



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS ARAPIRACA - UNIDADE EDUCACIONAL PENEDO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM TURISMO

ANA CAROLINE MONTEIRO SANTOS

O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM ALAGOAS:
Desempenho do Conselho Municipal de Turismo de Penedo

PENEDO – AL
2019

ANA CAROLINE MONTEIRO SANTOS

O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM ALAGOAS:

Desempenho do Conselho Municipal de Turismo de Penedo

Relatório de Pesquisa (Resultado do Edital PIBIC 2018/2019) apresentado ao Curso de Graduação em Turismo da Universidade Federal de Alagoas, Campus Arapiraca, Unidade Penedo, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Turismo.

Orientadora: Prof.^a Dra. Renata Mayara Moreira de Lima

PENEDO – AL

2019



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
CAMPUS ARAPIRACA – Unidade Educacional de Penedo

O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM ALAGOAS: DESEMPENHO
DO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE PENEDO

Ana Caroline Monteiro Santos

Trabalho de Conclusão de Curso, Modalidade Relatório de Projeto de Pesquisa, submetido à banca examinadora designada pelo curso de Bacharelado em Turismo como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Turismo desta Instituição Federal de Educação Superior, em 17 de dezembro de 2019.

Para os membros da Banca Examinadora, este *Relatório de Projeto de Pesquisa* foi

julgado

Aprovado, condicionada aos ajustes da Banca.

tendo obtido nota 9,8 (noze vírgula oito).

CONCEITO: Aprovado.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a. Renata Mayara Moreira de Lima - UFAL

(Orientadora)

Prof.^a Dra. Auceia Matos Dourado - UFAL

Prof. Dr. Daniel Arthur Lisboa de Vasconcelos - UFAL

“Há uma força motriz mais poderosa que o vapor, a eletricidade e a energia atômica: a vontade.”

Albert Einstein

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, a Deus por me guiar durante toda a trajetória, me proporcionando discernimento, persistência, resiliência e sabedoria nas minhas decisões.

Aos meus pais, Tânia e João, por todo incentivo, apoio e carinho prestados durante este longo caminho percorrido, pois sem eles não chegaria até aqui. Por terem depositado força e confiança em mim, mesmo nos momentos difíceis e nunca terem permitido com que eu desistisse. Esta conquista foi POR VOCÊS e PARA VOCÊS!

A minha avó, Maria da Conceição, por ter me dado apoio e moradia ao longo dos quatro anos e meio, por ter acompanhado de perto cada obstáculo enfrentado durante esta caminhada árdua e pelas palavras de conforto ditas por ela: “Eu vou orar pra você passar, minha neta”.

Aos meus irmãos, primos e amigos, agradeço por toda compreensão e apoio dedicados a mim. Em especial, Tamyres e João Marcos por todo incentivo e apoio nos momentos difíceis desta trajetória. E aos demais familiares que sempre confiaram no meu potencial e torceram para o meu sucesso profissional e acadêmico.

Agradeço a todos os meus professores por repassar tamanho conhecimento ao longo dos oito períodos. Em especial, agradeço a minha professora orientadora Doutora Renata Mayara Moreira de Lima por me nortear e orientar na conclusão desta etapa e por todo apoio, compreensão e paciência.

Agradeço ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/UFAL pela experiência e aprendizado adquirido no campo da Iniciação Científica, que possibilitou transformar essa experiência em TCC. Grata ainda pela interiorização das Universidades Federais Brasileiras, públicas e gratuitas e suas políticas de assistência estudantil.

Agradeço a todos os envolvidos na pesquisa por tamanho aprendizado profissional e pessoal, foram muitos os obstáculos enfrentados até aqui e sem vocês não teria conseguido.

RESUMO

A pesquisa emergiu do Projeto de Iniciação Científica que teve como objetivo geral avaliar o Fórum Estadual de Turismo (FORETUR) e o Conselho Municipal de Turismo de Penedo (COMTUR) de acordo com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Especificamente, o Plano de Trabalho teve ênfase na instância de nível municipal, que tem a função de planejar e monitorar de forma consultiva e deliberativa o turismo no município de Penedo, de modo a fomentar a atividade turística por meio de discussões e proposições de ações, diretrizes e políticas públicas. Os objetivos específicos envolveram identificar ações de planejamento do COMTUR referente à criação e implementação de planos de desenvolvimento do turismo e de marketing e verificar a potencialidade do Conselho em influenciar a criação de roteiros turísticos; de modo a investigar o cumprimento das diretrizes do PRT em nível municipal. A metodologia utilizada está ancorada nas especificidades da pesquisa em avaliação de políticas públicas, da qual se utilizou o critério de resultados por meio da eficácia, baseada no estabelecimento de indicadores previamente escolhidos, que compara o proposto com o executado. Com relação às técnicas, foram utilizadas a pesquisa documental com maior ênfase nas atas e documentos produzidos pelo COMTUR; pesquisa de campo com realização de entrevistas semiestruturadas com os membros do COMTUR e observação não participante e assistemática nas reuniões do Conselho. De acordo com os resultados, o Plano de Desenvolvimento do Turismo – Plano de Diretrizes Estratégicas – foi elaborado e parcialmente implementado até o momento. Durante a pesquisa, não identificamos a elaboração de roteiros turísticos em âmbito municipal, somente estadual, o que faz com que o grau de eficácia nesse indicador seja baixo. O município não possui plano de marketing, logo não foi possível apontar os mecanismos e métodos utilizados. Além disso, identificamos por meio da pesquisa que o grau do indicador sobre a sistematização de informações da evolução do turismo é baixo, pois a coleta é realizada somente quando necessário. Verificamos que o desempenho do COMTUR não é suficiente, no que se refere à execução, implementação e organização das ações. Há uma ausência na participação da comunidade, ausência de comprometimento de alguns conselheiros com as reuniões e discussão das políticas públicas.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Turismo de Penedo. Programa de Regionalização do Turismo. Avaliação. Penedo-AL.

ABSTRACT

The research emerged from the Scientific Initiation Project which had as its general objective to evaluate the State Tourism Forum (FORETUR) and the Penedo Municipal Tourism Council (COMTUR) according to the guidelines of the Tourism Regionalization Program (PRT). Specifically, the Work Plan focused on the municipal level, which has the function of consultatively and deliberately planning and monitoring tourism in the municipality of Penedo, in order to foster tourism through discussions and propositions of actions, guidelines and public policies. The specific objectives involved identifying COMTUR planning actions regarding the creation and implementation of tourism development and marketing plans and verifying the Council's potential to influence the creation of tourist itineraries; to investigate compliance with the PRT guidelines at the municipal level. The methodology used is based on the specificities of the research in public policy evaluation, which used the results criterion through effectiveness, based on the establishment of previously chosen indicators, which compares the proposed with the executed one. Regarding the techniques, documentary research was used with greater emphasis on the minutes and documents produced by COMTUR; field research with semi-structured interviews with members of COMTUR and non-participant and unsystematic observation at Council meetings. According to the results, the Tourism Development Plan – Strategic Guidelines Plan – has been prepared and partially implemented so far. During the research, we did not identify the elaboration of tourist itineraries at the municipal, only state level which makes the effectiveness in this indicator is low. The municipality has no marketing plan, so it was not possible to point out the mechanisms and methods used. In addition, we identified through research that the degree of the indicator on the systematization of information on tourism evolution is low, since the collection is performed only when necessary. We have found that the performance of COMTUR is not sufficient as regards the execution, implementation and organization of actions. There is an absence of community participation, lack of commitment by some counselors to meetings and discussion of public policy.

