

Governança na Política de Regionalização do Turismo no Estado do Ceará/Brasil

Governance in the Regionalization Tourism Policy of the State Of Ceará / Brazil

Laura Mary Marques Fernandes

laura.fernandes@uece.br

Professora do Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos da Universidade Estadual do Ceará (UECE – Brasil)

Jakson Renner Rodrigues Soares

jakson.rodrigues.soares@usc.es

Organización de empresas e comercialización da Universidade de Santiago de Compostela, Universidade Estadual do Ceará (UECE-Brasil).

Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano

luzianeidecoriolano@gmail.com

Universidade Estadual do Ceará (UECE-Brasil), Grupo de Pesquisa Turismo, Território e Cultura – CNPq

Resumo/ Abstract

Este artigo indaga sobre a atuação das instâncias de governança dos destinos indutores do turismo do estado do Ceará: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda e tem como objetivo compreender a participação dessas instâncias na elaboração das políticas de turismo. A efetivação do compartilhamento de poder entre Estado e sociedade na construção das políticas de turismo está proposta na política nacional e sua análise é tema relevante, pois trata da forma de conduzir a atividade. A metodologia incluiu aplicação de formulários e observação participante. Participaram da pesquisa 42 representantes das instâncias de governança. Os resultados demonstraram que os grupos não alcançaram posição de destaque no processo de tomada de decisão. Contudo, verificou-se que o Fórum de Turismo do Estado do Ceará (FORTUR-CE) se mantém atuante e tem influenciado na estruturação de conselhos municipais e de fóruns regionais do turismo. E que a política de turismo ne-

This article examines the governance instances of the tourism-inducing destinations of the state of Ceará: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara and Nova Olinda. It aims to analyze the participation of these instances in the development of tourism policies. The realization of power sharing between state and society in the construction of tourism policies is proposed in national policy and its analysis is a relevant theme, as it deals with how to conduct the activity. The methodology included application of forms and participant observation. Forty-two representatives of the governance bodies participated in the research. The results showed that the groups did not reach a prominent position in the decision making process. However, it was found that the Ceará State Tourism Forum (FORTUR-CE) remains active and has influenced the structuring of municipal councils and regional tourism forums. And that tourism policy needs to be more coherent and consistent in

cessita apresentar mais coerência e constância nos processos propostos, bem como destinar recursos financeiros para projetos regionais.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Turismo; Governança; Regionalização em Turismo.

Códigos JEL: G34; L88; R11

1. INTRODUÇÃO

O processo de democratização e de descentralização na gestão pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 criou ambiente favorável para a construção de instâncias autônomas incentivando o fortalecimento da capacidade organizacional da sociedade. A Carta Magna ao assegurar os direitos sociais do cidadão e promover a descentralização incentivou a criação de conselhos para representar a sociedade no processo de elaboração e execução das políticas públicas. Dessa forma, os sujeitos sociais se diversificaram e assumiram posições alterando o espaço público.

Nesse contexto, a organização e a participação da sociedade na gestão do turismo no Brasil foram incentivadas nos anos 1990 pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) que orientou a institucionalização de conselhos, planos e fundos municipais de turismo. O PNMT promoveu o debate sobre o turismo no país e disseminou a ideia da importância do planejamento e da inserção dos residentes nesse processo. Esse programa é um marco na história das políticas públicas de turismo no Brasil. Como lembra Candiotta e Bionetti (2015), no contexto da trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil merecem especial destaque a Política Nacional de Turismo de 1991, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) de 1994 e o Programa Nacional de Regionalização do Turismo de 2004.

Nos anos 2000, o termo governança surgiu na Política Nacional do Turismo quando o Ministério do Turismo (MTur) lançou o Programa de Regionalização (Candiotta e Bionetti, 2015). Ademais, conforme destaca Colantuono (2016), foi a partir dessa década e com o advento do PNT que os governos brasileiros começaram a adotar gestões públicas para desenvolver o

the proposed processes, as well as allocate financial resources to regional projects.

Keywords: Public Tourism Policies. Governance. Regionalization in Tourism.

JEL Code: G34; L88; R11

turismo. Nesse sentido, entende-se que a temática sobre a organização e participação da sociedade na gestão do turismo foi posta por diferentes governos instigando a elaboração desta pesquisa que tem como questionamento principal: em que medida as instâncias de governança dos destinos indutores do turismo participam do processo de elaboração e implementação das ações do turismo?

A efetivação do compartilhamento de poder entre Estado e sociedade e no caso desta pesquisa, a organização e participação dos residentes dos núcleos turísticos por meio das instâncias de governança na construção das políticas de turismo estão propostas na política de regionalização do turismo e sua análise é um tema relevante, pois trata da forma de conduzir uma atividade que impacta os lugares de diversas maneiras.

O objetivo principal desta pesquisa é compreender a participação das instâncias de governança instituídas pela política de regionalização na elaboração e execução das políticas públicas de turismo, especificamente, das instâncias de governança municipais dos destinos indutores do turismo do estado do Ceará: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda. E tem como objetivos específicos: analisar a política de regionalização do turismo no Brasil, apresentar as diferentes escalas adotadas no processo de regionalização e identificar se há efetivação da governança na atuação das instâncias de governança da regionalização do turismo no estado do Ceará

A metodologia incluiu revisão de literatura, pesquisa de campo com visita aos municípios estudados, aplicação de questionários e formulários com membros das instâncias de governança em 2013 e 2014 e observação participante por meio do acompanhamento de reuniões da Instância de Governança Regional Fórum de Turismo do Estado do Ceará (FORTUR-CE) entre 2013 e 2018. Participaram da pesquisa 42

representantes de diferentes segmentos dos grupos gestores das instâncias de governança municipais das áreas estudadas.

