



Avaliação de Políticas Públicas de Turismo: Aspectos Metodológicos e os Resultados da Avaliação do PRODETUR em Parnamirim/RN (2005-2012)

Evaluation of Public Policies on Tourism: Methodological Aspects and Evaluation Results PRODETUR in Parnamirim / RN (2005-2012)

Evaluación de las Políticas Públicas de Turismo: Aspectos Metodológicos y Resultados de la Evaluación PRODETUR en Parnamirim / RN (2005-2012)

Renata Mayara Moreira de Lima¹
João Bosco Araújo da Costa²

Resumo

O presente trabalho evidencia os principais resultados obtidos com uma dissertação de mestrado que avaliou o PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo - em um município do Rio Grande do Norte, Parnamirim. Neste sentido, objetiva-se mostrar como foi o processo de construção da metodologia de avaliação do programa, baseada em uma articulação da literatura de avaliação de políticas públicas com os direcionamentos do desenvolvimento como liberdade, do autor indiano Amartya Sen. Como conclusões da pesquisa, ressaltamos que o PRODETUR gera alguns elementos que podem contribuir para o desenvolvimento de Parnamirim-RN. No entanto, esses estão aquém das reais possibilidades, uma vez que os resultados do programa poderiam ter sido mais substanciais. Nesta perspectiva, destacamos que o fortalecimento da gestão pública e a mobilização da população local são elementos imprescindíveis para maior efetividade do PRODETUR nas próximas etapas. Ressaltamos ainda, que a obtenção desses resultados com a avaliação do programa em Parnamirim, só foram possíveis devido à utilização de uma abordagem do desenvolvimento e de avaliação de políticas públicas em que os fatores qualitativos preponderaram sobre os quantitativos, evidenciando, que uma avaliação baseada apenas em aspectos econômicos seria insuficiente para aferir de fato quais os resultados que um programa dessa magnitude ocasiona em um determinado local.

Palavras-chave: Metodologia; Avaliação; Indicadores; Políticas Públicas; PRODETUR.

Abstract

This paper presents the main results obtained with a dissertation aimed to evaluate the PRODETUR - Tourism Development Program - in a Rio Grande do Norte city, Parnamirim.

¹ Doutoranda e Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Brasil. E-mail: renatammlima@gmail.com

² Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Departamento de Ciências Sociais e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Brasil. E-mail: joaobac@uol.com.br



The objective of this paper is to show how was the process of creating in the evaluation program methodology, based on a joint evaluation of the public policies literature and directions of development as freedom, the indian author Amartya Sen. As the survey findings emphasize that PRODETUR generates some elements that may contribute to the development of Parnamirim / RN. However, these elements are small compared to the real possibilities, since the program's results would have been more significant. In this perspective, we emphasize that strengthening public management and mobilization of the local population are indispensable for greater effectiveness PRODETUR the next steps. We also emphasize that such results with the program evaluation in Parnamirim, were only possible by use of an approach to the development and evaluation of public policies in which qualitative factors prevail over the quantitative, showing that an evaluation based only on economics would be insufficient to evaluate which actually results that a program of this magnitude causes in a particular location.

Keywords: Methodology; Evaluation; Indicators; Public Policy; PRODETUR.

Resumen

En este trabajo se presentan los principales resultados obtenidos en una disertación tuvo como objetivo evaluar el PRODETUR - Programa de Desarrollo Turístico - en una ciudad de Rio Grande do Norte, en Parnamirim. En este sentido, el objetivo de este artículo es mostrar cómo fue el proceso de construcción de la metodología de evaluación del programa, basado en una evaluación conjunta de la literatura de las políticas públicas y las direcciones del desarrollo como la libertad, el autor indio Amartya Sen. Cómo los resultados de la investigación, destacar que PRODETUR genera algunos elementos que pueden contribuir al desarrollo de Parnamirim / RN. Sin embargo, estos elementos están por debajo de las posibilidades reales, ya que los resultados del programa podrían haber sido más significativos. En este sentido, hacemos hincapié en que el fortalecimiento de la gestión pública y la movilización de la población local son indispensables para una mayor eficacia PRODETUR los próximos pasos. También hacemos hincapié en que tales resultados con la evaluación del programa en Parnamirim, sólo eran posibles mediante el uso de un enfoque para el desarrollo y evaluación de políticas públicas en las que los factores cualitativos prevalecen sobre lo cuantitativo, mostrando que una evaluación basada sólo en economía serían insuficientes para evaluar los resultados que un programa de esta magnitud provoca en un lugar determinado.

Palabras clave: Metodología; Evaluación; Indicadores; Políticas Públicas; PRODETUR.

1. Introdução

Esse trabalho é fruto de uma dissertação e objetiva refletir sobre os caminhos norteadores que vão sendo trilhados nas escolhas teórico-metodológicas de uma pesquisa. No caso aqui trabalhado, de uma pesquisa de mestrado. Isto é, de que forma um objeto de pesquisa vai sendo construído e tomando forma. Para isso, apresentamos alguns aspectos teóricos



importantes; mostramos a constituição dos direcionamentos metodológicos que culminaram na escolha dos indicadores qualitativos de avaliação da política estudada (o PRODETUR); e discutimos os resultados encontrados.

Consideramos que a construção de uma pesquisa científica aproxima-se da delicadeza e do esmero das construções artesanais, parafraseando Mills (1982) ao denominar de artesanato intelectual o árduo trabalho da pesquisa. De fato, o ato de pesquisar implica uma busca constante, na edificação de um artefato que sempre nos parece incompleto, precisando de um detalhe a mais aqui, de um detalhe a menos ali.

Mesmo quando parece terminado, não está; acréscimos ou recortes sempre poderão ser feitos, na busca de uma perfeição que na realidade não existe, poderíamos falar em adequação dos instrumentos de pesquisa aos objetivos propostos, em congruência teórica e metodológica, mas dificilmente poderíamos falar em perfeição, em uma pesquisa tão completa ao ponto de nada precisar ser acrescentado ou retirado. Isso porque olhares diferentes percebem o objeto construído a partir de seus próprios pontos de vista, o que implica quase que necessariamente na alusão a novas formas de manusear o objeto.

