



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE ARRAIAS
CURSO DE TURISMO PATRIMONIAL E SOCIOAMBIENTAL

MAYSSANE TAVEIRA BARBOSA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL NO ESTADO DO
TOCANTINS: Um estudo sobre os destinos indutores - Palmas e Mateiros**

**ARRAIAS – TO
2018**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE ARRAIAS
CURSO DE TURISMO PATRIMONIAL E SOCIOAMBIENTAL

MAYSSANE TAVEIRA BARBOSA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL NO ESTADO DO
TOCANTINS: Um estudo sobre os destinos indutores - Palmas e Mateiros**

Relatório técnico científico apresentado como requisito parcial para obtenção de aprovação junto ao Estágio Supervisionado, no Curso de Turismo Patrimonial e Socioambiental. Campus de Arraias Universidade Federal do Tocantins.

Orientadora: Prof.^a Me Mariana Tomazin.

ARRAIAS – TO

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

T232p Taveira Barbosa, Mayssane.
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL NO
ESTADO DO TOCANTINS: Um estudo sobre os destinos indutores -
Palmas e Mateiros . / Mayssane Taveira Barbosa. – Arraias, TO,
2018.

74 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins –
Câmpus Universitário de Arraias - Curso de Turismo Patrimonial e
Socioambiental, 2018.

Orientadora : Mariana Tomazin

1. Introdução. 2. Políticas Públicas de Turismo e Inclusão Social.
3. Método e objeto de estudo . 4. Estudo de caso múltiplo: Análise
sobre os destinos indutores do estado do Tocantins - Palmas e
Mateiros . I. Título

CDD 338.47

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que
citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime
estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

MAYSSANE TAVEIRA BARBOSA

Relatório técnico científico apresentado como requisito parcial para obtenção de aprovação junto ao Estágio Supervisionado, no Curso de Turismo Patrimonial e Socioambiental. Campus de Arraias Universidade Federal do Tocantins.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL NO ESTADO DO TOCANTINS: Um estudo sobre os destinos indutores - Palmas e Mateiros

Data de Aprovação 21/06/2018

Banca examinadora:

P/ Rfk.

Profª. Mª. Mariana Tomazin Orientadora, UFT.

Edilene Adelino Pequeno

Profª. Mª. Edilene Adelino Pequeno, Examinadora, UFT.

F. V. O.
Profº. Me. Filipe Vieira de Oliveira, Examinador, UFT.

Dedico este trabalho a minha família, pela ajuda e incentivo. Dedico também a minha maior inspiração, que ainda no meu ventre desperta a vontade de lutar por uma vida melhor desde o dia que o descobri, meu filho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me iluminar, me guiar e me fortalecer, nos caminhos da fé e por me amparar nos caminhos da vida acadêmica.

Agradeço aos meus maiores incentivadores e inspiração, minha família, que sempre esteve comigo. Mãe aquela que não deixa desistir e que representa o meu porto seguro, pai o exemplo de vida no qual devo seguir, avó que com doçura educa, irmãos para os quais busco ser uma inspiração e namorado que seguiu paciente ao meu lado. Os meus sinceros votos de agradecimento, muito obrigada.

Agradeço a Prof^a. Ma. Mariana Tomazin por aceitar o desafio de me orientar para esse trabalho e pelas contribuições feitas para a realização deste. Agradeço imensamente pelo acolhimento, encontro, e conhecimentos. Você é uma inspiração nessa longa trajetória. Obrigada.

A Universidade Federal do Tocantins, na pessoa do seu Diretor Prof^o. Dr^o. Tony de Jesus.

A todas as pessoas que participaram de forma direta e indireta na elaboração deste trabalho, amigos, colegas e companheiros. Em especial aos colegas da primeira turma do Curso de Turismo Patrimonial e Socioambiental.

Agradeço a todos os professores, mestres e doutores que contribuíram com minha formação acadêmica no decorrer de todo o curso, com vocês essa conquista se tornou grandiosa.

