Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo (PFGT): uma avaliação *ex ante* no município de Nísia Floresta (RN)

Richard Medeiros de Araújo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Amanda Fonseca Guimarães Posenatto
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Atualmente, o Plano de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) vem procurando fortalecer institucionalmente os destinos turísticos, a fim de garantir a ampliação e a continuidade das melhorias estruturais já realizadas quando da primeira fase do programa governamental, e ao mesmo tempo dotar os municípios de uma gestão pública mais eficiente, em que deverá também considerar o turismo como o eixo central na formulação e gerenciamento das políticas públicas municipais com foco no desenvolvimento local. Para tanto, o Prodetur lançou, no Rio Grande do Norte, o Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo, do Patrimônio Natural e Cultural em 2009. A pesquisa objetiva avaliar, de forma *ex ante*, a viabilidade da implementação do referido plano governamental no município de Nísia Floresta (RN). Adotaram-se as seis dimensões do modelo teórico de Draibe (2001) conjugadas com o modelo de Neves (1996) para conduzir a pesquisa. Metodologicamente, optou-se por uma abordagem qualitativa, na qual foram buscadas análises de documentos como o diagnóstico estratégico, o plano de ação proposto e realização de entrevistas semiestruturadas com alguns secretários municipais. Usou-se a análise de conteúdo como técnica de tratamento dos conteúdos das entrevistas e foram feitas observações não participantes. Assim foi possível desenhar a pesquisa avaliativa, caracterizando o momento administrativo e político atual e como esse desenho poderia interferir na implementação do plano avaliado. Conclui-se que o município não apresenta condições institucionais suficientes para a implementação do Plano Governamental financiado com recursos federais.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; turismo; implementação.

Plan for Strengthening Administration of Tourism (PFGT): an *ex ante* evaluation in the city of Nísia Floresta (RN)
Currently, the Plano de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) is trying to strength institutionally the tourism destinations in order to ensure the expansion and continuation of structural improvements already made when the first phase of the government, while the municipalities provide a more efficient

Artigo recebido em jan. 2011 e aceito em maio 2011.

public management, in which municipalities should consider tourism as the linchpin in the formulation and management of municipal public policies focusing on local development. Then, the Prodetur launched in Rio Grande do Norte, the Plan for Strengthening Administration of Tourism, Natural and Cultural Heritage in 2009. The research aims to evaluate at the form *ex ante*, the feasibility of implementing that plan in the city government of Nísia Floresta (RN). Adopted were the six dimensions of the theoretical model Draibe (2001) combined with the model of Neves (1996) to conduct the research. Methodologically, we chose a qualitative approach, where we document reviews how the strategic diagnosis, the proposed plan of action and semi-structured interviews with some municipal secretaries. It used content analysis as a technique for treatment of the contents of the interviews and observations were made for non-participants. Thus it was possible to draw evaluative research, characterizing the current political and administrative time and how this design could interfere with the implementation of the plan assessed. We conclude that the City does not have sufficient institutional conditions for implementing the Governmental Plan funded with federal funds.

Key words: evaluation of public politics; tourism; implementation.

1. Introdução

O Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo, do Patrimônio Natural e Cultural (PFGT) é uma das ações que compõem o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur II). Trata-se de um plano governamental que tem como função fortalecer a administração pública municipal dos municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul, todos inseridos no Polo Turístico Costa das Dunas[1] no estado do Rio Grande do Norte, a fim de que os mesmos tenham condições de administrar a atividade turística e beneficiar-se da mesma compreendendo sua complexa dinâmica e a maneira como ela dialoga com os demais setores da administração pública municipal. Tais municípios foram selecionados pelo PFGT como municípios-piloto, pois o plano governamental foi desenhado para ser estendido a todos os municípios que fazem parte dos Polos Turísticos do Rio Grande do Norte.

Conforme descreve Beni (2006b), as políticas públicas voltadas para o Turismo oriundas do Prodetur não podem ser planejadas sem levar em consideração o diálogo entre todas as áreas de interesse que impactam ou são impactadas pela atividade, sejam elas o meio ambiente, a educação, a tributação, saúde, segurança, entre outras.

> As instituições públicas intervêm na realidade social em razão, em grande parte, do caráter desigual do desenvolvimento resultante de um sistema de mercado. Assim, o setor público deve intervir para corrigir as desigualdades existentes, sobretudo nos grupos mais vulneráveis ou mais carentes da sociedade, além de solucionar problemas básicos no campo da infraestrutura, do meio ambiente, da educação, da saúde, da segurança entre outros (Beni, 2006b:6).

[1] Polo Costa das Dunas é a nomenclatura adotada para a unidade territorial de planejamento turístico do Rio Grande do Norte que compreende 18 municípios localizados na região metropolitana de Natal, entre os quais o de Nísia Floresta.

As interfaces entre cada uma dessas áreas e o turismo são fundamentais para que o planejamento possa ser realizado da forma mais completa possível, considerando todos os atores da administração pública municipal, as comunidades locais e a iniciativa privada.

Logo, o Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo, do Patrimônio Natural e Cultural dos municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul também tem como missão garantir que os municípios possuam autonomia de identificar e buscar outros canais de financiamento disponíveis pelo Governo Federal além do Prodetur, que possam trazer melhorias para o turismo local, direta ou indiretamente. Entre os principais objetivos indicados no PFGT, podem-se destacar:

- oferecer ao poder público municipal e a seus habitantes os elementos e a capacitação necessária para conservar e melhorar os atrativos turísticos e os bens e serviços oriundos da atividade turística, de forma que assim se possa garantir a médio e longo prazo o desenvolvimento da atividade turística, e,
- melhorar o funcionamento e a organização da administração pública municipal, com vistas a melhorar o desempenho das atividades desenvolvidas, buscando o cumprimento da legislação fiscal, ampliando os benefícios propiciados por novas práticas administrativas (Banco do Nordeste, 2006).

O governo federal, através dessas ações, tem procurado incentivar o desenvolvimento de políticas que garantam a autonomia da gestão dos municípios, mas não se sabe, de fato, o que representa o turismo para esses municípios.

Ceará-Mirim, Nísia Floresta, Extremoz e Tibau do Sul foram os quatro municípios escolhidos para participarem desse plano governamental de fortalecimento da gestão pública municipal do turismo, em face da importância dos mesmos para o turismo do destino Natal. Nísia Floresta, lócus dessa pesquisa, foi selecionada em razão de geograficamente estar mais próximo do destino Natal e reunir dois importantes grupos de atrativos turísticos: naturais e histórico-culturais, além de entre os demais apresentar condições mais favoráveis para receber os recursos oriundos do Prodetur.

O foco da problemática deste trabalho reside em avaliar de forma *ex ante* a situação da implementação do PFGT, considerando diversos elementos administrativos da estrutura atual da gestão do município de Nísia Floresta em relação ao desenvolvimento da atividade turística no que concerne a compreender como se daria a implantação do plano no município de Nísia Floresta. Ou seja, o plano governamental aqui avaliado ainda não foi implementado pelo governo federal, de maneira que a busca por uma compreensão antecipada de como se operacionalizaria essa execução pode emergir através de uma investigação avaliativa, ênfase adotada aqui.

Para se ter uma noção do município onde foi realizada a pesquisa, são apresentados alguns dados sobre Nísia Floresta. Anteriormente denominado Papary, o município foi desmembrado de São José de Mipibu em 18 de fevereiro de 1852 e, somente em 1948, mudou sua denominação para homenagear a escritora Nísia Floresta Brasileira Augusta. O município apresenta uma área de 312,2 km^2 e uma população estimada, segundo dados do IBGE, em 2007, de 22.814 habitantes. É integrante da microrregião de Macaíba, formada ainda pelos municípios

de Ceará-Mirim, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu e Natal. Nísia Floresta pertence ao Polo Turístico Costa das Dunas, fazendo parte de sua área de Planejamento.

Não diferente das demais áreas de intervenção estatal, as políticas de turismo necessitam ser avaliadas, por isso esse artigo se propõe a realizar uma pesquisa avaliativa *ex ante* à implementação do Plano de Fortalecimento do Turismo para o município de Nísia Floresta (RN), na tentativa de proceder julgamentos sobre a real importância dada ao mesmo, pela administração pública municipal, às ações que emergirão quando da sua execução, e fomentar reflexões sobre as possíveis compatibilidades institucionais para o sucesso almejado na etapa do planejamento público da política.

2. As políticas públicas de turismo: do nacional ao local

O Rio Grande do Norte está entre os nove estados brasileiros localizados na região Nordeste, que apesar de ser considerada uma região economicamente estabelecida, desde o início do século XX, após a era da industrialização no Brasil, foi perdendo sua posição de crescimento econômico. Além disso, o cenário dos impactos negativos cíclicos causados pela seca, além dos baixos índices sociais, se comparados com a média nacional, formavam um conjunto de indicadores preocupantes em relação ao crescimento da região (Banco do Nordeste, 2005).