Na pesquisa aqui apresentada, conquistar e construir o objeto, enquanto atos epistemológicos conforme colocados por Bourdieu (1999) constituíram-se como um desafio. As dificuldades encontradas foram baseadas no próprio tema escolhido - avaliar uma política pública de turismo - não existindo uma literatura de avaliação desenvolvida e consistente nesse setor; e pela própria abordagem de avaliação elegida - pesquisa qualitativa - quando verificamos que a maioria das pesquisas na área do turismo enfatiza abordagens quantitativas. Nesse sentido, os desafios estavam em construir uma metodologia de avaliação que conseguisse apreender as mudanças substanciais que o programa sob análise – o PRODETUR – poderia ter ocasionado em âmbito local. Assim, buscamos estabelecer novas relações e perspectivas de análise em que não partíssemos do pressuposto de que seria a atividade turística, ou precisamente o programa, negativo ou positivo em si, pois acreditamos que suas repercussões/impactos serão resultados das relações de poder estabelecidas em âmbito local, bem como dos direcionados dados pelos diversos atores envolvidos na gestão do programa.

O Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR - é um programa de crédito para o setor público, estados e municípios, financiado com recursos do Banco interamericano de Desenvolvimento (BID) e tendo o Banco do Nordeste como órgão executor. Sua principal



pretensão foi, desde sua concepção, criar condições favoráveis à expansão e a melhoria da qualidade da atividade turística, para que isso influenciasse o desenvolvimento socioeconômico da Região Nordeste e a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas áreas em que o programa atua (BANCO DO NORDESTE, 2005).

O Nordeste contou com duas fases do programa, o PRODETUR/NE I e II. Na primeira fase o programa conseguiu, de modo geral, melhorar e ampliar oito aeroportos, construir ou reabilitar 877 km de estrada e caminhos de acesso, entre outras ações (BID, 2009). A segunda fase do programa foi concluída oficialmente em julho de 2012, possuiu como objetivo geral “melhorar a qualidade de vida da população residente nos polos turísticos dos estados participantes do programa” (BANCO DO NORDESTE, 2006).³

De maneira geral, percebeu-se que a segunda fase do programa avançou significativamente em relação à primeira, adotando vários instrumentos de planejamento, como o incentivo à interação entre os diferentes níveis de gestão, principalmente aquele ligado ao estadual – municipal, além de lançar mão de mecanismos como os conselhos gestores, nos quais as decisões referentes ao programa têm que ser discutidas por segmentos do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil.

A partir desse entendimento, buscamos identificar na pesquisa de mestrado, de que modo, o PRODETUR II, com ações e direcionamentos bem avançados comparativamente à primeira etapa, estava contribuindo para o desenvolvimento de Parnamirim, município do Rio Grande do Norte.⁴

Para isso, adotamos uma abordagem teórica do desenvolvimento que possibilitasse apreender os aspectos qualitativos que o PRODETUR poderia gerar em âmbito local. Assim, escolhemos a abordagem do desenvolvimento como liberdade, na qual o desenvolvimento passa a ser visto como um processo de expansão das oportunidades reais dos moradores de determinada localidade. Nesta perspectiva, o desenvolvimento possui como objetivo expandir as capacidades e liberdades das pessoas. Isto é, a condição de agente dos indivíduos, enquanto pessoas membros do público que participam de ações econômicas, políticas e sociais (SEN,

³ Após a conclusão da segunda etapa, ocorrida em julho de 2012, o PRODETUR/NE deixa de ser regional, passando a integrar o PRODETUR NACIONAL, responsabilidade do Ministério do Turismo.

⁴ O município de Parnamirim pertence à região metropolitana de Natal, mesorregião do leste potiguar, distante da capital cerca de doze quilômetros. Segundo dados do IBGE (2010) sua população está estimada em 202. 413 habitantes em uma área territorial equivalente a 120, 202 km² possuindo o índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,760.



1988, 1993, 2000, 2011). Articulamos essa abordagem às considerações metodológicas da avaliação de políticas públicas, sobretudo na definição dos indicadores qualitativos de avaliação do programa.

O desenho da pesquisa avaliativa foi baseado em uma avaliação de efetividade, que é para Arretche (2009) a única dimensão que estabelece a relação entre a implementação de um determinado programa e seus resultados no sentido de um sucesso ou fracasso nas alterações que se propôs a fazer na realidade social.

A partir desses direcionamentos teórico-metodológicos foi possível identificar uma série de resultados do PRODETUR em Parnamirim. Nesse artigo, apresentaremos à construção dos indicadores de avaliação e os resultados encontrados. Espera-se que os direcionamentos aqui colocados possam contribuir com outros estudos; bem como com a gestão pública do turismo, já que identificou-se algumas fragilidades com relação à avaliação da primeira etapa do programa, para averiguar a eficácia, eficiência e efetividade de suas ações⁵.

2. Considerações sobre a Avaliação de Políticas Públicas e o Desenvolvimento como Liberdade: direcionamentos teórico-metodológicos

A avaliação de políticas públicas é um instrumento para a gestão pública que contribui como uma fonte de conhecimentos e orientações, na medida em que se constitui como um processo de julgamento, em atribuir valor as políticas e as suas consequências. Para Weiss (1978), um dos principais aspectos que indicam a relevância da avaliação, é o quanto essa ferramenta aumenta a racionalidade das decisões. Isto é, as deliberações concernentes às políticas ficam apoiadas à viabilidade política, econômica e social de atingirem os objetivos a que se propõem, no caso de uma avaliação *ex ante*; ou/e no quanto a política atingiu o que se propôs, no caso de uma avaliação *ex post*⁶.

⁵ Observação referente à primeira etapa do programa e realizada pelo Banco do Nordeste. Um exame minucioso do relatório final, no qual consta a avaliação do programa elaborado por seu órgão executor, BNB, nos permitiu aferir que não foi realizada de fato uma avaliação de efetividade do programa, apesar de ao longo do documento o programa ter sido considerado efetivo. Para exame detalhado, ver LIMA (2012).

⁶ Quanto ao tipo, as avaliações têm sido definidas *como ex ante e ex post* (DRAIBE, 2001; COHEN, FRANCO, 2011), essa classificação tem relação com o *timing* em que é realizada. Quando a avaliação é realizada antes mesmo do início da implementação do programa, chama-se *ex ante* e tem a pretensão de produzir orientações para melhorar o desenho do programa e obter um ponto de partida para futuras comparações. Já a avaliação *ex post*, é realizada tanto durante a implementação do programa quanto depois do término de suas ações, segundo



Conforme Costa e Castanhar (2003), apesar de não existir um completo consenso com relação ao conceito de avaliação de políticas públicas, esse ainda é muito maior do que quando se trata especificamente dos métodos e técnicas de como avaliar. Neste sentido, os autores conceituam a avaliação de forma bem sintética de acordo com a UNICEF (1990), como o ato de mensurar o desempenho de programas. Já para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 5) a avaliação se constitui como “[...] uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis”.

