

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO SEGREGADOR NO TURISMO: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL E REFLEXIVA REFERENTE AO TURISMO DE PARNAÍBA-PIAUÍ

Vicente de Paula Censi Borges¹

RESUMO

Neste trabalho discutem-se alguns conceitos sobre políticas públicas e influências na territorialidade da população autóctone, além do seu contexto na dinâmica do turismo no município de Parnaíba. Destacam-se as contribuições das abordagens do uso e ocupação do solo na perspectiva dos problemas socioespaciais do turismo, das políticas públicas como elemento dinamizador e da arena turística e política do turismo a partir das características distributivas, redistributivas, reguladoras e constitutivas, analisando-se as implicações do desenvolvimento do turismo às territorialidades da comunidade autóctone e à própria dinâmica do setor no âmbito do município. A metodologia de pesquisa sustentou-se nas características do estudo, ou seja, manteve-se com o caráter exploratório, valendo-se de instrumentos de coletas de dados como as pesquisas bibliográficas e documentais para compreender o tema no contexto do turismo de Parnaíba. Concluiu-se que as políticas públicas no turismo são incipientes e refletem de forma indireta na dinâmica da atividade no território de Parnaíba, assim como expõem o equilíbrio sociocultural à sorte dos conflitos entre operadores, consumidores e comunidades.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS. DESTERRITORIALIZAÇÃO. TURISMO.

¹ Professor do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Federal do Piauí, bolsista CAPES e Doutorando em Turismo, Lazer e Cultura pela Universidade de Coimbra-Portugal. e-mail: vpborges@ufpi.edu.br

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo provocar uma reflexão de cunho teórico, sustentada na realidade vivenciada no município de Parnaíba, analisando as políticas públicas no turismo. Discute-se alguns conceitos de políticas públicas e um modelo de análise, o *policy arena*, assim como as contribuições das abordagens de territorialidade, desterritorialização e problemas socioespaciais frutos da dinâmica das atividades coligadas ao turismo.

O município de Parnaíba insere-se no contexto dos 65 destinos indutores do turismo no Brasil. Desta forma, as políticas públicas implementadas seguem programas nacionais de fomento ao desenvolvimento da atividade turística. Sendo assim, as ações empreendidas são subsidiadas, em grande parte, pelo Estado do Piauí, Governo brasileiro e instituições parceiras, como universidades e bancos de fomento.

A partir das premissas do desenvolvimento turístico na região Polo Costa do Delta, na qual Parnaíba está inserida, discute-se as implicações para as comunidades autóctones e o turismo das políticas públicas formuladas, adotadas e implementadas, valendo-se do modelo *policy arena* apresentado por Frey (2000).

A metodologia de pesquisa sustentou-se nas características do estudo, ou seja, manteve-se com o caráter exploratório, valendo-se de instrumentos de coletas de dados como as pesquisas bibliográficas e documentais para compreender o tema no contexto do turismo de Parnaíba. Para tanto, o estudo levantou dados a partir de planos, programas de governo, leis e, principalmente, de notícias das ações do poder público do município de Parnaíba publicadas nas páginas oficiais.

No exame e tratamento dos dados e informações utilizou-se a análise de conteúdo, pois, segundo Selltiz et al. (citado por BARROS, 1990) o objetivo da análise é elencar as observações, para que possam permitir respostas às perguntas da pesquisa. O

objetivo da interpretação é a procura do sentido mais amplo de tais respostas, por meio da sua ligação a outros conhecimentos já obtidos.

Na técnica de análise de conteúdo utilizada, foram respeitadas algumas etapas:

1º - Contato inicial com a mensagem, com busca de documentação paralela para complementação da análise, caracterização dos conceitos mais utilizados;

2º - Realização da análise, em que se operacionalizaram os processos de codificação, categorização e quantificação dos dados;

3º - Tratamento das informações.

O método de análise de conteúdo, segundo Demo (1988), é o mais recomendado e utilizado em pesquisas qualitativas, pois permite compreender bem os dados coletados e da forma mais adequada.

Portanto, aborda-se neste artigo questões relevantes sobre a formulação e implementação de políticas públicas de turismo e o impacto nas comunidades autóctones do município de Parnaíba.

