



PROGRAMA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO TOCANTINS: FRAGILIDADES E DESAFIOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

**TOURISM REGIONALIZATION PROGRAM IN TOCANTINS:
WEAKNESSES AND CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION
PROCESS**

PROGRAMA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO TOCANTINS: FRAGILIDADES E DESAFIOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

TOURISM REGIONALIZATION PROGRAM IN TOCANTINS: WEAKNESSES AND CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION PROCESS

Camile Cunha¹ | Mariana Lacerda²

Mônica Aparecida da Rocha Silva³ | Nilton Marques de Oliveira⁴

Recebimento: 21/08/2024

Aceite: 08/04/2025

¹ Mestranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UFT).

Palmas – TO, Brasil.

E-mail: cacunha_1@hotmail.com

² Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UFT).

Palmas – TO, Brasil.

E-mail: mari.marilacerda@gmail.com

³ Doutora em Ciências Sociais (UNB).

Professora da Universidade Federal de Tocantins.

Palmas – TO, Brasil.

E-mail: monicars@mail.uft.edu.br

⁴ Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio

(UNIOESTE). Professor da Universidade Federal de Tocantins.

Palmas – TO, Brasil.

E-mail: niltonmarques@mail.uft.edu.br

RESUMO

O estudo apresenta a aplicação do Programa de Regionalização do Turismo no estado do Tocantins. Ao longo de sua fundamentação, além de informações do Ministério do Turismo, são reveladas reflexões presentes na revisão de literatura sobre a temática das políticas públicas, situando o papel da governança também no contexto das políticas públicas de turismo no Brasil. Para a realização deste trabalho, foram aplicadas: revisão de literatura, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, caracterizando-se, portanto, como de cunho exploratório e descritivo, tomando como método de coleta e análise de dados os preceitos da pesquisa qualitativa. Os dados foram coletados em sites oficiais e complementados com entrevistas a órgãos oficiais de turismo. Ao analisar os dados e informações, verifica-se que há disseminação de conhecimento relacionado à política pública de regionalização do turismo nos municípios. Todavia, há muitas dificuldades para a implementação das ações necessárias ao desenvolvimento do turismo nacional. E, quando essa realidade é aplicada ao estado do Tocantins, os desafios e fragilidades se tornam mais sensíveis.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Turismo; Regionalização do Turismo.

ABSTRACT

The study presents the application of the Tourism Regionalization Program in the State of Tocantins. Throughout its justification, in addition to information from the Ministry of Tourism, reflections are revealed in the literature review on the subject of public policies, placing the role of governance, also, in the context of public tourism policies in Brazil. To carry out this work, the following were applied: literature review; bibliographical research and documentary research, therefore characterized as exploratory and descriptive in nature, using the precepts of qualitative research as a method of data collection and analysis. Data were collected from official websites and complemented with interviews with official tourism bodies. When analyzing the data and information, it appears that there is dissemination of knowledge related to the public policy of regionalization of tourism in municipalities. However, there are many difficulties in implementing the actions necessary for the development of national tourism. And, when this reality is applied to the state of Tocantins, the challenges and weaknesses are more sensitive.

Keywords: Public Policies; Tourism; Regionalization of Tourism.

1. INTRODUÇÃO

O turismo aparece hoje, em variados discursos, como uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades, além de ser considerado um instrumento para a valorização da cultura e preservação dos recursos naturais das localidades onde se instala. À medida que o setor vem ganhando espaço no cenário global, os governos começam a intervir, por meio da elaboração de diversas políticas específicas para o turismo, com o intuito de organizar a atividade e viabilizar o desenvolvimento do setor.

Várias são as definições atribuídas ao termo “política”, fato que sugere, segundo Ham e Hill (1993), uma dificuldade em tratá-la como um fenômeno muito específico e concreto. Mas, após a leitura de suas discussões sobre o tema, fica-se com a ideia de que a política representa um curso de ação ou inação, ou uma teia de complexas decisões. Isso, segundo eles, implica aspectos como: (i) a existência de uma rede de decisões complexas que, tomadas em conjunto, definem, de certa forma, o que é política; (ii) as políticas se modificam com o passar do tempo, dificultando o seu término; (iii) as não-decisões também devem ser analisadas quando do estudo de políticas.



Desde a década de 1990, o setor de turismo vem recebendo maiores investimentos públicos para projetos que objetivam melhorar a infraestrutura das regiões turísticas, capacitar e qualificar a mão de obra, entre outros. Com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, foram implantados diversos macroprogramas para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Um deles, considerado pelo próprio Ministério como um dos principais elementos da execução da política de turismo no país e referência para as demais ações destinadas ao setor, é o macroprograma de Regionalização do Turismo. Apresentado em abril de 2004, esse macroprograma propõe a gestão descentralizada, embasada nos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização, visando interiorizar a atividade turística e incluir novos destinos no mercado turístico brasileiro.

Percebe-se que, ao nível estadual, o desenvolvimento das ações desse programa não vinha alcançando os resultados desejados, havendo uma evolução após mudanças nas leis estabelecidas. Acredita-se que isso ocorre principalmente em função das vulnerabilidades presentes na esfera municipal.

Nesse sentido, o presente artigo pretende apresentar o cenário das políticas públicas de turismo no Brasil, com recorte específico para o programa de regionalização do turismo no estado do Tocantins.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. Inicialmente, foi realizada uma revisão da literatura e pesquisa bibliográfica e documental, a partir de documentos oficiais da Secretaria de Turismo do Estado do Tocantins e do Ministério do Turismo. A isto foram somados as observações empíricas no citado órgão, a partir de entrevistas informais com atores que participaram da implementação do referido programa. Trata-se de uma investigação orientada por categorias de análise escolhidas por terem mais afinidade com a perspectiva administrativa: concepção; fragilidades e desafios.

2. TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

No Brasil, o turismo ocupa um lugar de destaque no cenário de escala global. O Conselho Mundial de Viagens e Turismo – WTTC – órgão que reúne os maiores empresários de turismo do mundo, divulgou dados de que, no ano de 2014, o estudo intitulado “Viagens e Turismo: Impacto Econômico, reunindo dados em 184 países”, apresentou que o Brasil apareceu em 6º lugar no ranking do turismo, considerando vários indicadores do setor – importância do turismo para o Produto Interno Bruto (PIB), geração de empregos, divisas geradas por turistas internacionais e



investimentos públicos e privados (Ministério do Turismo, 2014). Entretanto, apesar dessa posição no ranking, no que tange à competitividade de viagens, o Brasil ocupa o 45º lugar, em uma escala geral, segundo o Relatório de Competitividade em Viagens e Turismo de 2021.