Essa área desenvolveu-se a partir dos anos 1960 e 1970, fase considerada como primeira etapa de estudos de avaliação por autores como Harja e Helgason (2000), marcada pelo objetivo de melhorar programas sociais; associa-se nesse período como um modo de *feedback*. Já a segunda etapa, se dá a partir dos anos 1980, e foi estimulada pelas limitações fiscais, aparecendo como uma ferramenta útil para alocar recursos públicos de forma coerente. Desse momento em diante, os autores pontuam que a avaliação tem sido realizada constantemente por governos legislativos.

Para Faria (2005) a passagem dos anos 1980 para os 1990 foi marcada pela tônica da avaliação nos países ocidentais e nos países da América Latina, em particular. Esse processo é decorrente da reforma do Estado e da implementação do “Modelo da Nova Administração Pública”, que prega o investimento de recursos públicos nos mesmos padrões de eficiência do setor privado. Neste sentido, a avaliação tornou-se um elemento de *accountability* e de transparência da gestão pública.

Não obstante, a avaliação desencadeou a possibilidade de um maior controle social por parte da sociedade. Costa e Castanhar (2003) chamam atenção para o fato de que uma avaliação contínua e sistemática das políticas públicas contribui para um controle dos recursos aplicados, alcançando-se melhores resultados, além de proporcionar aos gestores públicos informações relevantes sobre programas mais consistentes e eficazes.

Weiss (1978) lembra que a avaliação, apesar desse termo ser utilizado para várias finalidades, tem a pretensão de julgar os méritos de algo, de atribuir valor. No caso da avaliação de políticas, programas e projetos, esse valor geralmente é atribuído em formas de sucesso –

Draibe (2001) atendem aos objetivos de verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa atende aos objetivos, e verificar a efetividade do programa.



quando o desenho, a implementação e os resultados da política estão em acordo com os esperados e propiciam as mudanças almejadas; ou em termos de fracasso – quando não há a produção dos resultados ambicionados. Arretche (2009) acrescenta, além disso, que conceitualmente trata-se de analisar a política a partir de certa concepção de justiça, implícita ou explícita.

Draibe (2001, p. 26) argumenta ainda que a avaliação de políticas, e esse quesito é semelhante a todos os tipos de pesquisa, é realizada sob um conjunto de escolhas, conscientes ou não, que o avaliador realiza ao longo do trabalho. Esse conjunto define os objetivos, a natureza e o tipo de avaliação. A autora ressalta ainda que as avaliações respondem à distintos objetivos, sejam estes de conhecimento: trata-se de um novo conhecimento gerado, pelo estabelecimento da relação inicial, de meio e de resultados; de verificação dos retornos da aplicação: como é o caso da eficiência/efetividade e eficácia; e relacionados à objetivos mais pragmáticos: que é o caso da avaliação que ocorre a fim de detectar falhas nos programas e a partir disso, corrigi-las.

Neste contexto, a escolha dos métodos e modelos de avaliação é um debate constante entre os pesquisadores da área, encontrando-se duas tendências principais: a primeira é conhecida como tradicionalista, marcada por uma rigidez operacional, influenciada fortemente pelo positivismo, com modelos econométricos que permitem estabelecer relações causais entre as variáveis do programa. O exemplo mais representativo desse tipo de avaliação é a utilização do modelo experimental, que constitui a seleção de duas amostras, uma que tenha sido submetida à política (grupo alvo) e outra que não tenha sido submetida à ação pública (grupo controle), apurando-se a diferença entre os grupos e verificando se a política alcançou os resultados esperados.

Já a segunda tendência é conhecida como avaliação pluralista, que tem o construtivismo social como eixo central de geração do conhecimento. Neste tipo de avaliação não há estritamente relações causais entre as variáveis do programa, nem se objetiva estabelecê-las de forma a ignorar outros aspectos importantes da constituição do programa, como, jogo de poderes entre os atores envolvidos e aspectos sociais / políticos, que tenham interferido de alguma forma no melhor aproveitamento dos resultados. Neste contexto, a avaliação se faz mediante a opinião de todos os envolvidos com o programa, seus formuladores, implementadores e beneficiários. Até a escolha dos aspectos que serão avaliados é realizada



mediante convergência da opinião dos sujeitos participantes. São exemplos desse tipo, técnicas como: entrevistas, estudos de caso, observação participante, entre outras.

Nada impede a utilização de uma ou outra abordagem, e mesmo a combinação das duas, o que definirá os caminhos a serem tomados serão as pretensões do programa sob avaliação e os próprios objetivos da avaliação, visto que isso indicará qual a melhor maneira de aferir seus resultados. O importante é perceber que não se pode avaliar um programa com base em critérios que não estão dentro do campo de intervenção pretendido pelo mesmo. Referente a estas considerações, se faz pertinente mencionar que a avaliação somente é operacionalizada através de critérios de avaliação, sendo estes de diversos tipos e de diferentes graus. Para efeitos do presente trabalho vamos definir os mais comuns, que são os de eficácia, eficiência e efetividade.

Arretche (2009) corroborando com Figueiredo e Figueiredo (1986) define a eficácia, eficiência e efetividade. A eficácia é a relação entre o previsto e o implementado em um dado programa, podendo ser esta a relação entre objetivos/metapropostas e as alcançadas e/ou entre os instrumentos previstos e os instrumentos empregados. A dimensão da eficiência por sua vez estabelece a relação entre o esforço empregado e os resultados alcançados no que prevalece o menor custo para o maior benefício, neste caso, a análise custo-benefício é a mais indicada. A efetividade, por sua vez, é a verificação de resultados no sentido mais amplo, em uma perspectiva que procura observar se este ocasionou de fato mudanças na realidade social que se propôs.

Postas estas considerações, faz-se pertinente ressaltar que na pesquisa avaliativa realizada sobre o PRODETUR em Parnamirim, realizamos uma articulação entre o conceito de efetividade de Arretche (2009) e os direcionamentos teóricos de Amartya Sen, e de sua abordagem do desenvolvimento.

Para o autor, a liberdade é o tema central na análise do desenvolvimento, pois é ao mesmo tempo um elemento constitutivo e instrumental. O papel constitutivo refere-se ao fim primordial do desenvolvimento (importância intrínseca da liberdade substantiva para a vida humana); e o papel instrumental, refere-se aos aspectos tidos como meios do desenvolvimento. O papel instrumental da liberdade tem relação ao modo como os diferentes direitos, oportunidades e intitamentos – *entitlement* - permitem a expansão geral da liberdade humana e conseqüentemente promovem o desenvolvimento. Sen (2000, p.26) nos



diz: “[...] com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros”.