DA POLÍTICA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TURISMO: CONCEPÇÃO DISTRIBUTIVA, REDISTRIBUTIVA, REGULADORA E CONSTITUTIVA

O desenvolvimento de uma sociedade, seja ele a de uma cidade, estado ou país, ocorre como resultado das decisões pensadas e implementadas pelos governos, gestores públicos, conjugadamente com outras forças sociais, principalmente as que são emanadas como forças de mercado. No conjunto, as ações de governo e outros atores sociais formam a chamada política pública.

No turismo, segundo Beni (2003, p. 101), as políticas públicas são o “conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir objetivos globais para o turismo”. Esta afirmação, insere-se numa ampla e inacabável discussão acerca das várias acepções do termo política.

Para uma melhor percepção das compreensões sobre o termo, Heidemann e Salm (2010, p. 28-29) apresentam algumas definições, destacando-se em cinco categorias ou concepções. Na primeira, a política abarca tudo o que é relativo à vida coletiva das

pessoas em sociedade e em suas organizações. Já na segunda concepção, trata-se de um conjunto de “processos, métodos e expedientes” que as pessoas e/ou seus grupos sociais valem-se para influenciar, conquistar e manter-se no poder. A terceira, prediz que é “também a arte de governar e realizar o bem público”. Na quarta, apresenta-se uma definição mais operacional, na qual é compreendida como “ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade”. E na quinta e última, a política é concebida como “o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas”.

Portanto, e com mais propriedade, percebe-se que a expressão política pública, explicitada no entendimento de Beni (2003), apresenta-se, no ambiente do turismo, com um aspecto mais operacional e pragmático. No turismo, assim como em outras áreas, a “política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer” (Dye 2005 citado por Heideman e Salm 2010, p. 30).

Frente às ações ou inações do governante perante as demandas da sociedade, as reações e expectativas das pessoas, atingidas direta ou indiretamente por decisões políticas, têm um efeito antecipativo para o processo político de formulação e implementação, o qual torna o ambiente social em negocial e conflituoso. Lowi (1972 citado por Frey, 2000) apresenta o modelo da *policy arena*, referindo-se a dinâmica de conflito e de consenso, distinguindo-se pelas características, seja de caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo. Frey (2000, p. 223-224) elenca e define em:

1. Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos.
2. Políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade.
3. Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas.
4. Políticas constitutivas determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Compreende-se que as políticas públicas vão além da perspectiva de políticas governamentais, pois um governo, mesmo com sua estrutura organizacional, não é o único a intervir e servir à comunidade, ou seja, a promover políticas públicas. A medida que o Estado não atende as expectativas da sociedade, esta organiza-se e tenta suprir a necessidade existente. Percebe-se estas iniciativas em diversos contextos, seja no comunitário ou no empresarial, através das associações de moradores, Organizações não-governamentais, empresas sós ou cooperadas, na qual realizam um serviço e/ou produzem um bem público, por força de uma responsabilidade empresarial e dos seus próprios interesses.

Segundo Beni (2003) o turismo, nos seus vários setores, como um ambiente caracteristicamente liberal, ou seja, com pouca regulação por parte dos governos, tem como predisposição ao implementar uma política pública o benefício econômico, seja para os agentes privados ou para o vigor social de uma cidade, estado ou país, tendo que se fazer sentir nos resultados de forma interna e externa, com a ativação dos produtos turísticos e com o aumento da entrada de divisas.

As políticas públicas de turismo no Brasil (quadro 01) vêm num crescente aperfeiçoamento, sempre na busca de garantir a atratividade do país para investimentos e visitantes e, paradoxalmente, ampliando a participação popular, porém garantindo as características liberais ao mercado, o que continua a gerar conflitos e problemas socioespaciais, principalmente, em áreas do litoral brasileiro e em unidades de conservação.