Keywords: Municipal Council of Tourism of Penedo. Tourism Regionalization Program. Evaluation. Penedo-AL.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
FORETUR	Fórum Estadual de Turismo
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
INVTUR	Inventário da Oferta Turística
MTur	Ministério do Turismo
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PNT	Plano Nacional do Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDETUR	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SEDETUR/Penedo	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEPLANC	Secretaria de Planejamento, Indústria, Comércio e Meio Ambiente
SINDILOJAS	Sindicato do Comércio Varejista de Penedo
UFAL	Universidade Federal de Alagoas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Objetivos	10
1.2 Metodologia da Pesquisa	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
2.1 Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas	14
2.2 Programa de Regionalização do Turismo	16
2.3 Instâncias de Governanças	17
2.4 O COMTUR e Documentos Referentes ao Planejamento do Turismo de Penedo .	19
3 RESULTADOS E DISCUSSÕES	22
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS	30
APÊNDICES	32

1 INTRODUÇÃO

O turismo ganhou destaque no Brasil a partir da criação do Ministério do Turismo (MTur), no ano de 2003, mudando o modo estrutural da organização da gestão pública do setor no país. Nesse contexto, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) foi lançado em 2004 com a proposta de regionalizar e descentralizar a gestão da atividade turística, utilizando como uma das principais diretrizes o planejamento participativo, em articulação com os estados e municípios brasileiros, por meio das instâncias de governança que deveriam existir em todos os níveis de gestão, com a finalidade de conduzir o desenvolvimento turístico dos municípios contemplados pelo programa, descentralizando o processo. O PRT tem a proposta de coordenar o território de forma participativa, de modo a promover impactos socioeconômicos positivos por meio do planejamento da atividade turística. A institucionalização das instâncias de governança deveria promover a coordenação e discussão com maior propriedade das necessidades das regiões no processo de desenvolvimento do turismo.

Este Trabalho de Conclusão de Curso é fruto da iniciação científica PIBIC/UFAL em que seu objetivo foi avaliar o Fórum Estadual de Turismo de Alagoas (FORETUR) e o Conselho Municipal de Turismo de Penedo (COMTUR) de acordo com as diretrizes do PRT, no qual analisou o funcionamento das instâncias de governança e verificou o funcionamento e implementação do planejamento da atividade turística municipal e estadual. Deste modo, o FORETUR se destaca por ser um órgão de maior representação turística no estado de Alagoas, no que condiz as diretrizes do PRT. O COMTUR Penedo por ser instância de nível municipal no qual a cidade é matriz da pesquisa. Esta pesquisa justifica-se por não existir publicações sobre este estudo no estado, visto ser de relevante interesse para sociedade e demais pesquisadores da área.

A partir desse cenário mais amplo, a presente pesquisa se direciona ao Desempenho do Conselho Municipal de Turismo de Penedo (COMTUR) com o intuito de avaliar suas ações e a implementação das diretrizes do PRT no âmbito municipal.

O COMTUR/Penedo foi criado em 23 de dezembro de 2014 pela Lei Municipal de nº 1.514/2014 no qual teve seu Projeto de Lei sancionado durante plenária na Câmara de Vereadores, o que norteia seu regimento interno. O Conselho possui participação paritária entre seus membros e foi formado por um grupo de pessoas representantes que inclui poder público, sociedade civil e empresários do setor turístico. O órgão tem o objetivo de planejar, orientar e promover o desenvolvimento turístico de forma sustentável em âmbito municipal, por meio de

diretrizes que são propostas e executadas pelo COMTUR, tendo caráter consultivo e deliberativo. Desta forma, esta pesquisa buscou responder a seguinte questão: De que forma o COMTUR implementa as diretrizes do PRT no município de Penedo-AL?

A proposta de avaliar políticas públicas de turismo no interior de Alagoas, especificamente na cidade de Penedo, se dá com o objetivo de identificar quais as ações de planejamento de médio e longo prazo foram propostas pelo COMTUR Penedo, no contexto da regionalização do turismo, sobretudo no que se refere a planos de desenvolvimento do turismo e de marketing; objetiva-se, ainda, identificar quais as ações foram criadas ou estão sendo implementadas, e investigar se a implementação do PRT em Alagoas tem permitido a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Penedo maiores condições de sistematizar informações sobre a evolução do turismo no município.

Desse modo, o objetivo geral desta pesquisa é investigar o Desempenho do Conselho Municipal de Turismo de Penedo, no contexto do PRT, fazendo comparações com as diretrizes do programa e sua eficácia na execução das ações no município. Foram levantados e mensurados dados avaliativos de acordo com os objetivos elencados durante os últimos anos, a partir de 2004, identificando quais as ações de planejamento de médio e longo prazo foram propostas e executadas.

Levando isso em consideração, serão apresentados o desempenho do COMTUR Penedo em suas estratégias de desenvolvimento e planejamento da atividade turística. Tal conselho tem por finalidade buscar a promoção de resultados positivos, minimizando os entraves no desenvolvimento da atividade turística.

1.1 Objetivos

GERAL:

- Avaliar o Desempenho do Conselho Municipal de Turismo de Penedo (COMTUR) de acordo com as diretrizes do PRT.

ESPECÍFICOS:

- Identificar quais as ações de planejamento de longo prazo foram propostas pelo COMTUR no contexto da regionalização do turismo, sobretudo, no que se refere aos planos de desenvolvimento do turismo e de marketing de Penedo;
- Verificar qual a potencialidade do COMTUR para influenciar a criação de roteiros turísticos ou projetos coletivos no município;
- Identificar quais as ações criadas foram ou estão sendo implementadas;
- Investigar se a implementação do PRT, em Alagoas, tem permitido, à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Penedo, maiores condições de sistematizar informações sobre a evolução do turismo no município.

1.2 Metodologia da Pesquisa

Para o desenvolvimento dessa pesquisa, utilizou-se técnicas em avaliação de políticas públicas. A partir disso, se estabeleceu critérios de eficácia no cumprimento dos resultados esperados. Nesse caso, ressaltamos que foram utilizadas técnicas diversas, tais como as entrevistas semiestruturadas com alguns atores membros do COMTUR; observação não participante e assistemática em reuniões da instância; pesquisa bibliográfica e documental.

De modo detalhado, as técnicas aplicadas obedecem a seguinte ordem: 1- Revisão da Literatura, sobre: conceitos e características das políticas públicas de turismo e da avaliação de políticas públicas; políticas públicas de turismo no Brasil; Programa de Regionalização do Turismo no Brasil e instâncias de governança; 2- Pesquisa documental, em âmbito nacional, por meio dos documentos oficiais do Programa produzidos pelo MTur, sobretudo, aqueles relacionados ao que se entende por instâncias de governança; em âmbito estadual, na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDETUR) e em âmbito municipal, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Penedo; 3- Pesquisa de Campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas com 5 (cinco) atores-chave, que foram escolhidos por meio de uma amostra intencional, na qual os entrevistados são selecionados em virtude de destacarem-se diante de algum aspecto a ser pesquisado, isto é, membros ou ex-membros que fazem ou fizeram parte do COMTUR que possuam informações relevantes sobre o recorte temporal estudado.

Inicialmente, houve dificuldades no acesso às atas do COMTUR Penedo devido a impasses da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, à qual foram feitas diversas solicitações e as justificativas obtidas foram os empecilhos da gestão ou questões referentes ao pouco tempo disponível para organizar a documentação. As atas foram entregues por partes, num primeiro momento foram disponibilizadas atas impressas com apenas alguns meses do ano de 2018 (8 atas ao total), entregues no dia 16 de abril do ano 2019. Logo após, no dia 24 de maio, foram enviadas via e-mail as demais atas, correspondentes aos anos de 2015 (com 5 atas) e 2016 (com apenas 2 atas). As atas do ano 2017 não foram disponibilizadas e não houve justificativa dos motivos.