Para o autor diferentes tipos de liberdade se inter-relacionam, e um tipo de liberdade, contribui para expansão de liberdades de outros tipos, cooperando assim para a liberdade global da pessoa:

[...] a criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a influência da educação básica – em especial da alfabetização e escolaridade das mulheres – sobre o comportamento das taxas de fecundidade (SEN, 2000, p. 57-58).

Sendo essas distintas, mas inter-relacionadas, atuam complementando-se e todas juntas ajudam a promover a liberdade geral de uma pessoa. A liberdade seria também o principal fim do desenvolvimento, sendo parte constitutiva fundamental, envolvendo a expansão das capacidades e da liberdade e conseqüentemente da melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. Em função disso, na avaliação de desenvolvimento de uma dada sociedade, não se deve levar em consideração somente os avanços tecnológicos ou o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mas sim verificar em que medida as capacidades dos sujeitos sociais foram realmente expandidas.

O autor é o responsável pelo desenvolvimento da abordagem das capacidades, que tem como pressuposto a consideração de que as políticas públicas sempre têm como perspectiva proporcionar algum tipo de “efetivação” na vida da “população-alvo” dessas políticas. A avaliação de políticas públicas deve ter como horizonte de investigação verificar em que medida, a política estudada, contribui para expandir as capacidades dos indivíduos e de sua liberdade. Consoante a isso, apresentaremos na próxima sessão de que forma os indicadores de avaliação do PRODETUR em Parnamirim foram escolhidos em concordância com a abordagem do desenvolvimento elegida.



3. A Construção Metodológica: O PRODETUR e a escolha dos indicadores

A escolha do enfoque do desenvolvimento como liberdade, para a avaliação do PRODETUR, se deu em virtude de existir uma correspondência significativa entre o objetivo geral do programa: melhorar a qualidade de vida das pessoas residentes no entorno das áreas dos destinos turísticos onde atua, com a abordagem do desenvolvimento enquanto expansão das capacidades e liberdades dos indivíduos.

Nesse contexto, como forma de operacionalizar a avaliação do programa com essa abordagem do desenvolvimento, definimos os indicadores, que segundo Januzzi (2009) referem-se à:

[...] uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou pragmático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (p. 15).

O indicador é então o que permite mensurar as dimensões da vida social, sendo um meio de constatação do que é vislumbrado e pensado com o que realmente acontece na prática. No âmbito acadêmico é o elo entre teoria e a empiria dos fenômenos. Na perspectiva pública subsidiam as atividades de planejamento, sendo um instrumento de monitoramento da realidade social (JANNUZI, 2009).

Na definição dos indicadores do PRODETUR/Parnamirim foram considerados os seguintes pontos: 1) a abordagem do desenvolvimento como liberdade, estando à avaliação vinculada aos seus pressupostos teóricos; 2) o conceito de efetividade de políticas públicas e sua articulação com o conceito de efetivações⁷; e 3) os objetivos do PRODETUR, tendo em vista que não se pode avaliar um programa com base em aspectos que não estão no seu campo de atuação.

Com relação a esse terceiro ponto, verifica-se em Parnamirim uma diversidade de ações do PRODETUR, divididas entre os três componentes de atuação do programa: Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo; Planejamento Estratégico, Treinamento e Infraestrutura para o Crescimento Turístico; e Promoção de Investimentos do Setor Privado.

Entre as ações destacam-se:

⁷ As efetivações são na abordagem do desenvolvimento como liberdade, as conquistas de uma pessoa. Portanto, na avaliação de políticas públicas considera-se que a política estudada ocasiona efetivações, sempre que esta possibilita uma conquista para alguém, que sem aquela política não teria ocorrido.



Quadro 01– Componentes e Ações do PRODETUR II em Parnamirim

Componentes do programa	Ações do PRODETUR/Parnamirim
Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo	-Elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos do Polo Costa das Dunas - Revisão do Plano Diretor Municipal.
Planejamento Estratégico, Treinamento e Infraestrutura para o Crescimento Turístico	-Elaboração da Base Cartográfica; -Sistema de Esgotamento Sanitário das Localidades de Pium, Cotovelo e Pirangi. -Recuperação de Áreas Degradadas: RN 313/ Nova Parnamirim e Binário de Pirangi. -Elaboração do Programa de Capacitação Profissional. -Sinalização Turística. -Elaboração dos Projetos Executivos de Reordenamento Urbanístico de Orlas - Cotovelo.
Promoção de Investimentos do Setor Privado	-Capacitação Empresarial.

Fonte: Pesquisa de campo (2012). Sistematizado pela autora.

Na pesquisa, consideramos que o PRODETUR possui efetividade sempre que ele ocasiona efetivações na vida da população de Parnamirim, residente nos bairros de estudo. Uma efetivação significa uma capacidade expandida, que pode ser o acesso a um curso de qualificação profissional; o acesso a um emprego; o acesso a um serviço público urbano, como o esgotamento sanitário, entre outros.

Levando esses fatos em consideração, escolhemos como operacionalizadores dos critérios de avaliação de efetividade do PRODETUR, cinco indicadores: 1) Oportunidades Sociais; 2) Liberdades Políticas; 3) Facilidades Econômicas; 4) Garantias de Transparências; e 5) Fortalecimento da gestão municipal do turismo.

Esses indicadores foram baseados nas liberdades instrumentais de Amartya Sen, que ao total são cinco: (1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. As liberdades políticas referem-se aqueles direitos abrangentes em que é possível dispor em uma democracia, como liberdade de expressão política, possibilidade de escolher, fiscalizar e criticar governantes, diálogos



públicos, entre outros. As facilidades econômicas são as possibilidades dos indivíduos de uma sociedade em utilizar recursos econômicos para propósitos de consumo, troca e /ou produção. Oportunidades sociais são aquelas disposições sociais disponíveis em uma dada sociedade como educação e saúde. As garantias de transparência são referentes à transparência de dados e notícias que permitam entre outras coisas, inibir atos de corrupção e transações ilícitas. Já a segurança protetora refere-se à rede de segurança social disponível uma dada sociedade, para evitar que pessoas venham a morrer pela sua falta, como benefícios aos desempregados, distribuição de alimentos em crises de fome coletiva, entre outros.