Além desta introdução, o artigo apresenta uma seção sobre governança na política de regionalização do turismo no Brasil na qual explica o processo de regionalização e suas diferentes escalas e a concepção de governança adotada neste trabalho. Os procedimentos metodológicos são apresentados detalhadamente na terceira seção e na quarta seção os resultados sobre a atuação das instâncias de governança da regionalização do turismo no estado do Ceará seguida da conclusão deste trabalho.

2. REGIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA NA POLÍTICA DE TURISMO NO BRASIL

A regionalização nas políticas públicas tem como objetivo estabelecer áreas para fins de planejamento subsidiando a atuação política tornando-se a região um conceito bastante utilizado no planejamento governamental, assim as políticas setoriais dos governos apresentam regiões distintas para o mesmo território, pois são regiões funcionais e definidas a partir de diferentes critérios.

Na política de regionalização do turismo o foco é definir territórios nas Unidades da Federação. Estudar as regiões turísticas na política de turismo no Brasil significa reconhecer essas áreas a priori e levar em conta, além do termo região, outras denominações como circuitos e polos que foram definidas pelas Unidades da Federação antes da política nacional de regionalização e indicam a concepção de planejamento para além do território municipal.

Entende-se que a região turística é elaboração da política pública e a regionalização no turismo brasileiro se constitui em atuação do Estado sobre o território. Apresentados conceitualmente em separado, os conceitos se articulam empiricamente na análise do fenômeno. Estudar região envolve a noção de escala e significa analisar o todo de uma parte, uma parte que reproduz o todo e regionalizar envolve interesses de quem regionaliza, sejam governos globais ou locais.

No Programa de Regionalização, regionalizar significa “Olhar além do município, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização [...]. Essa visão se alinha a tendências internacionais que buscam maior

aproveitamento dos recursos” com o objetivo de que se “possam criar condições e oportunidades para revelar e estruturar novos destinos turísticos, qualificados e competitivos” (Brasil, 2007b: 12). Regionalizar 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. Portanto, a diferenciação não é entrave no mundo globalizado, mas recurso.

Antes da regionalização, a mobilização do país era realizada tendo como orientação o município. Desenvolvia-se o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Com a chegada do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), a região tornou-se o recorte territorial por excelência. O MTur promoveu e apoiou as Unidades da Federação com recursos técnicos e financeiros na estruturação de instâncias regionais para mediar a implantação do programa de regionalização no país. As instâncias de governança são organizações com a participação do poder público, dos agentes privados e do terceiro setor que podem adotar estruturas e naturezas jurídicas como fóruns, conselhos e comitês. Porém, em seguida, o Ministério do Turismo definiu 65 destinos indutores do desenvolvimento do turismo regional e impulsionou também a criação de instâncias municipais, denominadas grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento regional deslocando, dessa forma, a prioridade da região para o município.

Esses 65 destinos deveriam ser capazes de induzir o desenvolvimento dos roteiros priorizados e das regiões. A concepção de destinos indutores encontra respaldo nas teorias de desenvolvimento regional, especialmente, nos Polos de Crescimento de Perroux. A concepção de polos remete à capacidade dos núcleos de exercer centralidade. Contudo, 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).

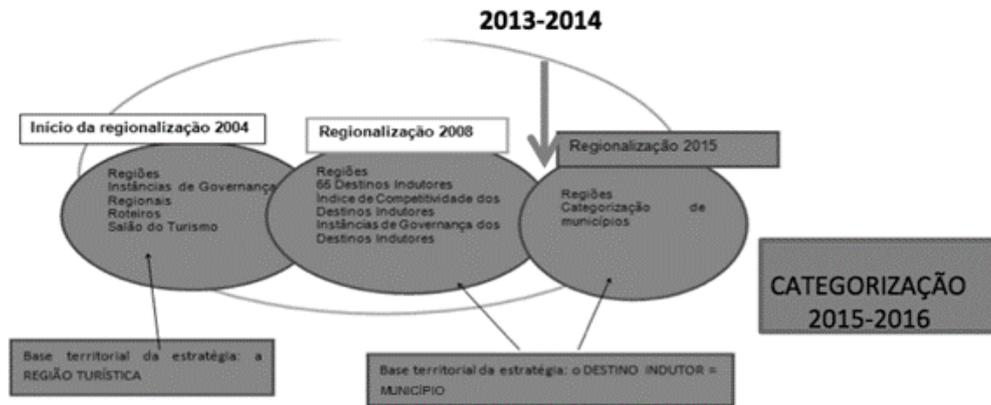
Constatou-se que o processo de regionalização proposto pelo Governo Federal passou por alterações que incluíram a criação de regiões em 2004, priorização de roteiros em 2006, definição de 65 destinos municipais denominados destinos indutores em 2007. Em 2009, completando cinco anos do programa foi lançado o 3º

Mapa da Regionalização do Turismo com 276 regiões e 3.635 municípios e ainda, destacando as 65 cidades consideradas destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, entre elas, todas as capitais do país. No estado do Ceará esses destinos indutores apresentados foram: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda estudados nesta pesquisa.

No ano de 2015, surgiu a categorização que hierarquizou os municípios do mapa da regionalização em cinco categorias, A, B, C, D e E adotando como critério o desempenho da

economia do turismo nas Unidades da Federação tomando como base elementos vinculados ao mercado formal como número de meios de hospedagem e empregos gerados nos meios de hospedagem, além da quantidade estimada da demanda turística nacional e internacional. Esse é mais um desdobramento da regionalização que adota o município como foco territorial. A Figura 1 apresenta as diferentes escalas trabalhadas nas ações do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil.

Figura 1 – Escalas trabalhadas nas ações do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil



Fonte: Fernandes, 2014

Essas alterações demonstram as orientações da regionalização no Brasil tanto no que se refere à base territorial do programa que se direciona inicialmente à região e depois ao município, quanto às decorrências dessas bases territoriais no processo de organização da sociedade promovendo a criação de instâncias de governança regionais e as municipais. Isso, na época de realização da pesquisa, foi identificado como fator que contribuiu para o enfraquecimento da mobilização das pessoas nos municípios gerando descrédito da política de turismo pela sociedade.

