem a cadeia turística.¹²⁴

Conforme o regimento interno, a finalidade do Grupo, é: auxiliar e monitorar a governança da Gestão do Destino Indutor Fortaleza e dar continuidade aos trabalhos de desenvolvimento utilizando para isso o “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.” O objetivo do grupo é: acompanhar o processo de gestão do destino, elegendo prioridades,

¹²³ Disponível em: <<http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>>. Acesso em: 26/novembro/ 2013.

¹²⁴ Regimento interno do grupo gestor. Fonte: grupo gestor.

indicando propostas de ações e projetos e monitorando os planejamentos e ações realizadas.

Em Nova Olinda, teve-se acesso às atas de reuniões do Grupo Gestor dos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011 (fevereiro e junho). Em uma das reuniões em 2009 há a informação da criação do Conselho Municipal de Cultura e Turismo e discute-se que o Conselho se reúna junto com o grupo gestor. A existência de dois grupos não é considerada superposição. Em junho de 2013, procede-se à recriação do Grupo Gestor. Em algumas atas é mencionado que ser Destino Indutor tem auxiliado o município a obter verbas, menciona-se a execução do projeto de calçamento da sede, por exemplo. Na região do Cariri, onde se localiza Nova Olinda, observou-se que a instância regional - o Fórum de Turismo e Cultura é atuante e realiza reuniões itinerantes. Em Jijoca de Jericoacoara é realizada reunião em junho de 2011 na qual a pauta inclui: recomposição do grupo gestor, índice de competitividade do turismo nacional, ações propostas para o destino, plano de ação, inserção das ações no sistema de gestão 65 e calendário de reuniões 2011.

O Programa de Regionalização do Turismo movimenta a formação de grupos gestores nos destinos indutores que devem se articular local e regionalmente, nesse sentido, observou-se a tendência dos entrevistados de vincular maior eficiência dos grupos ao envolvimento dos secretários municipais e/ou respeito destes aos grupos. Foram relatadas experiências nas quais o secretário se integrava, discutia e ouvia o grupo e animava o processo. Entende-se que essa tendência está ligada ao fato da execução de muitas ações dependerem do poder público, se não da pasta do turismo, da articulação desta com outras pastas no município, com o Prefeito Municipal, governo estadual e/ou federal. Revela também a necessidade de desenvolver mais a autogestão dos grupos que precisam ser institucionalizados, fortalecidos e reconhecidos no sistema de gestão dos governos. O apoio do Prefeito e a atuação do secretário municipal de turismo dialogando e trabalhando com o grupo foram itens associados ao bom desempenho dos grupos. A importância do perfil e a atuação de secretários municipais foram bastante destacados como fundamentais, bem como o apoio do Prefeito ao secretário municipal de turismo integrado e atuante, pois se o Prefeito não prioriza o turismo pouco ou nada se faz.

Nas entrevistas foi evidenciada a desarticulação dos grupos gestores: *Até a gestão passada quem tomava as decisões era o secretário, agora não sei quem é.* A ideia que o entrevistado passou não foi de decisões arbitrárias pelo secretário anterior, mas de envolvimento, em particular com o desenvolvimento dos trabalhos da regionalização em contraposição à situação vivenciada no momento da entrevista. Integrantes dos grupos continuam atuando nos segmentos que estão ligados (associações profissionais e empresariais) e/ou outros grupos como conselhos municipais e instâncias regionais.

Entrevistados expressaram em vários momentos reconhecimento à atuação de secretários municipais que mantiveram diálogo com os grupos, levaram em consideração propostas e posições levantadas pelos grupos gestores, foram proativos e demonstraram compromisso. O que significa que os entrevistados avaliam e reconhecem gestores articuladores que atuam como líderes animando o processo. Em contrapartida, foi mencionado também o quanto é prejudicial aos grupos quando o secretário não se envolve, não tem conhecimento da situação do turismo no município e não dialoga com esses representantes. Alguns entrevistados afirmam que é positivo o secretário ser o presidente do grupo, a participação do poder público é entendida como facilitadora para execução das ações. Os entrevistados informam que a partir de 2011 a dinâmica dos grupos se arrefece em razão da desmobilização no MTur e da ambiência que antecede as eleições municipais lançando dúvidas sobre a continuidade do trabalho.

Ressaltaram também a política partidária: *Quando o secretario é de partido diferente do prefeito, às vezes, fazem, mas não acatam sempre o que o Secretário quer.* Um fator considerado facilitador foi Prefeito e Secretário pertencerem ao mesmo partido. A desarticulação dos grupos também é expressa:

O grupo não se reúne há mais de um ano. O regimento interno diz na primeira terça-feira do mês, mas ninguém vai. Vamos perder verba, pois não há mais mobilização. Em 2011 houve desmobilização, total desinteresse. Tudo desmontado.

Sobre quem exerce influência na tomada de decisão relacionada ao turismo na cidade, os representantes dos grupos têm o esclarecimento sobre o direito de opinar e não apenas de apoiar propostas governamentais, mas avaliam

que o respeito ao grupo gestor varia em função da postura, principalmente, dos gestores públicos.

Os resultados da pesquisa demonstram que na visão dos representantes os grupos gestores não alcançaram posição de destaque no processo de tomada de decisão relacionada ao turismo. Dada a situação de desmobilização, fica evidenciada a comparação quando perguntados se o Grupo Gestor influenciava na política pública: *Na gestão anterior sim, atualmente não*. A partir das respostas sobressairam-se em ordem decrescente: Secretário de Turismo do Município, Prefeito e associações empresariais. As associações empresariais têm posição de destaque no conjunto revelando reconhecimento da organização e mobilização da iniciativa privada que busca apoio do setor público, trabalha junto com o setor público em algumas ações, mas é independente. O Quadro 18 apresenta a ordem de importância dos que exercem influência na tomada de decisão denotando a influência que é projetada no secretário municipal de turismo:

Quem	Posição*
Secretário de Turismo do Município	1ª
Prefeito	2ª
Associação empresarial	3ª
Prefeito e Secretário de Turismo do Município	4ª
Conselho Comunitário	4ª
Outra instituição (pública) e o Prefeito	5ª
Prefeito e outra instituição (privada - associação empresarial)	5ª
Secretário de Turismo do Município e iniciativa privada	5ª
Secretário de Turismo do Município, setor público e privado, e terceiro setor	5ª
Conselho Municipal de Turismo, Secretário de Turismo do Município e Prefeito	5ª
Instância de governança regional e associações empresariais	5ª
Associação empresarial, Conselho Comunitário, Secretaria Estadual do Turismo e SEBRAE	5ª
Trade local	5ª
Instituição do terceiro setor	5ª
Associação profissional, Conselho Comunitário e Grupo Gestor	5ª

Grupo gestor	5ª
Poder público estadual e municipal, iniciativa privada, associações empresariais e comunidade	5ª
Ninguém do local	5ª

Quadro 18: Avaliação sobre quem exerce influência na tomada de decisão relacionada ao turismo na cidade

Fonte: Elaborado por FERNANDES, Laura M.M. Pesquisa direta. 2013.

*Em razão do número de vezes que foi mencionado.

A estruturação dos grupos gestores é forma organizada de participação, particulariza a participação que não é dos cidadãos em geral, embora não impeça a participação destes. O arranjo de governança suscita o debate sobre descentralização, participação, legalidade e legitimidade, pois os representantes da sociedade nos grupos de governança não são eleitos pela população, o que para alguns fere princípios democráticos. Abre-se espaço para discutir a legitimidade da composição dos grupos e discutir o processo de formação dos grupos. O fórum regional é visto como instância que deve operacionalizar a integração regional, operacionalização esta tida como inexistente enquanto ação dos grupos gestores. Nesse contexto, é mencionada a Rota das Emoções como incentivadora da regionalização. Nos grupos estudados não houve consulta social mais ampla, os representantes foram definidos, inicialmente, pela inserção da área no turismo (hotelaria, receptivo, gestão pública) englobando os setores público e privado e a sociedade civil organizada.

Para além da representação junto ao grupo gestor a forma do representante participar também é importante, o que é influenciado por diversos fatores: condução do Grupo Gestor, se todos participam, se o representante desenvolve bem a representação, se o grupo desenvolve bem a articulação interna, se existe alguém que domina os trabalhos. Os grupos apresentam representação qualitativa em termos de composição: poder público, iniciativa privada, terceiro setor, mas é preciso avançar contrabalanceando os segmentos, pondera Peters (2008) que

da mesma maneira, para ser efetiva, uma rede deve ter um ponto de acesso no setor público que legitime e motive o envolvimento de seus integrantes, com as burocracias públicas fornecendo a maior parte dos pontos de acesso. Além disso, as ações de qualquer rede de políticas teriam de ser legitimadas e as próprias instituições formais do setor público podem ser cruciais para essa legitimação. Em resumo, não importando o quão substancial é a capacidade interna da rede, esta não pode ser efetiva sem o envolvimento ativo do governo (2008, p.297).

A articulação e o reconhecimento das esferas públicas de poder é uma das demandas dos grupos. Com a efetivação da governança muitas decisões seriam tomadas localmente o que resultaria em aproximação com o Estado. Entre os segmentos representados nos grupos gestores são considerados mais atuantes o poder público e a iniciativa privada. A academia é considerada pouco atuante. No entanto, a atuação do poder público no grupo é tida como inconstante e dependente de articulação política. Além de ser difícil obter a participação constante das pessoas há vários entraves na realização das pautas elencadas, inclusive aquelas estruturantes do Programa de Regionalização como a realização de ações a partir do Relatório de Competitividade como instrumento para auxiliar na elevação da qualidade e competitividade dos destinos.

A avaliação que se faz é que as informações não são devidamente utilizadas como parâmetro para gestão. O compartilhamento do poder exige participação e comprometimento não apenas das comunidades, mas também dos gestores públicos, altera-se e amplia-se a ideia de governo, como esclarece Bordini, não admite a divisão entre governantes e governados “como dois mundos separados, um dos quais é o polo ativo, que dirige, decide, impõe, comanda, e o outro que é pólo passivo, que obedece, submete-se, aceita e, quando muito, referenda decisões” (BORDINI, 2007, p 42). Governança exige participação e delegação de poderes a outros atores que não os representantes dos governos. Descentralização, participação social, cidadania são temas que permeiam as políticas públicas e a governança suscita superação de conflitos entre governos e comunidades, entre membros das comunidades, entre empresários e governos, entre comunidades e empresários. Identificar um princípio comum requer considerar individualidades e coletividade na solução dos problemas o que não é simples.

As relações entre diferentes atores envolvem assimetrias, assim Lorrain (1982) questiona como tratar a regulação e as relações assimétricas entre os atores

da governança: grandes grupos empresariais e governos locais, os conflitos de interesse entre pessoas e instituições, instituições e empresas. Em lugares como Canoa Quebrada projetam-se mudanças na localização das barracas de praia, em Jericoacoara, o funcionamento do estacionamento, a restrição de entrada de carros na vila, a instituição de parceria público-privada para o Parque Nacional, assuntos com opiniões divergentes. As assimetrias incluem também os destinos indutores que têm posições diferentes no turismo cearense e nacional.

As atribuições do grupo gestor estão relacionadas com a realização de trabalho entre o poder público e a sociedade organizada na gestão da coisa pública. As instâncias de governança tanto regionais quanto locais (os grupos gestores) possuem representantes do executivo e são incentivadas a procurar os representantes eleitos no legislativo para alocação de recursos e execução de projetos.

Quanto à coesão entre os representantes, alguns entrevistados se reportaram não apenas ao grupo gestor, mas à atuação de pessoas do grupo que estão articuladas em diferentes grupos. Ponderou-se o que diz Bakhtin (2006): o assunto da enunciação é “determinado não só pelas formas lingüísticas que entram na composição (as palavras, as formas morfológicas ou sintáticas, os sons, as entoações), mas igualmente pelos elementos não verbais da situação”. Manter os elementos da situação para compreender o que é enunciado, pois “o tema da enunciação é tão concreto como o instante histórico ao qual ela pertence”. Portanto, é preciso tomar a enunciação em seu âmbito concreto (BAKHTIN, 2006, p.132).

Por conseguinte, entende-se que respostas expressam o que os une de forma geral: problemas e interesses comuns. É a ação partilhada entre vários atores independentes organizada sobre uma base coletiva por um princípio maior que os sujeitos compartilham. É a inclusão do problema comum, partilhado que reintroduz a materialidade dos fenômenos na análise da ação coletiva. Critérios comuns orientam decisões em áreas separadas e entre diferentes atores. Logo quando a situação é complexa, atravessada por múltiplas forças centrífugas – rivalidade, independência de instituições e organizações os atores acabam por desenvolver compromisso (LORRAIN, 1982). Os participantes dos grupos vivem nesses lugares, têm atividades relacionadas ao turismo e se desenvolveram politicamente. Representantes da

iniciativa privada, especificamente, dependem diretamente do bom funcionamento do negócio, mas também do entorno, do lugar onde estão instalados. A iniciativa privada há tempos entendeu a necessidade e os resultados da cooperação na competição. O Quadro 19 apresenta depoimentos sobre coesão e falta de coesão nos grupos:

Sim	Não
• <i>Dada a necessidade comum a todos os membros: trabalhar para evolução do setor turístico.</i> • <i>A união do grupo.</i> • <i>Há no grupo, a consciência do potencial e da importância das nossas riquezas as quais são capazes de promover o desenvolvimento econômico e humano de modo sustentável.</i> • <i>A participação das entidades que compõem o grupo.</i> • <i>O interesse de entidades que provocam o poder público municipal a realizar as reuniões.</i> • <i>Todo mundo que faz parte luta pelos mesmos objetivos. O grupo é mais a iniciativa privada.</i> • <i>São lideranças/entidades que estão em vários grupos. O trade é participativo.</i> • <i>Atribui a coesão aos problemas na área do turismo no município. Como tem outra instância o Conselho entendeu que quanto mais se fortalecer melhor será. Está se unindo.</i>	• <i>Falta de liderança.</i> • <i>Talvez pela falta de liderança do poder público municipal estimulando a coesão. Alguns representantes das instituições participantes não eram pessoas responsáveis pelas tomadas de decisão nas suas instituições, isto também dificultava a coesão.</i> • <i>Interesses diversificados, diversos segmentos de prestadores de serviços; baixa relação de confiabilidade entre poder público, iniciativa privada e terceiro setor.</i> • <i>Após a mudança de prefeito até hoje o grupo ainda não se reuniu. Falta de interesse de alguns participantes e falta de ações concretas, após os estudos e planos.</i> • <i>O grupo gestor muda de 2 em 2 anos (o regimento). Espera um pelo outro, que alguém (secretário de turismo) tome a iniciativa.</i> • <i>Não existe agenda para reunião e nem de trabalho e não há nem mesmo a participação do diretor na reunião. Aceitaram porque foram convidados pedido de joelhos.</i>

Quadro 19: Coesão entre integrantes dos grupos gestores

Fonte: Pesquisa direta, 2013. FERNANDES, L.M.M.F, 2014

Entre os entrevistados 41% responderam que o grupo se mantém coeso, 36% que não e 23% pessoas não responderam. Os depoimentos reforçam as ideias do problema comum e do entendimento de que juntos são mais fortes. A metáfora dos remadores de Hume apresenta a ideia que é possível obter resultado coletivo, coordenado sem contrato formal, graças ao compartilhamento de uma mesma situação – se achar no mesmo barco e fazê-lo andar (LORRAIN,1982). Contudo, mecanismos de fortalecimento das instâncias de governança contribuiriam para que fossem efetivamente reconhecidas, pois na relação de dominação e dependência da qual resulta o desequilíbrio, acumular poder é ponto de partida para modificar a

situação como afirma Boisier Etcheverry (2007, p.61): a região pode acumular poder pelo projeto descentralizador nacional ou “o poder surge entre os homens quando estão unidos, como diz a sabedoria popular, a união faz a força, o poder se cria diariamente mediante consenso social e concertação política. Entende-se que a proposta de governança reúne as duas possibilidades. No entanto, esse poder não é suficiente “para fazer uma revolução [...] mas apenas para modificações nos parâmetros do estilo de desenvolvimento, não nos parâmetros do sistema” (BOISIER ETCHEVERRY, 2007, p.61).