O quadro a seguir mostra os indicadores e o que foi considerado na composição de cada um:

Quadro 02– Indicadores de Avaliação do PRODETUR II – Parnamirim

Indicadores	Composição dos Indicadores
<i>Oportunidades Sociais</i>	<ul style="list-style-type: none">- Os cursos de qualificação profissional oferecidos à população possuem efetividade se possibilitaram a expansão da escolaridade e do incremento aos postos de trabalho em atividades ligadas ao turismo;- As obras de infraestrutura urbana realizadas pelo programa possuem efetividade, se ocorreram à construção/reabilitação de estradas e ações de recuperação/preservação do meio ambiente. Bem como expansão do acesso da população a serviços públicos, como água tratada, saneamento básico e coleta de lixo.
<i>Liberdades Políticas</i>	<ul style="list-style-type: none">- Possui efetividade se dispor de canais efetivos de controle e participação social e;- Se buscar influenciar a participação e o controle social.
<i>Facilidades Econômicas</i>	<ul style="list-style-type: none">- Possui efetividade se as melhorias dos indicadores econômicos, (PIB, índice de participação do turismo e receita turística), ocasionar melhoria na renda da população local.
<i>Garantias de Transparências</i>	<ul style="list-style-type: none">- Possui efetividade se garante acesso a informações do programa para todos aqueles que solicitarem, como projetos financiados, valores investidos e repercussões das ações.
<i>Fortalecimento da gestão municipal do turismo</i>	<ul style="list-style-type: none">- Possui efetividade se realiza ações de fortalecimento institucional, como estruturação do órgão municipal, capacitação de funcionários, instalação de conselhos municipais e criação de documentos legais que objetivem regulamentar aspectos concernentes à gestão municipal.

Fonte: Dados da Pesquisa (2012).

Na avaliação do PRODETUR em Parnamirim, os quatro primeiros indicadores definidos fazem parte das liberdades instrumentais de Sen (2000). Apenas a quinta liberdade



instrumental do autor, segurança protetora, não foi escolhida para fazer parte dos indicadores de avaliação do programa. Esse fato é justificado porque não há completa correspondência entre suas ações e essa liberdade em específico. O PRODETUR poderia influenciar essa liberdade apenas indiretamente, como no caso em que os incrementos econômicos ocasionados pelo turismo gerassem o aumento da rede de segurança protetora de uma cidade. Não estando de todo modo, vinculada diretamente ao campo de intervenção do programa.

Por outro lado, definimos um outro indicador, Fortalecimento da Gestão Municipal do Turismo, que apesar de não ser liberdade instrumental de Sen (2000), é para o autor elemento fundamental para o desenvolvimento como liberdade, pois é imprescindível uma gestão pública efetiva para gerar qualquer processo de melhoria social. O mesmo é ressaltado por outros autores que trabalham com o tema do desenvolvimento, como Green (2009) e Buarque (2008). Consoante a isso, tendo o PRODETUR ações especificamente no fortalecimento institucional, esse indicador tornou-se essencial para avaliar o programa.

A pesquisa de campo ocorreu entre os meses de agosto a dezembro de 2012, nos quais se buscou vivenciar o campo de estudo, colhendo todas as informações necessárias à avaliação do PRODETUR em Parnamirim com base nos indicadores elencados. Os bairros estudados foram três: Pium (bairro litorâneo), Pirangi do Norte (bairro litorâneo) e Bairro da Liberdade (bairro urbano). Os únicos critérios adotados para a escolha dos bairros foram que estes deveriam estar dentro do campo de intervenção do PRODETUR. No caso de Parnamirim, apenas esses três bairros possuíam ações do programa.

A pesquisa de campo nesses bairros foi baseada em observação direta na vida da comunidade, momento em que ocorreram conversas informais com os moradores locais; a realização de um grupo focal (População de Pium); e entrevistas semiestruturadas com gestão pública (Unidade Executora Estadual do PRODETUR/RN, Gestão Pública do Turismo em Parnamirim); população local (População Pirangi do Norte, População Bairro da Liberdade); sociedade civil (AMOPIM - Associação dos Moradores de Pirangi do Norte-, Associação dos Moradores do Bairro da Liberdade, ONG Oceânica) e iniciativa privada (AELP – Associação dos Empresários do Litoral de Parnamirim). Além da observação direta nas reuniões do Polo Costa das Dunas⁸.

⁸ Esse Polo de turismo compreende a região do litoral leste do estado do RN, localizado no litoral oriental. Os municípios pertencentes a essa região, possuem como principais características as praias, falésias, lagoas e formações dunares, praticando-se como principal tipo de turismo, o conhecido como de sol e praia.



As escolhas dos sujeitos entrevistados fizeram parte da chamada “amostra intencional” (FLICK, 2009), na qual os entrevistados são escolhidos em virtude de destacarem-se diante de algum aspecto a ser pesquisado. Neste caso, os atores escolhidos foram os únicos que poderiam contribuir, de acordo com os critérios estabelecidos, para a pesquisa. Isto é, são os únicos atores no âmbito municipal, relacionados aos bairros da pesquisa, que possuem relação com o turismo e com o PRODETUR.

Na próxima sessão elencaremos os principais resultados encontrados.

4. Resultados Encontrados

A avaliação de efetividade do PRODETUR no município de Parnamirim foi baseada na perspectiva de verificar até que ponto o programa atinge o objetivo final a que se propõe, isto é, repercutir positivamente no desenvolvimento local. Para tanto nos apoiamos nas reflexões teóricas de Amartya Sen (1993, 2000, 2011), o qual acredita que a política pública sempre tem como objetivo realizar efetivações na vida do público-alvo, na expansão de suas capacidades e liberdade. Desse modo, apresentamos a seguir os principais resultados encontrados com relação à efetividade do PRODETUR de acordo com os indicadores de avaliação do programa:

O primeiro indicador de avaliação do Programa, Oportunidades Sociais, nos mostrou de acordo com os diversos atores entrevistados, que o PRODETUR II possui um razoável grau de efetividade no município de Parnamirim, pois verificamos que os cursos de qualificação profissional ofertados pelo programa expandiram a escolaridade da população local contemplada por essa ação, tendo muitas vezes surtido efeitos não esperados, como o aumento da autoestima das pessoas que realizaram os cursos, principalmente pelo valor dado ao conhecimento adquirido. Na fala a seguir, esse aspecto é ressaltado:

Esses cursos têm uma importância muito grande, porque podemos nos dar melhor no trabalho, desenvolver as atividades melhor, fora o conhecimento em si mesmo adquirido com esses cursos, que para mim só tem mesmo a acrescentar (informação verbal)⁹.

⁹ Morador Local de Pirangi do Norte, entrevista concedida 11/12/12.



Na fala do Morador local de Pirangi do Norte percebemos que os cursos de qualificação profissional ofertados pelo PRODETUR cumprem uma função para além de qualificar para o trabalho na área do turismo, tendo em vista que as pessoas dão valor ao próprio conhecimento adquirido com a realização desses.

Nada mudou para mim com relação ao emprego, mas o que mudou é que eu aprendi mais um pouco. O curso significou para mim realização, na minha vida (informação verbal)¹⁰.