Desse modo, é significativa a elaboração de estratégias para o setor com base em planejamento sustentável, com vistas a alcançar melhor posicionamento no ranking internacional. Segundo Bissoli (2000, p. 34), o processo de planejamento permite “analisar a atividade turística de um determinado espaço geográfico”, além de diagnosticar e estabelecer metas, estratégias e diretrizes para “impulsionar, coordenar e integrar o turismo ao conjunto macroeconômico em que está inserido”. Assim, o planejamento do turismo deve ser elaborado de maneira sistêmica, contemplando os diversos aspectos que compõem o sistema turístico. Nesse sentido, Barretto (2005, p. 41) afirma que “planejar turismo significa planejar para todos os envolvidos no fenômeno”. Em consonância com esse pensamento, Molina (2005) revela que “o turismo é um dos setores que mais cresce no Brasil e no mundo e, no cenário atual, consolida-se como uma atividade alternativa para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental das localidades onde é desenvolvido” (Molina, 2005, p. 46).

Nesse contexto, tornou-se crescente o número de estudos voltados para a importância das políticas públicas de turismo no cerne do desenvolvimento socioeconômico que pode ser promovido pelo setor, conforme afirmam Santos e Rejowski (2013).

Desse modo, estudiosos buscam entender como as ações estatais reverberam na atividade turística, visando a um melhor planejamento para a atividade, e o quão urgente, necessário e fundamental é, para a economia e/ou crescimento de um município, região, estado ou país, a elaboração de instrumentos que estimulem o turismo, focalizando parcerias entre o Estado e sociedades do setor privado, considerando toda a cadeia de atores e eventos que implicam no planejamento, coparticipação e responsabilidades na implementação de políticas públicas de turismo.

A partir da metade do século XX, o debate sobre os problemas sociais ocorre sob diferentes perspectivas, envolvendo movimentos sociais, mídia e opinião pública, questões urbanas, entre outros. Para Capella (2018), o conflito consiste na base de qualquer atividade política. Desse modo, todo conflito, quando explorado pelas organizações políticas, pode se expandir e transformar-se numa questão de política pública.



É importante observar que a literatura atual sobre formulação de políticas públicas considera que os problemas não correspondem simplesmente a fatos ou disfunções e, com isso, não se resumem a um exercício técnico de diagnóstico e análise formal. A literatura mais recente mostra que a definição de problemas é um elemento central do conflito político. Problemas são escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública (Capella, 2018). Nesse sentido, toda a produção de políticas públicas está relacionada com a definição de problemas e estes, por sua vez, originam-se na percepção dos atores sobre problemas públicos e nos interesses em questão.

Um dos papéis das políticas públicas consiste em apresentar diretrizes que, desdobradas em ações e/ou programas, estabelecem possíveis soluções para problemas latentes nas mais variadas áreas de interesse da sociedade (educação, cultura, economia, segurança). Segundo Aguilar (2012), a política pública deve ser orientada para alcançar objetivos de interesse e benefício da sociedade em geral. E afirma, também, que tais diretrizes se constituem em ações com dupla dimensão, política e técnica, e, quando ambas se articulam, os resultados esperados são alcançados. Todavia, quando há discrepância entre as duas dimensões, são raramente alcançadas a eficiência e a eficácia.

Em outras palavras, quando a política é desenhada sem considerar a importância da integração entre aspectos técnicos e políticos, em geral, não são contempladas soluções para atender às reais necessidades e interesses da sociedade. Diante disso, é fundamental que os governos estejam comprometidos com a transparência e a assertividade de suas ações, atuando de maneira responsável e comprometida com o interesse público. Nessa perspectiva, a efetiva participação cidadã na definição dos objetivos para a política pública torna-se condição para assegurar a contemplação de problemas reais e interesses da sociedade. Do mesmo modo, o protagonismo da esfera pública legitima a sua natureza.

A concepção da política pública como solução para problemas públicos tem sido o critério para a classificação das políticas que, segundo Aguilar (2012), podem ser “distributivas”, “regulatórias” ou “redistributivas”. As políticas são consideradas “distributivas” se o problema puder ser resolvido por meio da distribuição ou alocação de recursos (materiais, humanos, financeiros, em espécie, em dinheiro). Em contrapartida, serão chamadas de “regulatórias” se o tipo de problema não puder ser



resolvido a menos que os comportamentos das pessoas sejam regulados por meio de proibições ou prescrições e sejam gerados incentivos para promover a observância da norma. Serão chamadas de “redistributivas” se o tipo de problema for de ordem estrutural e abranger toda a sociedade, de forma que não possa ser resolvido a menos que ocorra uma redistribuição da propriedade, do poder e da posição social em toda a sociedade (Aguilar, 2012).

A definição de política pública é complexa e ampla. Na visão de Souza (2006, p. 36), uma política pública se define como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Para a autora, as políticas públicas contemplam os seguintes elementos:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada pelo governo. [...] é abrangente e não se limita a leis e regras. [...] é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

[...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. [...] envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (Souza, 2006, p. 36).

Ham e Hill (1993), baseados nos estudos de Wildavsky (1979), esclarecem que a política pública não se refere somente ao processo de elaboração da política (tomada de decisões), posto que, ao tempo em que é processo, também é produto deste. Ainda nesse sentido, mas desta vez baseados em Minoque (1983), os autores definem que qualquer teoria, que queira explicar satisfatoriamente o que é política pública, deve explicar também as interrelações entre Estado, política e sociedade, tendo em vista os efeitos provocados pelas políticas públicas sobre a economia e a comunidade.

O debate sobre as políticas públicas de turismo no Brasil, apesar de crescente, ainda é recente e tímido, se se considerar a proporção e capacidade de influência desta atividade para o crescimento econômico e geração de renda.

Ademais, as políticas públicas de turismo inserem-se nos ambientes econômico, social, cultural e ambiental das localidades, especialmente na adoção de medidas que minimizem possíveis impactos negativos ocasionados pela prática da atividade ou, ainda, em função da mediação de interesses conflitantes locais. De acordo com Vasconcelos; Coriolano (2008),

[...] o turismo é uma das mais novas modalidades do processo de acumulação, que vem produzindo novas configurações geográficas e materializando o espaço de forma contraditória, pela ação do Estado, das empresas, dos residentes, e dos turistas. Compreender essa dinâmica significa entender as relações produtivas do espaço e o exercício de poder do Estado, das classes empresariais e trabalhadoras em movimento e conflito (Vasconcelos; Coriolano, 2008, p. 6).