Os depoimentos apontam também a ausência de liderança nos grupos e dependência do setor público. A concepção é que a liderança deve ser iniciativa do poder público municipal, mas também a constatação que “um fica esperando pelo outro”, ao mesmo tempo que se vêem como lideranças. Essas afirmações permitem avaliar que os componentes dos grupos gestores creditam ao Poder Público a iniciativa de “tomar a frente”, os grupos não se bastam por si, até porque não têm a competência legal para executar muitas ações e nem recursos, entre eles, os financeiros. Os poucos resultados são motivos de crítica, são recorrentes afirmações como: *é muita reunião e pouca ação*. Os depoimentos expressam contradições e indicam possibilidades para que se compreenda a situação em estudo.

A dependência do setor público surge também quando o tema é a atuação: 32% disseram que os grupos são atuantes, 50% das pessoas responderam não e 18% não responderam. As respostas mostram que as pessoas que responderam “sim” não se referiam ao momento da pesquisa (2013), mas aos anos anteriores. E as que responderam não se referiam ao momento de realização da pesquisa:

Já foi modelo de grupo gestor e agora está voltando a ser.

A postura atuante do grupo gestor não era de homogenia entre os participantes, alguns eram mais atuantes que outros.

Foi (atuante) até a mudança de governo.

Não, atualmente está parado pelas mudanças no governo federal.

Até 2012 era atuante, em 2013 não tem mais reunião. O Secretário municipal de turismo encabeçava o grupo, o novo secretário não é ativo não tem noção de turismo, é difícil a articulação envolve muito

a política. Foi muito atuante na gestão passada. Nessa gestão não houve aproximação.

Antes sim, mas 2012 não houve ação, nem reunião por conta da política.

Depoimentos relacionam a não atuação dos grupos à mudança de governo. O cenário apresentado demonstra que os componentes do Grupo Gestor guardam dependência do Poder Público ratificando a afirmação que os grupos por ocasião da pesquisa (2013) se encontram parados. Ficam os componentes do grupo aguardando os governos até a próxima “convocação”. Isso significa que os requisitos necessários para emancipação do grupo e compromisso do Poder Público ainda não foram desenvolvidos.

A atuação em conjunto é uma necessidade e “administrar o equilíbrio entre a cooperação e a competição é uma realidade com a qual as organizações do turismo se deparam e têm de enfrentar para aumentar o nível de capital social” objetivando o desenvolvimento socioeconômico (TOMAZZONI, 2012, p.118), logo a confiabilidade entre os componentes do grupo é necessária e a ausência entrave. A qualidade da relação entre esses sujeitos é balizadora da parceria, o “modo como organizações com distintos interesses, poderes, recursos e atribuições constroem um espaço onde se comportam como iguais”. A isonomia se dá “na definição dos objetivos comuns, dos papéis e da contribuição de cada uma, atuando de forma a se complementarem” (BARBOSA, 2012, p.133).

A instrumentalização da política de turismo (Programa de Regionalização) para participação da sociedade se dá com o grupo gestor que representa segmentos da sociedade, no entanto, os depoimentos indicam a necessidade de comunicar e debater com a população em geral. A participação que se quer para o grupo gestor é de participação nas formulações, o mesmo então seria para a comunidade em geral, fazê-la participar e não apenas ser informada. Sem a socialização das informações, a consulta à população o grupo gestor reproduz a hierarquia e também concentra poder. A operacionalização desse raciocínio se confronta com a dificuldade em assegurar a participação de toda a população. Os fóruns de discussão podem ser ampliados, e aparentemente, com mais facilidade, nos municípios com menor contingente populacional.

Todavia, verificou-se tanto na metrópole Fortaleza com mais de 2,5 milhões de habitantes quanto nas cidades de Aracati, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda, ou seja, independentemente do contingente populacional do destino turístico, que a população residente, praticamente desconhece a existência do grupo gestor. Os entrevistados comentam o assunto:

Muita coisa acontece e a comunidade não toma conhecimento. Seria interessante divulgar na rádio.

A população desconhece, precisa informar a população.

Para mim, 98 % da população nem sabe que existe. Só quem é membro que conhece.

Nem conhece o grupo gestor. Nem as entidades

A comunidade não conhece o grupo.

Boa parte da comunidade não sabe que o grupo existe.

A comunidade geral e do turismo não tem nem conhecimento.

A comunidade é muito desinformada.

No que concerne à intervenção dos órgãos públicos nos destinos indutores, os entrevistados mencionaram: a atuação do governo estadual por meio da Secretaria do Turismo com o PRODETUR, duplicação de rodovias e aeroportos regionais; ações de capacitação realizadas pelo SEBRAE e SENAC; obras na Av. Beira-Mar, Morro de Santa Terezinha e ações de promoção da Secretaria de Turismo de Fortaleza; Centro de Visitantes e Centro de Artesanato em Nova Olinda. Essas evidências corroboram a tese que se desenvolve: há intensa movimentação na realização de projetos de infraestrutura, de oferta de serviços (hotéis, resorts) e a mobilização e a participação da sociedade organizada é secundária.

Muitas das ações demandadas nos destinos indutores não se restringem à promoção e comercialização no turismo dizem respeito ao planejamento urbano, às carências das cidades sendo algumas agravadas e outras criadas pelos fluxos turísticos. Questões básicas a serem solucionadas, muitas de interesse geral da

população em qualquer cidade, turística ou não, reafirmando a transdisciplinaridade do turismo. Em Nova Olinda, por exemplo as treze ações prioritárias foram: ¹²⁵

- Marketing: *síte* do destino na internet;
- Planejamento de marketing;
- Políticas públicas: planejamento das políticas públicas;
- Aspectos sociais: política de prevenção e enfrentamento a exploração sexual infanto-juvenil;
- Aspectos ambientais: rede pública de distribuição de água;
- Rede pública de coleta e tratamento de esgotos;
- Código ambiental municipal;
- Atividades em curso potencialmente poluidoras;
- Destinação pública de resíduos;
- Serviços e equipamentos turísticos – restaurantes;
- Qualificação profissional de serviços e equipamentos;
- Centro de Atendimento ao turista;
- Capacitação empresarial: qualificação profissional e capacitação empresarial.

Em Jijoca de Jericoacoara várias ações foram cadastradas no Sistema de Gestão dos 65 destinos indutores¹²⁶:

- Realizar o cadastro dos equipamentos e profissionais
- Revitalizar o trânsito de Jericoacoara
- Criar uma Secretaria (exclusiva) de turismo municipal
- Criar o Plano de Manejo do Parque Nacional
- Revisar o Código Ambiental e o Plano Diretor Municipais
- Realizar o financiamento de dois caminhões compactadores

¹²⁵ Retirado de ata de reunião do Grupo Gestor de Nova Olinda.

¹²⁶ Jijoca de Jericoacoara. Ações cadastradas no SG 65. Fonte: Grupo Gestor do Destino Indutor de Jijoca de Jericoacoara.

- Concluir o projeto do sistema de coleta/tratamento
- Realizar a implantação de cursos técnicos profissionalizantes
- Realizar a instalação de um posto dos correios
- Melhorar a coleta do lixo do município
- Realizar aquisição de equipamentos adequados para a coleta
- Criar um pelotão da guarda municipal na Vila de Jericoacoara
- Realizar estruturação de uma delegacia de Polícia Civil
- Criar e produzir material promocional de Jericoacoara
- Acompanhar em feiras e eventos nacionais e internacionais
- Realizar ativação do Conselho Municipal de Turismo
- Melhorar a ADETUR Jeri
- Realizar inclusão da Associação de Crocheteiras no grupo
- Melhorar e intensificar o ensino de idiomas
- Realizar cursos de condutores de trilhas e informantes
- Realizar classificação dos equipamentos e serviços turísticos
- Criar um Fundo Municipal de turismo
- Criar planos de *presstrips* e *farmtrips*
- Criar plano de marketing para o Município
- Criar o web site turístico de Jericoacoara
- Realizar adequação do posto policial
- Realizar um programa de atendimento ao turista
- Realizar adequação do lixo residual ao aterro sanitário
- Realizar programas educativos de conscientização
- Criar a coleta seletiva de lixo
- Realizar a inserção de lixeiras públicas e depósitos de lixo
- Criar o planejamento da coleta de lixo

- Melhorar as condições de alojamento para a equipe médica
- Ampliar as áreas de especialidades médicas
- Ampliar o atendimento do posto de saúde
- Melhorar a capacitação dos profissionais da área médica
- Realizar transformação do centro de saúde em hospital
- Realizar disponibilização de linha de crédito
- Realizar instalação de caixas eletrônicos
- Realizar incentivo a utilização de energias alternativas
- Realizar adequação do fornecimento de energia
- Realizar fortalecimento do CONPARNA
- Realizar efetivação da participação do destino na governança
- Realizar capacitação dos policiais
- Ampliar campanhas de sensibilização do combate à exploração sexual infantil
- Realizar instalação de um Conselho Tutelar permanente
- Realizar implantação de escolas públicas em tempo integral
- Melhorar a infra estrutura dos Centros de educação infantil
- Realizar formação dos professores em áreas específicas
- Ampliar o aproveitamento de mão de obra qualificada
- Realizar capacitação dos usuários para utilização/otimização – coleta e tratamento de esgoto
- Criar alternativas para o reaproveitamento da água
- Criar um plano municipal de gerenciamento de resíduos
- Garantir a gestão e implementação do plano Diretor Municipal
- Realizar cobrança de fiscalização da Unidade de Conservação
- Realizar implantação de um terminal rodoviário

Entre essas ações algumas foram realizadas como o Centro de Atendimento ao Turista em Nova Olinda, financiamento de caminhões compactadores, conforme pesquisa de campo e documentos consultados, respectivamente. Nos documentos são comentadas várias atividades de importância para o destino e para a região nas quais os grupos gestores tiveram participação: projetos de sinalização turística, participação em eventos para promoção do destino e da região, implantação dos conselhos de turismo e de meio ambiente, planejamento estratégico. E ainda Plano de Marketing, treinamento sobre turismo sustentável e obras de infraestrutura. Por oposição, os índices de competitividade e a matriz de ações prioritárias são pouco mencionados como esboço de Plano de Ação diretamente relacionado às atribuições do grupo.

A articulação dos grupos gestores com as instâncias de governança regionais é pouca e quando acontece se dá, principalmente, com a região na qual estão inseridos. Ter um destino indutor se configura como algo positivo para a região, o trabalho promocional em conjunto é uma das ações que ganha impulso com a regionalização. O fato de ser indutor trouxe benefícios, conforme depoimentos dos respondentes:

Mudou na infraestrutura, no atendimento médico e ainda precisa melhorar para o turista.

Um melhor entendimento por parte do Poder Público e da comunidade sobre a importância socioeconômica do turismo no município além de engajamento dos setores produtivos. Não havia um pensamento coeso sobre a verdadeira vocação do município. Hoje já não se discute nem no poder público nem na comunidade que o turismo é o vetor de desenvolvimento social e econômico do Município.

Sensibilizou o poder público sobre a importância do turismo para o desenvolvimento do município, possibilitou ampliação dos investimentos públicos no município, possibilitou a ampliação dos investimentos privados, ampliou a atuação das instituições parceiras.

A gestão participativa “muitas vezes, é vivida mais como ‘desejo’ que como proposta efetiva” e exige requisitos que precisam ser construídos, sendo o principal deles que a “comunidade tenha uma cultura ético-política forte e em constante revitalização”. Isto se respalda “na educação para a cidadania, com a qual

se dissemina a capacidade de valorizar as instituições políticas, os direitos e os deveres” [...] (NOGUEIRA, 2004, p. 151-152). A desmobilização dos grupos gestores e a dificuldade na ação regional relacionam-se também às determinações que compõem a educação no Brasil, a participação política é banalizada. Adicionalmente, os destinos indutores ainda têm muitos desafios que interferem no esforço regional que ainda é incipiente, como atestam os depoimentos:

Ainda é difícil compreender a importância da regionalização do turismo, e porque os desafios dos municípios para desenvolver o turismo são tão grandes que absorvem toda a energia do grupo gestor.

Apesar dos entraves, a regionalização é considerada positiva, contribui para a discussão sobre a participação e visão regional. Os entrevistados consideram que a regionalização trouxe

Fortalecimento da gestão do turismo; fortalecimento das parcerias com a sociedade civil organizada.

Nasce uma consciência crítica sobre a necessidade de governança, em nível municipal e regional – há consenso sobre a descentralização de poder, em tese. O estudo de Competitividade dos Destinos estimula a gestão compartilhada, com planejamento regional.

Melhorou a organização, tem projetos bons. O grupo era participativo.

Quando funcionava o fórum agregou.

Não resta dúvida que a ideia é boa, mas as coisas não se concretizam.

A ideia do grupo gestor trouxe melhor condição para o desenvolvimento do turismo. Tem que ser município limpo, capacitar a população, ser destino indutor significa resultado de trabalho feito de muitos anos de todos os municípios.

Reforma do aeroporto regional (pequena, mas reforma), intercâmbio cultural com outros estados e países.

A palavra governança é entendida pelos respondentes como a instância de governança regional, como o governo, mas também como:

O envolvimento de atores públicos e privados ligados ao turismo com a finalidade de implantar o Plano Nacional de Turismo nos Polos Indutores e desenvolver em conjunto o turismo em toda a região.

Uma tentativa de criar condições para a descentralização e desconcentração das políticas públicas, envolvendo a participação da sociedade organizada, porém as instâncias superiores de poder (estadual e federal) ainda não incorporaram a gestão participativa e compartilhada que eles mesmos pregam.

Um conjunto de instituições não governamentais, governamentais e privadas que de modo democrático vem desenvolvendo a gestão compartilhada das ações que venham favorecer a estruturação e desenvolvimento do setor na região.

São várias as dificuldades internas e externas enfrentadas pelos grupos gestores. Com relação às primeiras, os entrevistados consideram que *há fragilidade no processo de escolha dos representantes de cada instituição indicada para participar do grupo gestor*, alguns representantes têm pouco tempo para atuar nos grupos, pois são envolvidos em muitas atividades, quando de fato é necessário ter *agenda e compromisso com o grupo*. Outra limitação apontada é o grupo não dispor de recursos financeiros próprios. O tema liderança também é abordado, tanto no sentido de que é preciso buscar sangue novo, quanto na *falta de liderança forte à frente do grupo gestor*, antes era o SEBRAE, passou para a Prefeitura Municipal/Secretaria de Turismo. Hoje não há iniciativa. Para os entrevistados, desenvolver lideranças locais é trabalho necessário nos destinos indutores, bem como *Atrair maior participação da população e estabelecer Proximidade com o órgão estadual para o desenvolvimento de parcerias e projetos*.