FASE	PERÍODO	ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Primeira	1920 a 1960	Surgem as primeiras associações, órgãos e entidades do setor público e privado, especialmente agentes de viagem e hoteleiros que se interessavam pelo turismo brasileiro como uma atividade econômica nascente.
Segunda	1961 a 1992	É criada em 1966 a EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e o Conselho Nacional de Turismo no governo do Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco (Decreto-Lei nº55 de 18/11/1966). Neste período ocorrem diversas iniciativas governamentais para a interiorização do turismo no Brasil e formação profissional em turismo, além de campanhas direcionadas ao mercado exterior e a preocupação com o planejamento da atividade.
Terceira	1993 a 2002	Cria-se o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) e, também, a Secretaria Setorial de Turismo, organizada em seis grupos de trabalho: Planejamento e Marketing, geração e promoção de eventos, infraestrutura e polos turísticos, capacitação profissional e pesquisa, linhas de crédito e investimento, facilitação e legislação. Em 1995 cria-se o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Turismo”.
Quarta	2003 a 2014	Em janeiro de 2003 a pasta do turismo é desmembrada da indústria e comércio, passando a categoria de Ministério do Turismo. Este ministério passa a encarar o turismo, praticando uma política pública com base em um modelo de gestão descentralizado e orientado pelo pensamento estratégico. Desta forma, o ministério estrutura-se em três órgãos finalísticos: Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Turismo, Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo (antiga Empresa Brasileira de Turismo). Surge o plano norteador do turismo, o Plano Nacional de Turismo (2003-2007, 2007 a 2010 e 2010 a 2014). É aprovada a Lei Geral do Turismo (LGT).

Quadro 01 - Fases no Brasil das políticas públicas no turismo

Fonte: Adaptado de Carvalho (2009).

No contexto histórico do desenvolvimento do turismo no Brasil, percebe-se uma variância nas características da formulação e implementação das políticas públicas. Vai do caráter distributivo, passando pelo redistributivo, regulatório até o constitutivo, regrado e gerando condições para a discussão e negociação das outras formas de políticas com a sociedade.

PROBLEMAS SOCIOESPACIAIS DO TURISMO: A EXPROPRIAÇÃO DA TERRA E O DESENVOLVIMENTO SEGREGADOR

No turismo, não diferentemente de algumas outras atividades econômicas, o consumo do espaço segue o modelo capitalista associado à expropriação da terra. Disfarçadamente os grupos de interesse, principalmente aqueles que integram segmentos beneficiários do turismo, como os agentes e especuladores imobiliários, o setor hoteleiro, entre outros, usam o espaço condicionando-o aos valores econômicos, tangenciando, muitas vezes, as populações locais e alijando-as do direito de participar do desenvolvimento econômico do lugar.

Para Haesbaert (2010):

é justamente frente a essa precarização social ou, em outras palavras, à desterritorialização em sentido mais estrito, isto é, à perda relativa de controle de seus territórios, que esses grupos subalternizados são objeto de medidas, ora de reclusão – como no poder disciplinar que propõe retirar por um tempo os “anormais” do convívio social com o pressuposto de “resgatá-los” mais tarde... ora de contenção – como denominamos os atuais processos biopolíticos de controle da circulação...

Corrêa (1986, p. 72) relaciona o espaço com a sociedade, afirmando que a organização espacial dos lugares implica no futuro dessa própria sociedade, ou seja, na reprodução social, numa época de crescente urbanização da humanidade:

A organização espacial não é somente um reflexo da sociedade, pois ao ser um reflexo passa a ser simultaneamente uma condição para o futuro da sociedade, isto é, a reprodução social. Este papel assume enorme importância devido à crescente acumulação de formas espaciais que o capitalismo contemporâneo cria exemplificada com a progressiva urbanização da humanidade.

A atividade turística caracteriza-se pela multidisciplinaridade, delineando um possível desenvolvimento multifacetado e polissêmico, apropriando-se do estético, da paisagem, impondo regras às transformações do espaço, aos fluxos turísticos e permitindo a mercantilização.

Portanto, percebe-se que o turismo é um “agente” dinamizador da economia em muitas comunidades. Mas, é capaz de produzir a desterritorialização e a reterritorialização, gerando novas configurações do espaço e, por vezes, permanentes, assim como novas territorialidades.