Nesse sentido, cabe ao Estado cumprir o papel de deliberar ações que proporcionem o ordenamento da atividade turística, possibilitando o ganho de benefícios, principalmente para a população local. Ao nível mundial, o desenvolvimento do setor do turismo teve um importante agente fomentador no Estado, intervindo intensamente no início e diminuindo paulatinamente, à medida que os empresários iam assumindo responsabilidades, estimulados pelos lucros obtidos. Nesse cenário, os governos agem somente para proporcionar “[...] um ambiente propício” para o setor privado (Fávero, 2006, p. 36).

No atual cenário brasileiro, já não se configura esse padrão de ação estatal no setor do turismo. Hoje, a participação da iniciativa pública na gestão do turismo vem se configurando por meio de funções regulatórias e fiscalizadoras. A esse respeito, Cruz (2005, p. 29) destaca que: “[...] tomando em conta o avanço de pressupostos neoliberais sobre a atuação da administração pública federal, não se identifica mais no turismo brasileiro a ‘participação’ do Estado em empreendimentos turísticos, como ocorrera no passado.”

Entende-se que a intervenção do Estado é fundamental para o desenvolvimento do turismo nos estados e municípios. Todavia, seu papel deve ser o de fomentador e implementador de políticas, cabendo ao setor privado a função de investir e empreender nos subsetores que dão suporte e propiciam a prática da atividade, dinamizando e fortalecendo o mercado turístico.

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes, estratégias e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística em um dado território (Brusadin, 2005).

No Brasil, a primeira iniciativa governamental sob a concepção de uma política só surgiu em 1966, com a criação do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), órgão destinado a organizar o setor, que criou a Política Nacional do Turismo por meio do Decreto-Lei nº 55/66.



Coube à Embratur a condução da gestão pública do turismo nas décadas de 1980 e 1990. Nesse contexto, a partir de 1990, importantes políticas de turismo no Brasil foram implementadas, iniciando pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002), em paralelo ao Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR/NE (1992-2013), que impulsionou o PRODETUR NACIONAL (2008); e o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT (2003-2013).

Em todas essas políticas, é possível identificar arranjos voltados para estimular a capacidade política e de gestão, o trabalho em redes e formas de valorizar o capital humano. Temas contemplados para fortalecer a aceitação política e social, consubstanciados por uma nova governança, expressa pelas estruturas de implementação de caráter descentralizador, nas quais esses novos arranjos institucionais se constituem pela participação de diversos segmentos da sociedade (Endres; Pakman, 2019).

Para fins do estudo ora apresentado, as análises partirão do marco de 2003, ano em que se instaurou um novo direcionamento ao setor, e o turismo ganhou prioridade com a criação do Ministério do Turismo. Sobre esse momento, Beni (2006, p. 28) afirma que “[...] pela primeira vez o setor conta com uma pasta própria, além de estrutura e orçamentos específicos”. Com essa nova configuração, o governo intencionava superar a deficitária atuação do setor público no turismo até então, inserindo o turismo na esfera das políticas públicas com maior decoro, respeitabilidade e vigor.

Com efeito, a gestão descentralizada propiciou o aumento do poder da comunidade nos assuntos a ela relacionados, incluindo aí a forma de exploração de recursos turísticos. Alinhado a esse novo modelo, em 2004, o Ministério do Turismo implementou uma nova Política Nacional de Turismo, tendo como principal instrumento de execução o Programa de Regionalização do Turismo, objeto central desta investigação.



2.1 REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO BRASIL

No Brasil, a discussão entre a esfera pública e a privada, acerca do modelo de desenvolvimento regional do turismo, é centrada na perspectiva do desenvolvimento integrado de territórios. Assim, o Ministério do Turismo (MTUR, 2009) defende o conceito de regionalização como uma transformação da ação centrada em uma única unidade para uma política pública mobilizadora e descentralizada. O Ministério do Turismo (Brasil, 2009, p. 81) afirma, então, que a regionalização do turismo deve ser compreendida como uma proposta que busca desconcentrar a oferta turística por meio da criação e estruturação de novos destinos no interior do país, tanto para o mercado interno quanto para o mercado externo.

Beni (2006) confirma que a regionalização promove o desenvolvimento, por meio do planejamento sistêmico, das regiões turísticas que se complementam entre si e têm potencialidades para atrair um fluxo turístico. Logo, a regionalização do turismo tem como principal objetivo desenvolver, conjuntamente, os municípios que se situam próximos uns dos outros e possuem uma série de atrativos e serviços complementares.

Ainda sobre o desenvolvimento regional, Oliveira (2021) aponta para a importância de considerar as relações sociais, o processo identitário e as unidades econômicas estabelecidas na região, reconhecendo o caráter histórico e mutável frente a fatores políticos e econômicos.

O desenvolvimento regional sucede em um processo de transformação da estrutura de um local, ao nível subnacional, e envolve incremento na qualidade de vida, progresso e valorização da população local e de sua cultura, além de feitos econômicos positivos para a região e mitigação de problemas socioambientais. A governança territorial possibilita esse tipo de desenvolvimento ao ter como protagonistas desse processo os atores locais, mas, para isso, faz-se necessária a construção conjunta e consensual: a) da definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e sua respectiva gestão; b) de formas eficientes de concentração dos atores sociais, capazes de formar consensos mínimos; e c) de uma visão prospectiva do cenário futuro (Dallabrida, 2007).

2.2 O MACROPROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

No Brasil, dentre os desdobramentos promovidos para cimentar a democracia brasileira, a adoção da gestão participativa e descentralizada pela Constituição Federal constituiu um importante avanço. Esse avanço inseriu e legitimou a participação na administração pública e propôs um novo desenho para as políticas públicas nacionais. Paralelo a esse processo, a gestão federal de turismo adotou um modelo de gestão descentralizada, que tinha no município seu principal eixo. Seguindo as diretrizes propostas pela Carta Magna, o turismo brasileiro empreendeu avanços com a inclusão de pressupostos de participação e descentralização na estruturação de suas políticas. A primeira iniciativa veio com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, extinto no final da década de 1990.

A partir de 2003, a criação do Ministério do Turismo, assentado nas bases descentralizadoras, apontava um novo perfil para a gestão do turismo brasileiro. O novo modelo materializou-se por meio do Programa de Regionalização do Turismo, que estabeleceu a representatividade de cada Unidade da Federação por um interlocutor estadual, técnico indicado pelo órgão oficial de turismo. Assim, foi constituída a Rede Nacional de Regionalização, composta por atores ligados ao setor do turismo. O MTur lançou o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, pautado nas orientações contidas no Plano Nacional de Turismo (PNT), que apresentava uma nova perspectiva do desenvolvimento da atividade turística por meio da gestão descentralizada (Brasil, 2009, p. 82).