Outras dificuldades estão relacionadas diretamente ao pouco apoio da esfera pública. Há dificuldade em concretizar as ações discutidas pelos grupos, o que, certamente, gera e/ou intensifica a falta de interesse em participar, pois desmotiva as pessoas. Os grupos têm fraco poder de barganha junto ao poder público em geral. Os entrevistados consideram que as administrações não valorizam os grupos gestores, nem os Conselhos. Que os gestores públicos, quando muito, apresentam projetos já definidos. Embora tenha acontecido dos grupos serem ouvidos e conseguirem gerar pautas para os gestores públicos, muitas vezes, não há tempo para sugestões, para o fazer em conjunto. Apesar dos entrevistados considerarem que a instituição do grupo cria oportunidade de

Participação, a troca de informação

Coesão/interrelação entre a Secretaria Municipal de Turismo e a Sociedade Civil Organizada.

Oportunidade de discutir e propor políticas e ações em parceria. Oportunidade para a realização de parcerias entre os participantes.

Coesão das ações e debates entre os membros e trade turístico.

O grupo gestor reúne diversos segmentos o que fica pendente é a realização das ações, fazendo que os encontros não sejam produtivos. Os entrevistados citam que os grupos

Planejam, mas há dificuldade na articulação com entes públicos, principalmente, quando envolve a política (Prefeitos e Governadores).

A ausência de representantes do setor público, as setoriais.

A não execução das ações consideradas importantes pelos grupos.

Comunicar o que será feito é a postura da maior parte dos gestores públicos em diferentes escalas, além de não ser dada continuidade a muitas demandas discutidas nos grupos. Falta integração entre as ações e esforços do poder público, iniciativa privada e sociedade organizada.

Mesmo que sensibilize o gestor não admite que apareça.

O grupo não consegue se impor frente ao poder público e também junto aos grandes empreendimentos.

Falta de conscientização do que é a atividade turística.

Os poderes constituídos não querem abrir mão da condição de escolher as políticas públicas e tomar decisões sem precisar consultar a população ou sociedade civil organizada. É uma questão cultural que ainda irá demorar a ser modificada.

Os governantes não querem ouvir o grupo gestor já trazem tudo pronto para aprovar.

A questão política partidária também é apresentada como limitante. A interrupção devido as mudanças nas administrações públicas (Federal, Estadual e Municipal) é outro entrave para os trabalhos, inclusive é o que se vivencia quando

da realização desta tese. Passados mais de seis meses de transição nas administrações municipais ainda há destino onde não foram retomados ou redirecionados os trabalhos relacionados aos grupos gestores. O MTur continua elaborando o índice de competitividade, mas não foi retomado o fortalecimento da governança no que se refere aos grupos gestores e instâncias regionais fundamentais para contribuir na efetivação e acompanhamento da regionalização e da elevação da dimensão monitoramento no índice de competitividade.

Ressente-se a ausência de política municipal para o turismo. As mudanças no executivo local significam alteração nos rumos dos projetos. Situação idêntica à do Programa de Regionalização que no período de 2011 a 2013 passa por alterações. As mudanças políticas e partidárias acabam causando descontinuidade, problema clássico na administração pública. Em 2002, por exemplo, foi elaborada a proposta de diretrizes para uma Política Nacional de Turismo para o novo milênio na qual uma das prioridades apresentadas é o aprofundamento e realinhamento das ações voltadas à municipalização do Turismo, conforme afirmam Silveira, Paixão e Cobos (2006), no entanto, surge a proposta de regionalização.

A análise dos dados da pesquisa permite afirmar que a atuação dos grupos passa pela necessidade de desenvolver liderança, fortalecê-los inserindo-os de fato no sistema de gestão obtendo assim respaldo do poder público. Esses itens não estão separados, mas inter-relacionados. Resgatam-se as seguintes afirmações sobre o que fazer para melhorar a atuação dos grupos:

Uma maior coesão do grupo, mesmo sabendo que cada representante tem seu segmento.

Reuniões mais e com uma periodicidade pactuada por todos.

Inovar, mudar metodologia de reunião e de encaminhamento das ações.

Atrair maior participação da população.

Deveria ter uma estrutura mínima básica uma secretaria, site próprio e alguém com tempo para tocar. Não é papel do grupo gestor fazer a ação.

Planejamento estratégico do grupo.

Agenda e comprometimento.

Estrutura humana tem, mas precisa de líder para fazer funcionar.

Haver um comprometimento do ente privado. Enquanto não houver uma consciência e do ente público. Porém se existe a importância de desenvolver o turismo de ambas as partes e no comprometimento aí funcionará bem.

Mais conscientização dos participantes, explicar a importância do grupo gestor.

Capacitar o grupo, sensibilizar as pessoas do grupo da importância do trabalho.

Proporcionar treinamento e uma agenda de trabalho prefixada.

Participar, mais efetivamente na elaboração das políticas públicas para o turismo em nível municipal, estadual e federal.

Muitos desafios se apresentaram aos grupos gestores, mas a existência do grupo é considerada importante por promover a gestão compartilhada com a participação de diversos atores sociais conduzindo a outra forma de gestão, a heterogeneidade é tida como positiva promovendo *capacidade técnica, empresarial e social que pode contribuir com a formatação e implementação de projetos estratégicos para o Município e região*. A maioria dos participantes da pesquisa mora no destino indutor, está inserida diretamente na atividade turística e comunica a preocupação por um turismo de qualidade.

A demanda maior é que os grupos gestores sejam ouvidos, que as ações sejam concretizadas e que haja retorno por parte dos gestores públicos. O turismo é analisado como atividade que promove o desenvolvimento dessas localidades, mas que precisa ser orientado na busca de desenvolvimento sustentável. A gestão precisa desenvolver a visão do turismo e a cidade - paraíso decantado para os turistas, ser vivenciada pelos residentes.

Referindo-se às iniciativas da economia solidária e das iniciativas da sociedade em geral, Dowbor (2000) afirma que nas análises que realizou constatou que das muitas iniciativas que estão dando certo, “a esmagadora maioria envolve não só a sociedade civil organizada, como parcerias entre estas e os setores tradicionais público e privado.” Afirma ainda, que o ponto comum entre as experiências que estão dando certo, tanto nos lugares mais pobres quanto nos

lugares mais ricos como Suécia ou Canadá é uma sociedade civil organizada e exigente, que “obriga o Estado a prestar contas do destino dos recursos e cria um ambiente onde as empresas privadas se veem obrigadas a respeitar os interesses sociais e ambientais da região onde se implantam.” (DOWBOR, 2007, p.159). Apesar da mobilização nos destinos não se iniciar com os grupos gestores, chegar a esse estágio requer tempo e não se transforma em pouco tempo uma cultura forjada na lógica do controle. Apesar do pouco tempo de existência os grupos gestores foi importante:

Participava o setor privado, a cooperativa passou-se a ter voz quebrando a relação direta da Prefeitura.

Houve discussão sobre ações em grupo na região, mas muita coisa ficou no papel. Se tivesse ido para frente teria melhorado muito. Iniciou, mas não deu continuidade.

Foram compartilhadas e discutidas decisões com a comunidade, com profissionais, o plano estratégico foi elaborado em conjunto. Decisões são avaliadas coletivamente,

Orientando as instituições competentes a resolverem problemas apontados como prioridade. Os grupos geram ambiente de diálogo.

A promoção de debates, identificação de problemas, a indicação de soluções e encaminhamentos para as políticas públicas, trabalhar com outros grupos como Conselho Comunitário, Conselho Municipal da Cultura tudo isso é avaliado como *maior democratização da importância do turismo para a sociedade local*. Dessa forma, o grupo gestor *contribui para a discussão de projetos para o município, muitos deles com repercussão no turismo regional e instituições participantes intensificam suas ações em função das informações trabalhadas nas reuniões, dos projetos e dos indicadores de competitividade que são divulgados.*

Os membros de uma instância de governança precisam de tempo para desenvolver sinergia, compromissos. Como alerta Bauman, uma comunidade ética “Teria que ser tecida de compromissos de longo prazo, de direitos inalienáveis e obrigações inabaláveis, que, graças à sua durabilidade prevista (melhor ainda, institucionalmente garantida), pudesse ser tratada como variável dada no planejamento e nos projetos de futuro (BAUMAN, 2003, p. 68). Os grupos gestores no período estudado não tiveram esse tempo e provavelmente o apoio necessário, pois a efetivação da governança se dá em um campo de luta.

Os grupos gestores foram definidos pelo MTur que os autoriza a representar a coletividade. A orientação de composição dos grupos estabelece que seja tripartite (público, privado, terceiro setor), mas como lembra Bobbio (1984, p. 20) que:

Não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria. É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.

A efetivação da governança não depende apenas dos grupos gestores, mas também do poder público. A estratégia de criação de novos grupos promoveu diversificação, movimentou os locais, mas os grupos não se sustentaram, a condição de decidir, interferir foi insuficiente e descontínua. A questão não se resolve apenas na preparação de líderes, apesar de necessária, passa pela necessidade de uma forma de organização capaz de concretizar não apenas a participação, mas a efetivação da governança.

No Ceará, os grupos gestores não ganharam impulso, não conseguiram estabelecer vínculos fortes entre si e com as forças políticas. A instituição de um novo grupo não ocasionou a operacionalização de muitas das reivindicações levantadas a partir do Relatório de Competitividade, nem mesmo articular um grupo gestor coeso. Os municípios não se apropriaram das ferramentas disponibilizadas sob a tutela do MTur, porém grupos e lideranças constituídos anteriormente continuam atuando em grupos que aglutinaram as pessoas.

O poder público faz um chamamento, investe, inicia a mobilização, Estados e Municípios participam com níveis de interesse diferenciados, em seguida, há interrupção. No contexto local os grupos vivenciaram eleições, há desarticulação, não se sabe se o projeto terá prosseguimento e em qual orientação, resultado: desmobilização e descrédito. Pergunta-se se os componentes dos grupos poderiam fazer diferente: não esperar, pautar o poder público e qual seria a resposta do poder público. Participar requer abdicar de um tempo para si, e encontrar tempo para o coletivo. “Aquele que participa não o faz sem ônus, sem algum ‘sacrifício’. Quando esse ônus cresce demais, a participação reflui.” Além do mais nem sempre os resultados são imediatos ou na dimensão esperada. Para que a gestão participativa

aconteça de fato é necessário contar com “decisões e orientações governamentais claras: projetos nítidos, consistentes e adequadamente comunicados” (NOGUEIRA, 2004, p.153-155). Com a população disposta a participar, a reivindicar e gestores públicos capazes de contribuir, efetivamente, nos processos de governança. Ideal seria os grupos pautarem os governos. Como salienta Nogueira (2004, p. 151): “A sociedade civil persiste com seu potencial inexplorado (ou mal explorado), e temos como patrimônio uma rica experiência de unidade e luta democrática, que já provou sua eficácia e nos ajudou a dar justo valor a política, ao pluralismo, à cidadania”

Participação, integração e cidadania enfrentam o individualismo, o desagregamento do coletivo. No confronto entre o individual e o coletivo, muitas vezes, se dá “uma ruptura do indivíduo com o institucional ou com o social: isolamento, indiferença, egoísmo” (NOGUEIRA, 2004, p.220). Como explicam Carrion e Costa (2010, p.7) “o que a cidadania exige é a sua influência nas políticas públicas, algo mais abrangente e menos individualista do que um pedido pessoal – ou coletivo – em benefício próprio.” A implantação das instâncias de governança, para regular relações entre sujeitos em torno das questões relacionadas ao turismo democratizando a gestão da atividade não congregou fortemente os grupos em questão. Essa participação pretendida não diz respeito apenas ao turismo, mas à sociedade, como afirma Coutinho:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (2000, p.50-51).

O compartilhamento do poder entre governos e grupos gestores é anunciado na política pública de turismo, no entanto a participação dos grupos gestores nos processos de tomada de decisão não se efetiva. “A participação da comunidade implica uma transformação da cultura administrativa, um processo sistemático e trabalhoso” (DOWBOR, 1999, p.7). Anunciar a descentralização, fomentar a participação não é o mesmo que efetivar o compartilhamento do poder. “A evolução da postura dos cidadãos para além da democracia representativa consiste na consciência (movimento voluntário) da necessidade de organização e adaptação a novas situações” (BORDINI, 2007, p 35).

A palavra que une é a mesma que separa, pois “está sempre carregada de um conteúdo ou de um sentido ideológico ou vivencial. Os indivíduos expressam pontos de vista inseridos em uma ambiência social (BAKHTIN, 2006, p.96). A situação se coloca acima do indivíduo, assim as afirmações individuais estão carregadas do que se vive na sociedade. Contudo, os discursos dos entrevistados evidenciam a necessidade de dar continuidade às ações que reforcem a participação da sociedade nas políticas públicas, apesar “da ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que atravessa a modernidade - termine por se chocar com a lógica do capital (COUTINHO, 2000, p.66).

A universalização da cidadania é, em última instância, incompatível com a existência de uma sociedade de classes. Em outras palavras: a divisão da sociedade em classes constitui limite intransponível à afirmação conseqüente da democracia (COUTINHO, 2000, p. 67), pois “[..] há um antagonismo estrutural entre a universalização da cidadania e a lógica de funcionamento do modo de produção capitalista (COUTINHO, 2000, p.68). Porém, entende-se também que há a necessidade de diminuir a separação entre Estado da sociedade. “O direito à associação política e a um ‘bom’ governo: é um imperativo o direito de os indivíduos se associarem a fim de moldar e controlar as instituições políticas e as formas culturais numa variedade de escalas (cf. os Artigos 20 e 21 da declaração da ONU) (HARVEY, 2004, p. 325). Como esclarece o autor (2004)

[...] Mas está claro que os indivíduos deveriam ter direitos de produzir seus próprios espaços de comunidade e de inscrever aí suas próprias regras, ainda que seja vital impor restrições a esses direitos a fim de evitar as exclusões estreitas e as repressões internas a que o comunitarismo sempre tende.

O papel do grupo gestor é conduzir a regionalização no destino e na região, promovendo ação coletiva e estruturando a rede de governança. O processo proposto tanto do ponto de vista político quanto organizacional prevê interação entre Estado e sociedade. O papel dos governos federal, estadual e municipal com esse modelo de governança não é mais o de decidir sozinho.

A desarticulação dos grupos gestores assinala que apesar dos destinos indutores conferirem visibilidade às regiões ainda há muito a fazer nos destinos

indicando também que o desenvolvimento regional requer ações nas regiões e não apenas nos destinos indutores. A proposta de governança na regionalização pouco se efetivou nos destinos indutores do Ceará.

CONCLUSÃO

“Eu venho da terra dos grandes verões. De uma terra de sol flamejante, em que, a cada instante, se iluminam de amor os corações. Onde as dores mostram a própria imagem e o homem refaz (entre o sempre e o jamais) a vida e a paisagem. Onde o povo luta e não descansa: desnuda o dorso e sai para criar cidades e esperança.”
(Artur Eduardo Benevides)

A tese foi estruturada a partir de temas que explicam o turismo como realidade do Ceará e a governança na regionalização com grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. A argumentação inicia-se com a invenção do Ceará turístico quando governos cearenses intensificam a implantação de projetos estruturantes de indústria, agronegócios e, especialmente, do turismo trabalhando no deslocamento da imagem da pobreza do Ceará para imagem de território próspero e turistificado.