As instâncias de governança foram instituídas com o objetivo de manter na região e no município, ou seja, no destino indutor um grupo com a função¹ de desenvolver articulação com representantes do poder público, iniciativa privada e terceiro setor e garantir a continuidade da ação da política pública de turismo. As instâncias locais foram intituladas grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Em alguns municípios, o Conselho Municipal de Turismo assumiu o papel de grupo gestor. Em Fortaleza, capital do estado do Ceará, o grupo gestor é uma célula do Fórum de Turismo do Ceará- FORTUR-CE.

O fortalecimento da organização social por meio de conselhos e associações civis na busca de políticas que atendam os interesses das populações faz parte do contexto da inserção do termo governança na política de turismo brasileira, uma forma da sociedade exercer seu poder. É orientação voltada para a articulação horizontal dos sujeitos sociais nos municípios e nas formas intermunicipais de gestão como consórcios municipais de saúde, comitês de bacias hidrográficas e conselhos regionais de desenvolvimento (Fernandes, 2014).

Dallabrida (2007) faz uso do termo governança territorial para se referir às iniciativas que atestam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos por meio do envolvimento conjunto e cooperativo dos diferentes atores sociais. Na política nacional de turismo é utilizado o termo governança sem adjetivos.

A governança no Programa de Regionalização foi definida como compartilhamento de poder entre Estado e sociedade organizada e neste artigo é estudada como forma de governar, como processo e estrutura. Há debate na literatura e entre os profissionais sobre governança e o consenso de que a prática se refere a formas

de decisão em grupo envolvendo redes e parcerias entre atores estatais e não estatais (De Loë et al., 2009).

Os estudos sobre governança 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 (Fernandes, 2014). Dessa forma, governança implica em 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.” (Kooiman e Van Vliet (1993) *apud* Stoker (1998: 5). A governança pode ser entendida como processo de descentralização do poder estatal para grupos de representantes de diferentes segmentos da sociedade. Governança nesse sentido é repartição da autoridade estatal e setorial.

A criação de grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento regional denota uma forma de atuação do Estado, apesar de o Estado ser um dos limites do poder da sociedade (Dallabrida, 2001). Vários estudos sobre governança enfatizam o papel do Estado na sociedade, em particular, a relação entre a interven-

ção do Estado e autonomia social. Hall (2011: 14) explica que “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 autorregulação”.

Disseminado em âmbito internacional o conceito e a prática da governança são conhecidos no Brasil. Governança diz respeito “ao ato de governar, conduzir, reger” (Brasil, 2007a: 13). Significa que institucionalizar as instâncias de governança na política de turismo é “estabelecer organização para decidir e conduzir o desenvolvimento turístico de uma região” (Brasil, 2007a: 14).

Os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional foram incorporados à política de turismo pelo Ministério do Turismo em 2008 e definidos a partir dos seguintes critérios: possuir infraestruturas básicas e turísticas além de atrativos qualificados e serem capazes de atrair turistas (Brasil, 2007a). A Figura 2 apresenta a localização dos destinos indutores do turismo do estado do Ceará informados pelo governo estadual para compor a lista dos 65 destinos indutores do Brasil.

Figura 2 – Destinos indutores do turismo do estado do Ceará



Fonte: Elaborado própria (2014)

Nos destinos indutores Aracati, Fortaleza e Jijoca de Jericoacoara situados nas regiões turísticas Litoral Leste, Fortaleza/Metropolitana e Litoral Extremo Oeste, respectivamente, predomina o turismo de sol e praia e destaca-se também, a prática de esportes ligados ao mar e ao vento como o *wind surf* e *kite surf* (Fernandes, 2014) dadas as condições naturais do litoral cearense. Já o município de Nova Olinda situa-se na região do Cariri e possui atributos que permitem o desenvolvimento de vários segmentos de mercado, destacando-se o turismo religioso, o ecoturismo e o segmento de negócios. E como destaca Cammarata (2006), as atividades de ócio e o turismo se desenvolvem nos lugares com atributos de base natural e ou cultural. O turismo religioso tem como grande expoente o 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 (Fernandes, 2014). A região tem produção artesanal e várias manifestações culturais como bandas de pífanos ou pífaros, penitentes, cordel e xilogravura (Fernandes, 2014). Nesse município, o destaque é a atuação da Fundação Casa Grande que entre seus programas desenvolve atividades relacionadas ao turismo comunitário (Fernandes, 2014). Como destacam Moraes, Irving e Mendonça (2018), cabe salientar que o turismo comunitário tem como premissa fundamental a base endógena em planejamento e desenvolvimento do turismo.

Essas regiões se destacam com relações sociais fortemente relacionadas ao turismo. O município de Fortaleza é o principal portão de entrada do estado do Ceará e recebeu 3.384.593 turistas em 2017 (Ceará, 2018). Aracati e Jijoca de Jericoacoara são os principais destinos turísticos internacionais do estado do Ceará e conforme demonstram as pesquisas de demanda turística via Fortaleza (Ceará, 2018) estão entre os cinco municípios mais visitados pelos turistas em geral.

3. METODOLOGIA

A primeira etapa da pesquisa correspondeu aos estudos sobre regionalização e governança no turismo. Na revisão de literatura destacaram-se os conceitos de região, região turística, regionalização e governança e na pesquisa documental foram consultados planos de governo,

atas de reunião dos grupos gestores, relatórios e material didático do Programa de Regionalização do Turismo – PRT.