Quando o morador afirma que mesmo que o curso não tenha causado mudanças com relação ao emprego, mas que significou uma realização na sua vida; percebemos o quanto que uma oportunidade como essa pode ser significativa para quem não teve chances de prosseguir os estudos. Essa situação é importante pelo que Sen (2000) nos coloca com relação aos processos e oportunidades sociais, sendo esses importantes pelo papel constitutivo que assumem no incentivo ao desenvolvimento.

Também devemos considerar que as obras de infraestrutura realizadas pelo programa em Parnamirim, que foi o Sistema de Esgotamento Sanitário de Pium, Cotovelo e Pirangi do Norte é uma oportunidade social relevante no sentido de disponibilizar destinação correta ao esgotamento sanitário dessas comunidades e de diminuir com isso, as chances dessa população de contrair doenças de veiculação hídrica.

O esgotamento é muito importante para a qualidade de vida, principalmente da saúde da gente (informação verbal)¹¹.

Com relação a esse indicador devemos considerar que a qualificação adquirida pela população de Parnamirim no âmbito do PRODETUR, não ocasionou ainda maior inserção nos postos de trabalhos ligados aos setores do turismo nos bairros pesquisados. Identificou-se que isso pode ser decorrente de alguns fatores: 1) o primeiro seria o fato de não existir no município uma demanda significativa por parte do mercado de trabalho, demanda que aumentaria apenas na alta estação. E outros dois fatores que foram identificados nas próprias falas dos entrevistados, referem-se a: 2) o fato de parte da população qualificada encontrar-se distante da zona litorânea do município, dificultando a procura e a contratação de pessoas – caso do bairro da

¹⁰ Morador Local do Bairro da Liberdade, entrevista concedida 03/12/12.

¹¹ Grupo Focal Pium – Realizado em 06/11/2012.



Liberdade; e 3) identificou-se casos em que a própria população ainda não procurou efetivamente pelos empregos, demonstrando uma passividade da população quanto a esse aspecto - caso do bairro de Pium.

Já com relação às obras de infraestrutura realizadas no município percebeu-se que as obras relacionadas à preservação/ conservação do meio ambiente foram mínimas, isso porque o próprio município não propôs projetos nesse sentido. Indicando a necessidade de haver nas próximas etapas maior iniciativa de Parnamirim na busca por esses projetos.

Na parte ambiental quase não tivemos obras. O município por ser um município que alto se sustenta, não fica também no anseio de expectativa desses projetos, certo, logicamente que todo projeto é viável, mas o município consegue andar com suas próprias pernas (informação verbal)¹².

Essa visão do gestor de Parnamirim quanto à captação de projetos é limitada com relação aos programas públicos, como é o caso do PRODETUR. Evidentemente que é importante o município ser autossustentado, possuindo recursos próprios para serem usados em ações públicas. Contudo, nada impede e inclusive é viável, que a localidade participe das políticas públicas ativamente, propondo projetos que tragam benefícios para o local. Como é o caso do PRODETUR, no qual o município poderia ter proposto outros projetos para o meio ambiente, tendo em vista a quantidade/qualidade de recursos ambientais que o município dispõe, sendo estes bens públicos (SEN, 2011). O que não aconteceu, podendo ser em parte explicado pela visão limitada da autossustentabilidade do município.

O segundo indicador de avaliação do Programa no município, Liberdades Políticas, demonstrou que o PRODETUR possui efetividade nesse aspecto, isso porque desde sua concepção o programa adotou instrumentos de gestão baseados nas oportunidades de diálogo públicos e participação coletiva, onde o Polo Costa das Dunas é sua representação máxima.

Não faço parte de nenhuma associação, conselho local, mas acho isso muito importante para beneficiar a população (informação verbal)¹³.

A fala evidencia o quanto uma organização local, seja associação ou conselho, pode ser benéfica para a população. No entanto, o que ocorre é que a população não participa ativamente dos instrumentos criados no âmbito do programa, nem no âmbito da comunidade,

¹² Gestor público de turismo de Parnamirim 2001-2011, entrevista concedida em 12/09/2012.

¹³ Moradora Local de Pirangi do Norte, entrevista concedida 25/08/12.



sendo a participação popular muito ínfima com relação às reais oportunidades existentes. Neste sentido, o espírito participativo precisa ser incentivado na localidade, tendo em vista que a participação pública incentiva o próprio processo de desenvolvimento, no sentido em que sujeitos ativos conseguem de forma mais efetiva contribuir para a transformação social.

Verificou-se também que as parcerias no âmbito local, entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil ocorrem com pouca frequência. Entre todos os bairros pesquisados, constatou-se que no Bairro de Pirangi do Norte é onde ocorre maior quantidade de parcerias, o que tem relação com a sociedade civil local, sendo dos três bairros pesquisados a mais articulada e propositora em grande medida dessas parcerias. Neste sentido, ressaltamos o quanto benéficas podem ser as parcerias para a geração de um projeto coletivo de desenvolvimento, principalmente na criação/fortalecimento de uma cultura cívica e no desenvolvimento do capital social.

Realizamos parcerias, as empresas turísticas fazem parcerias, nós sempre estamos convidando elas a participarem, como reuniões, eventos, de respeito na área do turismo (informação verbal)¹⁴.

O presidente da AMOPIN fala sobre a formação de parcerias no bairro de Pirangi do Norte, principalmente as mais simples, como a organização de reuniões e eventos, o que é uma iniciativa válida, já que a partir dessas podem ser propostas parcerias mais substantivas. Como é o caso da ONG Oceânica:

[...] a oceânica depois que chegou aqui, ela chegou com o projeto ponta de pirangi, deu assim uma melhorada muito boa, com relação à comunicação com a esfera federal, estadual com a comunidade aqui, principalmente com relação ao termo de ajustamento e conduta dos empresários na atividade de turismo de passeios náuticos, que vão para os parrachos. Então, isso tem dado bons resultados com relação a esse ajustamento dos empresários, reduzindo o número de visitantes, para tentar diminuir os impactos e até mesmo conhecer antes que se agrave o impacto, e eles concordaram, eles são os principais parceiros, agora dessa atividade. Eles querem colocar para frente, eles estão aceitando todos os termos, eles aceitaram todos os termos, [a iniciativa privada] que são os empresários que fazem passeios, que vão para os parrachos, são 4, 5 3, empresas... E eles estão muito engajados na melhora [...] (informação verbal)¹⁵.

¹⁴ Presidente da AMOPIN, entrevista concedida 25/08/2012.

¹⁵ ONG OCEÂNICA, entrevista concedida 02/10/2012.