Também foi utilizada a técnica de entrevista semiestruturada que, segundo Minayo (2011), combina perguntas fechadas e abertas, o que faz com que o entrevistado tenha maior liberdade para falar. Essa técnica foi escolhida devido a maior flexibilidade que permite ao pesquisador, já que não utiliza questões puramente fechadas, dando oportunidade de se aprofundar nas problemáticas que porventura apareçam nas entrevistas e que sejam interessantes de serem esclarecidas. Para Minayo (2011), existem alguns dados nas entrevistas que só são obtidos mediante diálogo com o indivíduo entrevistado e são resultados da reflexão dos próprios sujeitos sobre a sua realidade, propiciado por meio da interação social pesquisador-pesquisado. Flick (2009) acrescenta que a utilização da entrevista permite apresentar triangulação com diferentes métodos.

No levantamento dos dados em campo, foram entrevistados (5) membros/atores-chave do COMTUR Penedo, por meio de um roteiro com perguntas referentes ao Desempenho do Conselho Municipal durante os últimos anos. Essas entrevistas foram analisadas e comparadas com os indicadores avaliativos. As instituições participantes das entrevistas foram: 1- Sindicato do Comércio Varejista de Penedo (SINDILOJAS); 2- Rede Caminhos do São Francisco; 3- Universidade Federal de Alagoas - UFAL; 4- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Penedo (SEBRAE) e 5- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo.

Após a coleta, todos os dados foram mensurados, analisados e avaliados com base nos indicadores da pesquisa, na qual foi utilizada uma síntese da matriz avaliativa proposta por Lima (2017) na avaliação do PRT no Rio Grande do Norte. Foram usados os indicadores referentes ao Desempenho de instâncias de governança, que no caso dessa pesquisa é o Conselho Municipal de Turismo de Penedo. Na tabela a seguir estão os indicadores usados e os graus de eficácia que foram considerados:

Quadro 01 – Indicadores de eficácia

Indicadores	Graus de realização
Elaboração, implementação e avaliação de plano de desenvolvimento do turismo.	Alto: Elaborado, implementado e avaliado.
	Médio: Elaborado e implementado.
	Baixo: Elaborado.
	Ineficaz: Não elaborado.
Elaboração, implementação e avaliação de roteiros ou outros projetos coletivos.	Alto: A partir de dois roteiros turísticos ou outros projetos coletivos elaborados, implementados e avaliados.
	Médio: 1) A partir de um roteiro turístico ou outros projetos coletivos elaborados, implementados e avaliados. Ou 2) A partir de dois roteiros turísticos ou dois projetos coletivos elaborados e implementados.
	Baixo: 1) A partir de um roteiro turístico ou um projeto coletivo elaborado e implementado. Ou 2) Roteiros turísticos ou outros projetos coletivos (qualquer quantidade) apenas elaborados.
	Ineficaz: Não há roteiros, nem outros projetos coletivos elaborados.
Elaboração, implementação e avaliação do plano de marketing ou utilização de outros mecanismos de marketing.	Alto: Plano de Marketing elaborado, implementado e avaliado
	Médio: Plano de Marketing elaborado e implementado.
	Baixo: 1) Plano de Marketing elaborado. Ou 2) Utilização de mecanismos de marketing diversos.
	Ineficaz: Não há plano, nem utilização de mecanismos de marketing.
Sistematização de informações sobre evolução do turismo.	Alto: Coleta e armazenamento dos dados de forma contínua.
	Médio: Coleta e armazenamento dos dados de forma esporádica.
	Baixo: Coleta e armazenamento de dados quando necessário.
	Ineficaz: Não há coleta e armazenamento de dados.

Fonte: Lima (2017)

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas

As políticas públicas são instrumentos de intervenção social, formadas com a participação de determinados atores, setor público e privado. Os conceitos abordados sobre as políticas públicas e seu ciclo auxiliam na análise dos documentos, que indicam diretrizes para aferir resultados relevantes das políticas, permitindo um olhar crítico nas discussões e investigações sobre a relevância de sua implementação:

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 25).

As inter-relações das políticas públicas agregam interesses de diversas áreas de pesquisa que se interligam e permitem analisar o desempenho das diretrizes e objetivos. Para caracterizar uma região ou lugar turístico é necessário um estudo de reconhecimento social, cultural e sustentável respeitando as peculiaridades de cada município, assim a implementação das políticas públicas será eficaz e terá maior visibilidade no seu desempenho.

A Lei nº 11.771/ 2008 define as normas da Política Nacional do Turismo (PNT), que determina o planejamento e o desenvolvimento do setor turístico no Brasil. Por meio dessa Lei, o governo federal menciona todas as diretrizes para a execução dos planos, programas e projetos, com o intuito de fomentar o setor. É importante mencionar que o primeiro Plano Nacional do Turismo, de fato executado, foi elaborado em 2003, antes da lei nacional do turismo ser sancionada, o que talvez faça repensar sobre o mecanismo usado no plano, elaborado sem arcabouço normativo no qual pudesse se basear.

Os documentos das políticas públicas de turismo no Brasil auxiliam na implementação e desenvolvimento de suas diretrizes. No caso do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) tem-se, por exemplo, os cadernos do programa, como o referente à instâncias de governança, sobre a categorização dos municípios e as diretrizes gerais, além de ser uma referência o próprio Plano Nacional do Turismo.

Uma das formas de se analisar políticas públicas é por meio do Ciclo das Políticas Públicas que tem início com a etapa chamada de “Agenda das Políticas Públicas”, que inclui as temáticas para a elaboração das políticas públicas a serem aprovadas. Com isso, é possível

visualizar as fases das políticas públicas e sua aplicabilidade para o estudo dos programas de turismo em Alagoas. O ciclo pode ser entendido dentro dos modelos de análise das políticas públicas:

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 29).

O ciclo das políticas públicas é um processo de organização das reflexões de modo que seja possível analisar as fases da política, da concepção até a avaliação, sendo essa última fase a que mais interessa a essa pesquisa.

A avaliação das políticas é um instrumento primordial no campo de resultados das políticas públicas, em que busca-se verificar o cumprimento das diretrizes implementadas, os critérios de avaliação utilizados e os tipos de avaliação, sendo eles: “[...] avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas [...]” (ARRETCHE, 1998, p. 8) sendo possível, por meio dessa análise, verificar o desempenho satisfatório, ou não, das políticas públicas. A avaliação tem o objetivo de verificar o desempenho das políticas públicas, se elas estão sendo cumpridas de acordo com os objetivos propostos, para que venham a ser repensadas e se realize mudanças no que não esteja de acordo com o estabelecido inicialmente.

Elas são trabalhadas seguindo “[...] objetivos de conhecimento: levantadas certas hipóteses, pesquisa-se um dado programa para conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção.” (DRAIBE, 2001, p. 17). As avaliações fazem comparações que possibilitam identificar se seus resultados são positivos ou negativos. Se a implementação da política ocorreu de forma esperada, isso não significa que foi “um sucesso” ou que foi suficiente para resolver tal “problema”, a aplicação e cumprimento das diretrizes não correspondem ao fato de que os resultados foram alcançados de imediato. Alguns demandam mais tempo, ou seja, para que seus resultados sejam verificados, em longo prazo, é preciso uma avaliação detalhada: “Desempenho ou resultados de um dado programa são aferidos por meio de indicadores que medem os graus, as quantidades e os níveis de qualidade com que as metas programáticas foram cumpridas” (DRAIBE, 2001, p. 22) Nesse caso, o resultado final da avaliação é composto por impactos positivos e negativos. Destaca-se que “[...] a criação e fortalecimento de instituições e agências independentes capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas é crescentemente uma necessidade para o bom governo” (ARRETCHE, 1998, p. 8). O produto final da avaliação é obtido por meio de técnicas e métodos avaliativos.