Conforme explica Fonseca (2005), desde a década de 1970, com a formulação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no governo do presidente Geisel, o turismo já havia sido apontado como possível alternativa de desenvolvimento econômico para a região Nordeste, isso porque, ainda segundo a autora, o litoral nordestino se constituía num importante fator de geração de riquezas, seja pela diversidade natural, seja pela riqueza cultural. Dessa forma, já na década de 1980, a atividade turística vinha se consolidando como segmento econômico estratégico para o Nordeste, de tal sorte que apoiados pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), governadores de vários estados nordestinos começaram a desenvolver ações com o objetivo de desenvolver o turismo regional.

É nesse contexto que o desenvolvimento do turismo começa a ganhar escopo: por ser considerado um meio para a criação de oportunidades de emprego e aumento da renda *per capita* e de arrecadação tributária, passa a ser considerado como alternativa capaz de amenizar parte desses problemas. De acordo com Nogueira (1987), a política nacional de turismo pode ser considerada o elo entre os usuários e os impactados pelos sistemas e a esfera governamental representada pelos segmentos oficiais do sistema. Fonseca (2005) compartilha da mesma visão, ao analisar que a atividade turística como segmento da economia pode ser considerada um dos eixos de desenvolvimento, principalmente nas regiões litorâneas.

Para Beni (2006a), através do turismo é possível a busca pelo desenvolvimento endógeno, ou seja, um tipo de desenvolvimento que vise atender as necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Não se deve, entretanto, reduzir essa participação apenas à obtenção de ganhos por meio da participação marginal da comunidade em postos de trabalho operacionais para suprir a mão de obra. Antes de qualquer coisa, é preciso considerar a atividade turística como possibilidade de amenizar os

problemas econômicos e sociais de determinada localidade buscando o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade por meio de diferentes caminhos, com um planejamento adequado que considere as especificidades de cada região.

Apesar de as políticas públicas no Brasil estarem sendo concebidas como um conjunto orgânico e relativamente estruturado de objetivos e meios que refletem as necessidades do sistema sociopolítico vigente, em razão da escassez de recursos, algumas funções sociais que estão intimamente ligadas ao turismo não entram como prioridade na agenda de governo. Para Fonseca (2005:37), "o campo das políticas sociais tem se apresentado como um conjunto de setores independentes que não se articulam na consecução de objetivos comuns relacionados ao público alvo".

Tais funções podem ser entendidas como aquelas ligadas à cultura, ao esporte, lazer e entretenimento, preservação e educação ambiental, entre outras funções. Não se deve, portanto, reduzir o turismo apenas a uma política pública social que apresenta como característica mais marcante o desenvolvimento econômico e ambiental de determinada região, pois o aproveitamento do potencial turístico de determinada área, quando devidamente trabalhado, torna-se capaz de gerar emprego e renda para a população, além da própria população local ser beneficiada com as melhorias de infraestrutura.

Para melhor analisar a dinâmica das políticas públicas, faz-se necessário desenhar um breve histórico acerca do Programa de Desenvolvimento de Turismo (Prodetur) e sua relação com as políticas públicas de turismo do Brasil. Apesar da inexistência de instrumentos legais reguladores da atividade turística no país — os quais só irão se constituir a partir de 2008 através de elaboração de lei específica —, desde meados da década de 1990 estavam sendo elaboradas estratégias de desenvolvimento da região Nordeste tendo como ator principal o turismo. Doravante, apesar dos problemas macroestruturais que a atingiam — e ainda a atingem, classificando-a como a região mais pobre do Brasil —, sua vocação turística é indiscutível, estando situada numa das mais belas áreas do país, tendo sua costa praticamente inteira banhada pelo mar, e acabou sendo admitida como agente de mudança diante do quadro de indicadores macroestruturais apresentado no quadro 1 a seguir:

Quadro 1
Indicadores macroestruturais da região Nordeste

Indicadores	Região Nordeste
Renda *per capita*	U$$ 1.702,00/1990
Abastecimento de água	52%
Esgotamento sanitário	8%
Taxa de desemprego	7%
Analfabetismo	40%

Fonte: Banco do Nordeste, 2005.

Assim, pode-se observar que, diante da média nacional, a região Nordeste ainda estava muito aquém do padrão considerado ideal. Enquanto a renda *per capita* em 1990 estava em

U$ 1.702,00, no restante do Brasil a média estava em U$ 2.874,00; a cobertura de esgotamento sanitário e o abastecimento de água eram de menos 52% ante a média nacional; a taxa de desemprego estava em 7% e a taxa de analfabetismo atingia 40% da população nordestina, contra 20% na média nacional.

Segundo o Banco do Nordeste (2005), entre as alternativas sugeridas para superar tais problemas, o desenvolvimento do turismo foi concebido como oportunidade de geração de emprego e renda, aumento da renda *per capita* e da tributação municipal, embora a atividade turística fosse ainda bastante incipiente no nordeste brasileiro, apresentando alguma expressão apenas em Pernambuco, no Ceará e na Bahia.

Considerando-se o potencial turístico existente, principalmente na faixa litorânea, através da política de desenvolvimento do turismo no país, o governo federal e os governos estaduais reuniram-se para a elaboração de programa governamental que tivesse como objetivo o desenvolvimento do turismo nessa região.

Surge então o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (Prodetur Nordeste), que através do Banco do Nordeste deu início ao financiamento de um amplo projeto criado especialmente para essa finalidade, tendo iniciado em 1994 sua primeira fase — Prodetur I — e atualmente encontra-se em andamento a segunda fase — Prodetur II. O Prodetur II possui, além das metas financeiras, um marco lógico que traz um detalhamento de outras metas relacionadas aos objetivos do programa em termos de indicadores, meios de verificação e pressupostos.

O principal objetivo do Prodetur/NE em sua primeira fase foi criar condições para que a atividade turística pudesse se desenvolver na região Nordeste. Para isso, foi essencial direcionar os investimentos na criação e na melhoria de infraestrutura básica e de desenvolvimento institucional, através de uma estrutura funcional adequada e da criação de órgãos de turismo nos estados e municípios, a fim de melhorar as condições de vida das populações dessas regiões e atrair investimentos da iniciativa privada no ramo turístico.

Na região Nordeste foram investidos um total de U$ 724.668,75 no período de 1995 a 2000, conforme o quadro 2 a seguir.

Quadro 2
Investimentos realizados pelo Prodetur/NE

Componente	Valores Investidos (Milhões)
Órgãos de Turismo Estaduais	U$ 8.011,142
Órgãos Ambientais Estaduais	U$ 3.573,135
Companhias de Saneamento Estaduais	U$ 1.240,633
Departamentos Estaduais de Estradas	U$ 552,883
Órgãos de Planejamento e Unidades Executoras Estaduais (UEEs)	U$ 703.585
Governos Municipais	U$ 7.705,958
Total	U$ 724.668,75

Fonte: Banco do Nordeste, 2005.

Entre as muitas ações desenvolvidas através do Prodetur I para o Rio Grande do Norte especificamente podem-se destacar as obras de infraestrutura básica e serviços públicos como: esgotamento sanitário, melhoria na pavimentação e na sinalização das rodovias de acesso ao estado, obras viárias, reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Augusto Severo, entre outros, conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela
Investimentos realizados pelo Prodetur I no RN

Componente/Ação	Local	Valor U$ (Milhões)
Saneamento básico (esgoto)	Natal	5.675,623
Recuperação ambiental (plano de manejo e operação Parque das Dunas)	Natal	1.467,676
Desenvolvimento institucional	Órgãos estaduais e municipais	1.989,135
Aeroporto	Parnamirim	24.219,490
Transportes	Natal, Parnamirim, Extremoz, Ceará-Mirim, Nísia Floresta e Tibau do Sul	8.528,898
Total		41.870,822

Fonte: Banco do Nordeste, 2005.

Segundo Fonseca (2005), as ações do Prodetur tanto em nível de Nordeste, quanto em nível nacional, vêm sendo implementadas através das quatro linhas de atuação priorizadas — melhoria nas condições de acesso rodoviário e aéreo aos polos turísticos, saneamento básico, capacitação profissional e suporte institucional dão uma ideia da importância dessa política. Tanto Beni (2006b) quanto Fonseca (2005) produziram estudos que oferecem um arcabouço considerável de informações para a investigação das ações realizadas pelo Prodetur, bem como para a avaliação dos resultados delas.

Para Beni (2006b), o Prodetur pode ser considerado um dos mais significativos instrumentos para os programas de planejamento do turismo, pois possibilitou ao governo intervir na região através de ações de ordenamento e de alavancagem do processo de desenvolvimento turístico no território, principalmente com a implantação da infraestrutura básica, instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos em espaços considerados com vocação e definição para a expansão turística.

Dessa forma, pode-se observar a relevância dessa política pública para toda a região Nordeste e, sobretudo, para o Rio Grande do Norte, dada a magnitude de sua repercussão na área litorânea oriental (Fonseca, 2005).