A fala acima enfatiza a formação de parcerias da sociedade civil com a iniciativa privada, evidencia que é a própria sociedade civil a responsável por propor as parcerias, o que demonstra ativismo e protagonismo desses entes. O depoimento da ONG Oceânica demonstra ainda que esse ativismo tem trazido mais benefícios que o simples apoio da iniciativa privada, pois tem gerado melhor comunicação “com a esfera federal, estadual com a comunidade aqui” e transformado os empresários que organizam passeios nos Parrachos de Pirangi em parceiros da ONG na proteção ao meio ambiente.

Já com relação ao terceiro indicador de avaliação do programa, Facilidades Econômicas, constatou-se na pesquisa de campo, a não efetividade do PRODETUR nesse aspecto, isso porque o considerável aumento dos recursos econômicos advindos do turismo a partir da implementação do programa não ocasionou ainda de fato melhoria na renda da população local. Quanto a isso, é fundamental reiterar que o crescimento da economia do turismo municipal deve ocasionar distribuição desses recursos, através da geração de emprego, geração de renda e da realização de múltiplas ações sociais, o que só ocorrerá efetivamente através de uma gestão pública que saiba como e se proponha a fazer isso.

A economia vem crescendo, porque a população vem crescendo, o número de empresas também, assim, os condomínios crescem com isso vêm mais veranistas, com poder aquisitivo maior. E na verdade o emprego cresce, mas é temporário, é mais no verão, é quando tem maior circulação de pessoas, veranistas, turistas aqui, e ai que abre o mercado para esses trabalhos temporários, que é pilotar lancha, muitos pescadores particulares pilotam lancha nesse período, é... o comércio local aumenta, tem empregabilidade só para o período do verão, pelo que eu percebo, pelo que se percebe todo ano (informação verbal)¹⁶.

Essa fala encaminha as discussões para uma questão significativa relacionada ao turismo, que é com relação aos empregos gerados pela atividade serem em grande parte, temporários, frutos da alta estação. No entanto, como trabalhou-se nessa pesquisa com a perspectiva de ser o turismo um elemento do desenvolvimento como liberdade, uma situação como essa, poderia efetivamente diminuir essa possibilidade. Neste sentido, ao analisar uma condição como essa, comum em vários destinos do Brasil e do Mundo, reflete-se que o aumento do fluxo turístico na alta estação é algo comum e esperado, uma vez ser esse o período em que as pessoas em

¹⁶ ONG OCEÂNICA, entrevista concedida 02/10/2012.



férias e que possuem recursos financeiros para isso, viajam em busca de lugares aprazíveis onde possam descansar, antes de retomar a vida cotidiana.

Contudo, deve-se considerar que esse fato não impede que nos demais períodos do ano, chamados de baixa estação, os destinos turísticos mantenham um fluxo turístico considerável e responsável por manter a economia funcionando e garantindo estabilidade aos empregos do setor. Mas para que um fato como esse se concretize é necessário que os destinos turísticos criem alternativas que garantam fluxo contínuo de visitantes nesses períodos de menor fluxo. São exemplos dessas possibilidades, a criação de outros produtos turísticos, como novos equipamentos de lazer e a implementação do chamado turismo de eventos, aquele nos quais as pessoas se deslocam para uma cidade com o objetivo de participar de algum congresso científico ou reunião de negócios. Assim, no período de baixa estação, o destino turístico receberia os turistas de fins de semana e feriados, que não dispendo de muito tempo, permaneceriam dois ou três dias na cidade. Desse modo, os empregos gerados pelo turismo não seriam sazonais, ocorreriam durante todo o ano.

Por sua vez, o indicador Garantias de Transparência, revelou que o PRODETUR possui efetividade nesse componente, isso porque o programa possui canais claros de transparência das ações, como é o caso do Conselho de Turismo do Polo Costa das Dunas, bem como garante acesso à informações para todos aqueles que solicitarem, tanto através da Unidade Executora Estadual (UEE), quanto através da internet, no centro de informações ao público, no site do banco do Nordeste.

No âmbito local, os atores entrevistados disseram que não são mostrados, discutidos ou explicados quaisquer dados sobre o programa, chegando informações para eles apenas dos cursos de qualificação profissional que foram ofertados, e no máximo, sobre o esgotamento sanitário. Inclusive alguns moradores disseram ter conhecimento sobre o sistema de esgotamento sanitário, mas não sobre o fato dele ser uma ação do PRODETUR:

Aqui chega para a gente, à informação só dos cursos. Qualificação para todo mundo (informação verbal)¹⁷.

Percebe-se na fala do grupo focal em Pium que a principal informação divulgada para a população local é sobre os cursos de qualificação profissional ofertados, elemento que também apareceu no Bairro da Liberdade:

¹⁷ Grupo Focal Pium – Realizado em 06/11/2012.



Do PRODETUR, eu conheço só os cursos de qualificação (informação verbal)¹⁸.

Mesmo quando a população tem conhecimento sobre a realização do esgotamento sanitário, o que acontece algumas vezes, é a não vinculação dessa ação ao programa:

Sei que está tendo o esgotamento sanitário, mas não sabia que era pelo programa. Mas ainda não está finalizado. Eu acho muito importante o esgotamento, para gente que tem que está chamando o carro pipa, essas coisas, para poder limpar a fossa. Se tivesse tudo instalado, nós não teríamos mais esse problema, iria direto para a rede de esgoto (informação verbal)¹⁹.

Constatou-se que algumas vezes a iniciativa privada, membros da sociedade civil e alguns moradores locais não procuram diretamente pelas informações do programa, o que acaba gerando um desconhecimento por parte desses entes com relação à intervenção do programa como um todo. Uma solução nesse caso seria aproximar as discussões relacionadas ao programa do âmbito local, algo que poderia ser feito pelo estabelecimento de um conselho municipal gestor, que poderia se tornar em um elemento imprescindível para as próximas etapas do programa.

O último indicador de avaliação do programa, o Fortalecimento da Gestão Municipal do Turismo, evidenciou que o PRODETUR não obteve efetividade quanto a esse indicador. Isso ocorreu principalmente pela ínfima intervenção do PRODETUR nesse componente do programa no município de Parnamirim, não realizando ações de estruturação da secretaria municipal de turismo nem realizando capacitação de funcionários. Ações essas que poderiam ter proporcionado melhorias na capacidade institucional de gestão do turismo, o que não foi percebido pelos atores em âmbito local, percebendo-se poucos avanços na gestão do turismo no período 2005-2012.