A pesquisa de campo contemplou visitas aos destinos indutores. Essa observação in loco permitiu vivenciar a área da pesquisa e aprofundar dados. Envolveu também a aplicação de questionários e a realização de entrevistas nos anos de 2013 e 2014 nos quatro destinos indutores do desenvolvimento turístico regional do estado do Ceará: Aracati, Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Nova Olinda. Realizou-se um estudo qualitativo visto que não se tinha como objetivo central enumerar, e/ou medir (Leitão, 2003). Na pesquisa qualitativa procura-se entender o fenômeno estudado segundo a percepção dos sujeitos (Poupart, 2008), neste caso, os atores locais do turismo. Os instrumentos de coleta continham perguntas fechadas e de múltipla escolha com teor de avaliação, fato, ação e intenção e perguntas abertas. Huang e Cai (2011) orientam que as perguntas devem ser elaboradas de tal maneira que os sujeitos possam exteriorizar pensamentos livres sobre o que lhes está sendo questionado.

A amostragem utilizada foi a não probabilística intencional, composta por integrantes dos grupos gestores dos destinos indutores estudados, sujeitos representativos ligados a diferentes instituições que formavam esses grupos. Como a pesquisa não foi quantitativa, buscou-se saturação da informação na seleção e categorização da amostragem (Minayo, 2017). Isto é, na escolha dos participantes considerou-se abarcar ao máximo os níveis diferentes dos representantes: governos, indivíduos do setor público e privado e sociedade civil. Assim participaram representantes de diversas lideranças pertencentes ao grupo gestor, permitindo que fossem obtidas informações com sujeitos ligados a diferentes instituições e não somente ao coordenador do grupo gestor.

No total, participaram da pesquisa 42 sujeitos. Neste caso, ao igual que na investigação de Remoaldo e Cadima Ribeiro (2017), estava formado por atores locais do turismo. Neste caso, formado por representantes dos governos estaduais e municipais, iniciativa privada e sociedade civil organizada. Mais de 70% dos entrevistados participavam dos grupos gestores desde 2008 e 90% eram membros de outros grupos, o que significa que são pessoas engajadas politicamente. Essas pessoas participaram ou ainda estavam nos grupos gestores dos destinos

indutores no período entre 2008 e 2013.

Os instrumentos para a coleta dos dados foram desenhados com base nos objetivos do estudo, no perfil dos componentes da amostra e fundamentados em autores como Minayo (2008), para quem a utilização de diferentes fontes oferece amplitude no processo de conhecer, explicar e compreender o fenômeno estudado, sem objeção à utilização da combinação de diferentes técnicas. Esses instrumentos giraram em torno dos seguintes temas: o que significa governança para os participantes das instâncias municipais e regionais, quem exerce influência na tomada de decisão, articulação entre grupos gestores municipais e instâncias regionais, reconhecimento das instâncias de governança pelos governos e quem realiza as ações do turismo. Para este artigo foram selecionadas 20 perguntas entre abertas e múltipla escolha.

Finalmente, houve uma etapa de observação participante no município de Fortaleza por ocasião das reuniões do Fórum de Turismo do Ceará (FORTUR-CE), totalizando o período entre os anos de 2013 e 2018 e mantendo o objetivo de acompanhar as pautas tratadas, identificar quem participa das reuniões e os encaminhamentos dos temas tratados. A pesquisadora participou como membro da academia integrante do FORTUR-CE. Essa continuidade, apenas no destino indutor Fortaleza, se deu pela facilidade de acesso haja vista a pesquisadora morar em Fortaleza.

Os dados coletados foram analisados por técnica qualitativa partindo da exposição e análise das respostas e das observações realizadas tendo em vista responder os questionamentos da pesquisa. Quanto aos aspectos éticos, foram anexados aos instrumentos de coleta de dados o Termo de Consentimento pós-informado e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que tratam sobre a participação na pesquisa e confidencialidade.

4. AS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DO TURISMO NO ESTADO DO CEARÁ: RESULTADOS E DISCUSSÃO

No estado do Ceará, as regionalizações no turismo remontam aos anos 1970 e têm apresentado diferentes espacializações. O turismo não é atividade hegemônica em todas as regiões e

nem em todos os municípios, no entanto ao integrar municípios de regiões localizadas nos sertões cearenses ao turismo coloca-se a possibilidade de acessarem os benefícios disponibilizados para a regionalização.

Nos anos 1990 foram definidas seis macrorregiões turísticas: Fortaleza/Metropolitana, Litoral Oeste/Ibiapaba, Litoral Leste/Apodi, Sertão Central, Serras Úmidas/Baturité e Araripe/Cariri. Entre as regionalizações dos anos 1990, 2009 e 2013 apenas a primeira dividiu todo o estado em macrorregiões turísticas, delimitadas de forma contínua e sem apresentar vazios no território, as demais elegeram determinadas áreas em detrimento de outras que ficaram fora do mapa da regionalização.

Essas espacializações demonstram que as regionalizações são recortes do espaço em determinado recorte de tempo, são historicamente datadas, constituídas e configuradas a partir da funcionalidade e da perspectiva de quem as define. Como explica Castro (1992: 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.

Dessa forma, a regionalização dos anos 1990 destacou núcleos turísticos e núcleos turísticos regionais mostrando hierarquização entre os municípios e lógica de centro polarizador. No que concerne à organização e participação da sociedade na gestão do turismo, o Programa de Municipalização, iniciado nos anos 1990, promoveu a criação de Conselhos Municipais de Turismo e influenciou na criação de órgãos públicos municipais. O que se relaciona com o desenvolvimento turístico, como bem destacam Piña e Hernández (2008), que precisa não só de recursos, fatores, condições e capacidades locais, mas também impulsos para o ajuste da economia local às mudanças econômicas e institucionais suscitadas à escala global.

A regionalização proposta pelo Ministério do Turismo nos anos 2000 trouxe como mudança inicial da política nacional a criação de instância de governança regional e depois de instância municipal, os grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional que são estudados neste artigo.