O desenvolvimento do turismo no Ceará a partir dos anos 1990 acontece no contexto das transformações do capitalismo globalizado. Externalidades, mas também peculiaridades da política cearense, bem como do espaço físico-geográfico permitem a inserção do Ceará no mapa do turismo nacional e internacional. São determinações econômicas mundiais e particularidades, portanto totalidade concreta que altera a mobilidade do capital e de pessoas no estado. Ocorre o reordenamento socioespacial e econômico do estado do Ceará decorrentes do turismo. São implantados serviços urbanos básicos, aeroportos, *resorts*, hotéis e equipamentos como o centro de feiras e eventos. Moderniza-se parte do espaço geográfico cearense que se integra mais intensamente à dinâmica do mercado mundial.

O turismo no Ceará é realidade comprovada nas transformações socioespaciais e se dá de forma desigual no espaço, em diferentes escalas (estadual, regional, municipal) e na sociedade. Cresce em termos de investimentos quanto de fluxo turístico que se distribuem privilegiando áreas mais competitivas e

geram “turismos” contra hegemônicos como o turismo comunitário. O Ceará é identificado como espaço turístico, moderno e acolhedor.

O turismo é associado à geração de emprego e renda, conservação do patrimônio natural e cultural, mas também ao comprometimento desse patrimônio com produção de novas paisagens e relações sociais. Absorve tanto a produção modernizada quanto formas de produções primitivas dada à importância que a atividade alcança no estado do Ceará e à inerência do modo de produção. Exige articulação de conhecimentos de vários campos do saber e pelas dinâmicas que são intensas requer atualização de teorias e conceitos, a exemplo de quem é o turista contemporâneo, de novos segmentos, em especial, o de negócio, assim como mobilidade turística.

A gestão para o turismo tem múltiplas dimensões e envolve a gestão das cidades, por conseguinte, a organização para o turismo necessita de alcance para além do turismo, é preciso interação e articulação do setor público em si e deste com a iniciativa privada e a sociedade organizada. Estruturar destinos turísticos no Brasil e no Ceará significa falar da estruturação dos lugares, enfrentar problemas básicos de saneamento, educação, saúde, segurança, entre outros. Logo, políticas de turismo impulsionam outras políticas, mesmo assim, destinos turísticos cearenses apresentam limitações na oferta de infraestrutura e serviços. A criação de órgãos oficiais específicos para a gestão do turismo denota que se dá importância à atividade, mas não tem sido suficiente para desenvolvê-la a partir de princípios de gestão e planejamento. O fato de o Brasil ter ficado mais de dois anos sem Plano Nacional do Turismo afeta a credibilidade e fragiliza Programas em andamento, a exemplo da regionalização.

A municipalização e a governança na regionalização correspondem aos movimentos de valorização do lugar e da região frente ao processo de globalização que exige destaque para o local, e em seguida, o regional ocorrendo substituição e definição de estratégias governamentais no turismo. Na política de turismo regionalizar significa agregar municípios e diversificar a oferta para torná-la mais competitiva, portanto região turística é funcionalidade.

No Ceará, delimitações de regiões turísticas têm sido utilizadas historicamente e não têm causado controvérsia, embora a explicação não seja no nível ontológico de espaço vivido, as regiões têm limites políticos administrativos. Não se desconhece as relações históricas entre vários municípios, mas outras leituras podem ser feitas e gerar compartimentações. Questões identitárias são capitalizadas na construção da imagem das regiões compondo os produtos turísticos municipais e regionais. A região turística é um espaço atrativo que do ponto de vista da oferta cria imagem ancorada na coesão do espaço geográfico ou em outra dimensão e gera fluxo de visitantes. Com a dinâmica da atividade vão sendo criadas relações entre visitantes e visitados e realizadas intervenções fazendo surgir territorialidades ligadas ao turismo e estabelecendo novas relações de poder.

A utilização de diferentes nomenclaturas nas políticas de turismo, muitas vezes, denota falta de integração entre as esferas de governo. Articular as políticas em execução, atualizar a informação sobre as regiões do Programa de Regionalização do Turismo, avaliar as variadas e diferentes denominações da regionalização turística no Ceará, verificar a utilização dos termos com significados diferentes evita confusão conceitual e aprimora a comunicação. Articular as diferentes regionalizações, inclusive com relação aos dados estatísticos e às instâncias de governança é outra necessidade. Certamente, é preciso observar séries históricas de dados elaborados a partir de outra compartimentação territorial, mas, planejamento e *marketing* demandam coerência e integração.

Regionalizar é uma forma de fortalecer a atratividade e consequentemente, a competitividade dos municípios e para isso orienta a criação de roteiros, produtos turísticos que integrem as regiões internamente e as integrem com outras regiões. Contudo, a elaboração de roteiros e o objetivo maior - desenvolver as regiões por meio da integração dos municípios com atividades econômicas voltadas ao turismo não aconteceram de forma efetiva nas regiões dos destinos indutores, pois o desenvolvimento regional exige articulação de vários ministérios, secretarias estaduais e prefeituras com políticas estruturais e não apenas conjunturais. A Rota das Emoções no litoral oeste é o que se identifica como roteirização da qual o Ceará faz parte.

A regionalização enquanto estratégia de desenvolvimento exige autonomia política, de recursos financeiros e de marco institucional, no entanto, se fortalece a institucionalização, faltando financiamento e políticas articuladas. Os municípios são autônomos e a regionalização depende de ampla concertação política e de política de turismo partilhada com a sociedade, que atravesse gestões governamentais. A proposta de regionalização se desenvolve e aprofunda a visão regional, não se limitando à identificação de regiões, mas estabelecendo sujeitos para a gestão. Promove debate e dinâmica em torno da integração regional e fortalece experiências de organização regional. Fomenta a discussão, mas os efeitos na sociedade e no espaço cearense por meio da ação institucionalizada de regionalização nos destinos indutores são incipientes. Regionalizar envolve cooperação e competição municipal e muitas questões não foram amadurecidas nos municípios.

A definição de destinos indutores do desenvolvimento turístico regional destaca cidades consideradas polos, estratégia que pode ser explicada à luz das teorias de desenvolvimento regional. Apenas algumas regiões têm destinos indutores e aquelas onde estão as capitais, automaticamente já contam com destino indutor. O estabelecimento de destinos indutores denota coragem política, pois seleciona 65 municípios entre 3.345 inseridos na regionalização do turismo, no entanto, desloca a territorialidade da política da região para um determinado município. A eleição de um município prioritário na região age na contramão do discurso da regionalização de inserir municípios “menos beneficiados pelas políticas”, pois a concentração de esforços técnicos e financeiros nos destinos indutores do desenvolvimento regional fortalece de imediato os destinos mais competitivos.

Em relação dialética com a globalização, a regionalização é também diferenciação, porém ao priorizar os municípios mais dinâmicos para induzir o desenvolvimento regional é parametrizada por valores capitalistas, pois legitima a concepção de competitividade. Assim reafirma o valor da competitividade, que é necessária, mas que precisa ser direcionada para contribuir na diminuição das desigualdade entre regiões e municípios. A definição de destino indutor é proposta conservadora que reproduz a exclusão, pois fortalece áreas mais competitivas.

A dinâmica da atividade turística promove o efeito de transbordamento ocasionando aumento da produção e do consumo nos núcleos receptores beneficiando também os núcleos abastecedores. Do ponto de vista do fluxo turístico, favorece também que cidades que ficam nas circunvizinhanças sejam visitadas, dessa forma, desperta o destino indutor para a função regional. Contudo, não se vislumbrou direcionamento regional no âmbito da governança nos destinos indutores pelos grupos gestores. A estratégia de polos para promover desenvolvimento regional necessita de um conjunto de ações para que a indução aconteça, pois pode, ao contrário, gerar mais concentração no núcleo.

A regionalização envolve situações de complementaridade, competição e colaboração entre os municípios de uma região. Essas questões podem ser trabalhadas de forma mais coerente quando orientadas pelo processo de planejamento municipal e regional. São questões que têm relação direta com a atuação dos grupos gestores do desenvolvimento turístico regional. Daí porque, uma das dificuldades na regionalização é o investimento em projetos de interesse regional, priorização de investimentos que induzam o desenvolvimento regional e não um destino específico determinado a priori.

Entre os destinos indutores do Ceará: Fortaleza, Aracati, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda, a metrópole Fortaleza ainda é o destino hegemônico, Aracati e Jijoca de Jericoacoara se destacam como núcleos receptores nacionais e internacionais, onde estão as praias de Canoa Quebrada e Jericoacoara, respectivamente. Nova Olinda não é destino turístico tradicional como os demais, é indutor em uma região que conta com municípios mais fortes econômica e turisticamente, contraditoriamente, efetiva a ideia da regionalização enquanto estratégia de inserção de municípios menos dinâmicos nas políticas de turismo, apresenta-se como destino com o desenvolvimento do turismo alternativo contrapondo-se ao turismo convencional.

As cidades indicadas como destinos indutores carecem de serviços básicos, inclusive Fortaleza, a despeito de muitos investimentos já terem sido realizados. A gestão de um destino turístico requer condições de atender o residente, mas está aquém disso em muitos pontos. Esses destinos enfrentam problemas, alguns agravados pela dinâmica do turismo, assim o esforço primeiro é

na resolução de problemas internos. Apesar da implantação das infraestruturas e dos equipamentos turísticos e das riquezas produzidas o quadro social do estado ainda está longe de oferecer à população cearense e aqueles que o visitam um estado mais equilibrado socialmente. O Brasil é um dos países mais desiguais. A gestão do turismo regional é mais complexa do que a municipal, congrega mais atores e é dificultada por barreiras que não se dissolvem ao se estabelecer regiões, há ainda a necessidade de desenvolver a visão regional.

O avanço da globalização, ajuste neoliberal e nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade nos anos 1980 influenciam, significativamente, as políticas públicas e o desenvolvimento da democracia. No entanto, a governança enquanto compartilhamento do poder nos destinos indutores está distante de se consolidar. Há desmobilização dos grupos com as justificativas de descontinuidade com a paralisação pelo MTur e eleições municipais, ou seja, ausência do órgão que propôs a constituição dos grupos, somada às mudanças nas administrações municipais desmotivam as pessoas que aderiram ao movimento. Os grupos gestores não conseguem se desenvolver politicamente com capacidade para sobreviver às mudanças político-administrativas. Têm dificuldade em se manter articulados e gerar esfera de poder organizada. Contudo, muitas pessoas continuam participando de iniciativas em outros grupos.

A descentralização ainda é contemplada, significativamente, nos discursos. Os grupos gestores conseguem articular algumas ações regionais na promoção e estruturação de produtos, mas não ocorrem mudanças substantivas nas regiões. Apesar da política pública anunciar a governança, estimular e apoiar as Unidades da Federação a ausência do agente promotor causa desmobilização e descrédito. Promover a governança enquanto partilha de poder com a sociedade é movimento de contrários na sociedade de classe. O contexto dos municípios geralmente é de disputa político partidária, surgem conflitos e falta de interesse em dar continuidade aos trabalhos, gerando a “cultura” do espera pelo “novo” gestor que vai assumir.

A dinâmica política interfere e os núcleos indutores têm também conflitos internos: diferenças políticas e partidárias, questões particulares, ideologias e interesses. As mudanças políticas locais levam a estagnação como se tudo parasse

até novos gestores assumirem os postos. O que se explica pelo fato que as pessoas mobilizadas nos municípios entendem que precisam do gestor local para dar continuidade aos trabalhos. De fato, os grupos gestores não têm recursos e legitimidade para executar ações, são antes articuladores e articulados nas áreas em que atuam. Esses grupos precisam de mais tempo e apoio técnico que se traduz como apoio político para viabilizar os trabalhos.

A concepção da governança enquanto compartilhamento do poder entre Estado e sociedade e como fator de avanço no desenvolvimento do turismo não elimina os conflitos inerentes às relações sociais, a proposta é conflituosa, pois se a sociedade organizada avança significa repartir o poder do Estado, o poder dos governantes com aqueles que os escolheram para representá-los. Representação que não está funcionando a contento para a sociedade, conferindo relevância às instâncias de governança. A efetivação da governança é objetivo a ser buscado pelos residentes dos destinos indutores e contribuirá não apenas para que o núcleo receptor realize projetos resultantes de consensos e debates, mas também na socialização da política.

A delegação de poderes do Ministério do Turismo às instâncias de governança diz respeito não apenas ao MTur, mas também aos governos municipais e estaduais que, no entanto, são autônomos. O exercício e a efetivação da governança não é arena de harmonia mas de conflitos e de construção de objetivos comuns, nas regiões e nos destinos indutores estão indivíduos e grupos mais fortes e mais fracos. Um desafio é definir e alcançar objetivos em busca de desenvolvimento social. Embora a regionalização aconteça antes da política federal com os fóruns regionais, a construção da força regional é processo em andamento. Há que ser retomado o investimento nas instâncias de governança locais e regionais com o objetivo de promover o ciclo virtuoso na vida política fortalecendo as instâncias de governança que deverão articular a funcionalidade do índice de competitividade. A continuidade da elaboração do índice de competitividade retomado em 2013 após a interrupção em 2012 é importante por gerar informação sobre os destinos indutores, faltando operacionalizar apoio técnico, financeiro e utilização adequada dos resultados da pesquisa na gestão dos destinos indutores.

Todavia, a regionalização requer tratar a região, o estudo da competitividade tem como objeto de estudo o destino indutor.

Participam dos grupos gestores lideranças de vários segmentos dos setores público, privado e terceiro setor o que qualifica a discussão nos grupos. Os representantes se articulam pouco com as instâncias regionais. Governança é tida muitas vezes como governo e não como uma forma participativa de governar. A efetivação da governança se deu em ação pontual, em algum momento os grupos gestores tiveram influência na elaboração e execução de políticas. Os desafios enfrentados pelos grupos dizem respeito, principalmente, à falta de concretização das ações discutidas em grupo. O diálogo e a efetivação da governança no período estudado dependem também da postura de gestores públicos. Com as instâncias regionais e os grupos gestores os participantes dos destinos indutores são os mesmos e como poucos são os resultados alcançados gera cansaço e descrédito.

A efetivação da governança exige mudança na forma de fazer política e na administração pública. Envolve mudança na postura dos administradores públicos, dos empresários e da população para viabilizá-la. A ação dos grupos depende da posição dos governantes de aceitarem o compartilhamento do poder como modo de funcionamento da gestão pública. Em um raciocínio otimista o funcionamento dos grupos gestores pode culminar em desenvolvimento político abrangente de pessoas que discutem questões importantes em um destino turístico, portanto complexidade que engloba assuntos desde saúde, educação, infraestrutura e qualificação profissional, movimento com agenda densa.

Dessa forma, obter transformações na governança ligada ao turismo engendra mudanças mais amplas na e da sociedade. A resolução de problemas discutidos na esfera do turismo, muitas vezes, significa lidar com problemas estruturais recorrentes. A efetividade dos grupos gestores não significa eliminação de todos os problemas, no melhor dos mundos significaria resoluções de maior interesse das comunidades. No entanto, a governança pretendida não diz respeito apenas ao turismo, mas à sociedade. Organizações como as do grupo gestor fortalecem o processo democrático, podem gerar ações públicas mais condizentes com as expectativas dos residentes e contribuir na socialização da política. A

reestruturação do Programa de Regionalização passa pelo fortalecimento da organização municipal e regional.