Desse modo, consolidava-se, então, o modelo de desenvolvimento regional como estratégia para estruturar a atividade turística no Brasil. Esse modelo tinha como objetivos desenvolver ações para “articular organismos e instâncias nacionais e regionais e promover a cooperação e interação com os órgãos de administração federal, estadual e municipal”, a fim de “descentralizar a gestão do turismo e assegurar a participação político-operacional” das regiões turísticas (MTur, 2013).

Anos mais tarde, durante a elaboração do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007/2010, observou-se que o modelo de gestão apoiado na regionalização, “incorporando a noção de território e de arranjos produtivos, transformou-se em eixo estruturante dos macroprogramas do Plano” (Brasil, 2009, p. 81). Assim, o Macroprograma de Regionalização do Turismo tornou-se um dos oito macroprogramas propostos pelo PNT 2007/2010. Nele, eram definidas as regiões turísticas como estratégicas na organização do turismo para fins de planejamento e gestão.



A fim de que essa política de regionalização do turismo pudesse ser efetivamente executada e todos os macroprogramas fossem colocados em prática, o Poder Público, por meio do Ministério do Turismo, passou a investir e fomentar na organização e na estruturação dos circuitos turísticos. Algo que já existia no Brasil, mas, sob a concepção de roteiros turísticos. Estes circuitos, denominados na estrutura do Macroprograma de Regionalização como Instâncias de Governança Regional, estabeleceram-se em forma de associações. Hoje, são os responsáveis por adaptar a política nacional às características e necessidades de cada região, além de estruturar, promover e comercializar os produtos e serviços disponíveis nos municípios, de forma sustentável e integrada.

Conforme o Ministério do Turismo (2013, p. 10), a Rede Nacional de Regionalização visava “[...] promover as articulações necessárias para a estruturação dos destinos turísticos e disseminar, nas regiões e municípios do Estado, as diretrizes e estratégias sob a ótica do novo referencial”. Assim, foram criadas as instâncias regionais de governança, buscando assegurar a descentralização das ações.

Desde 2004, quando o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) foi lançado, houve significativo avanço no turismo brasileiro. A regionalização passou a ser vista como a melhor forma de desenvolver o turismo no Brasil, respeitando as peculiaridades territoriais, sociais e econômicas dos envolvidos na sua implementação.

A literatura sobre governança discute as possibilidades de configurações das relações entre governo, setor privado e organizações civis no contexto das políticas públicas, a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede. No primeiro caso, é firmado um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). No tocante ao mercado, pressupõe-se que as interações entre os atores se baseiem em trocas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo. Esse modelo lança mão de incentivos pecuniários e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo maior flexibilidade e competição. Por fim, a ideia de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade).



Apesar de distintos, os três princípios permeiam, na prática, o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações. Nesse sentido, cada vez mais se observa que os debates apontam o crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado. Passa-se, assim, para arranjos mais desconcentrados, envolvendo a participação de vários atores e efetivos mecanismos de articulação. Dentro desse contexto, destaca-se a importância dos arranjos das políticas públicas, compreendendo estes como o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.

Quando nos referimos ao arranjo de uma política pública, estamos basicamente chamando a atenção para o modelo de governança implícito na sua condução. Um arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos e estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico. Dessa forma, o arranjo constitui justamente o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas (Gomide; Pires, 2018, p.26).

Desta forma, os arranjos definem uma configuração específica para a articulação dos atores envolvidos, contribuindo (ou não) para a produção e a manutenção da ação coletiva necessária à realização de políticas governamentais.

Na mesma linha do pensamento de Gomide e Pires, Dallabrida (2007) defende que as iniciativas ou ações de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos, a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, configuram desenhos de arranjos em uma natureza democrática de governança, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento territorial.

Em uma via convergente ao pensamento de Ostrom (1990), que defende a institucionalização das políticas locais enquanto resultado da participação e integração dos diversos atores que atuam em realidades específicas, em um viés de reciprocidade — e não algo determinado e impositivo de forma exógena —, Lima (2021) aponta que os mecanismos de governança devem direcionar os processos de construção política das políticas. Isso deve ocorrer com vistas a verdadeiramente possibilitar a manifestação do caráter endógeno na estrutura e nos processos de tomada de decisão,



provendo voz, estratégia e tática à consecução da visão local de desenvolvimento, decomposta em dimensões que envolvem a participação, a consensualidade e a gestão mista. Esta última representa o ordenamento tático da ação coletiva, observada em termos de instrumentos de coordenação e de integração, contemplando a divisão de tarefas e prerrogativas.

A governança de turismo constitui um modelo de gestão integrado nas relações sociais, onde os diversos atores participam ativamente das tomadas de decisões, sempre de forma conjunta, com o intuito de proporcionar o modelo analítico de governança regional de turismo.

Nesse sentido, os atores, ao aceitarem os acordos pré-estabelecidos nos estatutos, regimentos, leis ou decretos das Instâncias de Governanças Regionais, viabilizam maior envolvimento em relação às parcerias firmadas, de modo a promover a integração e a cooperação de todos os seus atores, tendo o compromisso de discutir e realizar o que possa ser proposto pelas governanças por meio de seus modelos de gestão.

A governança regional de turismo acontece em um espaço onde as cidades (municípios e distritos) se reconhecem por intermédio de atividades turísticas que se complementam ou se correlacionam. Com o uso da administração pública e privada, promove-se uma governança voltada ao desenvolvimento social e econômico das cidades (Conceição, 2020).

Quanto às instâncias de governança para o Turismo no Brasil, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil define a organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional, com vistas ao desenvolvimento da atividade e integração da região no cenário nacional. Em verdade, a instância de governança também tem o papel de executar o planejamento e a organização das diretrizes para o desenvolvimento do turismo em determinada região.

O Programa de Regionalização do Turismo propõe como possíveis instâncias de governança regional para o turismo: associações regionais, conselhos regionais, câmaras regionais de turismo, fóruns de turismo, comitês de turismo e consórcios intermunicipais de turismo (Melo, 2022).

Oliveira (2022) considera que a conceituação de modelo de governança está condicionada ao contexto de sua aplicação. Partindo do que Hall (2011) aborda enquanto classificação dos modelos, são destacados: modelo hierárquico — administração democrática entre atores públicos e privados



—; modelo comunitário — gestão participativa e autônoma —; modelo em redes — caracterizado pela interação entre poderes público e privado —; e modelo de mercado — compreendendo a articulação de atores privados.

A governança regional de turismo tem como função primordial atuar em prol de sua região coesamente, em que seus atores cooperem e realizem ações conjuntas e transparentes para o melhoramento e desenvolvimento de suas regiões.