2.2 Programa de Regionalização do Turismo

Com a criação do Ministério do Turismo em 2003 foram elaborados, além do Plano Nacional do Turismo, programas para acelerar o desenvolvimento turístico no país, com foco no âmbito regional. O Programa de Regionalização do Turismo, amparado posteriormente pela Política Nacional do Turismo, propôs diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do turismo nas regiões brasileiras de forma a descentralizar a gestão do turismo no país. O Programa possui, segundo Lima (2017), três fases desde a sua concepção:

- 1ª Fase: Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, 2004 e módulos operacionais lançados em 2007;
- 2ª Fase: Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, iniciada em 2010 e finalizada em 2012;
- 3ª Fase: Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes, 2013.

De acordo com algumas informações levantadas a respeito da implementação do Programa de Regionalização do Turismo no estado de Alagoas, observa-se que as diretrizes do PRT não têm sido eficazes no estado, pois se verifica que não ocorrem reuniões estaduais periódicas para indicar o progresso das diretrizes, dificultando o acompanhamento dos municípios. As reuniões do Fórum Estadual de Turismo não aconteceram no período de execução dessa pesquisa, o que dificulta o elo que essa instância deve estabelecer com outras que existem no estado. Nesse contexto, destaca-se o papel que os interlocutores assumem como um elo entre os níveis de gestão:

Os interlocutores do Programa têm como missão o acompanhamento do ciclo de gestão do Programa – planejamento, ação executiva, acompanhamento, avaliação de processos e resultados – atuando articulados na Rede Nacional de Regionalização, fonte de inovação, intercâmbio, criatividade e diversidade cultural. (BRASIL, 2013, p. 25).

A articulação e implementação das diretrizes do PRT são de extrema importância para o desenvolvimento do turismo nos estados e municípios das regiões brasileiras, pois o seu principal objetivo é “[...] apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no País, de forma regionalizada e descentralizada.” (BRASIL, 2013, p. 24). Desse modo, são necessárias reuniões periódicas nas instâncias de governança do estado para o encaminhamento e acompanhamento de atividades que devem dinamizar o turismo. Alguns dos documentos essenciais a serem seguidos para o sucesso das instâncias são o Plano Nacional de Turismo, que tem o objetivo de

qualificar os destinos por meio de metas e diretrizes pensadas para a implementação no período de 4 anos e as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo.

Foram analisadas as fases do Programa de Regionalização do Turismo e identificadas algumas mudanças na concepção de desenvolvimento entre as diretrizes de 2004, com o lançamento dos primeiros cadernos do PRT, e em 2013, com reformulações de alguns aspectos referentes ao programa.

O ano de 2013 inicia-se com a realização de uma consulta pública, possibilitando a participação ativa da sociedade na construção dessa política pública de turismo do País. Concomitantemente, estreitam-se as articulações entre as entidades que compõem o Sistema Nacional de Turismo, como forma de interagir para consolidar as estratégias do Programa, especialmente com a Câmara Temática de Regionalização, Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e Conselho Nacional de Turismo. (BRASIL, 2013, p. 20).

A partir dessa mudança, a sociedade se integra às políticas públicas do turismo, que passam a contribuir coletivamente na criação de suas diretrizes, por meio de Fóruns e Conselhos de Turismo, formando pensamentos de forma ordenada conforme as demandas. Com base nas análises, verifica-se que para que haja expansão e mudanças por meio do PRT, deve-se ampliar a integração dos municípios de forma regional para que futuramente novos empreendimentos venham a ser instalados e possam atuar em conjunto com sociedade e destinos.

Com relação a isso, em sua maioria, os programas públicos de turismo são implantados de modo a fomentar o empreendedorismo na região nordeste para a captação de recursos financeiros, a fim de incentivar empreendimentos turístico/hoteleiros ou com investimentos em infraestrutura básica urbana nos locais com maior potencialidade de fluxo turístico. As diretrizes do PRT 2013, além dos direcionamentos já estabelecidos anteriormente, de descentralizar e regionalizar o turismo no país, traz estratégias para o fomento da atividade turística por meio da definição da categorização dos destinos; integralização e fortalecimento das instâncias de governança; viabilizar a qualificação profissional; identificar a infraestrutura estadual, regional, municipal e suas necessidades; o incentivo a promoção, comercialização do turismo e entre outros.

2.3 Instâncias de Governanças

A instância de governança é uma organização que fomenta o processo de planejamento e implementação de ações voltadas à atividade turística.

Instância de Governança Regional, no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, é uma organização representativa do poder público, do setor privado e da sociedade civil organizada dos municípios que compõem as regiões turísticas. Pode ser um conselho, fórum, comitê, associação etc. (BRASIL, 2007, p. 37).

O formato da instância é definido de acordo com a região ou município turístico. Desse modo, o município de Penedo/AL definiu como instância de governança o Conselho Municipal de Turismo. Sobre as instâncias, menciona-se a importância desse canal em virtude da necessidade da:

[...] formação de grupos de discussão, que envolvam atores municipais, públicos e privados, como o exemplo do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) ou o Grupo Gestor, que atua a nível municipal, discutindo e trabalhando ações organizacionais para os destinos [...] (GOMES, 2015, p. 112).

O COMTUR/Penedo é uma instância municipal regida pela Lei Municipal nº 1.514 de dezembro de 2014 e refere-se à formação de um grupo gestor de representantes que inclui poder público, sociedade civil e empresários do setor turístico, com participação paritária. Gohn (2011, p. 39) menciona que o conselho: “É um espaço para o debate, face a face, dos problemas coletivos da sociedade, diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito”. O conselho tem o intuito de promover, orientar e monitorar a atividade turística e tem a característica de poder ser consultivo e deliberativo.

Seu papel é coordenar o Programa de Regionalização do Turismo em âmbito regional. Dessa forma, cria-se uma rede de relacionamentos em todo o País, capaz de promover a atividade turística brasileira, integrando o setor público, a iniciativa privada e o terceiro setor. (BRASIL, 2007, p. 62).

O COMTUR/Penedo é composto, em sua maior parte, por membros do setor público que não possuem, em sua maioria, qualificações específicas no turismo. A diretoria executiva desse conselho possui a seguinte composição: presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretário, primeiro e segundo tesoureiro.

Com relação à participação da comunidade local, o COMTUR possui um número restrito em suas plenárias. Quanto a isso, considera-se que para o planejamento e desenvolvimento turístico acontecer, deve-se envolver o maior número de pessoas possível. Abreu e Costa (2014, p. 10-11) mencionam que:

[...] o planejamento participativo é uma ferramenta de gestão democrática, centralizada nas decisões compartilhadas pelos atores da cadeia produtiva do turismo, conduzida pelo poder público, mas com participação ativa da iniciativa privada, terceiro setor e comunidade.

É necessário mobilizar e sensibilizar os atores e comunidade das regiões turísticas sobre a implementação do PRT e a importância da sua participação no processo de planejamento da atividade turística.

2.4 O COMTUR e Documentos Referentes ao Planejamento do Turismo de Penedo

Alguns documentos referentes ao setor turístico da cidade de Penedo/AL foram desenvolvidos por meio da Secretaria de Planejamento, Indústria, Comércio e Meio Ambiente (SEPLANC), COMTUR, empresas de consultoria e/ou Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, dentre eles destaca-se:

- Plano Diretor Participativo;
- Plano de Diretrizes Estratégicas para o Turismo;
- Inventário Turístico Municipal.