O Ceará possui condições que permitem o desenvolvimento do turismo e do lazer em diversos pontos do estado. Atividade promissora e indutora de outras, capaz de funcionar como propulsora de desenvolvimento social o turismo pode ser induzido pelas políticas públicas norteadoras dessa perspectiva. Em vários lugares a atividade tem comprometido a preservação da paisagem, a conservação dos modos de ser e fazer das populações residentes indo na contracorrente do turismo enquanto fenômeno valorizador do patrimônio natural, cultural e da geração e distribuição de riqueza.

Priorizam-se os aspectos econômicos em detrimento do social. A busca de competitividade é expressa como objetivo na estruturação dos destinos indutores e ratificada na recente reestruturação do Programa de Regionalização, a intensificação da geração de negócios é apresentada como objetivo e aumentar o índice de competitividade é meta da política nacional. Competitividade e sustentabilidade são temas recorrentes na política de turismo e se relacionam de forma dialética. A relação entre sociedade capitalista e forma sustentável de turismo como fator de desenvolvimento social tem no controle da sociedade instrumento a favor da premissa do turismo como fator de desenvolvimento, e de inserção social. É condição para que a proposta de governança não assuma apenas carga retórica.

Governança significa descentralização, transferência de poder decisório e movimento de contrários não resolve problemas estruturais, no entanto é prática de difícil concretização, mas não impossível, pois a história é movimento. A organização da sociedade é o passo com o qual se estabelecem políticas públicas mais condizentes com as aspirações das populações. Uma vez que falar em transformação, mas não conseguir esboçar como e aonde se chegará, podendo se tornar discurso vazio, privilegia-se a via em que a governança traz a perspectiva institucional e não subtrai o Estado, fortalece a política, diminui a distância governo e governados, melhora a atuação do Estado, reforça a cidadania, efetiva a política pública enquanto oriunda da sociedade organizada e na qual a organização local interfere na forma como se dá o desenvolvimento. Pensar o turismo como proposta de desenvolvimento social torna possível outro turismo. Parte-se da particularidade

da organização no turismo para a universalidade de modelo de desenvolvimento e vice-versa.

Os grupos gestores apesar das dificuldades internas e externas mostram que é possível avançar na governança, mas que há necessidade de apoio ao processo de estruturação dos grupos e, especialmente, compromisso do poder público com as deliberações das instâncias de governança que deveriam estar envolvidas na tomada de decisão. As lideranças locais respondem positivamente à proposta de regionalização e da governança, mas a efetivação da regionalização e da governança necessita de direcionamento e de realizações, não podendo ficar apenas em discursos. A estrutura de governança proposta implica compatibilizar a autonomia das instâncias de governança e legitimar politicamente esses sujeitos, definir instrumentos que dificultem a mudança de encaminhamento da organização da governança a cada eleição.

Os objetivos da tese foram alcançados com o estudo da governança no processo de regionalização nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, do papel dos grupos gestores na construção de espaços de governança nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Com o conhecimento dos desafios que os grupos gestores dos destinos indutores enfrentam na efetivação da governança, identificação das contribuições, dificuldades e conflitos da regionalização pela instância de governança local. O que permitiu elaborar a tese de que no desenvolvimento do turismo no Ceará há grande assimetria entre implantação de equipamentos e serviços e a efetivação da regionalização e da governança. O turismo avança no Ceará com a implantação de equipamentos e oferta de serviços, mas a regionalização e a governança pouco têm avançado na gestão do turismo apesar de serem preconizadas nos Planos Nacionais e respectivos programas há mais de uma década.

Entre as hipóteses levantadas para a condução da tese confirma-se aquela que sustenta que o incremento do turismo é intenso e desigual, enquanto o incremento do compartilhamento do poder entre governos, sociedade organizada e população residente é incipiente, também a que assegura que os grupos gestores foram instituídos para descentralizar o poder de decisão relacionado ao turismo, mas na prática não conseguem efetivar as ações pretendidas, assim a descentralização

do poder de decisão não se efetiva. Confirma-se também a hipótese que afirma que os grupos gestores dos destinos indutores são instituídos, mas não se mantêm articulados e ainda que os grupos gestores dos destinos indutores pouco contribuem para o desenvolvimento do turismo nas regiões do Ceará. Confirma-se porque as indicações de desenvolvimento da regionalização e de efetivação da governança nos destinos indutores são incipientes. Assim, a tese que se defende é que o incremento do turismo é intenso e desigual, ao passo que o incremento da governança é incipiente e que para ocorrer o desenvolvimento regional são necessários planos e projetos regionais e não apenas nos destinos indutores.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, Fábio A. **Governança global sobre florestas: o caso do programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil.1992/2006.** Brasília, 2007. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). 320f. Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2007.
- ABREU, Capistrano de. **Caminhos antigos e povoamento do Brasil.** São Paulo: Xerox do Brasil. Câmara Brasileira do Livro, 1996. Edição fac-similar da ed. de 1930.
- AB'SABER, Aziz. N. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. **Revista Estudos Avançados**, v. 13, n. 36, p. 72-83, 1999.
- _____. Os domínios da natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- ACERENZA, Miguel A. **Administração do turismo: conceituação e organização.** Bauru, SP: EDUSC, 2002.
- AHRENS, Joachim. **Governance in the process of economic transformation.** Draft version, Apr. 2006. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dataoecd/52/20/37791185.pdf>>. Acesso em: 28/09/2013.
- ALENCAR, Francisco A. G. (Re) Descobrimdo o rural no Ceará. In: (Org.) BORZACCHIELLO, José da S., CAVALCANTE, Tércia et DANTAS, Eustógio W. C. **Ceará: um novo olhar geográfico.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.
- ALMEIDA, Maria G. Turismo e os novos territórios no litoral cearense. In: RODRIGUES, Adyr B. (org.) **Turismo e geografia.** Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1996.
- ALVERGA, Alex R. de. **Arranjos urbanos e subjetivos contemporâneos na invenção de territórios turísticos.** Natal, 2011. 293f. Tese (Doutorado em Psicologia). Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2011.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda J; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- AMIROU, Rachid. **L'imaginaire touristique.** Paris: CNRS Éditions, 2012.
- AMORA, Zenilde B. Indústria e espaço no Ceará. In: (Org.) BORZACCHIELLO, José da S., CAVALCANTE, Tércia et DANTAS, Eustógio W. C. **Ceará: um novo olhar geográfico.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDERY Maria A. P. A. et al. **Para compreender a ciência: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ANDRADE, Manuel Corrêa de. **A questão do território no Brasil**. 2ª edição, São Paulo: Hucitec, 2004.

_____. **Geografia**. Ciência da sociedade: uma introdução à análise do pensamento geográfico. São Paulo: Atlas, 1992.

_____. In: LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo 2003.

ARAÚJO, Ana M. M. **Fortaleza**, metrópole regional: trabalho, moradia e acumulação. Fortaleza: EDUECE, 2008.

ARAÚJO, Lindemberg M. **Planejamento Turístico Regional: Participação, parcerias e sustentabilidade**. Maceió: EDUFAL, 2009.

AZEVEDO, José. Metodologias qualitativas. Análise do discurso. In: ESTEVES Antônio; AZEVEDO, José. **Metodologias qualitativas para as ciências sociais**. Porto: Universidade do Porto. Faculdade de Letras, 1998. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/8902>. Acesso em: 19/fev/2014.

BACELAR, Tânia. Desenvolvimento nacional e inclusão socioproductiva. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Estratégias de inclusão socioproductiva**. VI Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. Vol. 18. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, Brasília: 2012. P.15-31.

_____. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In TAVARES, Maria da C. (Org.). **CELSO FURTADO E O BRASIL**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 12ª Edição. São Paulo: Hucitec, 2006.

BALBIM, Renato. **Mobilidade: uma abordagem sistêmica**. Palestra CETESB, Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.edudoc.com/download.ph>> Acesso em 28/01/2012.

BANCO DO NORDESTE. Prodetur/NE II - **Pólos de Turismo, Infraestrutura turística, folclore e artesanato local**. Pólo Ceará Costa do Sol. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur_polos_ceara.asp> Acesso em: 24/out/2012.

BANDEIRA, Robson T., SILVA NETA, Maria E. VIRGÍLIO x TASSO: o mudancismo no ceará. IV Encontro - **Economia do Ceará em Debate** – 2008. Disponível em <www.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos_2008/33.pdf> Acesso em: 15/08/2013.

BARBOSA, Andyara L. Relações organizacionais para o desenvolvimento regional do turismo. In: BENI, Mario. (Org.) **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão**. Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri, SP: Manole, 2012.

BARREIRA, I. A. F. Pensamento, palavras e obras. In: PARENTE, Josênio; ARRUDA José M. **A era Jereissati: Modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BARREIRA, Irllys A. F. O reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política em construção. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.

BARRETO, Margarida. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 9ª. ed. Campinas: Papirus 2000.

_____. **Planejamento e organização em turismo**. Campinas, SP: Papirus, 1991.

BARRETO, Margarida; BURGOS, Raúl, FRENKEL, David. Turismo. **Políticas públicas e relações internacionais**. Campinas, SP: Papirus, 2003.

BARRETT, Pat. ***Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector***. *International Quality & Productivity Centre Seminar. Auditor-General for Australia. Australian National Audit Office*. 26 June 2002.

BARROSO, Gustavo. **À margem da história do Ceará**. Fortaleza: FUNCET, 2004.

BASSO, Karen G. F. Produção do espaço, turismo e território. Programa de regionalização do turismo. **IX Encuentro Internacional Humboldt**. Juiz de Fora, MG, 2007. **Disponível em:**
<<http://elistas.egrupos.net/lista/encuentrohumboldt/archivo/indice/2229/msg/2289/>>.
Acesso em: **28 fev 2012**.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**. As consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

BAUMANN, Renato. Uma visão econômica da globalização. In: _____ (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BECKER, Berta K. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Berta K.; COSTA, Rogério K.; SILVEIRA, Carmem B.; (orgs) **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio A. C. **Brasil**: uma nova potência regional na economia-mundo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo. **Turismo**: espaço, paisagem e cultura. São Paulo: Hucitec, 1996a.

BECKER, D. F. **Competitividade**: um novo padrão de desenvolvimento regional. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 1, p.9-55, 1996.

BECKER, Olga M. S. Mobilidade espacial da população: conceitos, tipologia, contextos. In: CASTRO, Iná E. et all. **Explorações geográficas**: percursos no fim do século. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1997.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente**: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: UFC/BNB, 2004.

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

_____. **Análise estrutural do turismo**. 11ªed. São Paulo: Editora Senac. São Paulo: 2006a.

BEVIR, Mark. Governança Democrática: uma Genealogia. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. 6ª edição. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONALD, Olímpio. **Planejamento e organização do turismo**. Recife: EMPETUR, 1978.

BONFIM, Washington L. de Sousa. De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará. In: (Org.) PARENTE, Josênio; ARRUDA, José M. **A era Jereissati**: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BORDINI, Caroline V. **O processo de descentralização da gestão pública do turismo no estado de Santa Catarina**. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2007.

BORGES, Luiz F. X.; SERRÃO, Carlos F. de B. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **REVISTA DO BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, N. 24, p. 111-148, Dez. 2005. Disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/gov-corp/borges-serrao-2005.pdf>. Acesso em 30 out. 2013.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Constituição, 1988. **Brasília**: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. **Economia do turismo**: uma perspectiva macroeconômica 2000-2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 56 p.

_____. _____. Censo 2010. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=23.> Acesso em: 10/01/2012.

_____. MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. Programa Nacional de Municipalização do Turismo 8 anos - Retratos de uma caminhada. **Estratégia e gestão**. Brasília: EMBRATUR, 2002.

_____. BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano nacional do turismo 2007/2010**: Uma viagem de inclusão. Brasília, 2007.

_____. _____. Coordenação Geral de Regionalização. **Institucionalização das instâncias de governança regional**. Brasília, 2007.

_____. _____. Coordenação geral de regionalização. **Programa de regionalização do turismo: Roteiros do Brasil – Introdução à regionalização do turismo**. Brasília, 2007.

_____. _____. Turismo de negócios e eventos: orientações básicas. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

_____. _____. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Relatório Brasil.2 ed. Brasília, 2008.

_____. _____. Programa de regionalização do turismo. **5 anos da regionalização como política de desenvolvimento do turismo nacional**. Brasília, 2009.

_____. _____. **Mapa das regiões turísticas**. 2009. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/Mapa_2009_verso_bullets.pdf>. Acesso em 24/01/2011.

_____. _____. Avaliação do programa de regionalização do turismo. Roteiros do Brasil. Resumo executivo. Brasília, 2010.

_____. _____. **Plano nacional do turismo 2013/2016: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil**. Brasília, 2013.

_____. _____. **Índice de competitividade do Turismo Nacional**. Destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. **Relatório Brasil**.2013. (Coord. BARBOSA, Luiz G. V. Brasília, 2013.

_____. _____. Programa de Regionalização do Turismo. Diretrizes. Brasília, 2013.

_____. _____. **Regionalização do turismo**. Disponível em:<http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/> Acesso em: 04/12/2012.

CALABUIG, Jordi; MINISTRAL, Marta. **Manual de geografia turística de España**. Madrid: Síntesis.1995.

CAREGNATO, Rita C. A., MUTTI, Regina. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. Florianópolis, 2006 out-dez; 15(4): 679-84. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17.pdf>. Acesso em: 19/fev/2014.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 6ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2000.

CARRION, Rosinha M.; COSTA, Pedro de A. da C.. Governança democrática, participação e solidariedade. Entre a retórica e a práxis. **Espacio Abierto**, Maracaibo, v.19, n.4 dez. 2010. Disponível em: <http://www2.scielo.org>.. Acesso em 05 Jan. 2013>.

CARVALHO, Gilmar de. (Org.) **Bonito pra chover: Ensaio sobre a cultura cearense**. Fortaleza, Edições Demócrito Rocha, 2003.

CASTRO, Iná Elias de. **Mito da necessidade: Discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand,1992.

_____. Turismo e ética. In: CORIOLANO, Luzia Neide M.T. (Org.) **Turismo com ética**. Fortaleza: UECE, 1998.

_____. Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CAVALCANTE, Luiz R. M. T. **Produção teórica em economia regional**: uma proposta de sistematização. Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos. 2007. Disponível em: <http://www.ceul.ufms.br/revista-geo/artigo_edsonbelo_3.pdf>. Acesso em: 08-12-2012.

CAZES, George. **Fondements pour une geographie du tourisme et des loisirs**. Paris: Breal, 1992.

CAZES, George; COURADE, Georges. Les masques du tourisme. **Revue Tiers Monde**. Tome 45N 178. Paris, France: Éditions Armand Colin, 2004, p..247-268.

CEARÁ.IPLANCE. **I Plano integrado de desenvolvimento do turismo no Estado do Ceará**. Fortaleza, 1979.

_____. Instituto de pesquisa e estratégia econômica do Ceará – IPECE. **Perspectivas da Economia Cearense para 2012**. Número Especial Nº 22, Dezembro de 2011.