Após toda a estruturação da região Nordeste a fim de receber a atividade turística, começa a ser desenvolvida a segunda etapa do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (Prodetur II), que tem como foco a melhoria da qualidade de vida das

populações residentes nas localidades contempladas pelos polos turísticos e, principalmente, garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas na etapa anterior do programa (Prodetur I). Neste universo, nasce o PFGT como um mecanismo governamental de consolidação das estruturas municipais no Nordeste com vistas a um melhor gerenciamento do turismo e o clareamento da possibilidade de interlocução da administração pública municipal com suas pastas diversas, concomitantemente à gestão da atividade turística como um braço agregador de desenvolvimento.

3. Avaliação das políticas públicas: um recorte da implementação

A necessidade de se avaliar as políticas públicas está intimamente ligada à importância de se conhecer como determinado programa funciona, suas dificuldades, processo de implementação, e se este foi capaz de gerar ou não os resultados esperados, podendo ser considerado, conforme Fagundes e Moura (2009:89), "um instrumento de poderoso uso para a melhoria do desempenho das organizações públicas, em qualquer escala do governo". Dessa forma, ao lançar mão de instrumentos avaliativos adequados, as organizações estariam buscando melhorar a qualidade do uso dos recursos públicos. O resultado de uma avaliação suportada pelos métodos de pesquisa social é capaz de apontar os programas que realmente funcionam e ao mesmo tempo orientar aqueles que não funcionam ou que se encontram defasados para que se corrijam os erros identificados a fim de otimizar os resultados esperados.

De acordo com Barreira (2000:13), "é fundamental para aferir o grau de eficiência, efetividade e eficácia que os serviços sociais apresentam e em consequência realimentar decisões e ações". Ora, não se trata de avaliar exclusivamente o desempenho de determinado programa ou projeto de forma quantitativa, mas sim de avaliar se os objetivos propostos estão sendo ou não alcançados de forma qualitativa.

Os estudos que apontam para a avaliação de políticas públicas e programas sociais datam da segunda metade do século XVII e atingem sua evolução no século XX com o início das pesquisas avaliativas que tinham por objetivo melhorar e acompanhar a eficácia dos serviços oferecidos à população (Fagundes e Moura, 2009). A avaliação veio se desenvolvendo através do método científico como instrumento de aferimento para as proposições de resolução dos problemas sociais; entretanto, foi somente a partir do século XX que a avaliação passou a evoluir conjuntamente com a evolução das estruturas econômica, social e política.

Por essa razão, conforme explicam Fagundes e Moura (2009), a partir de 1980 começa a se difundir no mundo a afirmação de que não era preciso avaliar sob a ótica da população, pois as políticas públicas dessa época previam uma redução de gastos — principalmente os considerados desnecessários.

Até meados de 1970, no Brasil, a avaliação de políticas públicas esteve restrita aos programas de saúde e educação, que a limitavam a medir o alcance das metas estabelecidas e dos objetivos propostos; nas demais áreas eram admitidos apenas estudos de caso, pois a avaliação, além de descontínua, não era exigida. Isso porque a maior parte das avaliações

não chegava ao conhecimento da população, pois seus resultados não eram publicados, o que barrava o envolvimento da população nos processos decisórios, conforme se visualiza na fala de Barreira (2000:27) a seguir:

> As avaliações não são publicadas quase na sua totalidade, impedindo acesso a seus resultados pelos demais profissionais interessados no campo, como também para o público em geral. Poucos são os estudos e trabalhos publicados, e os existentes se concentram mais em divulgar novas teorias e métodos, desvinculados de sua validade e aplicação na prática.

Geralmente, a participação da população fica restrita ao período eleitoral, no momento em que elege o programa de governo através das propostas políticas que lhe são oferecidas, mas não ocorre com o objetivo de avaliar os planos, programas e projetos que vêm sendo implementados na realidade, pois não se analisa como os programas estão melhorando ou não a qualidade de vida dessa população.

Partindo-se dessa análise, torna-se fundamental questionar os interesses intrínsecos nos processos de avaliação das políticas públicas, pois o que se verifica através dos meios de comunicação é uma verdadeira profusão de políticas sociais incompreendidas pela população, que não discerne os indicadores apresentados e se torna incapaz de avaliar a legitimidade ou não dos mesmos.

É interessante observar, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), que não há possibilidade de análise neutra em qualquer modalidade de avaliação de políticas públicas. Por isso, a escolha dos instrumentos de análise e de avaliação corretos é fundamental para não se confundir os resultados da avaliação com a opção pessoal.

Aguilar e Ander-Egg (1995) adotam uma abordagem mais tradicional de avaliação de políticas públicas, por isso defendem que seja fundamental recorrer aos conceitos associados de cada um dos passos que formam o processo de planejamento, pois somente assim seria possível se proporcionar uma correta caracterização dos elementos de programação da avaliação:

> Nesse sentido, tais abordagens destacam que os elementos centrais que estruturam e definem a abrangência de um programa social são os objetivos, as metas, a população objeto ou beneficiária e os recursos empregados. Tais elementos proporcionariam condições para o estabelecimento de um processo de avaliação objetivo e sistemático de programas sociais. (Fagundes e Moura, 2009:97)

Avaliar uma política pública é analisar os efeitos atribuídos a uma intervenção governamental em determinada área, considerando os aspectos sociais e físicos de seu entorno, conforme Mény e Thoenig (1989:195) explicam: "*La evaluación és, portanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficácia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas*".

Assim, a avaliação de políticas públicas pode ser considerada um caminho de análise sistemática, tendo em conta uma base de métodos científicos para identificar a eficácia e os efeitos reais de determinada intervenção governamental. A avaliação também deve ser considerada um exercício constante, que vai além da simples descrição dos acontecimentos, pois busca explicar por que se apresentam tais resultados, que possam indicar se determinada intervenção obteve êxito ou não, se o problema objeto de elaboração teve resultado definitivo ou apenas paliativo.

Ainda segundo Mény e Thoenig (1989), a avaliação das políticas públicas oscila entre dois extremos:

- em um extremo, estuda-se um sistema político através de organismos que assumam a questão da avaliação: seja a imprensa, sejam grupos sociais formados com esse fim, dessa forma, os atores sociais envolvidos procuram descobrir e explicar os resultados que estão sendo obtidos das políticas públicas;
- em outro extremo, tem-se um analista, que busca elaborar conceitos e métodos que permitam descrever, explicar e analisar, sob a luz da ciência, os resultados das ações governamentais.

Conforme apontam Cohen e Franco (2008), a avaliação não deve ser percebida como instrumento isolado para simples aferição de resultados, mas deve fazer parte do processo de planejamento das políticas sociais, de tal sorte que seja possível adotar a opção do projeto que mais se encaixe nas necessidades do problema contemplado. Na fala abaixo é possível visualizar a necessidade do planejamento na avaliação:

> [...] se planejar é introduzir organização e racionalidade na ação para consecução de determinadas metas e objetivos, a avaliação é um modo de verificar essa racionalidade, medindo o cumprimento — ou perspectiva de cumprimento dos objetivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade para alcançá-los (Ander-Egg, 1984:20).

Considerando que avaliação, para Cohen e Franco (2008), é fixar valor a algo através de um conjunto de procedimentos em que se compara o objeto avaliado a um determinado padrão ou critério, faz-se fundamental diferenciá-la de acompanhamento. Este último pode ser considerado "o exame contínuo e periódico efetuado pela administração, em todos os seus níveis hierárquicos, do modo como se está executando uma atividade" (Cohen e Franco, 2008:77). Assim, a importância da avaliação reside na análise crítica das estratégias que estão sendo empregadas para a consecução dos objetivos propostos, levando em conta sua eficiência e eficácia. Existem diferentes modelos de conceitos de avaliação: segundo o tempo e a realização, os objetivos esperados, quem as realiza, a natureza que possuem, a escala que assumem ou a qual escala de nível decisório estão dirigidas.

Há diversos tipos de avaliação, de acordo com o objetivo que se pretenda alcançar. As avaliações variam de acordo com o período de sua realização, as metas que se deseja atingir, o

agente que as realiza, entre outros. Para Cohen e Franco (2008), os tipos de avaliação podem ser classificados da seguinte forma: em função do momento em que se realiza e os objetivos que se persegue; de quem realiza a avaliação; em da escala de projetos ou dos destinatários da avaliação.

Cada uma das classificações apresentadas desdobra-se de acordo com a alçada decisória que lhe é dirigida, conforme o quadro 3, a seguir.

Quadro 3
Tipos de avaliação

Classificação	Tipo de Avaliação	Objetivos
Em função do momento em que se realiza	Avaliação *Ex Ante*	Avaliar se o projeto/programa deve ou não ser implementado.
	Avaliação *Ex Post*	Avaliar a situação dos programas/projetos que estejam em andamento.
Em função de quem realiza	Avaliação Externa	Realizada por pessoas alheias ao projeto/programa.
	Avaliação Interna	Realizada dentro da organização gestora do projeto.
	Avaliação Mista	Realizada simultaneamente por agentes internos e externos do projeto/programa.
	Avaliação Participativa	Além de agentes internos e externos, também participam dessa avaliação os beneficiários.
Em função da escala de projetos	Avaliação de Projetos Grandes	Considera-se a estratégia e a lógica da avaliação de forma indutiva.
	Avaliação de Projetos Pequenos	Considera-se a estratégia e a lógica da avaliação de forma dedutiva.
Em função dos destinatários	Avaliação Dirigentes Superiores	Definem as políticas e estabelecem prioridades.
	Avaliação para Administradores	Distribuir recursos para alcançar os objetivos estabelecidos.
	Avaliação para Técnicos	Executam o projeto e devem ater-se aos aspectos operacionais.