Sobre essas alterações na forma de organização, instância regional e instância municipal, entrevistados que participaram desta pesquisa informaram que isso causou desconforto.

Mencionaram também a dificuldade em participar, simultaneamente, das atividades da instância regional e da instância local, pois são as mesmas pessoas. Indicaram a necessidade de compatibilização das agendas de trabalho das instâncias de governança regionais e locais e formação de novas lideranças. O que se observou nos destinos indutores foi o que aconteceu em vários lugares no estado do Ceará e no Brasil, geralmente, são as mesmas pessoas que participam em diferentes grupos e esse número de pessoas é reduzido.

Ao serem perguntados sobre o significado do termo governança, os participantes das instâncias municipais e regionais, responderam que a palavra governança é entendida 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.

Com relação à influência na tomada de decisão relacionada ao turismo na cidade, os representantes dos grupos demonstraram que têm o esclarecimento sobre o direito de opinar e não apenas de apoiar propostas governamentais, mas avaliam que o respeito ao grupo gestor como instância para deliberar sobre o planejamento e execução de ações em prol do turismo varia em função da postura, principalmente, dos gestores públicos.

Os resultados da pesquisa demonstraram que na visão dos representantes os grupos gestores não alcançaram posição de destaque no processo de tomada de decisão relacionada ao turismo, pois quando perguntados se o Grupo Gestor influenciava na política pública responderam: Na gestão anterior sim, atualmente não. A situação vivenciada na época da pesquisa era de desmobilização.

A partir das respostas sobre quem exerce influência na tomada de decisão das ações para o turismo sobressaíram-se em ordem decrescente: Secretário de Turismo do Município, Prefeito e associações empresariais. As associações empresariais têm posição de destaque no conjunto, revelando a organização e mobilização da iniciativa privada.

Foi evidenciada a desarticulação dos grupos gestores, foram coletadas informações como: 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 que era de desmobilização.

A participação do poder público é entendida pelos participantes da pesquisa como facilitadora para execução das ações. Os entrevistados informam que a partir de 2011 a dinâmica dos grupos se arrefeceu em razão da desmobilização no MTur e da ambiência que antecede as eleições municipais, pois lança dúvidas sobre a continuidade do trabalho.

Sobre a articulação entre grupos gestores municipais e instâncias regionais, alguns representantes mencionaram a dificuldade em participar, simultaneamente, das atividades das duas instâncias. Contudo, especificamente, em Nova Olinda, a existência de dois grupos, o municipal e o regional, não foi considerada superposição. Em algumas atas das reuniões do grupo gestor foi mencionado que ser Destino Indutor tem auxiliado o município a obter verbas, mencionou-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 era atuante e realizava reuniões itinerantes.

Verificou-se que a articulação dos grupos gestores com as instâncias de governança regionais 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.

A articulação e o reconhecimento dos grupos por parte 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 para negociar projetos de interesse dos

grupos. 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 que é um instrumento para auxiliar na elevação da qualidade e competitividade dos destinos.

O grupo gestor reúne diversos segmentos o que fica a desejar 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). Mencionam também: A ausência de representantes do setor público, as setoriais e a não execução das ações consideradas importantes pelos grupos.

No estado do Ceará, a experiência anterior com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e outras iniciativas locais, como a integração entre as pastas estaduais de turismo e cultura fomentaram a criação de Conselhos Municipais e de Fóruns Regionais. Em Fortaleza, a criação do Fórum de Turismo (FORTUR-CE), instância de governança regional, antecedeu a regionalização no turismo brasileiro. O FORTUR se originou do Pacto de Cooperação pelo Ceará e foi fundado em 1996 com o objetivo de unir esforços e influenciar na participação da sociedade no desenvolvimento do turismo sustentável no estado ⁱⁱ.

O FORTUR-CE e o Conselho Municipal de Turismo de Fortaleza se articulam entre si. Realizam reuniões na Assembleia Legislativa do Ceará e no Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-CE). Em entrevista à imprensa um dos coordenadores ⁱⁱⁱ do Fórum de Turismo declarou: como instância de governança nosso papel será propor e enviar projetos, fiscalizar o que estiver sendo realizado e acompanhar essas ações, bem como os recursos vindos do MTur (O Estado, 2010) ^{iv}.

O Fórum do Turismo do Ceará ^v foi institucionalizado pelo Ministério do Turismo como a primeira Instância de Governança do Turismo Regional de Destino Indutor em capital do Brasil em março de 2009, tornando-se a partir de então FORTUR-CE, instância de Governança

do Turismo Regional do Destino Indutor Fortaleza integrante do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo. O Fórum é uma organização representativa dos poderes público e privado, da sociedade civil organizada e dos municípios componentes da sua região turística, com o papel de coordenar o Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo em âmbito regional.

Vários pleitos têm sido gerados e apoiados pelo Fórum ^{vi}: ampliação do 1º Centro de Convenções do Ceará e construção do novo Centro de Eventos do Ceará (CEC); construção do novo Terminal do Aeroporto Pinto Martins e ampliação posterior; interiorização do turismo com o PNMT; apoio para criação do Fórum de Turismo da Costa do Sol Poente, do Fórum de Turismo da Região da Ibiapaba, do Fórum de Turismo do Camocim e do Fórum de Turismo do Cariri. Em 19 de julho de 2003, em reunião do FORTUR no Palácio do Governo foi realizada a reativação do Conselho Estadual do Turismo; por sua demanda foram abertas as negociações sobre a permanência das barracas de Praia da Beira Mar e da Praia do Futuro e ainda exerceu influência na criação da Secretaria de Turismo de Fortaleza (SETFOR) e da Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza (SERCEFOR).