_____. _____. **Resultados do índice de desenvolvimento social**: a mensuração da inclusão social no Ceará. Fortaleza, 2009.

_____. _____. **Indicadores sociais do Ceará, 2009**. Fortaleza, 2010.

Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/categoria4/ids/IDS_2009.pdf> Acesso em: 08 de Jan. de 2013.

_____. _____. **Limites e regionalizações**. Disponível em <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/135x.htm>. Acesso em 02 mar. 2014.

_____. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional – SDLR. Vale do Coreaú e Ibiapaba. **Plano de desenvolvimento inter-regional**. Fortaleza, 2004.

_____. Secretaria do planejamento e coordenação – SEPLAN. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2005. Abertura da sessão legislativa**. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Mensagem-a-AL/2005/MensagemAssembleia2005.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2013.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG. _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2009**. Disponível em <http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/pai/MensagemdoGovernador2009.pdf>. Acesso 03 nov. 2013.

_____. _____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em:<http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1863&Itemid=1691>. Acesso em: 16 set. 2012.

_____. _____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em:<<http://sistemas2.seplag.ce.gov.br/download/ppa-revisado/anexo2.pdf>> Acesso em 22 jan. 2013.

_____. _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2013**. Disponível em <http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/pai/MensagemdoGovernador2013.pdf>. Acesso em 03 nov. 2013.

_____. Secretaria estadual do turismo - SETUR-CE. **O turismo uma política estratégica para o desenvolvimento sustentável do Ceará**. 1995-2020: síntese. Fortaleza,1998.

_____. _____. PRODETUR. **Manual de Operações**. Fortaleza: Setur, 2012.

_____. _____. **Indicadores turísticos. 2012**. Disponível em:<[http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/estudos-e-pesquisas/Indicadores %202012. pdf](http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/estudos-e-pesquisas/Indicadores%202012.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2012.

_____. _____. **Indicadores turísticos. 2014.** Disponível em: <[http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/estudos-e-pesquisas/Indicadores %202012. pdf](http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/estudos-e-pesquisas/Indicadores%202012.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. _____. **Projetos e ações.** Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/projetos/centro-de-eventos-do-ceara/release-centro-de-eventos-do-ceara>>. Acesso em: 06 out. 2012.

_____. _____. **Projetos e ações.** Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/projetos/ampliacao-e-modernizacao-do-aeroporto-de-aracati/release>>. Acesso em: 06 out. 2012.

_____. _____. **Projetos e ações.** Disponível em: <http://www.setur.ce.gov.br/projetos/construcao-do-aeroporto-de-jericoacoara/folder_contents>. Acesso em: 06 out. 2012.

_____. _____. **Projetos e ações.** Disponível em: <http://www.setur.ce.gov.br/projetos/acuario-ceara/acuario-ceara> Acesso em: 17/maio/2014

_____. _____. **Ceará teve o maior saldo de empregos formais no turismo em julho:** Setor de serviços no Estado gerou 2.064 vagas, sendo 1.226 impactadas pelo turismo. Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/noticias/ceara-teve-o-maior-saldo-de-empregos-formais-no>>. Acesso em: 16 set. 2012.

CHAKHNAZÁROV, G.; KRÁSSINE, LÚ. **Fundamentos do marxismo-leninismo.** URSS: Edições Progresso: 1985.

CHAPUIS, Amandine. Mobilités touristiques et dynamiques urbaines: de l'investissement à la production des lieux. In: MORINIAUX, Vincent et al. **Les mobilités.** S/I: Éditions Sedes, 2010.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHIBENI, Silvio S. Síntese de *A Estrutura das Revoluções Científicas*, de Thomas Kuhn. Acesso em: 05 out 2013. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/~chibeni/textosdidaticos/structure-sintese.htm>>

CLAVAL, Paul. **Terra dos homens:** a geografia. São Paulo: Contexto, 2010. _____. *Histoire de la géographie.* Paris: Presses universitaires de France, 2011

COMISSÃO INTEGRADA DO TURISMO DO NORDESTE – CTI. **Fluxo Turístico nos Estados do Nordeste - 2002/11.** Disponível em: <www.ctinordestedobrasil.com.br/estatisticas.html>. Acesso em: 05 fev. 2012.

COMISSAO SOBRE GOVERNANCA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global. O relatório da comissão sobre governança global.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

COOPER, C. *et al.* **Turismo Princípios e Práticas.** 3ª Ed. São Paulo: Bookman, 2007.

CORIOLOANO, Luzia N. T. **Turismo de inclusão e o desenvolvimento local.** Fortaleza: FUNECE, 2003.

_____. **Do local ao global:** o turismo litorâneo cearense. Campinas: Papirus, 1998.

_____. *Epistemologia da análise do discurso no turismo.* **Caderno Virtual de Turismo.** ISSN: 1677-6976 Vol. 5, Nº 2 , 2005.

_____. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza.** São Paulo: Annablume, 2006.

_____. **Turismo e Migração:** um estudo de caso. S/l: 2011.

<<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=P755059>>. Acesso em: 29 jan. 2012.

CORIOLOANO, Luzia N. M. T.; SILVA, Sylvio C. B. M. **Turismo e geografia:** abordagens críticas. Fortaleza: Ed. UECE, 2005.

_____. Luzia et al. **Arranjos produtivos locais do turismo comunitário.** Atores e cenários em mudança. Fortaleza: Eduece, 2009.

CORRÊA, Roberto L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS: Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria E. C (Org.). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto: 2011, p.41-51.

_____. **Região e organização espacial.** Rio de Janeiro: Editora Ática, 1990.

COSTA, Frederico L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista da Administração Pública.** RAP-RIO DE JANEIRO 42(5):829-74, Set/Out. 2008. ISSN 0034-7612.

COSTA HAESBAERT, Rogério. _____. Região: Trajetos e Perspectivas. In: PRIMEIRA JORNADA DE ECONOMIA REGIONAL COMPARADA, 1, 2005, Porto Alegre. Porto Alegre: FEE-RS, 2005.

_____. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton et al. **Território, territórios ensaios sobre o ordenamento territorial.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

_____. **Regional-Global.** Dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.

COSTA HAESBAERT, Rogério; PORTO-GONÇALVES, Carlos W. A nova ordem mundial. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

COUTINHO, Carlos N. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In BADALONI, Nicola; ARICÓ, José; PORTANTIERO, Juan C.; CANCLINI, Nestor G.; CÓRDOVA, Arnaldo; COUTINHO, Carlos N; NOGUEIRA, Marco A. **Gramsci e a América Latina.** Organização e tradução de COUTINHO, Carlos N; NOGUEIRA, Marco. Rio de Janeiro Paz e Terra, 1988.103-127.

_____. **Contra a corrente.** Ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo, Cortez, 2000.

CRUZ, Rita de C. A. da. **Política de Turismo e Território.** 3 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. Políticas públicas de turismo no Brasil: significado, importância, interfaces com outras políticas setoriais. In: SOUZA, Maria J. (Org.) **Políticas públicas e o lugar do turismo.** Brasília: Universidade de Brasília. Ministério do Meio Ambiente, 2002.

_____. **Geografias do Turismo:** de Lugares a Pseudo-lugares. São Paulo: Rocca, 2007.

CUNHA, Maria S. **Pontos de (Re) visão e explorações historiográficas da abordagem regional**: exercício a partir do Cariri Cearense. Séculos XIX e XX. 2012. Fortaleza, 2012. 238f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza – CE, 2012.

DALLABRIDA, Valdir R. A gestão societária do processo de Desenvolvimento Local/Regional. In: **REA-Revista de Estudos da Administração**, ano 2, nº 3, Ijuí (RS), jul/dez. 2001.

_____. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2007. Origem: RS.

_____. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos - CODE 2011**. Brasília, DF: IPEA, 2011. Novembro de 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf>. Acesso em 20 mar. 2013.

DALLABRIDA, Valdir R.; AGOSTINI, Cíntia. Desenvolvimento local e regional em questão. Uma compreensão a partir do enfoque de uma 'economia política neogramsciana' do desenvolvimento contemporâneo. *Desenvolvimento em questão*. Editora Unijuí, ano 7, n 14, jul./dez/2009

DANTAS, Eustógio W. C. **Maritimidade nos trópicos**: por uma geografia do litoral. Fortaleza: UFC, 2009.

DANTAS, Eustógio W. C; ARAGÃO, Raimundo F; LIMA, Ernandy Luis V; THÉRY, Hervé. Nordeste brasileiro fragmentado: de uma região com bases naturais a uma de fundamentação econômica. In: SILVA, José Borzacchiello da (Orgs.). **Litoral e sertão, natureza e sociedade no nordeste brasileiro**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

DAVIES, Jonathan S. *Challenging Governance Theory: theory from networks to hegemony*. Distributed for Policy Press at the University of Bristol Edição: 2011. Editor: **The Policy Press**. Disponível em http://books.google.com.br/books/about/Challenging_Governance_Theory.html?id=0ELA90py7BAC&redir_esc=y. Acesso em 02 maio 2014.

DECHANDT, Siegrid Guillaumon. **Gestão do turismo em territórios de grande densidade religiosa**: o caso do Novo México. 2011.344f. Tese (Doutorado em Administração). Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA, 2011. Disponível em: <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/Pesquisa.do?autor=&tipoPesqAutor=T&assunto=GEST%C3O++DO++TURISMO&tipoPesqAssunto=T&ies=&tipoPesqles=T&nivel=Doutorado&anoBase=>. Acesso em: 26 out. 2012.

DEHOORNE, Olivier. *Tourisme, travail, migration: interrelations et logiques mobilitaires*. **Revue Européenne des migrations internationales**, Vol. 18, nº1/2002. Turismo e migração. Disponível em: <<http://remi.revues.org/1676>. > . Acesso em : 29 jan. 2012.

DELGADO, Nelson G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate**. Coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.

DE LOË, R.C; ARMITAGE, D; PLUMMER, R; DAVIDSON, S; MORARU, L. **From Government to Governance: A State-of-the-art review of environmental governance. Final report. Prepared for Alberta Environment, Environmental Stewardship, Environmental Relations. Guelph, ON: Rob de Loë Consulting Services**, 2009. Disponível em: <http://www.assembly.ab.ca/lao/library/egovdocs/2009/alene/149503.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2013.

DENKER, Ada F. M. **Métodos e técnicas da pesquisa em turismo**. São Paulo: Futura, 1998.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo**. Política e desenvolvimento do Turismo no Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.
_____. Gestão social e transformação da sociedade. In: DOWBOR, Ladislau; KILSZTAJN, Samuel (org.). **Economia Social no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.
_____. **Democracia econômica**: um passeio pelas teorias. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

DREHER, Marialva T.; SALINI, Talita. PPS de Regionalização do Turismo na Região de Blumenau, Santa Catarina. **Gestão & Regionalidade**, Vol.25(74), p.94-105, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.capes.gov.br>>. Acesso em: 25 dez 2012

DUARTE, Aluizio C. Regionalização: considerações metodológicas. Boletim de Geografia teórica. Rio Claro, SP: Associação de Geografia teórica, n.10, p.5-32.1980.

ELIAS, Denise. Reestruturação produtiva da agricultura cearense: rumo à desintegração competitiva e à fragmentação do espaço agrário. In: BORZACCHIELLO, José da S.; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio W. C. **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

EMMENDOERFER, Luana et al. **A Formação dos Circuitos Turísticos Mineiros: Uma Política Pública Descentralizada e Democratizante?** Observatório de Inovação do Turismo – Revista Acadêmica Volume II – Número 4 – Dezembro 2007 Vol. II, No. 4 (2007) Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/viewFile/5686/4400>>. Acesso em: 25/dez/2012.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 2 ed. São Paulo: Escala. (s/d).

ESKÉNAZI, Marie-Paule. **Le tourisme autrement. Pour retrouver le plaisir du voyage**. Bruxelles: Couleurs livres, 2008.

ETCHEVERRY, Sergio B. **Territorio, Estado y sociedad en Chile, a dialéctica de la descentralización: entre la Geografía y la gobernabilidad.** Alcalá de Henares, España, 2007. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, España, 2007.

FAGNONI, Édith. *Les mobilités de tourisme et de loisirs au coeur de l'hypermobilité contemporaine.* In: MORINIAUX, Vincent et al. **Les mobilités.** S/l: Éditions Sedes, 2010.

FARIAS, Maria D. M.; NOGUEIRA, Sheila. Turismo e emprego em Flecheiras: soluções e dilemas de um canto de sereia. In: CAMURÇA, Sílvia M.S. (org.) **Dimensões da desigualdade no desenvolvimento do turismo no Nordeste.** Recife: SOS CORPO, 2003.

FEGER, José E.. **Regionalização do turismo na área de influência dos municípios de Marcelino Ramos (RS) e Piratuba (SC).** Santa Cruz do Sul, 2010. 165 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul - RS, 2010.

FERRAZ, J.C. et al. **Made in Brasil desafios competitivos para a indústria.** Rio de Janeiro Campus, 1977.

FIRKOWSKI, Olga L. C.; SPOSITO, Eliseu S. (Org.). **Indústria, ordenamento do território e transportes:** a contribuição de André Fischer. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FONSECA, Maria A. P. **Espaço, políticas de turismo e competitividade.** Natal: EDUFRRN, 2005.

FONTELES, José O. Comunidade de pescadores de Jericoacoara. Ceará entra na rota turística. In: VASCONCELOS, Fábio P. **Turismo e meio ambiente.** Fortaleza: UECE, 1988

FORTUNATO, Rafael A. **O turismo solidário e a redescritção social no Vale do Jequitinhonha – MG.** Tese (Doutorado em Meio Ambiente). Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **P.RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007 <http://www.anpad.org.br/rac-e> 11 nov. 2013. _____. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 37, 107-138, 1996.

FURTADO, Edna Maria. **A onda do turismo na cidade do sol:** a reconfiguração urbana de Natal. 301f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Natal - RN, 2005. Disponível em: : <<http://capesdw.capes.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2012.

FUSTER, L.F. *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

GAWENDA, Romilda L. O. **Região e políticas públicas**: um discurso epistemológico. In: IX ENANPEGE Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. Goiânia, 2011.

GHETTI, Neuvinia C.. **Estudos de Capacidade de Carga e sua Relação com a Preservação/ Requalificação de Objetos Arquitetônicos e Espaços Urbanos para Fins de Planejamento Turístico**: O Caso do Complexo Turístico e de Lazer do Cristo Redentor – RJ. Tese (Doutorado em Arquitetura). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ, 2008. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2012.

GOETTERT, Jones D. Paradoxos do lugar mundo: brasileiros e identidades. In: SPÓSITO, Eliseu S.; BOMTEMPO, Denise C.; SOUSA, Adriano A. de (Orgs.). **Geografia e migração**: movimentos, territórios e territorialidades. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

GOMES, Paulo César da C. **Geografia e modernidade**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. O conceito de Região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. GOMES, P. C. C & CORRÊA, R. L. (Orgs.) **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

GÓMEZ, Alberto L. La evolución internacional de la geografía del ocio. Geo Crítica. **Cuadernos críticos de Geografía Humana**. Universidad de Barcelona Año XII. Número: 69. Mayo de 1987. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/geo69.htm>. Acesso em: 22 out. 2012.