Fonte: elaborado a partir de Cohen e Franco (2008).

A implementação de uma política pública não pode ser considerada um conteúdo de lei sancionada que se põe em prática, pois na grande maioria dos casos é preciso realizar reestruturações, criar novas organizações ou repartições que permitam transformar a lei em prática efetiva para os gestores públicos, conforme explica Dye (1984). Para tal, muitas vezes faz-se necessária a elaboração de manuais e a aplicação de programas de capacitação que ajudem a alcançar os objetivos propostos. Entretanto, em função de o programa estar ainda em fase de implementação, existe uma maior dificuldade em garantir a confiabilidade das informações

obtidas sobre o programa em análise. Subsidiando a avaliação processual (ou de implementação), Draibe (2001) apresenta um modelo teórico que tem como base seis dimensões de análise, conforme o quadro 4 a seguir.

Quadro 4
Modelo de avaliação de implementação

Dimensão de Análise do Processo de Implementação da Política Pública	Características-alvo da interlocução do Avaliador
Subsistema gerencial e decisório	Competências dos gerentes de programa; capacidade de desenhar e intervir através de decisões; graus de centralização ou descentralização da gestão.
Processo de Divulgação e Informação (Comunicação)	Diversificação dos canais de comunicação com os beneficiários do programa; qualidade das mensagens; percentual do público atingido.
Processo de Seleção	Qualidade da sistemática de aferição do mérito; adequação do grupo de beneficiários selecionados aos objetivos do programa.
Processo de Capacitação	Competências dos técnicos na execução; duração e qualidade da operacionalização do programa; avaliação dos técnicos do governo pelos agentes beneficiários.
Subsistema Logístico e Operacional	Financiamento e gastos; provisão de recursos materiais; suficiência dos recursos; qualidade da infraestrutura e material de apoio (prospecção e atendimento e evolução do beneficiário).
Processo de Monitoramento	Regularidade da ação governamental; abrangência; agilidade na identificação dos desvios e incorreções; capacidade/agilidade em recomendar retificações nos processos, quando necessário.
Avaliação Interna	Regularidade; abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores (beneficiários e parceiros); propor e recomendar aperfeiçoamentos, promover aprendizagem institucional coletiva.

Fonte: Draibe (2001).

Conforme observa Araújo e colaboradores (2010), na compilação do quadro 5, o modelo de Draibe pode ser adaptado para uma série de análises referentes à avaliação do processo de implementação de uma política pública antes de a mesma estar concluída.

Com esse modelo pode se tornar possível o desenho de consequências da ação governamental, sob duas lógicas: a primeira refere-se ao contexto administrativo (organizacional), para alguns, denominado de máquina governamental, e está devidamente adaptada para a implementação da política pública. A segunda é a de tentar identificar quais seriam os possíveis resultados da política com o desenho governamental atual, de maneira a elencar entraves ou facilidade para a consecução do que fora outrora planejado. Além do modelo de Draibe (2001) adotado, faz-se necessário trazer à discussão o conjunto de dimensões de Neves (1996), que tem como objetivo validar a avaliação *ex ante,* as quais serão sobrepostas ao modelo de Draibe (2001):

a) Se as capacidades potenciais do projeto atendem às situações-problema envolvidas;

b) Se o conteúdo do projeto/plano e suas estruturas atendem aos diferentes domínios identificados no município, quais sejam: desenvolvimento regional, investimentos, emprego etc.;

c) Se existem relações potenciais entre esse projeto/plano e outras propostas de intervenção;

d) Qual é o grau de adequação entre as proposições do plano e os resultados objetivados;

e) Verificar se o nível de exiguidade se adequa ao modelo institucional vigente.

Dessa forma, essa avaliação *ex ante* tem a finalidade de buscar avaliar e discutir a dimensão da utilidade da etapa seguinte à elaboração do plano, ou seja: sua implementação. Em função do momento em que a avaliação específica desse programa estava sendo realizada e dos objetivos deste trabalho, foi feita a opção pela avaliação *ex ante*, já que é esse tipo de avaliação que deve ser realizado quando se inicia o projeto, pois ela irá "antecipando os fatores considerados no processo decisório" (Coehn e Franco, 2008:108).

4. Metodologia da pesquisa

O presente trabalho pode ser classificado como uma pesquisa avaliativa, já que parte da premissa de avaliar um programa que se encontra em fase de elaboração, e tem como objetivo identificar a viabilidade ou não da implementação do mesmo no município de Nísia Floresta. Para desenvolver a pesquisa, foi adotada como finalidade básica a abordagem denominada qualitativa, porque não existe a intenção de quantificar as informações, mas de avaliar a dinâmica da implementação de um programa governamental no contexto anterior à sua materialização social, a partir da interação entre o pesquisador e o fenômeno social estudado.

No caso em tela buscou-se a adoção de uma descrição analítica *ex ante* da implementação do Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo, do Patrimônio Natural e Cultural (PFGT) oriundo do Prodetur II, no município de Nísia Floresta no Rio Grande do Norte. Isso se dá em face da necessidade de se conhecer e interpretar a realidade do fenômeno social, sem, todavia, nela interferir ou modificá-la (Churchill Jr., 1987). Conforme observa Gil (1991), a pesquisa descritiva é aquela que busca descrever um fenômeno, suas características sob uma lógica em que o objetivo maior é a compreensão.

Deve-se também enquadrar esta pesquisa como de campo, pois, de acordo com Barbetta (1999), é um tipo de pesquisa em que se vai a campo na busca de responder ao problema de pesquisa, que nesse universo de investigação está se considerando a avaliação de uma política pública de turismo. Foram realizadas pesquisas e entrevistas no município de Nísia Floresta, envolvendo alguns gestores municipais, durante a elaboração do PFGT.

Foi realizado também um levantamento bibliográfico na busca de compreender melhor os temas políticas públicas de turismo e avaliação de políticas públicas. Para Luna (1997), esse tipo de pesquisa é importante, pois através dele o pesquisador será capaz de determinar

o que já existe de publicações sobre o tema, identificar onde estão as lacunas e principais dificuldades metodológicas, realizar uma revisão teórica, inserindo seu problema de pesquisa em uma base teórica referenciada para tentar explicá-lo, e poderá formar uma revisão empírica, buscando compreender como o problema vem sendo estudado.

Para Gil (1999), o universo de uma pesquisa é o conjunto de elementos que possuem as mesmas características. O universo dessa pesquisa são os gestores públicos do município de Nísia Floresta, em razão de o mesmo ter sido um dos quatro municípios contemplados para participar do plano Fortalecimento da Gestão do Turismo, do Patrimônio Natural e Cultural. Para fins de busca das informações, esse universo é representado pelos gestores públicos das respectivas secretarias envolvidas na implementação do programa governamental avaliado *ex ante*, conforme o quadro 5 a seguir.

Quadro 5
Sujeitos da pesquisa

Área de Interesse	Representante
Gestão Administrativa	Secretaria de Administração
Gestão Ambiental	Secretaria de Meio Ambiente
Gestão de Ativos Culturais para uso Turístico	Secretaria de Cultura
Gestão do Turismo	Secretaria de Turismo
Gestão de Transportes	Secretaria de Infraestrutura
Gestão de Tributação	Secretaria de Tributação

Fonte: Draibe (2001).

Destaca-se que a seleção desses sujeitos está atrelada ao fato de estes estarem indicados, sob orientação do agente financiador do PFGT (Prodetur II), a conduzir e propiciar toda a estruturação para a gestão da implementação do plano governamental avaliado. No entanto, conforme será apresentado mais adiante, a participação dos gestores acima citados acabou concentrada nos secretários de administração, meio ambiente, cultura e turismo, em razão de os demais terem demonstrado pouco ou nenhum interesse em participar efetivamente desta pesquisa avaliativa.

Embora as secretarias apresentadas no quadro 6 tenham sido convidadas a participar da pesquisa, dada a leitura do quadro 7, observa-se que a pesquisa ficou concentrada em quatro sujeitos, pois não se identificou interesse dos demais secretários em responder aos questionamentos. Os sujeitos da pesquisa não foram nominados, mas identificados conforme o quadro 6 a seguir.

Quadro 6
Identificação dos entrevistados

Nominação dos Sujeitos	Áreas da gestão pública municipal de Nísia Floresta
A	Secretaria de Administração
B	Secretaria de Meio Ambiente
C	Secretaria de Cultura
D	Secretaria de Turismo

Fonte: elaboração própria, 2010.

Como se trata de uma pesquisa avaliativa, no bojo do paradigma qualitativo, se caracteriza por atribuir valor a algo, utilizando-se da maior objetividade e precisão possível, devendo expressar a realidade. Assim, para uma compreensão mais acurada do objeto em questão, os sujeitos investigados necessariamente foram os considerados chave, pois somente estes possuem os elementos informacionais que possibilitem uma apreensão de como seria a implementação do programa governamental avaliado.

