

AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE TURISMO: CONSTRUÇÃO DE MATRIZ AVALIATIVA E INDICADORES

Renata Mayara Moreira de Lima¹

Cleidijane Siqueira Santos²

Fabiana de Oliveira Lima³

Resumo

O objetivo do artigo é apresentar o processo de construção de uma matriz de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), principal programa público de turismo do Brasil. A matriz foi elaborada a partir dos direcionamentos da pesquisa em avaliação de políticas públicas e aplicada nas regiões turísticas do Rio Grande do Norte; com dois momentos principais, inicialmente, através do mapeamento das características do desenho institucional do programa, e no segundo momento, foi elaborada uma matriz com quatro eixos avaliativos – criação das regiões turísticas, instâncias de governança, ações regionais e ações municipais – com 12 indicadores e três níveis de eficácia para cada indicador. A coleta dos dados utilizou a triangulação dos resultados, com pesquisa documental e pesquisa de campo nas regiões e municípios pesquisados. Os resultados encontrados com a aplicação dessa matriz permitiram identificar os níveis de alcance dos objetivos do programa e quais são os principais fatores intervenientes da implementação. O artigo contribui para a escassa produção sobre avaliação de políticas públicas de turismo no Brasil, com a construção de uma matriz que pode ser utilizada em outras regiões e municípios do país.

Palavras-chave: Matriz avaliativa; avaliação; implementação; Rio Grande do Norte.

Resumo Expandido

A avaliação de políticas públicas é um campo de conhecimento e pesquisa, que busca averiguar em que medida uma política está atingindo ou atingiu os resultados esperados quando do estabelecimento do seu desenho institucional. As avaliações de políticas podem ser *ex-ante* ou *ex-post*, sendo essa última dividida em avaliação de implementação ou de resultados, de acordo com seus objetivos (Draibe, 2001; Cohen, Franco, 2011). É especificamente sobre as avaliações que ocorrem durante a execução dos programas e projetos, isto é, durante a implementação, que esse artigo irá se debruçar.

¹ Doutora em Ciências Sociais, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

² Doutora em Ciências Sociais, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN. Professora da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

³ Doutora em Ciências Sociais, pela Universidade Fernando Pessoa – Portugal. Professora da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Esse campo de pesquisa tem se destacado tanto no âmbito acadêmico quanto público, caracterizando-se por ser repleto de desafios. Na academia, os desafios envolvem os conceitos e as metodologias avaliativas, buscando-se inovar para ultrapassar os limites analíticos que as metodologias tradicionais possuem. No âmbito público, os governos, pressionados pela comunidade nacional e internacional, pelos cidadãos e sociedade, precisam promover transparência e participação nas decisões, bem como garantir eficácia e efetividade do gasto nos serviços ofertados (Carvalho, 2009). Produzir e divulgar avaliações rigorosas, que sejam tecnicamente benfeitas, permite o controle das ações do governo (Costa; Castanhar, 2003), o que é um importante direito democrático (Arretche, 2009).

Sabe-se que propriamente no âmbito público, as políticas de turismo criadas não contam na maioria das vezes com sistemas de monitoramento e avaliação bem estabelecidos, que desde o início da formulação sejam capazes de antever as repercussões, com base em uma avaliação *ex-ante*, e posteriormente, controlar os resultados com base em uma avaliação *ex-post*. Se no âmbito público constata-se uma ausência na realização de ações sistemáticas para avaliar as políticas criadas, também não é uma prática constante os estudos relacionados à avaliação de políticas públicas de turismo no âmbito acadêmico (Dodds; Butler, 2010; Baum, 1994; Wang; Ap, 2013; Krutwaysho; Bramwell, 2010). No caso do Brasil, a avaliação de políticas públicas de turismo segue o cenário internacional e não tem sido um campo de pesquisa que vem tendo destaque (Lima, 2013; Lima, 2017; Lopes; Tinôco; Souza, 2011).

Levando isso em consideração, esse artigo traz uma contribuição para esse campo, através da apresentação de como se deu a construção de uma matriz de avaliação de implementação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que investigou os processos e resultados do Programa obtidos nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte, a saber Polo Agreste/Trairi; Polo Costa Branca; Polo Costa das Dunas; Polo Seridó e Polo Serrano, durante dez anos (2004-2014). A escolha desse programa justifica-se, pois este se transformou desde 2004, na principal ação pública federal de incentivo à dinamização da atividade turística em territórios formalmente constituídos enquanto regiões turísticas, pensadas como núcleos articuladores de dinâmicas locais e regionais.