GRECHI, D. C. Regionalização do Turismo Sob a ótica dos pólos de crescimento: uma estratégia de fomento ao setor. In: V Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL (SeminTUR). 5, Caxias do Sul, 2008. **Anais V Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.ucs.br/ucs/tplV/SeminTur%20eventos/seminariosseminatur/semin_tur_5/trabalhos/arquivos/gt07-05.pdf>. Acesso em: 24/out/2012.

HALL, Collin Michael. **Tourism**: development, dimensions and issues. 3ª Ed. South Melbourne; Addison Wesley Longman, 1998.

_____. **Rethinking Collaboration and Partnership**: A Public Policy Perspective Centre for Tourism, University of Otago, Dunedin, New Zealand. Journal of sustainable tourism. Vol. 7, Nos 3&4, 1999. Disponível em: <<http://togarsim.tripod.com/collaboration/hall.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

_____. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo, Contexto, 2001.

_____. **A typology of governance and its implications for tourism policy analysis**. Department of Management, University of Canterbury, Christchurch, New Zealand; Department of Geography, University of Oulu, Oulu,

Finland; School of Business and Economics, Linneaus University, Kalmar, Sweden
Received 18 July 2010; final version received 3 March 2011.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. **Espaços de esperança**. São Paulo: **Edições** Loyola, 2004.

HEGEL, Georg W. F. **Estética - a ideia e o ideal. Estética - o belo artístico ou ideal**. Tradução Orlando Vitorino. 4 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

JAPIASSU, Hilton. **Questões epistemológicas**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1983.

JUCÁ, Gisafran N. M. Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza. (1945-1960). São Paulo Annablume. Fortaleza Secretaria de Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2000.

KERSBERGEN, KEES VAN; WAARDEN, FRANS VAN. *Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*. **European Journal of Political Research** 43: 143–171, 2004 143.

KISSELER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. Jun. 2006. **Scielo**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000300008&script=sci_arttext. Acesso em 30 set. 2012.

KNAFOU, Remy. Turismo e território. Para um enfoque científico do turismo. In: RODRIGUES, Adyr A. B. (org.) **Turismo e geografia**. Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *L'invention du lieu touristique : la passation d'un contrat et le surgissement simultané d'un nouveau territoire*. In: **Revue de géographie alpine**. 1991, Tome 79 N°4. pp. 11-19. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0035-1121_1991_num_79_4_3624>. Acesso em: 24 set.2012.

_____. **Les lieux du voyage**. Paris: Le cavalier bleu, 2012.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 12ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

KOOIMAN, J. *Governing as Governance*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd. 2003.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1989.

LACOSTE, Yves. **A geografia**: Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papyrus, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LANFANT, Marie-Françoise. *L'appel à l'éthique et la référence universaliste dans la doctrine officielle du tourisme international*. **Revue Tiers-Monde**. Tome 45. Nº 178, p. 365-386. 2004. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_1293-8882_2004_num_45_178_5469>. Acesso em: 21 set. 2012.

LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro, 1994.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
_____. **La production de l'espace**. 4ª Paris, France: Anthropos, 2000, 485p.

LEITE, Ana Cristina. **O algodão no Ceará**. Estrutura fundiária e capital comercial, 1850-1880. Fortaleza: SECULT, 1994.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003.

LEJOUX, Patricia. *Des temporalités de la production aux temporalités de la consommation: l'enjeu des mobilités touristiques pour les économies locales*. (2007) **Espace populations sociétés**, 2007/2-3. Disponível em: <<http://eps.revues.org/index2179.html>>. Acesso em: 28 jan. 2012.

LORRAIN, Dominique. **Annales de la recherche urbaine, janvier, 1982**. *Administrer, gouverner, réguler* Disponível em: http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/IMG/pdf/Lorrain_ARU_80-81.pdf. Acesso em: 30 set. 2013.

LOUREIRO, André O. F.; SULIANO, Daniel C.; OLIVEIRA Jimmy L. Uma análise da pobreza no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração. In: CARVALHO, Eveline; et al. **Economia do Ceará em debate 2009**. Fortaleza: IPECE, 2010.

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. São Paulo: Cortez, 1985.

LOZATO-GIOTART, Jean P. **Géographie du tourisme : de l'espace consommé à l'espace maîtrisé**. Beaume- les- Dames : Pearson éducation France, 2003.

MACHADO, Alvaro Luiz; TOMAZZONI, Edegar Luis. A regionalização turística do Rio Grande do Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. v.5, n.2, p.226-247, ago. 2011.

MARINI, Caio. **GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: TEMAS PRESERVADOS E TEMAS EMERGENTES NA FORMAÇÃO DA AGENDA**. Brasília, Abril de 2004. Artigo

apresentado no **VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association**, junho 2004.

MARQUES, Maria da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. RAC, v. 11, n. 2, Abr./Jun. 2007: 11-26

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. São Paulo: Editora Escala, 2007.

MASSUKADO-NAKATANI, Márcia Shizue. **A formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003-2011**. Curitiba, 2011. 184 f. Tese (Doutorado em administração). Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Administração. Curitiba-SC, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea, São Paulo: Atlas, 2010.

MELIANI, Paulo F. Crítica da estética da mercadoria no turismo: dilemas da precarização do trabalho na produção turística do espaço de Itacaré, litoral sul da Bahia. Recife, 2011. 308f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2011.

MENDONÇA, Maria C. A. de . Gestão integrada do turismo no espaço rural. 305f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP, 2006. Disponível em: <http://capes.gov.br>. Acesso em: 26 out. 2012.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?** 2002. Disponível em http://www.unesco.org/most/demgov_port.htm. Acesso em: 06 nov. 2013.

MINAYO, Maria C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MIRANDA, Elflay. A mundialização financeira frente ao neoliberalismo. **Em Tese**. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2, nº 1 (2), janeiro-junho/2004, p. 41-51. Disponível em www.emtese.ufsc.br. Acesso em 22 out. 2012.

MIRANDA, Rubens A.; AMARAL, Hudson F. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, 2011, Vol.45(4). Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 30 out 2013.

MOESCH, M. A Origem do Conhecimento, o Lugar da Experiência e da Razão na Gênese do Conhecimento do Turismo. Universidade de Brasília. **5º Congresso latino-americano de investigação turística – CLAIT**. Brasília, 2012.

MOLINA, Sergio; RODRÍGUEZ, Sérgio. **Planejamento integral do turismo: Um enfoque para a América Latina**. Bauru, SP: Edusc, 2011.

MORAES, Antonio C. R. **Geografia: pequena história crítica**. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. **Território e história no Brasil**. São Paulo; Editora Hucitec, 2002.

_____. A afirmação da territorialidade estatal no Brasil: uma introdução. In: LEMOS, Amalia I. G. de; SILVEIRA, Maria L., ARROYO, Mónica. (Org.) **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires: *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO*; São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil**: elementos para uma geografia do litoral brasileiro São Paulo: Annablume, 2007.

MOREIRA, Ruy. **O que é Geografia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In SANTOS et al. **Território, territórios ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro. Lamparina, 2007.

MORINIAUX, Vincent; et all. **Les mobilités**. S/I: Éditions Sedes. 2010.

MOTA, Keila C. N. M.;VIANNA, Silvio L. G.;ANJOS, Francisco A. **Competitividade das destinações turísticas**. Estudo de casos brasileiros. São Paulo: Atlas, 2013.

NECHAR, Marcelino C.; PANOSSO NETO, Alexandre. Implicações epistemológicas na investigação turística. **Estudios perspectivas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tur. vol.20 no.2, feb./Apr. 2011. Disponível em: <<http://link.periodicos.capes.gov.br>> Acesso em 09/06/2012

NECHAR, Marcelino C.; PANOSSO NETO, Alexandre. **A Epistemología del turismo**: estudios críticos. México: Trillas, 2010.

NICOLAS, Daniel Hiernaux. *El giro cultural y las nuevas interpretaciones geográficas del turismo*. **GEOUSP**. Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 23, pp. 177 - 187, 2008. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados divulgados/index.php?uf=23>.> Acesso em: 10/01/2012.

_____. *Elementos para um análisis sociogeográfico del turismo*. In: RODRIGUES, Adyr B.. **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1996.

NOGUEIRA, Marco A. Gramsci, a questão democrática e a esquerda no Brasil. In: BADALONI, Nicola; ARICÓ, José; PORTANTIERO, Juan C.;CANCLINI, Nestor G.; CÓRDOVA, Arnaldo; COUTINHO, Carlos N; NOGUEIRA, Marco A. **Gramsci e a América Latina**. Organização e tradução de COUTINHO, Carlos N; NOGUEIRA, Marco. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.129-152.

_____. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Tourism Trends and Policies**. 2012. Disponível em: <http://www.veilleinfotourisme.fr/medias/fichier/tourism-policy-and-trends-july-2012_1343137032392.pdf>. Acesso em: 24 set. 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

OMT. **Turismo**. Disponível em <<http://www.world-tourism.org>>. Acesso em 05 out. 2011.

_____. **Turismo**. Disponível em: <http://www.world-tourism.org/statistics/basic_references/castellano/A.1.1.1.15.htm>. Acesso em: 01 fev. 2012.

_____. **Turismo**. Disponível em <<http://www.world-tourism.org>>. Acesso em 05 out. 2010.

_____. **Turismo internacional**. Uma perspectiva global. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

OIM. **Conceitos básicos de migração segundo a Organização Internacional para as Migrações – OIM**. Disponível em: http://www.csem.org.br/pdfs/conceitosbasicos_de_migracao_segundo_a_oim.pdf . _ Acesso em: 28 jan. 2012.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de Discurso**: princípios & procedimentos. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009.

_____. Michel Pêcheux e a Análise de Discurso. **Estudos da Língua(gem)**. Vitória da Conquista. n.1. p.9-13. Jun/2005.

_____. **A linguagem e seu funcionamento**: as formas do discurso (4a.ed.). Campinas, SP: Pontes, 1996.

PAIVA, Maria Gláucia; OSTERNE, Maria do Socorro, F. **A gestão do conhecimento na sociedade**. S/d. Disponível em: <<http://www.docstoc.com/docs/32819357/A-GESTÃO-DO-CONHECIMENTO-NA-SOCIEDADE>> Acesso em: 13 nov. 2012.

PAIVA, Ricardo A. **A metrópole híbrida**. O papel do turismo no processo de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza. São Paulo, 2011. 30f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, 2011.

PADILHA, Ana C. M. A estratégia de diversificação de sustento rural e a dinâmica da capacidade absorviva no contexto do turismo rural: proposição de estrutura de análise. Tese (Doutorado em Agronegócios), 255 f.. Programa de Pós-Graduação em Agronegócios. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://capesdw.capes.gov.br> . Acesso em: 26 out. 2012.

PANOSSO NETTO, Alexandre. Filosofía del turismo: Una propuesta epistemológica. **Estud. perspect. tur.** Buenos Aires, v. 16, n. 4, dic. 2007. Disponível em

<http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322007000400001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 15 ago. 2013.

PARADA, Eugênio Lahera. Política y políticas públicas. In SARAVIA, Enrique; Elisabete Ferrarezi (Org.) **Políticas públicas, coletânea, 2v**. Brasília: ENAP, 2006.

PARENTE, Josênio C. O Ceará e a modernidade. In: (Org.) PARENTE, Josênio; ARRUDA, José M. **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular: São Paulo, 2011.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

PAVIANI, Aldo. Expansão metropolitana; a modernização com desemprego. P 75-105. In: LEMOS, Amália, I. G.; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria L. (Org.) **América Latina: cidade, campo e turismo**. Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales –CLACSO; São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

PEARCE, Douglas G. **Geografia do turismo**. Fluxos e regiões no mercado de viagens. São Paulo: Aleph, 2003.

_____. Planning for tourism. In: Pearce, D. **Tourism development**. London, 1989. p. 244-279.

PERAZZA Maria C.; TUAZON, Raul. **Relatório: resultados e lições aprendidas**. Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste do Brasil - PRODETUR/NE. 2002. Disponível em: <http://www.iadb.org/regions/re1/br/br0323/eval1.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2014.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 59 (3): 289-307, Jul/Set 2008.

PETERS, B. G; PIERRE, J. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration." **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 8, No. 2:223-243. 1998.

_____. John. Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: BANCHE, Ian; FLINDERS, Matthew (eds). **Multi-Level Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 75-92.

PICAZO-PERAL, P; *et al.* Difusión de la Investigación Científica de Turismo en Brasil. **CULTUR**, ano 06, nº 04, p. 4-36, Out/2012. Disponível em: <www.uesc.br/revistas/culturaeturismo>. Acesso em: 15 ago. 2013.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, Politics and the State**. London: Palgrave Macmillan, 2000.

PINHEIRO, Francisco J. Mundos em confrontos: povos nativos e europeus na disputa pelo território. In: SOUSA, Simone de. (org.) **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

POULANTZAS, Nicos. Les appareils idéologiques: l'État, repression, idéologie? In: _____. **L'État, le pouvoir, le socialisme**. Paris, PUF, 1978.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Paris: Editora Ática S. A., 1993.

RAMÍREZ, Carmen U. Reflexiones sobre epistemología del turismo. In NECHAR, Marcelino C.; PANOSSO NETTO, Alexandre. **Epistemología Del Turismo**. Estudios críticos. Mexico: Trillas, 2010.

RECLUS, Élisée. **Da ação humana na geografia física**. Geografia comparada no espaço e no tempo. Organização e tradução: Plínio Augusto Coelho. São Paulo: Expressão & arte: Editora imaginário, 2010.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government. **Political Studies**, XLIV, vol. 44, n° 4, p. 652-667, 1996.

RICHARDSON, Roberto J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBICHAU, Robbie W. **The Mosaic of Governance**: Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates. 2011. Disponível em <http://psyearbook.com/content/article4>. Acesso em: 03 dez. 2013.

RODRIGUES, Adyr A. B. (org.) **Turismo e geografia**: Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Desenvolvimento com base local como bandeira de uma política de emancipação e afirmação. In: SOUZA, Maria J. **Políticas públicas e o lugar do turismo**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

_____. Turismo e territorialidades plurais— lógicas excludentes ou solidariedade organizacional. In: América Latina: cidade, campo e turismo. LEMOS, Amália I. G.; ARROYO, Mónica, SILVEIRA, María L. São Paulo: CLACSO, 2006.

ROSENAU, J. N; CZEMPIEL, E. (Org.) **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB, 2000.

SALES, Vanda de C. **Geografia, Sistemas e Análise Ambiental**: Abordagem Crítica. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, N° 16, pp. 125 - 141, 2004.

SALIM, Celso A. Migração: o fato e a controvérsia teórica. In : ABEP. **VIII Encontro de estudos populacionais**, 1992.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANO, N. N. **Em busca da governança do turismo antártico**. São Paulo, 2011. 167 f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2011.

SANTOS, Milton. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Editora de Humanismo, 1988.

_____. **Técnica espaço tempo**. Globalização e meio técnico científico-informacional. São Paulo: editora Hucitec, 1994.

_____. O futuro do Nordeste: da racionalidade à contrafinalidade. In: FORMIGA, Marcos; GAUDÊNCIO, Francisco de S. **Era da esperança, Teoria política no pensamento de Celso Furtado**. Paz e terra, 1995.

_____. **Território e Sociedade**: entrevista com Milton Santos. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. Por uma epistemologia existencial. In: LEMOS, Amalia I. G. de; SILVEIRA, Maria L., ARROYO, Mónica. (Org.) **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2009.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 18ª edição. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2009a .