No processo de apropriação do estético, o turismo mal planejado e de massa rende a população local às tentações econômicas e expropria seus territórios, renegando-as a espaços menos favorecidos economicamente. Considerando esses aspectos perturbadores do turismo, compreende-se que o processo de expropriação da terra conta com a negligência do Estado. Santos (2001, p. 66) explica que na dinâmica de privatização de territórios surge a dominação do capital, objetivando a adaptação e reordenamento territorial às necessidades de empreendedores imobiliários que investem para modificar a geografia das regiões escolhidas. Desta forma, as políticas públicas unem-se aos anseios da iniciativa privada na instalação de infraestrutura turística nos destinos receptores, promovendo mudanças intensas no contexto socioespacial.

Sendo assim, no caso da atividade turística, a produção do espaço está diretamente ligada à reprodução do capital, ritmando as relações estabelecidas entre os operadores (produtores) turísticos e os consumidores (turistas) no ambiente, denominado por Grünewald (2003) como arena turística.

Grünewald (2003) explica que as arenas turísticas são ambientes onde se forma e se mantém, o que ele mesmo intitula, de comunidade etnoturística. Ou seja, os membros da comunidade local, étnica, que se envolvem nesse processo de interação, e mais todos aqueles de fora da comunidade, os turistas, constituem a comunidade etnoturística. Esta concepção faz com que haja, por parte do gestor da arena turística, a intenção de fechar-se com o objetivo de promover a interação dentro dos limites que a fronteira da arena determinar. Desta forma, a cultura local tende a ser representada nesse ambiente, sendo realocada, o que representa, muitas vezes, a artificialização das manifestações culturais, passando a imagem ao turista de uma cultura preservada, original.

Neste contexto, vários são os casos de ações integradas entre poder público e iniciativa privada na geração de um desenvolvimento segregador. Leis e documentos

oficiais legislados para o interesse do capital privado, sustentam ocupações e expansões com uma suposta contrapartida de geração de emprego, renda e impostos. Resorts, clubes de praia, condomínios de luxo, entre outros, apresentam delimitações espaciais que, por vezes, alteram a territorialidade dos autóctones, através da criação de fronteiras entre o espaço público e o turístico-privado, onde há o controle do acesso ao bem.

Haesbaert (2004, p. 95-96) explica que o território “desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’”. Portanto, a territorialidade, segundo Sack (1986, p. 6 citado por Haesbaert, 2004),

Além de incorporar uma dimensão estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está ‘intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar’.

Porém, a territorialidade também tem um componente de controle e manutenção do poder sobre o território, porque, conforme Sack (1986, p. 219 citado por Haesbaert, 2004), “não é apenas um meio para criar e manter a ordem, mas é uma estratégia para criar e manter grande parte do contexto geográfico através do qual nós experimentamos o mundo e o dotamos de significado”.

As fronteiras, percebidas no desenvolvimento e implantação de infraestruturas turísticas ou de apoio ao turismo, produzem divisões sociais claras, no intuito de “preservar” a paisagem artificializada e/ou coisificada para a satisfação das expectativas do turista. Haesbaert (2004) destaca três formas de fronteiras: a muro-barragem que tem por objetivo a contenção da expansão de territórios e facilitando o controle da circulação, a intra-muros que são territórios espremidos entre outros (exemplo desse modelo de fronteira são as casas de pescadores remanescentes que mantêm-se entre os limites dos grandes resorts e/ou outros empreendimentos imobiliários no litoral brasileiro) e o muro-duto que permitem o fluxo de pessoas pelo território, excluindo, por vezes, os autóctones desse mesmo território. No Brasil os exemplos desses muros-duto são algumas vias que cortam as grandes cidades e que mantêm à margem os moradores

de bairros vizinhos, em nome da segurança.

A delimitação do espaço traz algumas distorções para o ambiente social e, também, para o território em si. No turismo, o fato de um empreendimento hoteleiro ou de restauração restringir a livre circulação, como por exemplo o acesso e permanência a determinada área de praia, expõe o turista a uma interação/conflito com a comunidade local em ambientes controlados.

Portanto, a minimização dos impactos negativos do turismo deve ocorrer a partir do processo de territorialização das políticas públicas, no intuito de maximizar os benefícios das atividades associadas ao turismo, concebendo e implementando programas e projetos com impacto territorial relevante, os quais considerem as comunidades locais e sua territorialidade, priorizando intervenções definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território e, principalmente, com participação, seja formal ou informal.