Entretanto, diante do fato de existirem interesses próprios dos atores em determinadas situações, é necessário que eles compreendam que a governança busca demonstrar que o turismo é um negócio coletivo. Aponta-se, assim, soluções e informações que elucidam para os seus atores que a forma de atuação conjunta pode trazer benefícios significativos para seus negócios e interesses particulares (Conceição, 2020, p. 125).

Para Endres e Pakman (2019), a rede construída pelos novos arranjos projetados pelos programas nacionais propõe-se a ser o ambiente onde as mudanças institucionais se realizem.

Portanto, os espaços expressos pelos comitês, fóruns, conselhos e grupos gestores podem estabelecer, a partir dessa estrutura descentralizadora e na prática participativa, uma possibilidade de tornar mais eficientes as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, em prol do desenvolvimento do turismo no país.

O desenvolvimento regional sucede em um processo de transformação da estrutura de um local, ao nível subnacional, e envolve incremento na qualidade de vida, progresso e valorização da população local e sua cultura. Engloba também feitos econômicos positivos para a região e mitigação de problemas socioambientais.

A governança territorial possibilita este tipo de desenvolvimento ao ter como protagonistas deste processo os atores locais. Mas, para isso, faz-se necessária a construção conjunta e consensual: a) da definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e sua respectiva gestão; b) de formas eficientes de concentração dos atores sociais, capazes de formar consensos mínimos; e c) visão prospectiva do cenário futuro (Dallabrida, 2007).



Para Sen (2000), o sucesso de uma sociedade deve ser avaliado pelas liberdades concretas de que gozam os seus membros. Essa perspectiva difere das que se centram na utilidade, na liberdade de procedimentos ou no rendimento real. Ter liberdade para fazer coisas a que se atribui valor, tem valor por si e, melhora as condições para se obter melhores resultados.

A abordagem apresentada por Sen (2000), na perspectiva da integração dos diversos atores e nos diversos papéis, resguarda o viés da sustentabilidade social necessária no processo de governança para o desenvolvimento regional pelo turismo.

Muitos foram os avanços — como o lançamento do Plano Nacional de Turismo 2018-2022, apresentando o fortalecimento da regionalização do turismo como diretriz central e deixando claro que a implementação das políticas públicas deve ter como foco as regiões turísticas estabelecidas no Mapa do Turismo Brasileiro e nos destinos categorizados —, até que, em 2021, com base em estudos, pesquisas e análises realizadas, foi definida a Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2022, consolidando e atualizando as principais normas do PRT.

Como resultados, cita-se o lançamento do Mapa do Turismo Brasileiro em março de 2022, com 2.542 municípios distribuídos em 322 regiões turísticas.

Teoricamente, o programa apresenta-se bem definido em suas diretrizes, além de estar ancorado numa política descentralizadora e numa estrutura institucional Federal habilitada e fortalecida para desenvolver esse planejamento. Todavia, no campo prático, os estados têm encontrado notáveis dificuldades em dar andamento às ações, especialmente na instauração da gestão regional integrada, como é o caso do estado de Tocantins.

A Organização Mundial do Turismo (OMT), por meio de sua Diretoria Executiva, destacou, em reportagem publicada na ONU News em 2022, que, após as dificuldades dos dois anos de pandemia, “repensar totalmente o setor pode representar uma oportunidade”, principalmente para o turismo interno. A retomada precisa de cooperação, novas ideias e potencialização dos treinamentos.

Os indicadores de recuperação começaram a ser sentidos, principalmente no último semestre de 2022, com impulso da demanda continuando em 2023, mesmo com as previsões que apontam o retorno aos níveis de 2019 devendo ocorrer de 2024 em diante.



Especialistas apontam ainda a queda de confiança nas instituições públicas, fortalecendo outras organizações, reafirmando o próprio conceito de governança.

Também o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa apontou, em publicação recente, que as profundas mudanças pelas quais as organizações passaram e têm passado, em função da pandemia, reforçam a necessidade da adoção de princípios e de uma “governança que inspira, inclui e transforma” (IBGC, 2022).

Com base nesse cenário, foi definido que o novo ciclo do PRT terá um novo Direcionamento Estratégico, reunindo um conjunto de informações, decisões e ações, conformando princípios, propósitos, objetivos estratégicos, linhas de atuação e estratégias de implementação.

Começa, então, em 2022, um novo ciclo no Programa de Regionalização do Turismo (PRT), marcado por um olhar voltado para sua trajetória de inovação e avanços trazidos ao turismo brasileiro.

A partir de um alinhamento estratégico necessário à regionalização do turismo, tendo em vista as mudanças e tendências que acompanham o Brasil e o mundo, e, por conseguinte, o turismo e o ciclo da viagem, foram apresentadas novas Diretrizes que estabelecem e orientam os atores da regionalização para sua implementação com esse novo olhar.

Com essas diretrizes, pretende-se ressignificar a regionalização do turismo, preparar seu futuro de forma responsável e disruptiva, compreendendo e refletindo sobre o que fez sentido na caminhada realizada até aqui e no seu momento presente, numa linha lógica e ascendente, harmonizando sociedade e economia (MTUR, 2022).

3. O PROGRAMA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO TOCANTINS - FRAGILIDADES E DESAFIOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO LOCAL

Com grande expressividade na produção de grãos, exercendo protagonismo no agronegócio da região Centro-Norte do país, o estado do Tocantins aponta para o turismo como vetor de desenvolvimento socioeconômico sustentável, dada a sua potencialidade presente nos recursos naturais e culturais.



Situando o cenário de governança do sistema turístico do Tocantins no contexto das políticas públicas de turismo, constata-se que, segundo pesquisas realizadas junto aos órgãos oficiais de turismo do estado, até 2018, as diretrizes para planejamento, desenvolvimento e gestão do turismo eram de responsabilidade da Agência de Desenvolvimento do Turismo (ADETUR), vinculada à pasta da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura.

Em 2019, foi criada a Agência de Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (ADETUC), vinculada também àquela Secretaria, cabendo a esta agência o planejamento e a gestão estratégica do turismo do estado tocantinense.

As ações do Programa de Regionalização do Turismo no Tocantins tiveram início em 2013, ainda sob a responsabilidade da ADTUR. Nesse mesmo período, foi iniciada a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) dos polos turísticos do estado do Tocantins. Neste ponto, é importante destacar que os PDITS se constituem em um instrumento para direcionar o desenvolvimento do turismo de forma estratégica, integrada e sustentável.