SANTOS, Milton et al. **Território, territórios ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

_____; SILVEIRA, María L. **O Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. 2ª ed. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage, 2010.

_____. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, mar/abr. 2009.

SEN , Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova** [online]. 1993, n.28-29, pp. 313-334. Disponível em: <http://www.scielo.br/scieloOrg/php/reference.php?pid=S0102-64451993000100016&caller=www.scielo.br&lang=en>. Acesso em: 25 out 2013.

SILVA, Edson V.; PEREIRA, Raimundo C. M. Problemas ambientais e unidades de conservação no Estado do Ceará. In: SILVA, José B; CAVALCANTE, Tércia C; DANTAS, Eustógio W. C. **Ceará**: um novo olhar geográfico. Demócrito rocha. Fortaleza, 2005.

SILVA, José B. A região metropolitana de Fortaleza. In: _____, CAVALCANTE, Tércia C; DANTAS, Eustógio W. C. [et al] (Org.) **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SILVA, José B. O algodão na organização do espaço. In: SOUZA, Simone. (Org.) **História do Ceará**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. Fundação Demócrito Rocha, 1989.

SILVA, Sylvio B. de M. Geografia, turismo e crescimento: o exemplo do Estado da Bahia. In: RODRIGUES, Adyr B. Turismo e geografia. Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, Sylvio B. de M; SILVA, Barbara-Christine N.; COELHO, Araori, S. **Desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos estados brasileiros**. João Pessoa: Editora Grafset, 2008.

SILVEIRA, Carlos E; PAIXÃO, Dario L. D; COBOS, Valdir J. Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (des) continuidade. **Ciência e opinião**. V.3, n.1, jan/jun 2006. Disponível em: <http://cienciaeopinioao.vp.edu.br/arquivos/cienciaeopinioao/file/volume4>. Acesso > Acesso em: 15 Jan. 2012.

SINGER, Paul I. Keynes e Kalecki, Vida e obra. In: KEYNES, John M. e KALECKI, Michael. **Inflação e deflação: Teoria da dinâmica econômica**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os pensadores).

SOBRINHO, Thomaz P. **Protohistória cearense**. Fortaleza. Edições UFC, 1980.

SONEIRO, Javier Callizo. **Aproximación a la geografía del turismo**. Madrid: Síntesis, 1991 (Serie general).

SOUZA, Marcelo J.L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento In: CASTRO, Iná E., GOMES, Paulo C. C., CORRÊA, Roberto L. (Org) **Geografia: conceitos e temas**. 8 ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, Luiz Fernando de. **Modelo de Ordenação Territorial para o Desenvolvimento do Turismo Regional**. Florianópolis, 2010. 217f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis-SC, 2010. Disponível em: < <http://capesdw.capes.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2012.

SPÓSITO, Eliseu S. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50. p. 17-28, 1998. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00106/abstract>. Acesso em: 06/novembro/2013

SUERTEGARAY, Dirce M. A. **Notas sobre epistemologia da Geografia**. Cadernos geográficos, UFSC, n.12. Florianópolis: Imprensa Universitária, 2005.

TAVARES, Maria da Conceição *et al.* (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2000.

TEIXEIRA, Fernanda Pires. **Gestão do conhecimento aplicada à gestão sustentável do turismo em parques nacionais**. Florianópolis, 2010. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento). Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2010. Disponível em: <http://capesdw.capes.gov.br>. Acesso em: 26 out. 2012.

TOMAZZONI, Edegar Luis. Observatório de turismo e cultura, integração regional do cluster de turismo e desenvolvimento socioeconômico da Serra Gaúcha. In: BENI, Mario. (Org.) **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão**. Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri, SP: Manole, 2012.

_____. **Turismo e desenvolvimento regional modelo APL TUR aplicado a região das Hortênsias. Rio Grande do Sul - Brasil**. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Programa de Pós-Graduação da ECA - Escola de Comunicação e Arte, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo-SP, 2007. Disponível em: < <http://capesdw.capes.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2012.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2011.

VAINER, Carlos B. Reflexões sobre o poder de mobilizar e imobilizar na contemporaneidade. In: NETO, Helion P. e FERREIRA, Ademir P. (Org.) **Cruzando fronteiras disciplinares: Um panorama dos estudos migratórios**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

VERA REBOLLO, J. Fernando et al. **Análisis territorial del turismo**. Uma nueva geografía Del turismo. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997.

VESENTINI, José William. O conceito de região em três registros. Exemplificando com o Nordeste brasileiro. **Confins** [Online], n. 14. 2012. Disponível em <http://confins.revues.org/7377> . Acesso em 07 Jul. 2013.

VIARD, Jean. **Éloge de la mobilité**. Essai sur le capital temps libre et la valeur travail. S/I : Éditions de l'Aube, 2011.

APÊNDICES



Sou Laura M. Marques Fernandes, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará – UECE, pesquiso o Turismo no Ceará com foco na Regionalização proposta pelo Ministério do Turismo. Venho solicitar a colaboração dos representantes das instituições de Turismo, tais como SETUR-CE, Secretarias Municipais de Turismo, Instâncias de Governança Regionais, Grupos Gestores, Associações Empresariais de Turismo, Associações Comunitárias e do *trade* em geral respondendo este formulário que fornecerá dados e informações necessárias a minha tese de doutorado. A pesquisa está sob a orientação da Professora Dra. Luzia Neide Coriolano.

O Termo de Consentimento pós-informado, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e o Mapa das Regiões Turísticas integram este documento. Todas as questões relacionadas à regionalização devem ser respondidas tendo como referência o Programa de Regionalização do Turismo.

Respondente: representante de GRUPO GESTOR dos destinos indutores do turismo

1. Nome da organização que representa no grupo gestor:
2. Há quanto tempo faz parte do grupo gestor?
3. Além do grupo gestor de CIDADE você é ou foi participante de outros grupos (municipal, estadual ou nacional) de políticas públicas?
 1. () Não
 2. () Sim, mas atualmente participo apenas deste grupo.
 3. () Sim, participo de outros grupos. Quais?
4. Quem (grupo, associação, instituição, pessoa) exerce influência na tomada de decisão relacionada ao turismo na cidade?

5. Você considera o grupo gestor atuante? () Sim () Não

6. O grupo se mantém coeso?

() Sim. Se sim, a que você atribui a coesão?

() Não. Se não, o que dificulta a coesão?

7. Qual a opinião da comunidade sobre o grupo gestor?

1. Boa () 2. Regular () 3. Ruim () 4. () Não sabe

8. O que o grupo gestor tem conquistado para o turismo do município e da região?

9. Qual o papel do Conselho Municipal de Turismo no grupo gestor?

10. Avalie a influência da atuação do grupo gestor em relação a: (Marcar uma opção por área com “x”):

Área de influência	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
1. Agenda do governo estadual					
2. Agenda do governo municipal					
3. Políticas da secretaria de turismo municipal					
4. Políticas da Secretaria de turismo estadual					
5. Políticas públicas de outros setores					
6. Iniciativas do setor privado local					
7. Iniciativas dos residentes					

11. Em geral, como você avalia o papel dos setores abaixo (componentes do grupo gestor) na atuação do grupo? (Marcar uma opção por setor com “x”):

Setor	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda nem atrapalha	Atrapalha	Atrapalha bastante	Não sabe
Poder público						
Iniciativa privada						
Academia						
Associações comunitárias						

12. Qual é a função dos componentes do grupo, e como se relacionam entre si para promover o turismo?

13. Qual é a frequência das reuniões do grupo?

14. Onde é a sede do grupo gestor?

15. O grupo gestor se articula com as instâncias regionais de turismo?

() Sim. Como? () Não. Por quê?

16. Qual é a articulação do grupo gestor com o Conselho Estadual de Turismo?

17. E com a Secretaria Municipal e a SETUR/CE?

18. CIDADE dispõe de Plano de Turismo? () Sim () Não.

Se sim, anexar o Plano ou informar onde pode ser obtido.

19. O grupo gestor tem plano de ação? () Sim () Não.

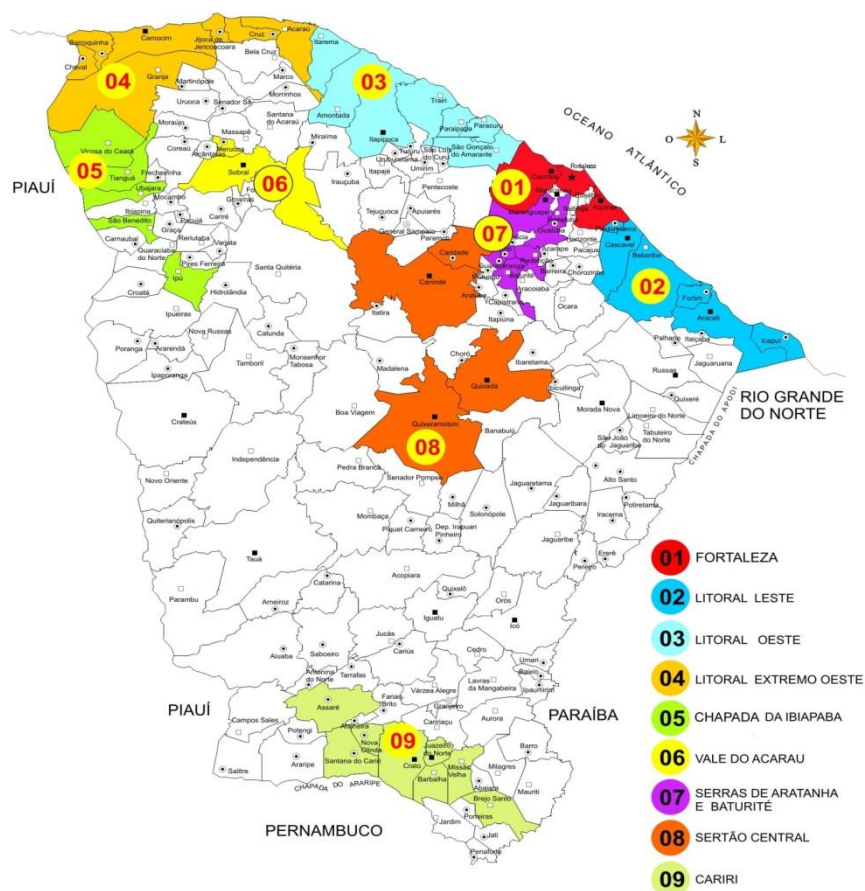
Se sim, anexar o Plano ou informar onde pode ser obtido.

20. Quais ações o grupo gestor conseguiu promover a execução? Indicar a ação, valor e entidade que forneceu os recursos.

PROJETO/AÇÃO	VALOR	ENTIDADE/ORIGEM DOS RECURSOS	ENTIDADE EXECUTORA

21. Quais são as fontes dos recursos financeiros do grupo gestor?
22. O que significa essa governança anunciada na regionalização do turismo?
23. O grupo gestor descentraliza o poder?
- 1.() Sim. Como? 2. () Não. Por quê?
24. O grupo gestor de CIDADE auxilia no desenvolvimento da região?
- 1.Sim () Se sim, como? 2. Não () Se não, por quê?
25. Quais são as mudanças decorrentes da regionalização do turismo em CIDADE?
26. O grupo gestor tem influência na elaboração e execução das políticas públicas (municipal e/ou estadual)?
- 1.Sim () Se sim, como? 2. Não () Se não, por quê?
27. Os órgãos públicos de turismo interferem nas transformações em CIDADE?
- Se sim, como? Não () Se não, por quê?
28. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo grupo gestor?
29. Quais os principais pontos fortes na atuação do grupo gestor?
30. O que poderia ser feito para melhorar a atuação do grupo gestor?
31. Deseja fazer mais algum comentário a respeito da gestão do turismo ou da atividade turística em CIDADE?

Mapa das Regiões Turísticas do Ceará



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) participante da pesquisa,

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “O Ceará turístico: regionalização e governança” sob minha responsabilidade, pesquisadora Laura M. Marques Fernandes, investigo o Turismo no Ceará com foco na regionalização proposta pelo Ministério do Turismo. A pesquisa integra a tese que estou escrevendo no Doutorado em Geografia da Universidade Estadual do Ceará – UECE. A importância que o turismo alcançou no Ceará, as repercussões sociais, econômicas e ambientais desse fenômeno justificam a necessidade de investigá-lo.

1. PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA: Ao participar desta pesquisa você contribuirá apresentando o seu ponto de vista por meio das respostas às perguntas do questionário. Como é de seu conhecimento a sua participação é voluntária, você tem a liberdade de não querer participar, e pode desistir, em qualquer momento, sem nenhum prejuízo para você.

2. RISCOS E DESCONFORTOS: Considera-se que a participação na pesquisa não deve apresentar nem risco, nem desconforto ao participante, pois se trata somente de responder ao questionário e/ou conceder entrevista, além do mais, sem divulgação de nome. As informações serão divulgadas com a seguinte redação “informações levantadas junto aos representantes do processo de regionalização” informando tratar-se de grupo gestor, instância de governança e/ ou tipo de organização, por exemplo, “informações levantadas junto à representantes da instância de governança regional do setor hoteleiro”, por exemplo.

3. BENEFÍCIOS: Os benefícios esperados com o estudo são o aprofundamento sobre o processo de regionalização no Ceará. Os participantes da pesquisa receberão os resultados após a defesa da tese.

4. FORMAS DE ASSISTÊNCIA: não se aplica.

5. CONFIDENCIALIDADE: Todas as informações que nos fornecer serão utilizadas somente para esta pesquisa. Suas respostas e dados pessoais ficarão em segredo, seu nome não aparecerá em lugar nenhum do questionário, nem quando os resultados forem apresentados.

6. ESCLARECIMENTOS: Se tiver alguma dúvida a respeito da pesquisa e/ou dos métodos utilizados na mesma, pode procurar a qualquer momento o pesquisador responsável.

Nome do pesquisador responsável: Laura M. Marques Fernandes

Telefone para contato: (85) 8877 7044. . Email: lauralucas66@hotmail.com

7. **RESSARCIMENTO DAS DESPESAS:** Caso aceite participar da pesquisa, não receberá nenhuma compensação financeira.

8. **CONCORDÂNCIA NA PARTICIPAÇÃO:** Se o(a) Sr.(a) estiver de acordo em participar deverá preencher e assinar o Termo de Consentimento Pós-esclarecido que se segue, e receberá uma cópia deste Termo.

O **sujeito de pesquisa** ou seu representante legal, quando for o caso, deverá rubricar todas as folhas do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE – assinando na última página do referido Termo.

O **pesquisador responsável** deverá, da mesma forma, rubricar todas as folhas do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE – assinando na última página do referido Termo.

CONSENTIMENTO PÓS INFORMADO

Pelo presente instrumento que atende às exigências legais, o Sr.(a) _____, portador(a) da cédula de identidade _____, declara que, após leitura minuciosa do TCLE, teve oportunidade de fazer perguntas, esclarecer dúvidas que foram devidamente explicadas pela pesquisadora, ciente dos serviços e procedimentos aos quais será submetido e, não restando quaisquer dúvidas a respeito do lido e explicado, firma seu CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO em participar voluntariamente desta pesquisa.

E, por estar de acordo, assina o presente termo.

_____, _____ de _____ de _____

Assinatura do participante

Assinatura da pesquisadora

Mapa das Regiões Turísticas do Ceará