No período entre 2013 e 2018 diversas temáticas foram tratadas nas reuniões do FORTUR-CE, entre elas mencionam-se: considerações a respeito das ações da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) relacionadas ao turismo, análise das missões do FORTUR-CE ao Cariri e ao Litoral Extremo Oeste, problemática no litoral do estado do Ceará quanto à ocupação e uso inadequado do espaço público; aplicação da Lei Federal 8.623/93 e da Lei Municipal 10.659/2017 conhecida como a lei do Guia de Turismo, decorrente da fiscalização que vem ocasionando diversas manifestações dos operadores de vans; ação junto ao Patrimônio da União sobre a Praia do Futuro; deliberações da Prefeitura de Fortaleza para o ordenamento do entorno do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura e da Praia de Iracema; processo de Regionalização do Turismo do Estado, elencando a categorização dos municípios, critérios para remapeamento do Mapa Turístico Brasileiro; explanação sobre os investimentos que serão feitos pela Secretaria Estadual do Turismo (SETUR-CE) na Região do Litoral Extremo Oeste, apresentação de uma nova tecnologia da realidade virtual para divulgação de produtos e pontos turísticos; validação

do remapeamento desenvolvido pelo processo de regionalização do turismo do estado do Ceará; Projeto Fortaleza 2040 – O Turismo que queremos de hoje até 2040; estacionamento e paradas para ônibus de turismo; utilização e dragagem do canal de acesso do terminal passageiros do Porto do Mucuripe e ainda debate sobre a proposta de convidar os parlamentares que estão no Congresso Nacional integrantes da “Comissão Mista pelo Turismo” para dialogar e estabelecer estratégias e ações para as demandas do turismo.

As reuniões do FORTUR-CE possuem um protocolo que inclui o posicionamento dos representantes das entidades sobre o tema em pauta, abertura para apresentação de propostas, discussão das propostas, votação, homologação das propostas vencedoras e encaminhamentos, conforme transcrito da pauta da assembleia do dia 14 de junho de 2018 (FORTUR, 2018). Saliente-se que as reuniões realizadas nas salas das comissões da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará são televisadas pela TV Assembleia e pela FUNTV, gravadas e taquigrafadas. E são exibidas para o estado do Ceará pela TV Assembleia e pelos canais da WEB (*YouTube, WhatsApp, Facebook*) de forma permanente pela FUN TV.

Essas reuniões evidenciam o trabalho do Fórum de Turismo e o debate que é propiciado sobre temas relacionados ao turismo no estado do Ceará. Em que pese o FORTUR-CE não ter como assegurar a realização de ações solicitadas nessas reuniões, destaca-se o fato de ser um espaço de discussão e de articulação entre os diferentes atores do turismo o que é relevante. Como afirma Dallabrida (2001) mesmo que o poder da sociedade organizada territorialmente tenha limites esse não é desprezível. No caso do FORTUR-CE, gestores públicos e privados são mobilizados para o debate coletivo. A participação dos representantes das entidades de classe e a liderança dos coordenadores têm sido marcadas pelo diálogo com o poder público e demais entes envolvidos nos assuntos relacionados ao turismo. Esse diálogo envolve interesses, relações de poder, valores e ideologias as mais diversas e expõe conflitos. Observou-se ainda que nem todos os membros do FORTUR participam ativamente das reuniões, prevalecendo determinados atores que são mais assíduos.

A constância das atividades do FORTUR-CE tem incentivado representantes de outros municípios, como Beberibe, Camocim, Caucaia, Juazeiro do Norte e Paracuru, apenas para

citar alguns, a se organizarem tanto do ponto de vista municipal quanto regional. Nesse sentido, identificou-se que vários secretários municipais se articulam com o FORTUR-CE apresentando pleitos municipais e também buscando parceria para os processos de estabelecimento de instâncias regionais como o Fórum Regional de Turismo do Extremo Oeste (FORTEXO) que foi instalado nesse processo. Outras experiências constam, por exemplo, da realização de eventos fora de Fortaleza que congregam vários municípios para o fortalecimento do turismo regional.

A maturidade do FORTUR-CE, o seu reconhecimento como instância de governança no turismo nos moldes do Programa de Regionalização e ainda a associação com a instância municipal contribuiu para um trabalho contínuo em Fortaleza. Essa instância de governança não se desarticulou com a descontinuidade das ações de regionalização do governo federal e nem com as alterações nos procedimentos da regionalização e na política local. Nem todos os grupos municipais e regionais tiveram esse tempo e nem, provavelmente, a determinação necessária, pois a efetivação da governança se dá em um campo de luta onde os interesses são diversos. Os membros de uma instância de governança precisam de tempo para desenvolver sinergia e compromissos com a ação coletiva. E como Zimbrão e Silva (2019) comentam ao estudarem as políticas culturais que a institucionalização de mecanismos de participação em processos de políticas públicas não ocasionam resultados iguais, não levam a uma participação igualitária ocorrendo resultados diferentes nos municípios.

O compartilhamento do poder entre governo e sociedade é anunciado na política pública de turismo, no entanto a participação dos grupos gestores nos processos de tomada de decisão, de modo geral, é muito pequena. Anunciar a descentralização, fomentar a participação não é o mesmo que efetivar o compartilhamento do poder.

A concretização da governança exige organização da sociedade e decisão de gestores públicos. Apesar dos entraves, a regionalização tem sido considerada positiva pelos entrevistados por contribuir para a integração dos municípios. Os depoimentos dos entrevistados informam a necessidade de dar continuidade às ações que reforcem a participação da sociedade nas políticas públicas. Essa participação não significa apenas tomar conhecimento e aprovar o que os gestores apresentam, mas elaborar a agenda

de trabalho para o turismo de “baixo para cima” o que exige também representação e participação de diferentes atores nas instâncias de governança.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estratégias de municipalização e a de regionalização disseminaram descentralização, mobilização e capacitação. Definiram também uma estrutura de coordenação por níveis que se tornou mais complexa com a regionalização, pois além da coordenação nacional, estadual e municipal foi incluída a gestão regional.