RESUMO

O turismo é considerado um fenômeno social e cultural, que vai além de uma atividade econômica, que movimenta a economia mundial, assim sendo, o planejamento e a gestão pública do turismo são elementos de suma importância para o desenvolvimento de municípios e países. O objetivo da pesquisa consiste em analisar se o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil se tornou um possibilitador da inclusão social no estudo de caso múltiplo de Palmas e Mateiros, destinos indutores do estado Tocantins. O desenvolvimento da pesquisa compreendeu campos das políticas públicas de turismo e inclusão social. Para o trabalho adotou-se a pesquisa qualitativa, método de investigação científica que foca no caráter subjetivo do objeto analisado. A pesquisa utilizou técnicas de coleta com rigor metodológico, percorrendo a análise documental de publicações sobre o objeto de estudo e também versou sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Índice de Desenvolvimento Humano, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, que colaboraram como indicadores sociais e utilizou o Índice de Competitividade do Turismo Brasileiro para tratar de questões específicas dos destinos indutores estudados. Portanto, a partir dos caminhos percorridos e da triangulação de dados da pesquisa, observou-se que são inúmeros os limites das políticas públicas de turismo no Tocantins, o que acarretou na impossibilidade de verificar o real processo de desenvolvimento do PRT nos locais estudados.

Palavras-chave: Turismo. Políticas públicas. Inclusão Social.

ABSTRACT

Tourism is considered a cultural social phenomenon, which goes beyond an economic activity, the planning and public management of tourism are extremely important elements for the development of municipalities and countries. The objective of the research is to analyze if the Program of Regionalization of Tourism - Roteiros do Brasil became an enabler of social inclusion in the multiple case study of Palmas and Mateiros, destinations of the Tocantins state. The development of the research comprised areas of tourism public policies and social inclusion. For the work the qualitative research was adopted, method of scientific investigation that focuses on the subjective character of the analyzed object. The research used collection techniques with methodological rigor, going through the documentary analysis of publications on the object of study and also on the Index of Municipal Human Development, Human Development Index, FIRJAN Municipal Development Index, who collaborated as social indicators and used the Brazilian Tourism Competitiveness Index to address specific issues of the target inductors studied. Therefore, from the paths covered and the triangulation of research data, it was observed that the limits of public tourism policies in Tocantins are numerous, which implies in the impossibility of verifying the real process of development of the PRT in the studied places.

Keywords: Tourism. Public tourism policies. social inclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

FIGURAS

Figura 1. Macro Programa 04 do PNT 2003-2007.	14
Figura 2. Organograma dos Macroprogramas do PNT 2007-2010.	14
Figura 3: Mapa do Turismo Brasileiro.	37
Figura 4: Mapa do Turismo Brasileiro atualizado em 2013.	38
Figura 5. Mapa do Brasil, em destaque Estado do Tocantins.	41
Figura 6. Mapa Turístico do Estado do Tocantins.	44
Figura 7. Vista aérea da praia do Prata.....	46
Figura 8. Praia das Arnos.....	47
Figura 9. Praia da Graciosa.....	47
Figura 10. Vista noturna: Serra e praia da Graciosa	49
Figura 11. População de Mateiros ativa, empregada e desempregada em 2010.	57
Figura 12. Artesanatos de capim dourado.	59
Figura 13. Mosaico no Cerrado de Mateiros, Novo Acordo e Ponte Alta do Tocantins.	60

QUADROS

Quadro 1. Gestão compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo.	36
Quadro 2. Variáveis objetivas da categorização.	40

GRÁFICOS

Gráfico 1: Políticas Públicas 2008 - Palmas.....	50
Gráfico 2: Políticas Públicas 2015 - Palmas.....	51
Gráfico 3: Aspectos sociais – Palmas/2008	52
Gráfico 4: Aspectos sociais – Palmas/2015.	53
Gráfico 5: Fluxo Escolar por Faixa Etária - Palmas - TO – 2010.....	54
Gráfico 6: IFDM e áreas de desenvolvimento - Palmas 2013.	54
Gráfico 7: IFDM e áreas de desenvolvimento – Mateiros 2013.....	58
Gráfico 8: Evolução anual - de 2005 a 2013 – Mateiros.....	58
Gráfico 9: Políticas públicas 2008 – Mateiros.....	61
Gráfico 10: Políticas públicas - Mateiros 2015.	61
Gráfico 11: Economia local.....	62
Gráfico 12: Economia local - Mateiros.....	63