Considerando a natureza qualitativa da pesquisa, houve uma preocupação em se adotarem instrumentos de pesquisa que dessem conta da compreensão do que estava sendo investigado. Para a coleta de dados foi utilizada primeiramente a entrevista semiestruturada, cuja característica básica é a adoção de um conjunto de perguntas abertas, de forma não rígida, em que o pesquisador conduz indagações e, sendo necessário, pode fazer outras perguntas ou demandar melhores esclarecimentos.

Não obstante, todas as entrevistas realizadas com os representantes das secretarias municipais foram gravadas, com vistas a não perder nenhum elemento discursivo; para tal foi solicitada autorização prévia dos sujeitos. Na visão de Gil (1999), a pesquisa semiestruturada é denominada de não padronizada e possibilita uma ampliação na exploração da entrevista através de um roteiro mais flexível de questões.

As questões que compuseram o roteiro da entrevista foram desenhadas a partir do modelo de Draibe (2001), conjugado com Neves (1996). Vale ressaltar que para cada pergunta básica foi elencada uma série de questionamentos característicos da entrevista semiestruturada, decorrentes da necessidade de um aprofundamento de alguns elementos, que foram percebidos durante a pesquisa de campo.

Após a aplicação das entrevistas com os sujeitos, todas as falas foram transcritas, para posterior tratamento dos conteúdos. Não obstante, observa-se que ao término se construíram aproximadamente seis horas de entrevistas.

Outro instrumento de coleta adotado foi a análise documental. Para Gil (1999), a análise documental pode ser conceituada como o levantamento de uma base de informações a partir de elementos que não receberam tratamento analítico. Os documentos utilizados para complementar essa análise foram: o Diagnóstico Estratégico do Município de Nísia Floresta

e o Plano de Ação proposto pela empresa responsável pelo suporte dado ao município para elaboração dos mesmos, cujo substrato daria forma ao PFGT.

Finalizando as técnicas de coleta de dados, adotou-se a observação não participante, em que o pesquisador presencia o fato, mas não participa. Entre os elementos que foram observados, têm-se o envolvimento do município e o grau de interesse pela implantação do programa governamental de fortalecimento da gestão do turismo no município de Nísia Floresta.

Os dados coletados, por meio dos instrumentos de coleta entrevistas e análise documental, foram tratados a partir da análise de conteúdo qualitativa, que, segundo Bardin (1988) e Rey (2002), é uma técnica de coleta que se apoia na codificação de informações colhidas dos sujeitos de pesquisa em categorias definidas com o objetivo de dar sentido ao material a ser estudado. As observações foram registradas e seus apontamentos foram inseridos durante a avaliação do programa.

5. Análise e discussão dos dados

Os dados estão analisados em duas etapas: na primeira é apresentado um panorama geral do PFGT avaliado, seus objetivos e metas propostos como resultado final do fortalecimento da gestão do turismo, do patrimônio natural e cultural de Nísia Floresta, considerando para tal a análise documental dos seguintes documentos disponibilizados pela Prefeitura de Nísia Floresta: o Diagnóstico Estratégico e o Plano de Ação propostos.

Na segunda etapa, foram tratadas as entrevistas realizadas com os gestores municipais envolvidos no plano governamental, através dos quais foi traçada a descrição da capacidade institucional do município para implementação do plano de fortalecimento da gestão do turismo, do patrimônio natural e cultural de Nísia Floresta. Subsidiariamente, foram feitos apontamentos oriundos das análises documentais e das observações não participantes que emergiram durante as realizações das entrevistas junto aos sujeitos.

Conforme afirma Neves (1996), é fundamental observar até que ponto uma intervenção durante a formulação de políticas públicas e de seus instrumentos pode desempenhar uma função de seleção e de validação que venha a antecipar ou a reorientar intervenções e decisões de forma *ex ante*, contemplando setores, regiões e os atores diretamente envolvidos pelo processo. Assim, essa pesquisa avaliativa fomenta um cenário em que o avaliador se posiciona antecipadamente à própria ação do Estado, cuja materialização se dá por meio de uma reflexão analítica-crítica da exequibilidade gestionária do programa, objeto deste estudo.

Logo, registrando-se que o modelo de avaliação de implementação de Draibe (2001) foi adaptado para a consecução da avaliação realizada, observa-se que as análises estão dispostas a partir das categorias do modelo teórico selecionado, a saber: subsistema gerencial e decisório, processo de divulgação e informação (comunicação), processo de seleção, processo de capacitação, processo de monitoramento e avaliação interna.

Dessa forma, considerando os subsistemas adaptados de Draibe (2001) e o conjunto de dimensões de Neves (1996), observa-se que para cada subsistema caberiam algumas dimen-

sões a serem consideradas, a fim de se obter respaldo para a avaliação *ex ante* da implantação do plano governamental.

5.1 O Plano de Fortalecimento da Gestão Municipal do Turismo: uma leitura compreensiva

O Plano de Fortalecimento da Gestão Municipal do Turismo, do Patrimônio Natural e Cultural é um plano governamental oriundo do Prodetur II, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) através do Banco do Nordeste e da Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte, que tem como objetivo propor a reestruturação da gestão dos municípios componentes dos Polos Turísticos do RN para que cada município torne-se autônomo na captação de recursos provenientes de outras fontes que não o Prodetur e, ao mesmo tempo, garanta a qualidade da gestão das melhorias que já foram realizadas nos municípios durante o Prodetur I.

O Prodetur/NE foi criado em meados de 1994, através dos governadores dos estados do Nordeste, com apoio do governo federal e financiamento do BID, com objetivo de desenvolver a atividade turística na região Nordeste, através do aproveitamento dos inúmeros recursos naturais existentes na região, e pode ser considerado o marco legal do Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo, do Patrimônio Natural e Cultural do município de Nísia Floresta.

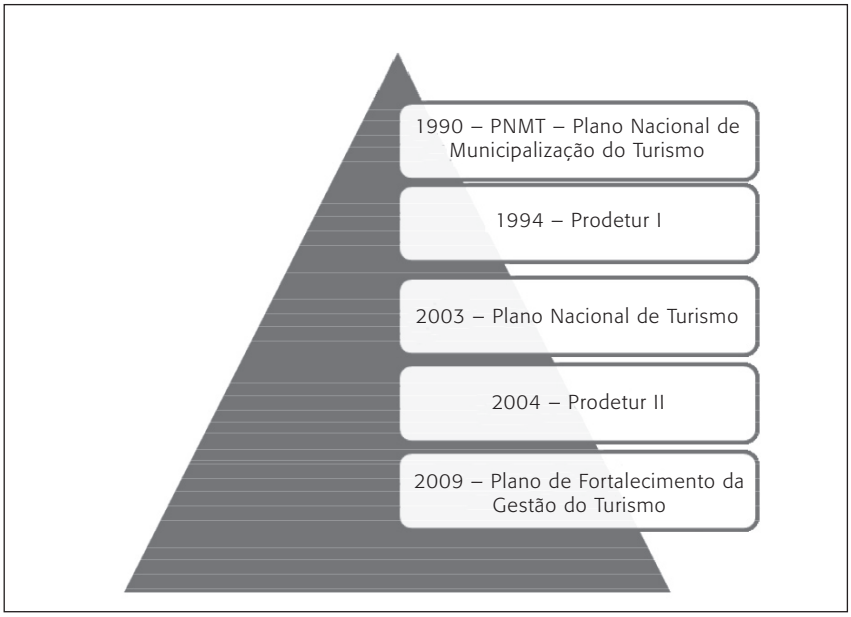
Enquanto a primeira fase do Prodetur/NE deu ênfase à estruturação e adequação da infraestrutura física básica para viabilizar o desenvolvimento da atividade turística através de estradas, aeroportos, equipamentos, entre outros, a segunda etapa está dando ênfase à reestruturação da máquina pública para que os gestores tenham condições de manter o que já foi conquistado e de buscar melhorar aspectos que não puderam ser contemplados pelo Prodetur, mas que dispõem de outras fontes de financiamento que muitas vezes são desconhecidas dos próprios gestores. Por se tratar de uma política pública de turismo, torna-se fundamental a realização de uma avaliação *ex ante* no sentido de verificar o nível de operacionalização do plano, considerando os recursos técnicos existentes, recursos humanos e como esses elementos são geridos (Neves, 1996).

Esse Plano foi estruturado para identificar a real situação da administração pública municipal no cerne do turismo levantando todas as características dos mesmos: desde os aspectos físicos, instalações, até a parte de inter-relações entre todas as secretarias que impactam ou são impactadas pela atividade turística, equipamentos, recursos humanos, leis e regulamentações, entre outros, contemplando, nessa fase experimental, os municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul (no caso do universo do Rio Grande do Norte), para posteriormente se estender aos demais municípios integrantes do Polo Costa das Dunas.