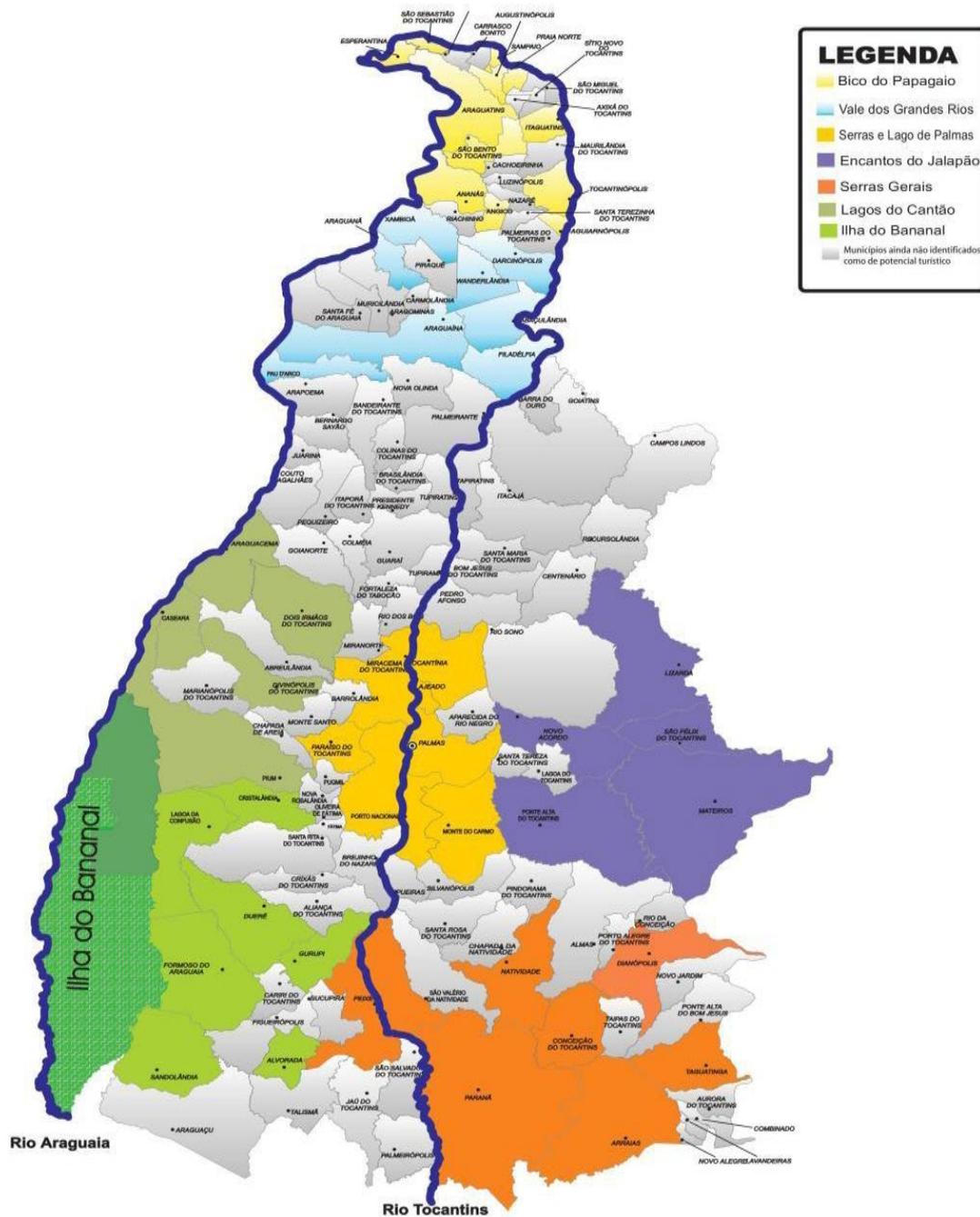
Em uma metodologia de polos turísticos, o PDITS passou a ser condição para o encaminhamento e aprovação de recursos e financiamento do Programa de Desenvolvimento do Turismo. O Mapa é um instrumento de ordenamento que auxilia no desenvolvimento das políticas públicas para o turismo, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013. Suas atualizações, no âmbito do Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT, que define o recorte territorial que deve ser trabalhado prioritariamente pelo Ministério.

No caso do Estado do Tocantins, ele foi dividido em sete regiões turísticas catalogadas, quais sejam: (1) Encantos do Jalapão; (2) Serras e Lago; (3) Praias e Lagos do Cantão; (4) Bico do Papagaio; (5) Ilha do Bananal; (6) Serras Gerais; (7) Vale dos Grandes Rios (Setur, 2023).



Figura 1 | Regiões Turísticas do Tocantins

REGIÕES TURÍSTICAS DO TOCANTINS



Fonte: Adetuc.

Com a implementação da Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021, os estados passaram a ter liberdade para criar e adequar critérios complementares conforme a realidade local. Com isso o governo do Estado do Tocantins criou a Portaria Nº 336/2021/GABPRES/ADETUC, de 17 de dezembro de 2021, que estabelece esses critérios complementares, para que municípios e regiões turísticas possam fazer parte da atualização do Mapa do Turismo Brasileiro 2022. São eles:

- I. Apresentar Termo de Posse do(a) responsável pela área de turismo;
- II. Apresentar Plano Municipal de Turismo e/ou Plano de Trabalho anual do órgão municipal de turismo com anuência do Conselho Municipal de Turismo com ações estratégicas, conforme necessidades prioritárias do município;
- III. Possuir 2 (dois) prestadores de serviços turísticos sendo 1 (um) de cadastro obrigatório (meio de hospedagem), registrados e regulares, na base de dados do CADASTUR - Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos;
- IV. Possuir inventário turístico atendendo os critérios da Plataforma Integrada do Turismo - PIT e validado pela ADETUC;
- V. Apresentar Termo de Compromisso, assinado pelo Prefeito, conforme modelo disponibilizado pela ADETUC, de repasse dos dados e informações referentes à atividade turística para o Observatório do Turismo do Tocantins (Setur 2023).

Com base nesse cenário, foi definido o novo mapa do Estado do Tocantins: Bico do Papagaio (3 municípios): Itaguatins, Praia Norte e Araguatins; Encantos do Jalapão (4 municípios): Ponte Alta do Tocantins, São Félix do Tocantins, Lizarda e Novo acordo; Ilha do Bananal (5 municípios): Sandolândia, Formoso do Araguaia, Peixe, Gurupi e Lagoa da Confusão; Serras Gerais (8 municípios): Lavandeira, Novo Jardim, Porto Alegre do Tocantins, Dianópolis, Paranã, Aurora do Tocantins, Arraias, Rio da Conceição; Serras e Lago (6 municípios): Palmas, Lajeado, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Miracema do Tocantins e Tocantínia; Vale dos Grandes Rios (4 municípios): Araguanã, Babaçulândia, Juarina e Filadélfia; Lagos e Praias do Cantão (3 municípios): Pium, Araguacema e Caseara.