O Plano Diretor Participativo da Cidade de Penedo foi elaborado em 2007 pela Secretaria de Planejamento, Indústria, Comércio e Meio Ambiente (SEPLANC) durante a primeira gestão do Prefeito Marcius Beltrão (2005/2008). Esse documento é um instrumento básico para o desenvolvimento territorial do município composto por diretrizes que auxiliam no direcionamento físico, econômico e social. O documento é base no ordenamento e regulamentação do planejamento das cidades, além de demonstrar como serão executadas as ações que irão desenvolver e nortear a prática da atividade turística local, identificando também redes urbanas, telecomunicações, abastecimento de água e demais ações. As cidades que possuem acima de 20 mil habitantes são obrigadas pelo Estatuto das Cidades, que regulamenta a Política Urbana sob a Lei nº 10.257/2001, a elaborar o Plano Diretor com a participação da sociedade. A referida Lei aponta em seu Artigo 40, inciso nº 3, que o Plano Diretor deve ser revisto a cada 10 anos.

O Plano Diretor é de fundamental importância para o turismo local, pois o mesmo é indispensável ao planejamento, desenvolvimento e organização das áreas urbanas. O Plano Diretor de Penedo deixa a desejar nos aspectos de atualização de suas diretrizes, o que pode gerar improbidade administrativa por parte da gestão municipal.

Outro documento analisado na pesquisa, o Plano de Diretrizes Estratégicas para o Turismo do Município de Penedo-Alagoas 2015/2020, foi elaborado pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Indústria comércio, Meio Ambiente, Ciência e

Tecnologia (atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo), durante a terceira gestão atual do prefeito Marcius Beltrão (2017/2020). Segundo o plano, seu objetivo é desenvolver a atividade turística de forma participativa e sustentável, gerando empregos diretos, aumentando o tempo de permanência do turista, fomentando a cultura e o empreendedorismo, objetivando trazer, por meio do turismo, infraestrutura de qualidade para os moradores e turistas.

O último documento analisado, o Inventário Turístico Municipal de Penedo, foi elaborado em 2011 pela então Secretaria de Cultura e Turismo, durante a gestão municipal do então vice-prefeito Israel Saldanha (2009/2012) no qual assume a prefeitura no dia 02 de abril de 2010 após a renúncia de Alexandre Toledo. O Inventário Turístico tem o objetivo de levantar, identificar, registrar equipamentos turísticos, estruturar e apoiar o planejamento, gestão e promoção do turismo do município. Esse inventário de Penedo necessita de atualização em seus dados, devido ao longo período de tempo da sua elaboração. No momento, o documento encontra-se em processo de atualização, porém não se encontra publicado. O inventário da Oferta Turística – INVTUR do MTur indica que o inventário turístico deve ser atualizado de 2 em 2 anos em virtude dos progressos das cidades.

É possível identificar alguns entraves nos instrumentos de planejamento citados, principalmente falta de atualização e/ou não uso, falta de execução e monitoramento, descumprimento do prazo para a execução das ações do Plano de Diretrizes Estratégicas, mudanças de gestão municipal, ausência de informações referente ao turismo na formação das pastas das secretarias municipais e o excessivo número de pastas dentro de uma única secretaria. Verifica-se, ainda, uma ausência de ligação do município com o estado, já que falta coordenação regional do estado, utilização das diretrizes do PRT e integração das instâncias de governança. Outro fato se dá pelo método utilizado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo do estado na divulgação de suas ações: “Divulgação das ações - A SETUR já divulga as ações através do informativo que é distribuído online para as prefeituras, empresários e todos que estão ligados à atividade.” (PENEDO (AL), 2015, p. 20).

O Plano de Diretrizes Municipal aponta nitidamente o método de divulgação das ações do SEDETUR/AL. Nota-se por meio do plano que as ações elaboradas pela secretaria do estado são repassadas ao município de Penedo sem a participação do gestor municipal responsável. As reuniões das Instâncias de Governança do estado de Alagoas não acontecem de forma periódica. Além disso, os critérios impostos nas diretrizes do PRT não são seguidos. É possível notar que o maior órgão responsável em executar e monitorar o processo de comunicação e cumprimento desse programa não funciona de acordo com o PRT.

As diretrizes e o andamento das políticas públicas estaduais devem ser repassadas periodicamente, por meio de reuniões do FORETUR e demais estratégias de comunicação e troca de informação entre secretaria de estado e representantes municipais, de modo que reaproxime diálogos entre os municípios, fomentando o turismo regional no estado. Com isso, ratifica-se a importância de avaliar o processo de implementação das políticas públicas de turismo, para identificar as necessidades de melhorias.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

De maneira geral, o plano de trabalho está de acordo com os dados levantados durante a pesquisa. Sobre a implementação do Programa de Regionalização do Turismo no estado de Alagoas, observa-se que as diretrizes do PRT não têm sido eficazes no estado, assim como também não há a implementação do Plano Estadual de Turismo.

A indisponibilidade de acesso à algumas atas impossibilita a análise detalhada dos impasses referentes ao acompanhamento, implementação e desempenho das ações criadas e implementadas pelo COMTUR no decorrer dos últimos anos, o que interferiu no objetivo final da pesquisa. Além disso, as atas possuem problemas estruturais em sua maioria, com ausência de pautas centrais das reuniões, ausência de detalhamento das ações discutidas e formas de divulgação das plenárias. E, somado a isso, algumas atas não apresentam os membros participantes da reunião e possuem problemas de elaboração, com erros ortográficos e de digitação.

Foi observado que há dificuldades do conselho em solucionar problemas apontados pelo setor privado, prolongando tal processo por meses, o que acaba desmotivando esse segmento a participar das plenárias a longo prazo.

A partir da análise, verificou-se que em 2015 foram discutidos, inicialmente a formação da diretoria do COMTUR; elaboração e aprovação do regimento interno (pelos membros); calendário de reunião e foi decidido o horário das plenárias (pela manhã). Ao analisar as atas de 2018, os meses de março, abril, junho, julho, agosto, setembro (2 atas) e outubro, observou-se que há ausência dos representantes nas plenárias do conselho, o que dificulta a discussão e elaboração das ações, sendo algumas de suas reuniões finalizadas por falta de quórum (meses de março, junho e julho), com somente 4 ou 3 representantes presentes. Segundo a análise das atas, no dia 14 de agosto de 2018 é implantada a nova estratégia de horários das reuniões, com a proposta de realizar as plenárias no horário noturno e em rodízio em alguns estabelecimentos de restauração, hotéis e demais entidades participantes, com o objetivo de captar um maior número de membros nas plenárias, a fim de discutir de forma efetiva os referidos entraves do conselho. A nova estratégia obteve um melhor resultado com participação de 10 representantes do conselho em sua primeira reunião realizada no horário noturno.

Ao iniciar o processo de entrevistas, foi direcionado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo questionamentos sobre o nome oficial documentado da secretaria pertencente a pasta do Turismo, logo o secretário em exercício informou durante a entrevista

que legalmente a nomenclatura é “Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia”, no entanto, entre os anos de 2014/2015, houveram mudanças na pasta dessa secretaria, com alteração da nomenclatura por meio de uma nova portaria para “Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo”, respondendo pelas ações do turismo até o momento.

Todos os membros do COMTUR entrevistados confirmam possuir ampla percepção da importância do Conselho Municipal de Turismo para a cidade de Penedo. Relatam que o COMTUR é um fórum para discutir as necessidades do desenvolvimento no setor do turismo, no qual identificam as potencialidades da região, mobilizam os empreendedores/empresários, cobram do poder público e privado, compartilham anseios, ideias e experiências.