A partir desse processo, a meta seria propor as ações necessárias para garantir a busca da solução desses problemas, priorizar aquelas que podem ser financiadas pelo Prodetur, as que não podem indicar quais os canais de financiamento existem disponíveis para financiar essas ações, bem como os momentos em que a contrapartida de cada município será necessária. Entretanto, nenhuma das etapas concluídas durante a elaboração do plano considerou

a participação popular. O plano foi elaborado a partir da participação dos gestores públicos municipais, não tendo ocorrido a participação da comunidade que será impactada por este plano governamental. Para uma melhor visualização sobre o plano governamental avaliado no universo dos programas governamentais federais do Turismo, ver figura.

Figura
Cronologia parcial das políticas públicas de turismo



Fonte: elaboração própria, 2010.

A meta prevista para a elaboração do PFGT foi de três meses, com início em dezembro de 2009, e já é possível verificar que o prazo inicial não pôde ser cumprido; a expectativa é que o plano esteja finalizado até dezembro de 2010.

No Regulamento Operacional do Plano de Fortalecimento da Gestão Municipal do Turismo (PFGT), estão especificadas as condições e regras a serem observadas na implementação das ações necessárias para que os municípios tenham condições de gerenciar e beneficiar-se do turismo.

Teoricamente, o nível de atendimento desse programa e a definição de suas prioridades em cada município envolvido, a saber: Ceará-Mirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul, deveriam ter ocorrido de acordo com os pontos a seguir apresentados:

- de acordo com a situação fiscal do município;
- de acordo com a participação prévia ou não em programas de melhoria da capacidade administrativa e fiscal; e
- de acordo com o tamanho de sua população.

Apesar dessas diretrizes, os quatro municípios apresentam a mesma situação: a área fiscal é deficitária e a participação em programas de capacitação é pontual.

Dessa forma, os critérios adotados para a priorização dos investimentos oriundos da implementação do referido programa não são capazes de classificar de forma adequada as nuances de cada município.

Além disso, o agente financiador (Banco do Nordeste) divide as áreas elegíveis para financiamento em cinco grupos: instalações físicas, capacitação, elaboração de material de apoio e divulgação, aquisição de equipamentos e programas de informática e consultoria, conforme descrito no quadro 7 a seguir.

Quadro 7
Áreas elegíveis e percentual de investimentos do PFGT

Área Elegível	Percentual de Investimento
Capacitação	25%
Consultoria	25%
Instalações Físicas	15%
Elaboração de Material de Apoio e Divulgação	15%
Aquisição de Equipamentos de Informática	20%

Fonte: elaborado a partir de dados do TR — Anexo F, Setur, 2010.

Tendo em vista que os valores disponíveis para implementação dessas ações oscilam entre R$ 113.000,00 e R$ 117.000,00, não é possível atender de forma adequada as necessidades identificadas — principalmente ao se considerar o quesito "aquisição de equipamentos de informática" e "instalações físicas" de cada município, em razão da verba ser insuficiente, dada a precariedade da situação identificada através das entrevistas, pesquisas de campo e dos documentos analisados.

5.2 Avaliando ex ante *a implementação do Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo (PFGT) em Nísia Floresta*

Considerando-se que dentro do recurso disponível para a implementação do programa governamental está assegurado para o município de Nísia Floresta um valor de R$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais), questiona-se até que ponto as áreas elegíveis poderão ser atendidas, uma vez que, conforme os dados obtidos através dos gestores nas entrevistas realizadas, identificou-se que as necessidades básicas do município ainda estão relacionadas às ações estruturantes. Aqui fica a primeira reflexão dessa pesquisa: como reestruturar a gestão de órgãos que muitas vezes não existem fisicamente?

As informações aqui discutidas sobre a situação institucional da gestão municipal para a implementação do programa estão elaboradas a partir do modelo de Draibe (2001), o qual foi adaptado para sistematização da apresentação das discussões, ao mesmo tempo que tais questionamentos nortearam a aplicação do roteiro semiestruturado de entrevista junto aos sujeitos envolvidos. Para a análise dos conteúdos, foram consideradas as seguintes categorias qualitativas: a) Subsistema gerencial e decisório; seleção e capacitação, b) Processo de divulgação e informação, c) Subsistema logístico e operacional, d) Processo de monitoramento e avaliação interna.

Cabe aqui destacar que, apesar da necessidade de envolvimento de todas as sete secretarias da administração pública municipal no processo de elaboração/implementação do plano (Administração, Turismo, Meio Ambiente, Cultura, Infraestrutura, Urbanismo e Tributação), foi priorizada a participação das áreas: administrativa e que envolvessem o patrimônio natural e cultural, por orientação do contratante (Banco do Nordeste), em razão da dificuldade em garantir um envolvimento efetivo das demais áreas, inviabilizando assim a avaliação *ex ante* proposta nessa monografia. Não houve processo participativo por parte da comunidade, pois a divulgação do plano ficou restrita aos colaboradores do município.

5.2.1 Subsistema gerencial e decisório

Considerando essa categoria, identificam-se algumas características que surgiram a partir das entrevistas com os gestores envolvidos no processo de implantação do PFGT. Um primeiro ponto a ser considerado foi a ausência de um processo participativo que acolhesse a comunidade local. A não exigência da realização de audiências públicas para aprovação do plano pelo Termo de Referência foi determinante para que a população não tivesse oportunidade de participar do fortalecimento da gestão do turismo, embora o poder público municipal tivesse condições de promover a participação popular e estivesse ciente de que o plano, quando implementado, virá a impactar os moradores locais.

Um segundo ponto a ser considerado mostra que as áreas da cultura, meio ambiente e turismo estão subordinadas à mesma secretaria, cuja denominação atual é Secretaria de Turismo, Meio Ambiente e Cultura.

Existem atualmente nessa secretaria três funcionários, todos com cargos comissionados. Segundo fala do Sujeito C, "embora exista formalmente a secretaria de cultura, ela só existe no papel. A secretaria junto com o Conselho de Cultura foram criados em decreto de 1994 e até hoje não saíram do papel". Ora, se for considerado que as três das principais instâncias objetos desse plano estão centralizadas na mesma pessoa — uma gestora para três pastas —, percebe-se claramente que a implementação, caso se materialize, terá grandes dificuldades na formatação da gestão.

Antes de fortalecer a gestão, é necessário desenvolver ações estruturantes no município de Nísia Floresta, no sentido de que, no mínimo, cada pasta possa contar com um espaço

físico adequado, um conjunto mínimo de equipamentos, pois a realidade atual é explicitada na fala de um dos entrevistados: "Temos um computador e uma mesa pra três pessoas trabalharem" (Sujeito B). E faz-se mister a contratação de técnicos efetivos que tenham condições de oferecer suporte para que haja continuidade do plano após a mudança da gestão municipal. Observa-se que, conforme as dimensões de Neves (1996), as capacidades potenciais do plano de fortalecimento da gestão do turismo podem atender às situações problemas envolvidas desde que atendidas as ações básicas de estruturação.

O mesmo sujeito ainda observa: "Como posso pensar numa base georreferenciada[2] pra atender as questões ambientais se não contamos com o mínimo?" (Sujeito B). Tais questionamentos, oriundos da percepção do gestor acerca da implementação do plano, oferece margem para discussão quanto à viabilidade da implementação de um plano que já começa vislumbrando um horizonte inatingível. Ainda na fala do Sujeito B, considerando Neves (1996), a partir da dimensão pertinente ao conteúdo do projeto, a estrutura mínima disponível para a implantação do mesmo não permite sua materialização por completo.

Quando dirigidas indagações sobre o processo de elaboração do plano para o Sujeito A, secretário de administração, o posicionamento obtido foi: "Aqui só se implanta se for da vontade de George, caso contrário, meu amigo, num sai nada não". Essa fala traduz a centralização administrativa que domina as diversas instâncias do município, que não dispõem de autonomia para a tomada de decisões sem a obtenção do aval do poder maior, na figura do prefeito.

Quando questionado a respeito da importância da elaboração do PFGT, a resposta obtida do Sujeito A foi: "Olha, pra te falar a verdade eu não entendi ainda esse Plano de Fortalecimento. Me chamaram pra uma oficina uma vez, lá na ação social, e eu nunca tive retorno do resultado dessa oficina. Nunca mais ouvi falar nesse trabalho". Considerando a necessidade de implementações de ações estruturantes, e priorizando a implementação delas a partir da secretaria de administração, que *a priori* deveria ser uma das responsáveis por sua disseminação para as demais secretarias, fica uma lacuna a ser preenchida no sentido da falta de envolvimento desses gestores num trabalho que tem por objetivo final obter melhorias na qualidade do trabalho deles próprios. Apenas o Sujeito A pronunciou-se em relação à importância do plano para o município; os demais sujeitos abstiveram-se da resposta. Logo, tratando-se da dimensão que contempla se o nível de exiguidade se adequa ao modelo institucional vigente, na fala do Sujeito A observa-se que a falta de envolvimento e de um instrumento de controle social na elaboração do projeto, ou seja, a permanência do modelo institucional vigente mostra-se um grande entrave à implantação do plano.