TURISMO DE PARNAÍBA: POLÍTICAS PÚBLICAS NUM AMBIENTE DE CONFLITO

Parnaíba situa-se no extremo norte do Piauí, nordeste brasileiro. Com uma população de aproximadamente 145.000 habitantes é a segunda cidade mais populosa do estado, delimitado territorialmente pelo Rio Igaracú, primeiro braço do Rio Parnaíba, e pelo Oceano Atlântico, os quais formam uma das belezas naturais mais relevantes do planeta, o Delta do Parnaíba. No seu território pode-se encontrar uma diversidade de fauna e flora inigualável, enriquecida pelo verde do mar e com um excelente clima tropical. A economia do município pauta-se no extrativismo da cera de carnaúba, óleo de babaçu, gordura de coco, folha de jaborandi, castanha de caju, pescado, distrito de irrigação, no gado leiteiro, no turismo e comércio, entre outros.

concentração do fluxo turístico em duas épocas do ano (Dezembro a Fevereiro e Julho a Setembro), com destaque para o período de veraneio.

Neste contexto as comunidades situadas entre a cidade e a praia Pedra do Sal, assim como os residentes da própria praia, não têm sido contemplados adequadamente com a inclusão no desenvolvimento do turismo no município. Os conflitos são iminentes, tendo em vista que a produção econômica não se dá de maneira igualitária, mas excludente e segregadora.

Mesmo o turismo sendo considerado um dos impulsionadores do desenvolvimento social e econômico, a atividade, através do capital privado, é desencadeada de forma fragmentar, reduzindo o papel da comunidade e parcializando o território com novas fronteiras e limitações à livre circulação. Desta forma, os autóctones são expropriados, dando espaço a grandes empreendimentos como resorts, condomínios, hotéis e outros equipamentos turísticos.

Mas, por que o poder público municipal permite que o processo de desenvolver a atividade turística siga o caminho falido de outros destinos?

A omissão é, provavelmente, a política pública mais presente no roll das “ações” político-administrativas, impactando a vida dos cidadãos e deixando-os à sorte do mercado de turismo e dos desejos e necessidades do capital. O vazio da atuação do poder público traz aos atores sociais envolvidos, sejam eles comunidade local ou empresários, um ambiente de conflito, onde os autóctones passam a apresentar a necessidade de defesa do seu território, objetivando manter a história do lugar, o acesso aos recursos naturais ou não, na tentativa de não serem “esmagados” pelos interesses do desenvolvimento econômico de grupos externos.

No âmbito do turismo de Parnaíba, o governo local não tem historicamente destinado a devida atenção ao setor, mesmo sendo uma das áreas responsáveis por uma significativa parte da arrecadação de impostos. As políticas implementadas não objetivam diretamente o setor turístico, mas outros que, de maneira indireta, impactam a dinâmica do mercado, como: políticas de assistência a população carente (habitação, saúde, educação, entre outras), que influenciam em comportamentos frente aos conflitos inerentes a interação entre comunidade local e turistas, pois permitem que índices de

criminalidade diminuem, possibilita a oportunidade da qualificação, preservação da limpeza das vias públicas, entre outras.

Destaca-se o Plano Diretor do Município de Parnaíba, Lei Municipal nº2296/2007, como uma das ferramentas orientadoras das ações do poder público, atribuindo a este a responsabilidade da efetivação da interação e cooperação entre a iniciativa privada, poder público e sociedade. Desta forma, evidenciam-se os objetivos explicitados na lei, os quais imputam ao governo municipal obrigações que devem ser introduzidas nas políticas públicas formuladas e implementadas, dentre eles elenca-se: a) Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; b) Ordenar o desenvolvimento físico-territorial, compatibilizando-o com o desenvolvimento socioeconômico e a utilização racional e equilibrada dos recursos naturais. Ou seja, a lei determina como objetivo a intervenção direta do poder público na gestão do território, influenciando a territorialidade dos municípios.

As políticas públicas de turismo em Parnaíba são propostas por outros níveis da administração pública brasileira, ou seja, os governos federal e estadual indicam, as vezes condicionando a repasses de verba, quais são as áreas prioritárias e programas e planos que atenderão as demandas identificadas. Na esfera municipal as políticas públicas existentes são incipientes e com foco em problemas de curto prazo, como calendarização dos eventos, preparação da infraestrutura para a temporada de veraneio, gestão do serviço de informações turísticas, criação e atualização de guias e mapas turísticos, promoção turística, entre outros.