O representante do SINDILOJAS ainda ressalta “[...] possuir representantes das comunidades, sociedade civil organizada e dos órgãos públicos nas plenárias [...]”. Com relação à avaliação do COMTUR, alguns dos membros conselheiros entrevistados destacam de forma positiva o desempenho do conselho nos últimos anos. O representante da Rede Caminhos do São Francisco relata: “Penedo conseguiu avançar bastante, eu não acreditava muito, é tanto que não participava, eu não sabia da importância do COMTUR”. Por outro lado, um dos entrevistados expõe que a ideia de mobilizar os diversos atores componentes do conselho ainda é pouco assimilada pelo grupo, alguns participantes são mais ativos, outros pouco se envolvem. O representante do SEBRAE diz não ter resultados concretos para avaliar por seu pouco tempo de atuação no conselho, mas afirma: “[...] o COMTUR é atuante e participativo dentro do que é provocado [...]”. Por meio das perguntas, foi observado que as ações do COMTUR não são executadas de forma ativa como destacam os entrevistados, ao ponto de não saberem identificar quais ações estão sendo executadas e quais estão em processo de andamento, visto também não haver repasse dos resultados conquistados durante as plenárias do conselho.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo afirma conhecer o processo de regionalização, mas não concorda com a aplicação do mesmo, pois declara que esse processo deve ser realizado com todas as regiões em conjunto, ou seja, o entrevistado desconhece os objetivos do PRT. Somente o representante da Rede Caminhos do São Francisco afirma que a cidade iniciou o processo de envolvimento com o PRT a partir do dia 12 março de 2019, com as documentações do mapa turístico 2019 e processo de criação da instância de governança da região.

A partir deste parágrafo será abordado os indicadores de avaliação do COMTUR, especificamente com relação ao seu desempenho, como já mencionado anteriormente. O Plano de Desenvolvimento do Turismo de Penedo – chamado “Plano de Diretrizes Estratégicas” foi

elaborado e implementado, possuindo o grau de eficácia médio. Ao analisar o Plano de Diretrizes Estratégicas é possível notar que ele está sendo implementado parcialmente. Na reunião do COMTUR do mês de maio de 2019, foram abordadas as ações executadas e as não executadas do Plano e cobradas pelo diretor presidente do conselho as ações pendentes que devem ser realizadas pelos demais representantes/entidades. O Plano de Diretrizes Estratégicas contém o total de 38 ações, sendo que 16 ações foram executadas e 22 estão em processo de andamento.

Os pontos considerados negativos, em um diagnóstico realizado, foram minimizados em virtude da implementação de algumas ações, como exemplos: limpeza e conservação do centro histórico, ordenamento do trânsito (estacionamento; pontos de moto táxi e táxi; desvio; carga e descarga), sinalização e recuperação das vias de acesso, recuperação da sinalização turística da cidade, capacitação da gestão dos meios de hospedagem/restaurantes, definição de horários de funcionamento dos equipamentos e atrativos turísticos, criação de calendário de eventos (ainda não finalizado e implantado) e implantação de asfalto. Alguns aspectos, como: melhoria dos transportes, implantação do centro de atendimento ao turista, iluminação nos pontos turísticos, construção de local para realização de eventos de grande porte, hotel escola, elaboração de plano de marketing turístico, definição e criação do produto, site específico para o turismo, editais de incentivo à produção cultural, envolvimento da comunidade na estrutura do turismo e monitoramento, planejamento e governança para integração das ações, ainda não foram executados.

O Plano possui ações que não são de responsabilidade das secretarias municipais e/ou prefeitura, sendo responsabilidade de entidades vinculadas ao conselho, como exemplos: SEBRAE, SENAC, SEDETUR/AL, UFAL, IFAL e outros órgãos/secretarias que dificultam o processo de execução e finalização do plano. Além disso, o Plano possui problemas estruturais referentes a sua elaboração; erros de digitação e ortográficos, que dificultam o seu entendimento; ações sem descrições da metodologia aplicada e sem períodos de execução estipulados.

De acordo com a análise das atas de 2015, foi possível constatar a discussão da metodologia de acompanhamento das ações do Plano de Diretrizes Estratégicas e as entidades responsáveis por cada ação do plano. Além disso, foi observado que nos meses de maio, junho, julho e agosto houveram discussões nas plenárias do conselho. Houve cobranças realizadas ao prefeito e demais entidades públicas e privadas para o cumprimento das ações do Plano de Diretrizes Estratégicas, discutido a ausência de membros nas plenárias e complicações, reuniões com empresários do trade turístico e líderes culturais, divulgação do Plano na rádio local e

capacitações para os conselheiros. Destaca-se que não há participação da comunidade local nas plenárias e a necessidade de uma discussão com a população sobre essas ações.

Ao analisar as atas de 2018, foram identificadas outras demandas que foram executadas para o aperfeiçoamento do COMTUR, como: oficina de reformulação do Plano de Diretrizes Estratégicas, adequação nas datas de finalização das ações e solicitação de elaboração do projeto piloto pelo SEBRAE.

Os entrevistados relataram sobre a importância e impasses do Plano de Diretrizes Estratégicas, o representante da UFAL mencionou: “[...] a elaboração e implementação do Plano de Diretrizes Estratégicas ganhou visibilidade na cidade”. As principais ações realizadas pelo COMTUR, segundo o representante do SINDILOJAS, são “[...] todas as ações que estão dentro do Plano de Diretrizes Estratégicas [que] são as mais importantes”. O representante da UFAL afirma que “[...] essas ações foram discutidas para alcançar caminhos de fortalecimento da cultura local e do sentimento de pertencimento junto ao patrimônio histórico-cultural [...]”, e faz uma crítica sobre a implementação: “[...] não observo ações que efetivamente busquem envolver a população no processo de construção do produto turístico local.”

Dessas ações já foram implementadas, segundo o representante da Rede Caminhos do São Francisco e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo: melhorias no trânsito; horários de coleta do lixo; capacitação; e festival gastronômico. A maioria dos membros entrevistados afirmam não saber ou acompanhar a execução das ações do Plano Estratégico. Justificam que cada ação possui uma instituição responsável e afirmam estar em processo de revisão de suas metas e prazos. Além disso, os membros afirmam que o município implementa parcialmente os instrumentos/mecanismos das diretrizes do PRT, como criação e fortalecimento de leis específicas sobre o turismo e implementação do Plano de Diretrizes Estratégicas.

O indicador “Elaboração, implementação e avaliação de roteiros ou outros projetos coletivos” possui baixo grau de eficácia, de acordo com nossa matriz de avaliação, pois o município não possui roteiro turístico formalmente constituído. Existem apenas alguns projetos coletivos elaborados, como o Festival Gastronômico, mas que possui protagonismo de alguns atores, como da Prefeitura Municipal. Em âmbito estadual, o município é contemplado na proposta do Roteiro Caminhos do Imperador, mas que não possui uma execução contínua.

Nas atas do ano de 2016, dos meses de março e junho, foi identificada a preocupação do COMTUR em criar o Projeto Turístico da APA da Marituba e o Calendário de Eventos, para manter a cidade movimentada durante todo ano. Diante disso, foram convidados para a reunião do dia 09 de março de 2016 os principais representantes da cidade para a Elaboração do

Calendário de Eventos Turístico e Cultural, decidindo-se que no mês de janeiro se daria início ao calendário com a Festa de Bom Jesus dos Navegantes; em fevereiro, as prévias carnavalescas com os blocos de rua; em março, a Paixão de Cristo; em abril, a comemoração do Aniversário da cidade; em maio, Penedo Motofest; em junho, São João; em julho, Festival de teatro e Vaquejada; em agosto, Festival Gastronômico; em setembro, Festival de Música e Desfile Cívico; em outubro, Padroeira da Cidade e Dia do Evangélico; em novembro, Festival Universitário de Cinema e em dezembro o calendário finaliza com o Natal Luz. A Secretaria de Cultura ficou responsável por divulgar e realizar os referidos eventos.