Nenhum dos sujeitos entrevistados soube definir como seria realizada a avaliação da qualidade do programa. Também não havia sido definido ainda o(s) responsável(is) pela gestão do plano, embora o mesmo já tivesse praticamente finalizado na ocasião da elaboração

[2] Base Georreferenciada: é um conjunto de informações que apresenta coordenadas geográficas.

desta monografia. A única definição acertada foi que todas as ações deveriam ser iniciadas a partir da secretaria de administração para *a posteriori* serem implementadas nas demais secretarias. Entretanto, quem seria responsável por tal ação, e de que forma seriam implementadas, nem os gestores municipais e nem a consultoria envolvida no mesmo foram capazes de explicar. Ora, esse programa será implantado sem indicadores de avaliação.

5.2.2 Processo de divulgação e informação

Nessa categoria, tratou de se identificar como se dá o processo de comunicação da elaboração do plano entre as secretarias públicas municipais envolvidas. Conforme discutido na categoria anterior, "subsistema gerencial e decisório", identifica-se uma evidente falta de envolvimento dos gestores no processo de elaboração desse plano. Entretanto, tal postura converge diretamente com as falhas de comunicação identificadas ao longo do processo, que já leva cerca de 10 meses, conforme o Sujeito A: "Meu amigo, pra ser sincero, o que é que tem a ver o turismo com a arrecadação? Nós mal conseguimos cuidar da cobrança do IPTU, o que é que eu tenho a ver com turismo?".

Nesse momento, torna-se clara a falta de relação entre a secretaria de administração, a qual teoricamente funcionaria como pilar de sustentação para a implementação das ações estruturantes, e o sentimento de exclusão em relação à prática do turismo. Trazendo a fala de Neves (1996), que trata da dimensão que se refere ao grau de adequação entre as proposições do plano e os resultados objetivados, na fala do Sujeito A observa-se a desintegração entre a atividade turística e a administração pública municipal, o que implica problemas na consecução dos objetivos traçados pelo plano, principalmente ao se considerar a necessidade da integração entre as diversas pastas da administração pública municipal e a atividade turística.

Quando questionado acerca da implementação de um sistema de informação integrado, que pudesse melhorar e agilizar o processo de informações internas e externas, facilitando o trabalho tanto dos colaboradores do município quanto da população em geral que busca essas informações, o mesmo considerou bastante viável, mas questionou: "Seria ótimo termos um sistema pra poder garantir a comunicação interna, mas será que o pessoal da prefeitura vai fazer isso direitinho? Já tá todo mundo acostumado a trabalhar do seu jeito" (Sujeito A).

Tal informação é conclusiva, no sentido de perceber que não há um processo de planejamento sistemático para envolvimento das diversas secretarias no plano quando este for implementado. As ações para se buscar expandir o envolvimento do corpo técnico da prefeitura são pouco eficientes e pontuais, pois as convocações a participar de algum momento de decisão são realizadas através de contato telefônico ou via e-mail, já que a estrutura para a gestão do futuro plano é deficitária, conforme constatado na fala do Sujeito A: "Temos uma impressora compartilhada pra cinco secretarias, não posso priorizar só o turismo".

5.2.3 Subsistema logístico e operacional

Avaliando essa categoria, objetiva-se compreender como se dará a dinâmica da implementação do plano, na visão dos gestores envolvidos. Como a discussão é uma leitura avaliativa antecipada da implementação do PFGT, é conveniente neste processo proceder análises sobre a operacionalização da gestão do plano como consequência de sua operacionalização, conforme o discurso do Sujeito D:

> Tenho dúvidas se o plano será implementado em sua totalidade. Acho que a ação que implica em aquisição de equipamentos de informática é viável, desde que com recursos do Prodetur. As ações de consultoria, caso não seja disponibilizado (sic) recursos, imagino que ficará difícil sua execução, pois os gestores têm pouco dinheiro, e não consta no orçamento municipal previsão para essas despesas. E também, desconheço ações dessa natureza executadas pelo governo do estado junto aos municípios. Talvez o item de capacitação, mas para atender alguns cursos (Sujeito D).

Na fala do gestor entrevistado acima, é perceptível para ele a falta de credibilidade quanto à implementação do plano. Observa-se também que a capacitação pode vir a ser uma possível seara na qual o plano tenha condições de se instalar. Já para o Sujeito A, quando questionado acerca das maiores dificuldades para a implementação do plano, posiciona-se da seguinte forma:

> O correto seria seguir, começar seguindo a recomendação da consultoria, mas não consigo imaginar isso ser seguido. Ou seja, fazer os levantamentos necessários, e depois ir realizando as ações que, pelo que percebi, existe uma sequência, não pode ir realizando qualquer uma, principalmente na parte administrativa. Mas, vejo que para começar é preciso que o contrato de empréstimo do Prodetur seja assinado para o RN, com definição das ações do plano de ação do PDITS.[3] Depois é preciso saber qual a fonte de recursos para a implantação do fortalecimento municipal, será do BID? Ou será do MTur? Se for do MTur, será preciso celebrar convênio. Isso se for pelo Prodetur. Caso não seja pelo Prodetur, precisa definir de onde virá o dinheiro (Sujeito A).

A grande preocupação dos gestores, de forma geral, em relação à implementação do plano está relacionada à fonte de recursos para realizar as ações propostas. Entretanto, observa-se que existem ações que poderiam ser imediatamente desenvolvidas pelo fato de não demandarem custo. Logo, pode-se considerar um contrassenso ao limitar a dificuldade de implantação do plano à dimensão financeira.

Já para o Sujeito B, "Se não temos nem espaço físico pra trabalhar e a secretaria existe no papel, pra haver um plano teria que primeiro haver uma secretaria". Observa-se que o po-

[3] Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável.

der público considera o Prodetur como a única ou a principal fonte de financiamento existente para a viabilização do plano; entretanto, sabe-se que existem outros canais de financiamento que poderiam subsidiar algumas ações, bem como há ações que não demandam custo, como: adesão ao sistema nacional de cultura, fortalecimento do conselho de turismo, fortalecimento do conselho de cultura e instituição do fundo de cultura, fortalecimento do centro de apoio ao turista, entre outros.

Entretanto, os gestores não possuem conhecimento acerca desses instrumentos, ou da forma como captá-los. A forma como o Sujeito A considera os reflexos da mudança da gestão municipal em relação à implementação do Plano também deve ser objeto de reflexão:

> Teremos agora no início do ano mudança na esfera federal e estadual. Daí terá o tempo para assinatura do contrato de empréstimo do Prodetur para o RN. Daqui que todos tomem ciência dos procedimentos, que haja definições, e tudo mais, chegaremos em 2012, ano de eleição municipal, onde o município não poderá celebrar convênio com MTur, tem que ver os prazos e tudo mais. Daí só em 2013 que haverá nova equipe municipal, para dar andamento às ações. Nisso vejo que o plano de fortalecimento municipal estará um pouco desatualizado (Sujeito A).

Na fala acima, observa-se um panorama nada favorável à implementação do plano, seja pela falta dos recursos necessários ou pelo desconhecimento delas, seja pela época de mudanças políticas, tendo em vista as políticas de descontinuidade que caracterizam a administração pública em suas diversas esferas. Mesmo estando de posse de um plano de ação que indica onde poderá ser captado o recurso necessário à realização de cada ação proposta, inclusive já com todos os Termos de Referência elaborados para ações financiáveis via Prodetur, os gestores afirmam que serão dadas prioridades a determinadas ações em detrimento de outras, e não necessariamente a priorização ocorrerá conforme a necessidade do município.

Conforme diz o Sujeito D: "O Prodetur não vai ter dinheiro pra custear isso tudo que está sendo proposto; acho muito confuso estar com um TR nas mãos esperando o dinheiro chegar. Até lá a necessidade do município já mudou". Nessa fala, é perceptível que o Plano foi elaborado considerando uma realidade atual mais dinâmica, sem previsão de financiamento para as ações a que se propõem. Ora, é fato que, no momento de liberação da verba, dependendo do tempo que isso levar para ocorrer, a realidade das secretarias não será mais a mesma. No entanto, as ações estruturantes certamente permanecerão as mesmas, podendo talvez ser expandidas.

5.2.4 Processo de monitoramento e avaliação interna

Participar da elaboração de um programa governamental é fator essencial para que sejam realizados os alinhamentos necessários quanto aos resultados não esperados que possam ocorrer, seja em relação à adequada aplicabilidade de seus instrumentos, seja na avaliação dos objetivos atingidos. Tal procedimento deve ser uma prática contínua orientada por uma sequência

de avaliações internas, tanto dos processos quanto das decisões (Araújo et al., apud Draibe, 2001). Considerando o PGMT no universo de Nísia Floresta, verificam-se dificuldades na realização de um adequado acompanhamento no plano que virá a ser implementado, principalmente ao se considerar a falta de envolvimento dos atores no próprio processo de condução do mesmo.