Com base nas ações do poder público e legislação municipal, o quadro 02 evidencia, em linhas gerais, as políticas públicas de turismo e de outros setores que impactam na atividade no município de Parnaíba, entre os anos de 2009 e 2014, sob a classificação proposta por Frey (2000).

CLASSIFICAÇÃO	POLÍTICAS PÚBLICAS	IMPACTOS	FOMENTO (RESPONSABILIDADES)
Distributivas	a) Execução de programas nacionais, como: Minha Casa, Minha Vida e Bolsa Família b) Turismo (PRODETUR NE)	a) Melhoria da qualidade de vida da população local. b) Investimentos disponíveis ao município para a criação e aperfeiçoamento da infraestrutura turística e de apoio.	a) Governo brasileiro; Governo do Estado do Piauí; b) Agências de fomento ao desenvolvimento; Bancos Nacionais e Regionais (Banco do Nordeste)
Redistributivas	Não identificado.	Não identificado.	Não identificado.
Regulatórias	Criação do Conselho Municipal de Turismo	Inserção dos atores sociais do turismo nas discussões e deliberações sobre as políticas públicas de desenvolvimento; Descentralização das decisões.	Prefeitura Municipal de Parnaíba e Superintendência de Turismo
Constitutivas	a) Implementação do Plano Diretor do Município; b) Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Turismo (Piauí) c) PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável	a) Ações ordenadas por parte do poder público e iniciativa privada. b) Elevação do índice de competitividade e coesão e foco nas ações para o desenvolvimento do setor. c) Melhoria dos acessos (estradas), Recuperação e controle ambiental nas dunas da Lagoa do Portinho, revitalização do Patrimônio Histórico-arquitetônico do Porto das Barcas.	a) Prefeitura Municipal de Parnaíba b) Ministério do Turismo e SEBRAE c) Banco do Nordeste

Fonte: Elaboração Própria.

Frey (2000, p. 225) considera que essas quatro formas de políticas, integradoras do *Policy Arena*, enquadram-se no conceito de “políticas estruturadoras do sistema”. Segundo o autor, o termo expressa “mais claramente que esse tipo de política não visa apenas à mera manutenção ou conservação do sistema existente, mas que políticas orientadas pela estrutura podem também ter por objetivo... a modificação ou

transformação do sistema político atual”.

No caso de Parnaíba as políticas adotadas, apesar de começados os processos de formulação e implementação mais recentemente, além de estruturantes, permitem ao gestor municipal um maior controle sobre as ações do poder público e iniciativa privada no território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio atual para os gestores dos municípios brasileiros, principalmente para os das cidades turísticas ou consideradas com potencial turístico, são as novas redes de governança, nas quais as comunidades, as associações de classe e a iniciativa privada, impactam na formulação, implementação e desempenho das políticas públicas de turismo. Exigem dos governos uma reorientação, não só da maneira de governar, mas na metodologia de compreensão e atendimento das demandas da sociedade.

O processo de governança é multifacetado, pois resulta de uma interação cada vez maior e mais dinâmica entre os elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas adotadas. Rhodes (2000, p. 85) sugere que haja microanálises de contextos do cotidiano no processo de formulação das políticas, assim como as metodologias botom-up em contraposição a costumeira postura Top-down do processo decisório.

Sendo assim, e percebendo a incipiência do processo de formulação de políticas públicas de turismo no contexto do município de Parnaíba, conclui-se que:

1. O poder público deve garantir no processo de formulação e implementação das políticas públicas de turismo a inserção das comunidades locais na participação do desenvolvimento da atividade turística, institucionalizando as relações.
2. Atualmente as políticas públicas existentes e adotadas no município de Parnaíba partem do princípio de Dye (2005 citado por Heideman e Salm 2010, p. 30): “política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”. Desta forma, consideram, conscientemente ou não, a inação como uma forma de política pública, mesmo que beneficie mais o mercado e o capital do que as comunidades autóctones e seus territórios.