LISTA DE SIGLAS

AIEST – Association Internationale d’Experts Scientifiques du Tourisme
AGTUR – Agência de Turismo
CNTur – Conselho Nacional de Turismo
FGV – Fundação Getúlio Vargas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDE – Índice FIRJAM de Desenvolvimento Estadual
IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
MATOPIBA – Maranhão, Tocantins, Piauí, Bahia
MTur – Ministério do Turismo
OMT – Organização Mundial de Turismo
PNT – Plano Nacional de Turismo
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRT – Programa de Regionalização do Turismo
PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDEN – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia Turismo e Cultura do Estado do Tocantins
TO – Tocantins
UF – Unidade Federativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL.....	21
2.1 Políticas públicas de turismo:.....	21
2.2 Turismo e inclusão social:	26
3 MÉTODO E OBJETO DE ESTUDO	32
3.1 Metodologia e procedimentos	32
3.2 OBJETIVO GERAL	34
3.3 Objetivos específicos	34
3.4 Programa de regionalização do turismo: objeto de estudo da pesquisa	34
4 ESTUDO DE CASO MÚLTIPLO: ANÁLISE SOBRE OS DESTINOS INDUTORES DO ESTADO DO TOCANTINS - PALMAS E MATEIROS	41
4.1 Palmas	46
4.2 Mateiros.....	55
4.3 Análise – triangulação dos dados.....	64
CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	65
REFERÊNCIAS.....	69
ANEXO 1 – QUADRO SOBRE A VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL E MARCOS DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO TURISMO	73

1 INTRODUÇÃO

O turismo é considerado um fenômeno social e cultural, que vai além de uma atividade econômica, que movimentada a economia mundial. As experiências de trocas interculturais, novos sabores, prosas e conhecimentos se tornam parte da experiência do turista e não são definidas por preços, ou ao menos, não deveriam ser.

O turismo se constitui em um fenômeno sociocultural de profundo valor simbólico para sujeitos que o praticam. Simbólico porque as práticas realizadas, os produtos e serviços envolvidos significariam menos pelo seu valor venal ou valor de troca, e mais pelo seu valor de uso e pelo seu valor afetivo (MOESCH & GASTAL, 2007, p. 12).

Corrobora-se assim, que o turismo acontece de forma ampla e é repleto de facetas diferentes, Barretto (2003, p. 12) coloca que “o turismo é um fenômeno social que não acontece num vazio, mas numa sociedade em funcionamentos, e ele é, por sua vez, consequência da dinâmica desta. O turismo é afetado por condicionantes culturais, geográficos, políticos, econômicos e legais, nos âmbitos nacional e internacional”. Dessa forma, afirma-se que o turismo é um fenômeno social complexo, recheado por contradições, uma vez, que se dá na concretude da sociedade moderna.

Por essa razão, compreendendo que o fenômeno turístico é peculiar e dinâmico, surge a discussão sobre a importância de seu planejamento e gestão no âmbito da esfera pública, pilar importante para o desenvolvimento de municípios e países. No Brasil a gestão do turismo segue uma linha histórica que carrega inúmeras indagações nos embasamentos teóricos, confrontando a dicotomia entre prática e teoria.

As demandas por políticas públicas no Brasil estão crescendo mais a cada ano, em um contexto nacional o investimento na criação dessas políticas para vários setores econômicos está aumentando e se consolidando, incluindo a área do turismo. A criação do Ministério do Turismo (MTur), no ano de 2003, pode ser citada como um marco dos investimentos na administração da atividade turística no país. “O MTur tem a missão de desenvolver o turismo, como uma atividade econômica com um papel relevante na geração de empregos e renda local, de forma que seja sustentável, e que proporcione a inclusão social” (BRASIL, 2016, s/p).

A partir desse grande marco da política pública de turismo deu-se sequência a construção de documentos reguladores em âmbito nacional da atividade no Brasil, como sendo o Plano Nacional de Turismo (PNT), o qual sucede desde o ano de 2003. Até o presente momento o MTur apresentou quatro planos nacionais de turismo no país: Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007: Diretrizes, Metas e Programas; Plano Nacional de Turismo 2007 – 2010: Uma viagem de inclusão; Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil; e o mais atual dos planos publicado recentemente, Plano Nacional de Turismo 2018 – 2022: Mais emprego e renda para o Brasil.

O Plano Nacional do Turismo é o instrumento de planejamento do Ministério do Turismo que tem como finalidade explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo. Este documento está sendo elaborado de forma participativa dentro de um processo permanente de discussão e atualização, de acordo com as necessidades inerentes à dinâmica do setor (BRASIL, 2003, p. 15).

O PNT é uma ferramenta que estabelece diretrizes e estratégias para colocar em prática a Política Nacional de Turismo, tem o objetivo de determinar as ações do setor público, orientando o Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.