A regionalização enquanto estratégia de desenvolvimento exige autonomia política, recursos financeiros e marco institucional. É um desafio, pois a integração regional depende de coesão entre os municípios, ampla concertação política e de política de turismo partilhada com a sociedade que permita atravessar gestões governamentais.

Apesar dos programas de municipalização e de regionalização promovendo a organização para a gestão do turismo, a articulação horizontal dos agentes sociais nos municípios e nas regiões por meio das instâncias de governança demonstrou-se inconsistente.

A alteração da estratégia da política nacional de municipal para regional, seguida da mudança do foco da região para o município com o Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento do Turismo Regional, somada ao momento político que o Ministério do Turismo vivenciou em meados do ano de 2010 desacelerou a regionalização na esfera federal, favoreceu a desmobilização das instâncias regionais e municipais e promoveu a descontinuidade do trabalho dando lugar à desmobilização e descrédito da política de turismo junto à sociedade.

O Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional e a criação de instâncias municipais em 2009 significaram a priorização do município em detrimento da região e isso está sendo reforçado com a ação de categorização dos municípios que surgiu em 2015 e que continua vigente. Cabe destacar que a regionalização foi ratificada no Plano Nacional de Turismo 2018-2022, que apresenta o fortalecimento da regionalização como uma de suas diretrizes.

O estabelecimento de destinos indutores denotou coragem política, pois foram selecionados 65 municípios entre 3.345 inseridos na regionalização do turismo, no entanto, deslocou a

territorialidade da política da região para um determinado município e reforçou a concentração de esforços técnicos e financeiros nos destinos mais competitivos, retornando ao foco territorial do município.

No estado do Ceará e, especificamente, em Fortaleza o fato da instância de governança regional ter sido assumida por um grupo que vinha de um processo de organização anterior e com articulação com o Conselho Municipal de Turismo, favoreceu a conciliação das duas estratégias no momento e na forma como o Ministério do Turismo propôs. Essas circunstâncias também favoreceram a continuidade do trabalho. Entretanto, essa não é a realidade da maior parte dos destinos turísticos do estado. Muitas instâncias de governança municipais e regionais não conseguiram estabelecer vínculos fortes entre si e com as forças políticas. A instituição de um novo grupo, o grupo gestor do destino indutor, não ocasionou a operacionalização das reivindicações levantadas, nem mesmo a articulação de um grupo gestor coeso. Os grupos não se apropriaram das ferramentas disponibilizadas sob a tutela do Ministério do Turismo verificando-se a necessidade dos grupos desenvolverem a autogestão.

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. 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.

O papel das instâncias de governança é conduzir a regionalização 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. A ação mediada pelo Estado e pelas instâncias de governança envolve a expansão de relações estratégicas com atores não-estatais. Trata-se de uma abordagem que mantém o papel importante do Estado e enfatiza a sociedade sem advogar o esvaziamento do Estado. As instâncias de governança possibilitam o exercício pelo cidadão, não apenas dos deveres, mas do direito de determinar e priorizar programas e projetos para o lugar onde vive.

Entretanto, a ação das instâncias de governança depende da posição dos governantes de aceitarem o compartilhamento do poder como modo de funcionamento da gestão pública. Em

um raciocínio otimista o funcionamento das instâncias de governança pode culminar em desenvolvimento político abrangente de pessoas discutindo questões importantes em um destino turístico, portanto complexidade que engloba assuntos desde saúde, educação, infraestrutura e qualificação profissional.

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 nos destinos turísticos como infraestrutura e sustentabilidade ambiental.

A efetividade dos grupos gestores não significa eliminação de todos os problemas, em uma visão otimista significa resoluções de maior interesse das comunidades. Alves (2010), nos seus estudos sobre os arranjos produtivos locais para o desenvolvimento regional, identificou que a não articulação dos atores locais era prejudicial para o desenvolvimento do turismo.

A governança pretendida não diz respeito apenas ao turismo, mas à sociedade. Organizações como as instâncias de governança municipais e regionais fortalecem o processo democrático, podem gerar ações públicas mais condizentes com as expectativas dos residentes e contribuir na socialização da política, contudo a reestruturação do Programa de Regionalização e da política pública de turismo ainda carece do fortalecimento da organização municipal e regional.

No desenvolvimento do turismo no estado do Ceará há grande assimetria entre implantação de equipamentos e serviços e a efetivação da regionalização e da governança. O incremento do turismo é intenso e desigual, o incremento do compartilhamento do poder entre governos, sociedade organizada e população residente é incipiente, não se consegue efetivar as ações pretendidas, assim a descentralização do poder de decisão também não se efetiva. As instâncias de governança foram instituídas, mas não se mantiveram articuladas. As alterações na estratégia de regionalização não descartaram as instâncias de governança, contudo privilegiaram nomenclaturas e processos, porém não enfatizaram recursos financeiros para projetos de interesse regional.

A desarticulação dos grupos gestores em municípios considerados destinos indutores, como Jijoca de Jericoacoara e Aracati, verificada por ocasião da pesquisa assinala que

apesar desses destinos conferirem visibilidade às regiões, ainda há muito a fazer na organização para o turismo e indicando também que o desenvolvimento regional requer ações em diferentes municípios de uma região e não apenas nos destinos indutores.

Nesse cenário, afirma-se que o Fórum de Turismo do Ceará (FORTUR) é uma instância de governança que se manteve atuante, o que não significa dizer que não existam divergências de opiniões entre seus membros e inclusive, a ausência de alguns de seus membros. O que se ressalta é que essa instância tem servido de exemplo para os municípios e, nos últimos anos, tem influenciado a estruturação de conselhos municipais e de fóruns regionais. É protagonista no município, na região e no estado do Ceará constituindo-se em uma experiência que pode ser apontada como referência no país.