3. A territorialidade das comunidades deve ser contemplada no âmbito das ações de intervenção do poder público, no intuito de garantir o território, a participação no processo de desenvolvimento econômico do turismo e a preservação da cultura local às comunidades.

4. Atrair investimentos para o turismo da região, mas integrando a sociedade parnaibana no processo, sem expropriar a terra dos nativos e, tão pouco, gerar fronteiras limítrofes com a “privatização”/concessão de espaços públicos.

O processo de produção do espaço no turismo caracteriza-se pela grande incidência de conflitos entre os atores sociais, como a iniciativa privada, o Estado e as comunidades locais. Em Parnaíba esse processo apresenta um agravante, a geração de novas configurações limitantes ao desenvolvimento das comunidades, através da expropriação da terra pelo capital, geração de fronteiras, além de mudanças no sistema das relações entre os atores sociais.

Portanto, considera-se que o futuro das políticas públicas no turismo é a ampliação da participação popular na sua formulação e implementação, promovendo o desenvolvimento inclusivo, seja no contexto social, ambiental ou econômico, institucionalizando as relações entre os agentes sociais.

GOVERNMENT POLICIES AND SEGREGATED DEVELOPMENT IN TOURISM: A CONCEPTUAL AND REFLECTIVE DISCUSSION REGARDING THE PARNAÍBA-PIAUI TOURISM

ABSTRACT

In this paper we discuss some concepts about public policy and influences the territoriality of the local population, in addition to its context in the tourism dynamic in the city of Parnaíba. Highlights the contributions of approaches to use and occupation from the perspective of socio-spatial problems of tourism public policy as a driving element and the political and tourist arena of tourism from distributive, redistributive, regulatory and constitutive characteristics, analyzing the implications tourism development in the indigenous community of territoriality and the dynamics of the sector within the municipality. The research methodology was sustained on the characteristics of the study, in other words, remained with the exploratory, drawing on data collection instruments such as bibliographic and documentary research to understand the subject in the context of the Parnaíba tourism. We conclude that public policy in tourism are incipient and indirectly reflect the dynamics of the activity on the territory of Parnaíba, as well as expose the sociocultural balance the fate of conflicts between operators, consumers and communities.

KEYWORDS: PUBLIC POLICY. DETERRITORIALIZATION. TOURISM.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide A. de Souza. **Projeto de Pesquisa:** propostas metodológicas. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

BENI, Mário C. **Análise Estrutural do Turismo.** 8. ed. São Paulo: Ed. SENAC, 2003.

CARVALHO, Caio L. **Políticas Públicas no Turismo Brasileiro:** A cidade de São Paulo e a construção de sua identidade turística. Tese de Doutorado. São Paulo: ECA/USP, 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial.** São Paulo: Ática, 1986.

COSTA, Helena A. **Mosaico da sustentabilidade em destinos turísticos:** cooperação e conflito de micro e pequenas empresas no roteiro integrado Jericoacoara – Delta do Parnaíba – Lençóis Maranhenses. Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

DEMO, Pedro. **Ciência, ideologia e poder.** São Paulo: Atlas, 1988.

FREY, Klaus. **Políticas públicas:** Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Edição nº 21, IPEA, 2000.

GRÜNEWALD, Rodrigo A. **Turismo e Etnicidade.** Porto Alegre: Horizontes Antropológicos, ano 9, nº 20, p. 141-159, 2003.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade.** Porto Alegre, 2004.

_____. **Da multiterritorialidade aos novos muros:** paradoxos da des-territorialização contemporânea. Universidade Federal Fluminense, 2010.

HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília: Ed. UNB, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAÍBA. **LEI MUNICIPAL Nº2296/2007 - Plano Diretor de Parnaíba.**

RHODES, R.A.W. **Governance and Public Administration.** In: Jon Pierre (org.): Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Referência (NBR 6023/2002)

BORGES, Vicente de Paula Censi. Políticas públicas e o desenvolvimento segregador no turismo: uma discussão conceitual e reflexiva referente ao turismo de Parnaíba-Piauí. **Turismo: Estudos & Práticas (RTEP/UERN)**, Mossoró/RN, vol. 3 (Número Especial), p. 23-40, 2014.