A construção da matriz de avaliação do PRT se deu em dois momentos distintos, no primeiro momento, mapeou-se as características do desenho institucional, a partir dos documentos oficiais responsáveis pela apresentação desse programa público e seu conteúdo, representado pelas produções do Ministério do Turismo.

No segundo momento, após análise do desenho institucional, realizou-se a proposição de uma “Matriz de Avaliação da Implementação do Programa de

Regionalização do Turismo”, formada por quatro eixos de avaliação e 12 indicadores, com três níveis de alcances de *eficácia* para cada indicador.

Os eixos de avaliação foram: 1) Criação das regiões turísticas, 2) Criação das instâncias de governança, 3) Ações no âmbito regional e 4) Ações no âmbito municipal. Os itens um, dois e três da matriz permitem mapear os processos e resultados do Programa no âmbito regional e o item quatro no âmbito municipal.

O eixo *Criação das regiões turísticas* buscou captar a percepção dos atores entrevistados sobre a pertinência do agrupamento dos municípios integrantes das regiões turísticas, utilizando-se dos critérios de similaridades geográficas, econômicas, sociais e culturais. Se o processo ocorreu conforme proposto pelo Programa, haverá maiores possibilidades de existir cooperação e a proposição de um projeto de desenvolvimento coletivo. Caso contrário, considera-se um equívoco inicial de implementação e que pode implicar em enfraquecimento da proposta do PRT.

O eixo *Criação das instâncias de governança* buscou mensurar o desempenho das instâncias de governança, considerando os critérios de preparação para participar do processo, através das ações de sensibilização, mobilização e capacitação; paridade dos representantes; periodicidade das reuniões; existência de processo avaliativo e recursos para a implementação do Programa.

O eixo *Ações no âmbito regional* foi construído para mapear quais ações nas regiões turísticas foram de fato elaboradas, implementadas e avaliadas. Escolheram-se para verificar a eficácia, às ações relacionadas aos planos estratégicos regionais; aos roteiros turísticos ou outros projetos coletivos; plano de marketing e/ou mecanismos de marketing e sistematização de informações sobre evolução do turismo.

O eixo *Ações no âmbito municipal* foi definido como aquele que mensuraria a contrapartida do município no contexto do Programa. Para isso, escolheram-se dois indicadores centrais, que envolveram as ações de fortalecimento da gestão pública do setor e a criação dos instrumentos de planejamento.

A avaliação do Programa utilizou a triangulação de resultados, com a adoção de técnicas variadas como pesquisa documental, coleta de dados secundários, pesquisa de campo com visitas aos municípios e regiões pesquisadas, participação nas reuniões dos conselhos de turismo e realização de entrevistas.

Os resultados alcançados com a aplicação da matriz de avaliação proposta mostram que a partir da proposição dos indicadores foi possível avaliar o PRT nas regiões do Rio Grande do Norte com os mesmos critérios, relacionando isso ainda a uma discussão sobre desenvolvimento local e regional. Do mesmo modo, a proposição da matriz identifica os principais objetivos e metas do PRT, e relaciona isso à literatura

da avaliação de políticas públicas, principalmente a avaliação de implementação, sendo possível identificar os principais elementos intervenientes do Programa.

Espera-se que outras pesquisas possam ser realizadas e discussões aprofundadas, com a finalidade de não apenas apontar dificuldades e fragilidades na implementação das políticas públicas de turismo, mas principalmente descobrir quais mecanismos e caminhos poderiam influenciar para que as políticas de turismo sejam mais eficazes, eficientes e efetivas.

Referências

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo da avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

BAUM, Tom. The development and implementation of national tourism policies. **Tourism Management**, v. 15, n. 3, p. 185-192, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa – uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

DODDS, Rachel; BUTLER, Richard. Barriers to Implementing Sustainable Tourism Policy in Mass Tourism Destinations. **Tourismos: an international multidisciplinary journal of tourism**, v. 5, n. 1, p. 35-53, Spring 2010.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

KRUTWAYSHO, Oratai; BRAMWELL, Bill. Tourism Policy Implementation and Society. **Annals of Tourism Research**, v. 37, n. 3, p. 670–691, 2010.

LIMA, Renata Mayara Moreira de. **Política de Turismo e Desenvolvimento: uma avaliação do PRODETUR II em Parnamirim/RN (2005-2012)**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

LIMA, Renata Mayara Moreira de. Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

LOPES, Alba de Oliveira Barbosa; TINÔCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes de. Avaliação de Políticas Públicas de Turismo: uma análise bibliométrica dos periódicos de turismo. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 614-631, 2011.

WANG, Dan; AP, John. Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China. **Tourism Management**, v. 36, p. 221-233, 2013.