O calendário de eventos da cidade foi criado porém, parcialmente implementado e não houve divulgação e nem atualização. Por sua vez, no mês de março de 2016, verificamos a existência da proposta de projeto turístico pelo Conselho Municipal, mas o presidente do Conselho informou, ao iniciar a sessão do dia 14 de junho de 2016, que o projeto da APA da Marituba era inviável naquele momento, pois possuíam ações do Plano de Diretrizes Estratégicas que precisavam ser realizadas com maior agilidade e, por isso, decidiram por não dar continuidade ao projeto proposto.

Verificou-se que o indicador da pesquisa “Elaboração, implementação e avaliação do Plano de Marketing ou utilização de outros mecanismos de marketing” não foram executados, pois foi identificado um baixo grau de eficácia. Diante disso, ao analisar as ações do Plano de Diretrizes Estratégicas, de acordo com os indicadores da pesquisa, foi constatado que não existe plano de marketing ou utilização de outros mecanismos, como: definição e criação do produto turístico e site específico para promoção do destino, o que contradiz as diretrizes do PRT no sentido da divulgação da cidade. Todos os membros entrevistados afirmam que o Plano de Marketing não foi elaborado e não precisam dos mecanismos utilizados para a promoção e divulgação da atividade turística no município.

Sobre o processo de implementação do PRT no município de Penedo, a maior parte dos membros entrevistados afirmam que o programa não é implementado na cidade ou desconhecem a existência do mesmo. O representante da UFAL relata a importância da implementação do programa para nortear o processo de venda do destino, que é feito sem o norteamo do plano de marketing municipal. O mesmo completa dizendo que o programa traz ações mais amplas para a divulgação do marketing turístico em âmbito regional, agregando valores culturais e melhor percepção aos empresários da localidade.

O indicador “Sistematização de informações sobre evolução do turismo” possui, segundo os dados coletados, baixo grau de eficácia, pois constatou-se que as coletas e armazenamento de dados são realizados apenas quando necessário. Os representantes

entrevistados da Rede Caminhos do São Francisco, UFAL e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo relataram que anualmente, durante a Festa de Bom Jesus dos Navegantes, é realizada pesquisa de satisfação. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo alegou que essas informações são coletadas em alguns empreendimentos hoteleiros da cidade.

O representante da UFAL ressaltou: “[...] tais dados não eram apresentados/discutidos nas reuniões das quais participei.” Os demais entrevistados afirmaram não ter conhecimento sobre pesquisas que retratem dados que apresentem a evolução do turismo na cidade. Logo, foi identificado que no Plano de Diretrizes Estratégicas há ação referente à “Criação de Departamento de Estatística e Pesquisa” que até o momento não foi implantado. Portanto, não existem análises de dados da demanda turística no município durante todo o ano. Esta ação encontra-se em andamento ou sem período de execução definido.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com as análises realizadas em documentos, atas, entrevistas e observação não participante, verificou-se que o COMTUR Penedo constitui-se em um canal importante para o planejamento de ações do turismo, mas que ainda necessita de melhorias no quesito elaboração e implementação das políticas de turismo. Destaca-se a ausência de vários conselheiros nas plenárias do Conselho, o que dificulta o elo entre as discussões e ações do Plano de Diretrizes Estratégicas, por ausência da participação dos membros nas reuniões, ou comprometimento com as ações. Nota-se, ainda, que há dificuldades na participação dos empresários locais. Além disso, suas plenárias e diretrizes são executadas sem participação da comunidade, pois não há representação de instituições da sociedade civil. Ademais, a divulgação de suas plenárias são internas, apenas alguns órgãos/setores são convocados, como por exemplo: SEBRAE, UFAL, IFAL, SENAC, empreendimentos de hospedagem e de restauração, o que acaba dificultando a discussão entre setor público, privado e sociedade civil na articulação das políticas de turismo do município.

Como mencionado anteriormente, houveram dificuldades no acesso às atas de reuniões do COMTUR, visto que não foram repassadas todas do período estudado. Do ano de 2015, foram disponibilizadas 5 atas; 2016 apenas 2 atas; do ano de 2017, não foram disponibilizadas e; 2018, foram disponibilizadas apenas 8, totalizando 15 atas durante o processo de 4 anos de formação do Conselho. A ausência das atas impossibilitou uma averiguação mais aprofundada

da análise dos dados referentes ao acompanhamento da evolução e desempenho do COMTUR nos últimos anos, interferindo no objetivo final desta pesquisa.

A diretoria do COMTUR mostrou, por meio de análises de dados, que há impasses na execução e implementação das ações referentes ao Plano de Diretrizes Estratégicas, pois apenas 16 de suas ações foram implementadas até o momento, visto que o plano possui um período de validade de 2015 a 2020. Verificou-se, ainda, que não há prazos estabelecidos para execução das ações do plano, não possui o tipo de metodologia utilizada, há ausência na execução dos mecanismos de monitoramento do plano e informações sobre as entidades responsáveis por cada ação, além de erros ortográficos que dificulta o entendimento ao longo do texto.

Destacamos que o COMTUR deve passar por um processo de sensibilização e capacitação referente a elaboração estrutural de atas e sensibilização dos membros sobre como funciona um conselho e a importância do trabalho coletivo, além de maior interação com as políticas públicas de turismo estadual e nacional, principalmente a compreensão sobre o PRT. É importante ressaltar que a maior parte dos membros divergem na argumentação das respostas das entrevistas, provavelmente por existir ausência de comunicação interna entre os membros. Essas divergências acontecem por falta de acompanhamento frequente dos membros nas reuniões ou por falta de comprometimento com as normas do Regimento Interno do COMTUR. Além de desconhecerem sobre a evolução da demanda turística na cidade, a Secretaria não repassa os resultados para o COMTUR, pois não é realizada a coleta de dados sobre a evolução turística na cidade.

Além disso, ainda foi possível identificar alguns entraves na estrutura de planejamento/gestão da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, principalmente por falta de atualização, monitoramento e execução em documentos (Plano de Diretrizes estratégicas e Inventário Turístico), não conhecimento das diretrizes do PRT, mudanças de gestão municipal e excesso de pastas pertencentes à mesma secretaria, o que dificulta o andamento das ações e evolução do setor. Também foi observado uma ligação limitada do município com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Estado, por ausência de integração das instâncias de governança para articulação das diretrizes impostas pelo PRT.

O PRT no estado de Alagoas tem sido aplicado de forma limitada, sem monitoramento e acompanhamento constante pelo Governo do estado, o que complexifica a descentralização das políticas públicas de turismo em sua articulação entre instâncias de governança de nível municipal e estadual. Foi possível notar, por meio da análise dos dados, que o município de Penedo necessita de sensibilização sobre a importância da implementação do PRT, pois trata-

se de um dos principais programas de desenvolvimento e planejamento para o fomento da atividade turística de forma descentralizada e participativa do Ministério do Turismo.