As mesmas ações, as mesmas coisas [...]. Então, você tem que vender essa praia, eu estava em Buenos Aires [...] longe [...] quilômetros de Buenos Aires. Abri o jornal, estava lá Pipa, estava lá Porto de Galinhos, aí o cara diz por que é que vende Pipa? Vende porque está lá. Pipa não é melhor que Pirangi [...]. A curiosidade é que mata o gato, a curiosidade é que mata o gato, então, se fizer uma divulgação... (informação verbal)²⁰.

¹⁸ Moradora Local do Bairro da Liberdade, entrevista concedida 30/11/12.

¹⁹ Morador Local de Pirangi do Norte, entrevista concedida 11/12/12.

²⁰ Representante da AELP, entrevista concedida 25/08/2012.



Pela fala do entrevistado, percebe-se que o entendimento de que a gestão da secretaria de turismo de Parnamirim não atua com todas as suas possibilidades de intervenção advém da fragilidade com que atua em uma área fundamental do turismo: a divulgação do destino.

A respeito disso faz-se *mister* ressaltar o argumento sobre o papel que a gestão pública possui no impulso ao desenvolvimento. Sendo imprescindível que nas próximas etapas do PRODETUR, bem como em outras políticas públicas, seja esse um aspecto a ser trabalhado, o fortalecimento institucional como uma diretriz principal de ação, pois só com uma gestão pública articulando todas as ações em âmbito local, se terá maiores possibilidades de incentivar melhorias sociais.

5. Considerações Finais

De acordo com os dados coletados durante a pesquisa, verificamos que o PRODETUR contribui com alguns elementos que melhoram o ambiente social de Parnamirim e que aliando-se à outras ações públicas, podem impulsionar o desenvolvimento local, no sentido de uma ampliação das capacidades e liberdades das pessoas. Evidentemente que não é apenas uma política que pode impulsionar uma transformação social, conforme considerada aqui. Mas pode ser uma política apenas a contribuir com alguns aspectos que influenciem, em maior ou menor grau, a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Sendo exatamente esses aspectos, por menor que possam parecer, os que buscamos identificar na pesquisa.

De todas as ações realizadas pelo programa, a que obteve maior destaque foi o “programa de qualificação profissional”, o qual nos pareceu ter uma função para além de qualificar para o trabalho e de garantir uma inserção profissional, que foi influenciar à autoestima das pessoas. De todas as falas analisadas da população, verificou-se que era dado valor à “educação em si”. Para a maioria das pessoas entrevistadas, realizar um curso, como os ofertados pelo PRODETUR, foi como uma oportunidade significativa na vida. Apesar de sabermos que não vai ser uma ação pontual como esta que vai mudar substantivamente a vida de alguém. Com relação a isso, é necessário encontrar meios de inserir a população qualificada no mercado de trabalho. Acreditamos que ações da secretaria municipal de turismo do município nesse sentido, poderiam gerar bons resultados.



Outro aspecto que também apareceu como importante foi o formato organizacional do PRODETUR, com a descentralização da implementação e a criação de mecanismos de controle e participação social. Entretanto, verificou-se que não há uma utilização substancial desses instrumentos, nem pela gestão pública, nem pela população local. Sobre isso, é importante destacar que um dos aspectos que mais precisam melhorar no próprio ambiente institucional de Parnamirim, é a capacidade institucional da secretaria de turismo.

Consideramos ainda que a maior mobilização dessa secretaria seria importante para incentivar a participação da população local nas ações que vão sendo realizadas em âmbito local. Já que a participação pública é elementar para o próprio processo de desenvolvimento, no sentido em que sujeitos ativos conseguem de forma mais efetiva contribuir para a transformação social, principalmente na criação/fortalecimento de uma cultura cívica e no desenvolvimento do capital social.

Foi possível ainda verificar de que forma se dão na localidade as relações entre gestão pública, iniciativa privada e sociedade civil, nos indicando que quanto mais as liberdades instrumentais estão desenvolvidas em um bairro (estando justamente aí à questão da mobilização da sociedade civil), mais se encontram resultados considerados efetivos do programa.

Gostaríamos de ressaltar por último que, todos esses resultados encontrados só foram possíveis devido à construção de indicadores qualitativos de pesquisa, que permitiram apreender: relações entre os atores do turismo; alterações (ou a falta) de mudanças na gestão municipal do turismo; considerações subjetivas sobre melhoria (ou não) em algum aspecto na vida da população; entre outras considerações que foram sendo encontradas no percurso trilhado. No entanto, é importante lembrar que a utilização de dados quantitativos é importante e complementar aos dados qualitativos. Desse modo, a utilização conjunta de indicadores qualitativos e quantitativos é sempre indicada e imprescindível no caso de programas que objetivem afetar a vida da população autóctone.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, nº 4, 5-60, 2000.



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

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL *Relatório Final – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Primeira Fase*. Fortaleza, 2005.

_____. *O PRODETUR/NE II*. 2006. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/prodetur_ne2/gerados/apresentacao.asp>. Acesso em: 10 jul. 2011.

BID. *Apoyo al Programa Nacional de Desarrollo del Turismo: PRODETUR NACIONAL (BR-L1195)*. 2009. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2253946>. Acesso em: 07 dez. 2011.

BOURDIEU, Pierre et al. *A profissão de sociólogo*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.

BUARQUE, Sérgio Cristovam. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

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

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cesar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *RAP*, Rio de Janeiro, 37 (5), 969-962, 2003.

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.

FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20 (59), p. 97-109, 2005.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas. *Revista Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, 1 (3), 107-127, set/dez, 1986.

FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GREEN, Duncan. *Da Pobreza ao Poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo*. São Paulo: Cortez, 2009.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 ago. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

LIMA, Renata Mayara Moreira de. *A Avaliação de Políticas Públicas no Turismo: Um Estudo de Caso na Avaliação de Efetividade do PRODETUR/NE*. In: CDROM Anais do IV SEMAP – II Seminário Internacional e IV Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos, Recife: UFPE, 2012.

_____. *Política de Turismo e Desenvolvimento: uma avaliação do PRODETUR II em Parnamirim/RN (2005-2012)*. Rio Grande do Norte, 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

MILLS, Wright. *A imaginação sociológica*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

SEN, Amartya Kumar. The Concept of Development. In: Chenery, H., Srinivasan, T. H. (Eds.). *Handbook of Development Economics*, Vol. 1. Amsterdam: North-Holland, 1988, pp. 10-26.

_____. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.



_____. O Desenvolvimento como expansão de capacidades. **Revista Lua Nova**. n 28-29. São Paulo: CEDEC, p. 313-333, 1993.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro São Paulo: Record, 2001.

_____. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

WEISS, C. H. *Investigación evaluative: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México: Editorial Trillas, 1978.

Recebido em: 31/08/2013 (1ª versão) 01/05/2014 (última versão)

Aprovado em: 10/05/2014