O turismo avançou com a implantação de equipamentos, aumento da oferta de serviços e da demanda turística, 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. Credita-se parte desse insucesso à falta de continuidade das ações pelo Poder Público e à pouca politização dos cidadãos oriunda de uma educação que não preza pela cidadania. Destaca-se que a iniciativa privada organizada em entidades de classe tem cobrado ações por parte dos gestores públicos em problemas ligados ao turismo, mas a sociedade de forma geral não adota essa prática. E, corroborando com Pertuz (2003), entende-se que um trabalho conjunto para planejamento e ordenação turística regional lograria posicionar o turismo como um dos subsetores da economia regional com maior potencial e dinamismo em algumas das regiões estudadas.

Conclui-se que a política de turismo necessita apresentar mais coerência e constância nos processos propostos, bem como, destinar recursos financeiros para projetos regionais. Cabe salientar, que apesar do ambiente favorável a partir do processo de democratização e de descentralização da gestão pública no Brasil com a Constituição de 1988 possibilitando a construção social de instâncias autônomas com o objetivo de fortalecer a capacidade organizacional da sociedade em torno de questões de comum interesse em busca de equidade social precisa-se de mais apoio político e de educação para a cidadania.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, Jorge Amaro Bastos. (2010). Arranjo produtivo local e desenvolvimento regional: uma reflexão do APL de Turismo Rota da Amizade (SC, Brasil). *Turismo & Sociedade*, 3(1), 8-36.
- Brasil, Ministério do Turismo. (2007a). *Institucionalização das instâncias de governança regional*, Brasília, MTur.
- Brasil, Ministério do Turismo. (2007b). *Programa de regionalização do turismo: Roteiros do Brasil – Introdução à regionalização do turismo*, Brasília, MTur.
- Cammarata, Emilce Beatriz. (2006). *El turismo como práctica social y su papel en la apropiación y consolidación del territorio. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo*. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.
- Candiotto, Luciano Zanetti Pessôa, & Bonetti, Lucas Araújo. (2015). Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. *Revista: Turydes Revista Turismo y Desarrollo*, 19.
- Castro, Iná Elias. (1992). *Mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Ceará. Secretaria Estadual do Turismo (2018). *Indicadores Turísticos*. Fortaleza.
- Colantuono, Aline Correia de Sousa. (2016). A segmentação da demanda turística no mercado brasileiro e as políticas de fomento ao setor. *Turismo: Estudos & Práticas*, 5(2), 219-250.
- Dallabrida, Valdir R. (2001). A gestão societária do processo de Desenvolvimento Local/Regional. *REA-Revista de Estudos da Administração*, 2(3), Ijuí (RS).
- Dallabrida, Valdir R. (2007). A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 2(2), 44-60.
- De Loë, Rob et al. (2009). *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.
- FERNANDES, L.M.M. (2014). O Ceará turístico: política de regionalização e governança nos destinos indutores. *Revista GeoUECE - Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE Fortaleza/CE*, 3(5), 213-214.
- Fortur (2018). *Pauta de reunião Fortur*, Fortaleza, Fortur.
- Gomes, Paulo César da Costa. (2006). *O conceito de Região e sua discussão in Castro, Iná Elias, Gomes, Paulo César da Costa, & Corrêa, Roberto Lobato (orgs.), Geografia: conceitos e temas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, pp. 49-76.
- Hall, Collin Michael. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 437-457.
- Huang, J. H. & Cai, L. A. (2011). Destination choice model for transitional travel: College students in China. *Tourism Management*, 32, 697-699.
- Moraes, Edilaine Albertino de, Irving, Marta de Azevedo, & Mendonça, Teresa Cristina Miranda, (2018). *Turismo de base comunitária na América Latina: uma estratégia em rede*, *Revista Turismo, visão e ação*, 20(2), 249-265.
- Leitao, B. J. M. (2003). *Grupos de foco: o uso da metodologia de avaliação qualitativa como suporte complementar à avaliação quantitativa realizada pelo sistema de bibliotecas da USP. 2003. 131 p. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação)*. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Minayo, Maria C. de S. (2008). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 11 ed. São Paulo: Hucitec*.
- Minayo, Maria C. de S. (2017). *Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. Revista Pesquisa Qualitativa*, 5(7), 01-12.
- Pertuz, Emigdio (2003). Turismo sostenible: una alternativa de desarrollo a escala humana en los municipios de Nuquí y Bahía Solano. *Turismo y Sociedad*, 2, 125-132.
- Piña, David Iglesias, & Hernández, Javier Jesús Ramírez. (2008). La formación de sistemas productivos locales. *Teoría y Praxis*, 5, 51-67.
- Poupart, J. (2008). *A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas*. In: ____ *A Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, p. 215-253.

Remoaldo, Paula, & Cadima Ribeiro, José. (2017). Perceções de residentes e atores locais do legado de Guimarães Capital Europeia da Cultura de 2012. *Revista de Guimarães*, 124-125, 1-8.

Stoker, Gerry. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

Zimbrão, Adélia; & Silva, Lessandra. (2019). *Lutas por direitos, institucionalização e*

participação cidadã: entre velhos dilemas e atuais debates, um estudo dos modelos sistêmicos de políticas culturais do Rio de Janeiro. In: (ORG) Calabre, Lia; Domingues, Alexandre. Estudos sobre políticas culturais e gestão da cultura [recurso eletrônico]: análises do campo da produção acadêmica e de práticas de gestão / Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

ⁱ 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.

ⁱⁱ Disponível em: <<http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

ⁱⁱⁱ Sr. Pedro Fonseca.

^{iv} Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br>>. Acesso em: 05 nov. 2011.

^v Disponível em: <<http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

^{vi} Disponível em: <<http://www.mapatur.com.br/uf/ceara/cliente/forturceara>>. Acesso em: 26 nov. 2013.