Foi identificado, inclusive, pelos dados da pesquisa, que os membros do COMTUR e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo não possuem conhecimento sobre o PRT e seus mecanismos de desenvolvimento da atividade turística. Logo, as diretrizes do Plano de Diretrizes Estratégicas não foram norteadas pelo PRT, mas suas ações condizem com vários dos objetivos do programa. O Plano de Marketing e demais mecanismos não foram implementados na cidade e a elaboração e implementação de roteiros turísticos por parte do município não foi executada. Apenas a Rede Caminhos do São Francisco cita que a implementação das diretrizes do PRT foi imposta a partir de março de 2019, por meio de orientações do mapa do turismo. Já a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo informa ter conhecimento sobre o Programa, mas que não concorda com seus mecanismos utilizados.

Diante disso, a gestão municipal do turismo da cidade de Penedo precisa se sensibilizar sobre a importância da execução desse programa para que haja o desenvolvimento do turismo em longo prazo, já que trata-se de um programa que norteia a estrutura básica que os estados e municípios devem possuir para se tornar turísticos e seguir as adequações da política nacional de turismo.

As políticas públicas do turismo não são analisadas e avaliadas como deveriam, não foi possível encontrar conteúdos que discutam centralmente a avaliação das políticas de turismo, já que não há muitos pesquisadores investigando o tema. Para se aprofundar no assunto foi necessário se basear em conteúdos relacionados ao tema da avaliação de políticas públicas também em outras áreas, desse modo foi mais fácil chegar ao ponto chave de investigação do projeto científico.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Iideneia Borges; COSTA, Sarany Rodrigues. Planejamento Participativo e Sua Contribuição Para Desenvolvimento Sustentável da Atividade Turística. *In: XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT 2014*, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, RJ, 2014. p. 01-14.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. *In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 07 dez. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm. Acesso em: 07 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**: Introdução à Regionalização do Turismo. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2007.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**: Diretrizes. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013.
- DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). Tendências e Perspectiva na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**: coleção pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época, v. 32). ISBN 978-85-249-1763-9.
- GOMES, Wanderson José Francisco. **Construção do Destino Turístico Alagoas**: a tradução das políticas contemporâneas de turismo. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.
- LIMA, Renata Mayara Moreira de. **Turismo, políticas públicas e desenvolvimento**: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014). 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de

Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de Campo: Contexto de observação, interação e descoberta. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

PENEDO (AL). **Lei municipal nº 1.514/2014, 12 de agosto de 2014**. Institui o Conselho Municipal de Turismo, o Fundo Municipal de Turismo e dá outras providências. Penedo, AL: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <https://jpconsultoriaeassessoria.com.br/transparencialegislativa/penedo/wp-content/uploads/2017/12/2014.1514-LMP.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2018.

PENEDO (AL). Secretaria de Cultura e Turismo. **Inventário Turístico Municipal de Penedo - AL**. Penedo, AL: Secretaria de Cultura e Turismo, ago. 2011.

PENEDO (AL). Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia. **Plano de Diretrizes Estratégicas para o Turismo do Município de Penedo - Alagoas (2015/2020)**. Penedo, AL: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, 30 abr. 2015.

PENEDO (AL). Secretaria de Planejamento, Indústria, Comércio e Meio Ambiente. **Plano Diretor Participativo**: Município de Penedo – AL. Penedo, AL: Secretaria de Planejamento, Indústria, Comércio e Meio Ambiente, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Ficha de Dados dos Entrevistados

- 01- Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDETUR/ Penedo).
Entrevista Concedida em 22 de maio de 2019;
- 02- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/ Penedo).
Entrevista Concedida em 02 de maio de 2019;
- 03- Presidente da Rede Caminhos do São Francisco. Entrevista Concedida em 03 de maio de 2019;
- 04- Presidente do SINDILOJAS Penedo. Entrevista Concedida em 24 de julho de 2019;
- 05- Professora da UFAL, ex Membro Representante do COMTUR. Entrevista Concedida em 18 de junho de 2019.

**APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Exploratória ao Secretário de Desenvolvimento
Econômico e Turismo (SEDETUR/Penedo)**

A Pesquisa do projeto de extensão “**O programa de regionalização do turismo em alagoas:** uma avaliação do fórum estadual de turismo e do conselho municipal de turismo de Penedo” tem como um dos objetivos avaliar o **Desempenho do Conselho Municipal de Turismo de Penedo**. As informações obtidas serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Data: __/__/__ Nome do Entrevistado: _____

Quanto tempo no cargo: _____ Formação: _____

1. Em qual ano foi implantado o COMTUR na cidade de Penedo?
2. O PRT está sendo implementado na Cidade? Qual ano deu início ao processo? Como ocorreu?
3. Qual a importância do COMTUR para o Turismo da cidade de Penedo? Como avalia seus resultados durante esses anos?
4. Quais são as principais ações realizadas pelo COMTUR?
5. Quais são as principais dificuldades encontradas na execução e implementação do COMTUR?
6. Qual é o nome oficial documentado da Secretaria no qual possui a pasta “Turismo”? como funciona o sistema adotado?
7. Quais ações do Plano Municipal foram executadas? E quais estão em andamento?
8. Segundo o Plano Municipal do Turismo, como seria realizada essa troca de informações repassadas por meios “online” pela SETUR/AL?
9. Quais são os entraves no planejamento e desenvolvimento turístico da cidade?
10. A Cidade de Penedo está vinculada com algum Plano de Estratégias de Desenvolvimento Turístico Regional? Se sim, por qual instituição?
11. Penedo faz parte de algum Plano de Marketing Regional e/ou Estadual com finalidade de atrair turistas? Se sim, ele é implementado, monitorado e avaliado?
12. O município possui informações sobre a evolução turística da cidade (fluxo turístico, taxa de ocupação, taxa de permanência, gasto médio, geração de emprego e evolução dos empreendimentos)?

13. A partir da criação do COMTUR e PRT existe apoio no fortalecimento da gestão pública do turismo? (Desenvolvimento de ações, capacitações de funcionário...)
14. A partir da participação do município no processo de regionalização do turismo, quais dos instrumentos/mecanismos de planejamento turísticos a seguir foram criados ou fortalecidos:
- () Colegiado local () Lei específica sobre o turismo () Inventário turístico
- () Plano Municipal de Turismo () Plano de Marketing () Outros
15. A população participa do planejamento ou desenvolvimento turístico no município?

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista Exploratória aos Membros e Ex-Membros do COMTUR

A Pesquisa do projeto de extensão “**O programa de regionalização do turismo em alagoas: uma avaliação do fórum estadual de turismo e do conselho municipal de turismo de Penedo**” tem como um dos objetivos avaliar o **Desempenho do Conselho Municipal de Turismo de Penedo**. As informações obtidas serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Data: __/__/__ Nome do Entrevistado: _____

Quanto tempo no cargo: _____ Formação: _____

1. Em qual ano foi implantado o COMTUR na cidade de Penedo?
2. O PRT está sendo implementado na Cidade? Qual ano deu início ao processo? Como ocorreu?
3. Qual a importância do COMTUR para o Turismo da cidade de Penedo? Como avalia seus resultados durante esses anos?
4. Quais são as principais ações realizadas pelo COMTUR?
5. Quais são os entraves no planejamento e desenvolvimento turístico da cidade?
6. Quais são as principais dificuldades encontradas na execução e implementação do COMTUR?
7. O município possui informações sobre a evolução turística da cidade (fluxo turístico, taxa de ocupação, taxa de permanência, gasto médio, geração de emprego e evolução dos empreendimentos)?
8. A partir da participação do município no processo de regionalização do turismo, quais dos instrumentos/mecanismos de planejamento turísticos a seguir foram criados ou fortalecidos:
 - () Colegiado local () Lei específica sobre o turismo () Inventário turístico
 - () Plano Municipal de Turismo () Plano de Marketing () Outros
9. A população participa do planejamento ou desenvolvimento turístico no município?
10. Quais ações do Plano Municipal foram executadas? E quais estão em andamento?