Por um lado, o processo de descentralização desenvolvido por meio do Programa de Regionalização do Turismo possibilitou aos governos locais assumirem maior autonomia e incitou não somente o poder público, mas a própria população a participar da gestão do turismo da sua localidade por meio dos Conselhos Municipais.

Assim, se as estratégias e diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Turismo ressaltam a importância da base local, é necessário que se fortaleça a estrutura institucional e técnica dos órgãos responsáveis pela gestão municipal do turismo no Estado do Tocantins. O papel do setor público, mais a vontade política dos governos locais, apesar das suas limitações, ainda são fundamentais no processo de desenvolvimento turístico. Especialmente quando este agrega, para si, o papel de um Estado democrático, com a responsabilidade de formular e implementar políticas para o setor, descentralizando sua responsabilidade junto aos demais atores envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, buscou-se explorar os aspectos essenciais para a verificação do processo de construção da política pública. Para isso, utilizou-se como estudo de caso a implantação do Programa de Regionalização do Turismo no Tocantins. Investigou-se, também, a forma como esse processo ocorre e as razões pelas quais determinada política entra na agenda pública. Destacou-se, nesse contexto, “um estudo da elaboração das políticas”, no qual as atenções se voltam à fase da formulação da política, segundo a classificação de Ham e Hill (1993).

O programa analisado sucedeu o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que trabalhava a cidadania, idealizado no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2003), e o PRODETUR, cuja ênfase principal foram os investimentos em obras de infraestrutura (acessos, saneamento básico, melhoria dos aeroportos). O Programa de Regionalização compreende um dos macroprogramas do Plano Nacional de Turismo – *Uma viagem de inclusão*, para o período de 2003 a 2007. A metodologia consistiu em identificar os municípios componentes das regiões turísticas dos estados e os atores que podem participar, para depois os capacitar.



O modelo de governança adotado pressupõe participação, tomada de decisão e gestão coordenadas e compartilhadas. As instâncias de governança podem assumir variados formatos, tais como conselhos, fóruns, associações e/ou agências, com condições de captar e gerenciar as demandas.

Quanto às fragilidades e desafios, percebe-se que o desenho institucional das políticas públicas que são formuladas e realizadas no Brasil parte, cada vez mais, de uma abordagem democrática e participativa. Atribuir unicamente ao Estado o dever de fomentar o desenvolvimento econômico do país é deixar predominar uma atitude distorcida e passiva.

A descentralização da gestão federal do turismo implicou mudanças que têm exigido dos estados e municípios maior envolvimento e responsabilidade com as condicionantes estruturais locais. Não por acaso, as políticas descentralizadas que motivam a participação de todos os atores sociais – governo, setor privado e sociedade civil – são estendidas a todos os setores, assim como no turismo.

Com efeito, ao introduzir e fornecer os aparatos legais da participação popular nas esferas do poder, a Constituição Federal deu um importante passo na construção democrática brasileira. Contudo, embora a descentralização tenha possibilitado a criação de um novo terreno, alterando os valores e as relações entre Estado, capital e sociedade, existem por trás os interesses do capitalismo e das políticas neoliberais predominantes na sociedade contemporânea ocidental, que conduzem a uma forma de participação compartilhada, na qual o Estado passa a atuar minimamente, distribuindo suas funções e responsabilidades com o mercado e a sociedade civil. Assim, esse processo pela busca de uma democracia participativa tem suscitado novas reflexões sobre as formas de participação alcançadas e seus desdobramentos na sociedade brasileira contemporânea.

A investigação aqui empreendida avançou para responder ao questionamento proposto: quais as principais fragilidades e desafios enfrentados pelas políticas públicas de turismo, especialmente no que se refere à gestão ao nível local? Nesse sentido, buscou-se, por meio de elementos teóricos e empíricos, descortinar e analisar as vulnerabilidades e os desafios encontrados no processo de execução do Programa de Regionalização do Turismo no estado do Tocantins.



Embora o cenário nacional fosse otimista, o PRT encontrou obstáculos na concretização das ações previstas no Tocantins, que ficaram evidenciados por meio das graves deficiências estruturais e fragilidades institucionais. A esse respeito, as possibilidades que assegurariam o êxito do programa demandam, entre outros aspectos, uma estrutura consistente na base receptiva. Ou seja, estados e municípios devem ser dotados de um corpo técnico apto a assimilar os passos metodológicos e operacionais do programa, assim como as estratégias de visão integrada e compartilhada a serem aplicadas ao nível local. Outrossim, é imperativo um olhar diferenciado dos governantes estaduais e municipais, que fuja de ações simplistas, como apoio a eventos ou ações pulverizadas. Cabe ao poder público perceber o turismo como um importante elemento de planejamento governamental, capaz de promover dinamização social, econômica e cultural para os municípios tocantinenses.

Destarte, os caminhos estão sendo apontados. O contexto que ora se apresenta sugere uma redefinição da função governamental no processo de desenvolvimento do turismo, agindo o poder público como formulador e implementador de políticas públicas, garantindo seu fortalecimento institucional. A compreensão da presença do governo no turismo é fundamental para entender sua própria dinâmica. Todavia, agregar esforços de todos os atores envolvidos resultará em um avanço efetivo para o turismo tocantinense. A busca se volta, portanto, para um turismo com bases sólidas e fortalecidas, consentido como política pública, que consiga executar, exitosamente, ações locais, concomitante com as estratégias nacionais, superando suas instabilidades e tomando decisões assertivas, subsidiadas por um efetivo planejamento.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA. **Desenvolvimento do Turismo**. Disponível em: <https://adetuc.to.gov.br/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

AGUILAR, Luís Felipe. **Política Pública 01**, México: Biblioteca Básica de Administración Pública/Siglo XXI, 2012, pp. 17-73.

BALTAZAR, Alberto Guevara et al. El desafío del desarrollo local sustentable en México: una aproximación desde las redes de políticas públicas y la gobernanza. In **Ciências humanas: Perspectivas teóricas y fundamentos epistemológicos**, n.3. Disponível em <https://scholar.google.com>. Acesso em 28 de agosto 2023.

BARBOZA FILHA, Mariana Lacerda. **A influência da urbanização turística na dinâmica espacial de destinos litorâneos: um estudo de Morro de São Paulo, na Bahia**. UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities – Salvador, Bahia: 2014.

BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raul; FRENKEL, David. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas: Papirus. 2003. 128p. (Coleção Turismo).

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. SENAC, 2007. 556 p.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. 200 p. (Turismo).

BRASIL, Ministério do Turismo. Turismo de Base Comunitária. **Diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Organizadores: BARTHOLO, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber e BURSZTYN, Ivan (Org.). Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

BRASIL. Ministério do Turismo. Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil. **Resumo Executivo**. Brasília/DF: MTUR, 2010. Disponível em: http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizacao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRUSADIN, Leandro Benedini. **Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT** na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Revista Hospitalidade, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 87-111, 2. sem. 2005.

BUTA, Bernardo de Oliveira; TEIXEIRA, Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organização & Sociedade**, v. 27, n.94, p.378-395, ago.2020. <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018. 151 p.: il. ISBN: 978-85-256-0080-6.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental**. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8958/1/bapi_19_cap_02.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

CONCEIÇÃO, Cálidon Costa. Modelo analítico de governança regional de turismo - MAGRET. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, Brasília**, v. 14, n. 2, p. 123–139, maio 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbtur/a/ktmntLSP4KR4gN3WmL9JhLJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2023.

CONCEIÇÃO, Cálidon Costa da; CONCEIÇÃO, Clérta Costa da. Análise comparativa dos planos nacionais de turismo 2003/2007, 2007/2010 e 2013/2016, com base nas dimensões teóricas de políticas públicas de turismo. **Revista Ateliê do Turismo**, Campo Grande, v. 1, n. 2, p. 30-45, jul./dez. 2018. ISSN 2594-8407.

DALLABRIDA, Valdir. Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **IX Colóquio Internacional de Geocrítica**, Porto Alegre: UFRGS, jun. de 2007.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

DYE, Thomas. R. Mapeamento dos modelos de análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco



(orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UnB, 2009.

ENDRES, Ana. Valéria.; PAKMAN, Elbio Troccoli. Governability of tourist policies: the role of the participation spaces in the perspective of the network analysis and the institutional theory. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, n. 1, p. 01–18, jan. 2019.

HALL, Colin Michael. Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change?. **Journal of Sustainable Tourism**, s.l, v.19, n.4, p.649–671, 2011.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno** (R. Amorim & R. Dagnino, Trad.). Adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas-SP: Editora da Unicamp. 1993.

HERNANDEZ-SANCHEZ, Alexis-Ricardo; VARGAS-MARTINEZ, Elva-Esther; CASTILLO-NECHAR, Marcelino. Eco-inovação no turismo. Uma agenda de pesquisa em torno de políticas públicas. Letras Verdes. **Revista Latino-Americana de Estudos Socioambientais**, [S. eu.] , n. 33, pág. 64–85, 2023. DOI: 10.17141/letrasverdes.33.2023.5536. Disponível em: <https://revistas.flacoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/5536>. Acesso em: 10 set. 2023.

LIMA, Luciana Leite; D'Ascenzi, Luciano; LUI, Lizandro; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, p. e20210048, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210048> . Acesso em 29 ago. 2023.

MELO, Mariana Lacerda Barboza; SILVA; Valdirene Cássia da. ALMEIDA, Rodrigo José Lima CARDOSO, Ila Raquel Mello. Territorial Governance/Instances of Governance for Tourism Development in the Serras e Lago tourist region in Tocantins. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 10, p. e321111032673, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i10.32673. Disponível em: <https://www.rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/32673> . Acesso em: 27 jun. 2023.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Tocantins tem novo mapa de turismo**. Disponível em:<https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/tocantins-tem-novo-mapa-turistico>: Acesso em: 10 jun. 2023.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Mapa do turismo brasileiro 2019-2021**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 08 ago. 2023.

_____. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo**. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/>. 28 jul. 2023.

_____. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. **Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico Coordenação Geral de Regionalização. Diretrizes**. 2013. Disponível em: http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf. Acesso em:28 jul. 2023.

_____. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. **Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Formação de Redes**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

_____. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. **Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

_____. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. **Cadernos de Turismo. Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

_____. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. **Cadernos de Turismo. Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

OLIVEIRA, Josefa Laize Soares; SILVA, Juarez Vellozo da; TOMAZZONI, Edegar Luís; NETTO, Alexandre Panosso; OLIVEIRA, Josefa Laize. Análises da governança turística com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa**



em **Turismo**, v. 16, p. e–2426, 2022. Disponível em <https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2426> . Acesso em 28 jul. 2023.

OLIVEIRA, N. M. **Desenvolvimento Regional do Território do Estado do Tocantins: Implicações e Alternativas**. 2015. 224f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNOESTE, Toledo, Paraná.

_____. Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão. Brasília: públicas. **Letras Verdes**, Quito, n. 33, p. 64-85, agosto 2022. Disponível em: http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid . Acesso em: 22 jun. 2023.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. *et al.* (Org.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, João Paulo da; ARAUJO, Cristina Pereira de. Turismo no Brasil, desigualdade social e o discurso das políticas públicas. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 37, n. 3, p. 1051–1072, set. 2022.

SILVA, Rodrigo Cardoso da. **A interferência parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo: discurso e realidade das políticas públicas de turismo no Brasil**. 2020. 248f. Tese (Doutorado em Turismo) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/29347> . Acesso em: 23 jun. 2023.

SOUZA, Mariana Cristina da Cunha. O Estado e o turismo no Brasil: análise das políticas públicas no contexto da pandemia da COVID-19. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, n. 1, p. 2137, jan. 2021. Disponível em <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i1.2137>. Acesso em 20 de agosto de 2023.

STOLL, Carolina Braghirolli. **Arranjos de governança na implementação do programa de regionalização do turismo–roteiros do Brasil**: estudo de caso nas regiões com cânions no sul do país. 2021. Disponível em <https://scholar.google.com/>. Acesso 20 de agosto 2023.

TOCANTINS. **Plataforma integrada de turismo**. Disponível em: <https://turismo.to.gov.br/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

VASCONCELOS, Fabio Perdigão. CORIOLANO, Luzia Neide. Impactos Socioambientais no Litoral: Um Foco no Turismo e na Gestão Integrada da Zona Costeira no Estado do Ceará. **Rev. Costa Litorânea**, v. 8, 2008.

XAVIER, Thiago Reis; TOTTI, Kézia Ávila Soares.; RADDATZ, Sandra Mari Flores. Aplicação do Programa de Regionalização do Turismo em uma instância de governança regional no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. **Turismo: Visão e Ação**, v. 23, n. 1, p. 86–109, jan. 2021. Disponível em <https://doi.org/10.14210/rtva.v23n1.p86-109>. Acesso em 10 de agosto de 2023.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