Quando indagados sobre quais mecanismos a administração pública municipal recorrerá para proceder à avaliação da implementação do programa no contexto da gestão do turismo e patrimônio cultural, não há clareza de como instrumentalizar essa ação administrativa. No universo do acompanhamento do plano, não se vislumbra nenhum instrumental que possa dar esse suporte informacional. Isso pode gerar disfunções no processo de gestão e tal fato tornar a gestão do programa governamental deficitária, pois a ausência dessa estrutura que deveria nascer concomitantemente com o universo do PGFT acarreta antecipadamente certa fragilidade numa possível ação corretiva de curso no programa estudado.

Tomando como partida o plano de ação, documento que apresenta o conjunto de estratégias e ações para consecução do objetivo proposto — a implementação do programa —, é possível observar que as questões tratadas e priorizadas pelo contratante (Banco do Nordeste) não estão apenas direcionadas na execução de estratégias básicas, estruturantes. O horizonte das ações remete a estratégias inexequíveis a curto e médio prazos, e que passam aos gestores falta de credibilidade quanto à consistência técnica do plano.

Aqui, cabe considerar a dimensão que trata da adequação entre as proposições do plano e os resultados objetivados (Neves, 1996), pois está claro que a maioria dos objetivos traçados pelo plano (fortalecer a gestão pública municipal do turismo para garantir o desenvolvimento da atividade turística, por exemplo) não será exequível, principalmente pela ausência de um suporte informacional que oriente quanto à prioridade de execução de cada ação proposta.

> Esse plano tem que se apoiar num tripé: capacitação, equipamentos e contratação de pessoal. Senão não tem resultado, o município vai comprar um monte de equipamentos, que os funcionários não sabem como usar e quando mudar o prefeito, meu amigo, o povo põe os computador (sic) embaixo do braço e já era, morreu Maria Preá (Sujeito B).

A fala do sujeito acima traduz a dificuldade que existe no processo de monitoramento e avaliação do plano: “Mais um plano pra ficar guardado na gaveta” (Sujeito B). A falta de credibilidade de alguns gestores é evidente nas falas apresentadas, e para eles a elaboração de um plano não é garantia de que a gestão municipal sairá fortalecida, pois, diante de todo o cenário exposto, não há como afirmar que o plano seja implementado, e caso o seja, não é possível determinar a viabilidade de execução do mesmo.

6. Considerações finais

Ao discutir a percepção dos gestores públicos municipais das secretarias envolvidas no programa, observa-se que apenas os gestores ligados às secretarias de administração, turismo, cul-

tura e meio ambiente de fato estão envolvidos na elaboração do plano e preocupados com a implementação do mesmo. Os demais gestores não estão envolvidos com o processo. Aqueles que realmente acompanham a elaboração do plano apresentam dúvidas quanto à viabilidade de implantação, agravada pela fase de transição do governo estadual na mudança da gestão que ocorreu a partir de 2011.

Essa pesquisa avaliativa deu-se a partir da análise das informações levantadas, que permitiram concluir que não existe um elo entre as diversas secretarias envolvidas no plano. Inclusive, a estratégia de ação proposta através do Plano de Ação, que parte da esfera macro, e que prevê a reestruturação da secretaria de administração através da formalização de processos, reformulação do parque tecnológico, revisão das políticas de cargos e salários, entre outras ações que se supõe que sejam irradiadas nas demais secretarias, possivelmente não terá tal objetivo atendido em razão da desarticulação existente entre as diversas pastas da administração pública municipal.

Quando se trata de identificar os elementos que poderiam gerar possíveis entraves na implantação do programa proposto, o mesmo também pode ser considerado atingido na medida em que, através da investigação junto aos gestores, realizada por meio das entrevistas, foram elencadas as principais dificuldades para sua implementação, quais sejam: o período de transição do governo estadual, as limitações de recurso do orçamento disponível, a falta de articulação entre as pastas envolvidas na elaboração e implementação do plano, e a falta de envolvimento de todas as secretarias, que deveriam estar participando do processo, são alguns dos fatores apontados pelos gestores que dificultarão a implementação do plano.

O Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo (PFGT) é um plano governamental previsto nas políticas públicas de turismo, que tem por objetivo garantir o fortalecimento da gestão do turismo e das diversas áreas que convergem entre si, a fim de que o município de Nísia Floresta seja capaz de tornar-se autônomo e autossuficiente, aumentando sua capacidade administrativa e financeira através do desenvolvimento do turismo local. Entretanto, ao longo da pesquisa, observou-se que, apesar de haver um diagnóstico reunindo diversas informações precisas, o Plano de Ação elaborado para o município de Nísia Floresta apresenta ações inexequíveis com a dotação orçamentária do município. Por outro lado, no momento em que os recursos para executar tais ações e implementar o plano estiverem disponíveis, o município vai estar de posse de um documento desatualizado, que não estará compatível com a situação atual.

Conclui-se que, a partir do subsistema gerencial e decisório, é perceptível uma forte centralização nas decisões, subordinadas ao prefeito, que se refletem na falta de equipamentos adequados, espaço físico, número e nível de capacitação dos colaboradores, por exemplo. A autonomia das decisões ainda não atingiu um nível adequado, o que acaba por engessar as ações dos gestores e dificultar os fluxos dos processos na análise do subsistema processo de divulgação e informação. Conclui-se que há forte desarticulação entre as secretarias envolvidas no processo, percebida principalmente nas dificuldades de comunicação e na falta de envolvimento dos gestores das diversas secretarias, que não identificaram ainda o grau de

importância desse plano para a gestão municipal como um todo e para o desenvolvimento da atividade turística no município de Nísia Floresta.

Já considerando o subsistema logístico e operacional, para os sujeitos entrevistados existem dois grandes dificultadores para a implantação do plano: assegurar a fonte de recursos indicada no Plano de Ação e a falta de conhecimento para se implantar as ações que não demandam custos, como a criação do Conselho de Turismo, fortalecimento do Conselho de Cultura, instituição do fundo de Cultura, entre outros. O Prodetur se apresenta para esses gestores como a principal fonte de recursos disponível, apesar de ser conhecido que o recurso é insuficiente para todas as ações previstas, e mesmo sabendo-se que algumas ações deverão ser realizadas com recursos próprios ou através de outras fontes. Para o subsistema processo de monitoramento e avaliação interna, não há clareza entre os gestores públicos de como serão implantadas as ações previstas e quem serão os responsáveis por elas, ao mesmo tempo que tais atores não percebem a consistência técnica necessária à implantação do plano.

Referências

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

ANDER-EGG, E. *Evaluación de programas de trabajo social*. Buenos Aires: Humanitas, 1984.

ARAÚJO. R.M. et al. Uma análise do processo gestionário do programa de aquisição de alimentos (PAA): o caso do Rio Grande do Norte. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, v. 14, p. 157-172, jan./jul. 2010.

BANCO DO NORDESTE. *Programa de Desenvolvimento de Turismo no Nordeste*: relatório final de projeto: primeira fase — Prodetur/NE I. Natal: Banco do Nordeste, dez. 2005.

BANCO DO NORDESTE. *Ações municipais*: fortalecimento da capacidade municipal para gerenciar e beneficiar-se do desenvolvimento do turismo. Dez. 2006.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às ciências sociais*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1999.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Editora 70, 1988.

BARREIRA, Maria Cecília R.N. *Avaliação participativa de programas sociais*. São Paulo: Veras, 2000.

BENI, Mario Carlos. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006a.

BENI, Mario Carlos. Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do turismo. *Turismo em Análise*, v. 17, n. 1, p. 3-4, maio 2006b.

BRASIL. Constituição Federal. *Política nacional de turismo*. Lei 11.771, de 11 de setembro de 2008.

CHURCHILL JR., G.A. *Marketing research*: methodological foundations. Chicago: The Dryden Press, 1987.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C.; CARVALHO, Maria do C. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DYE, Thomas. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FAGUNDES, Helenara; MOURA, Alessandra Ballinhas de. Avaliação de programas e políticas públicas. *Revista Textos e Contextos*, Porto Alegre, v. 8, 2009.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas*: um quadro de referência teórica. São Paulo: Idesp, 1986.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. *Espaço, políticas de turismo e competitividade*. Natal: EDUFRN, 2005

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. *Planejamento de pesquisa*: uma introdução. São Paulo: Educ, 1997.

MÉNY, Y.; THOENIG Jean-Claude. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989.

NEVES, A. Oliveira das. Avaliação *ex ante* do impacto de grandes projetos sobre o desenvolvimento local: um contributo metodológico a propósito do projeto Ford/Vw. *Sociologia — problemas e práticas*, Lisboa, n. 22, 1996

NOGUEIRA, M.F.G. O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 37-54, abr./jun. 1987.

REY, González. *Pesquisa qualitativa em psicologia*: caminhos e desafios. São Paulo: Pioneira Thonsom, 2002.

SETUR. SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO DO RN. *Termo de referência para elaboração do plano de fortalecimento da gestão do turismo, do patrimônio natural e cultural*. Anexo F. Dez, 2010.

Richard Medeiros de Araújo é doutorando em administração pelo PPGA da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: richardmaraujo@uol.com.br.

Amanda Fonseca Guimarães Posenatto é pós-graduanda em gestão ambiental urbana pela UFRN. E-mail: amanda_posenatto@hotmail.com.