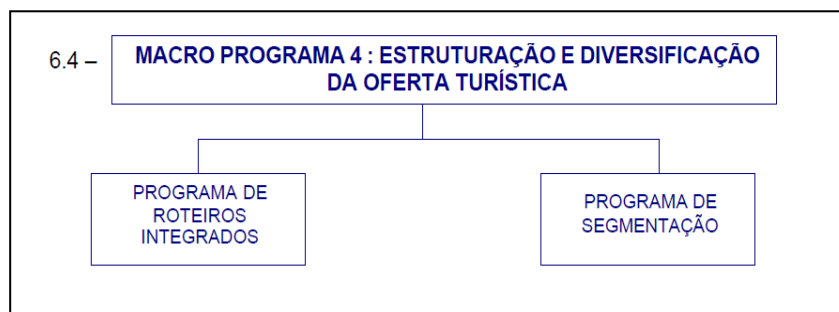
O PNT foi elaborado de forma coletiva, com o apoio das áreas técnicas do Ministério do Turismo, Embratur e agentes públicos e privados, por meio da Câmara Temática do Plano Nacional de Turismo, constituída dentro do Conselho Nacional de Turismo. Esse documento espelha os anseios do setor e do cidadão que consome turismo. Neste contexto, o conjunto de medidas propostas neste documento contribui para consolidar o turismo como um eixo estratégico efetivo de desenvolvimento econômico do país (BRASIL, 2018, p 15).

Pensando no desafio do Brasil, sua dimensão territorial e peculiaridades regionais, a importância de uma política nacional norteadora é de suma importância e deve sempre acompanhar a dinâmica das realidades. Sendo assim, mais do que um documento oficial regulatório, essa ferramenta deve estar em concordância com as demais políticas transversais nos diversos âmbitos – estaduais, regionais e municipais e buscar ir além da teoria.

No que tange a trajetória das políticas públicas de turismo em âmbito nacional um outro marco implantado desde 2004 pelo MTur é o Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil. As bases do Programa de Regionalização do

Turismo (PRT) derivam do Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística do PNT 2003-2007 apresentada na figura 1. (BRASIL, 2003).

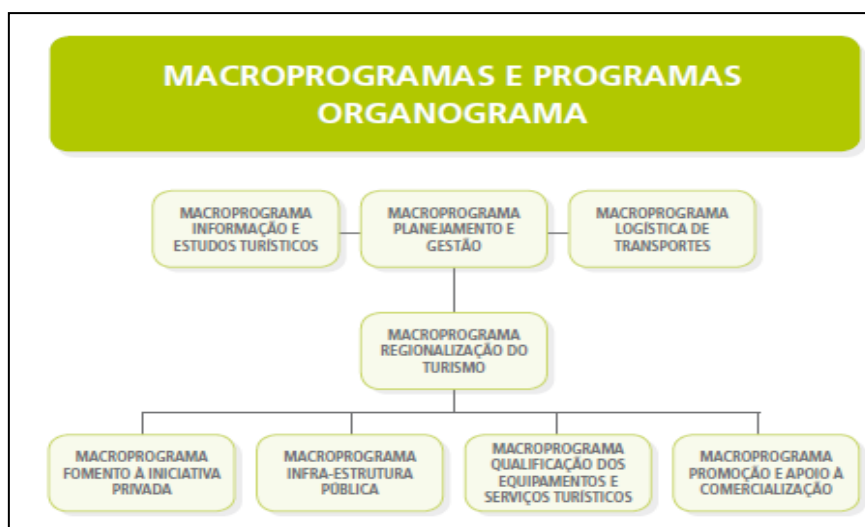
Figura 1. Macro Programa 04 do PNT 2003-2007.



Fonte: (BRASIL, 2003, p. 37).

Uma série de articulações a fim de fomentar a estruturação desse modelo de política, pautada na regionalização, foi realizada. Em 2003 houve a instalação dos Fóruns Estaduais de Turismo e a instalação da Câmara Temática de Regionalização no Conselho Nacional de Turismo (CNTur); em 2004 houve a elaboração do 1º Mapa da Regionalização, na sequência lançou-se as Diretrizes Políticas e as Diretrizes Operacionais do PRT; em 2005 ocorreu o 1º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, um evento estratégico planejado pelo PRT, entre outras ações que fizeram com que a regionalização fosse adotada como política de desenvolvimento do turismo nacional no Plano Nacional de Turismo 2007-2010 como apresentada na figura 2 (TOMAZIN, 2016).

Figura 2. Organograma dos Macroprogramas do PNT 2007-2010.



Fonte: (BRASIL, 2007, p. 59).

A Lei 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, apresenta a regionalização do turismo como um dos princípios constitucionais fundantes. Em 2013, homologou-se também a Portaria nº 105, a qual institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá outras providências, onde consta em seus princípios o processo de regionalização enquanto eixo estruturante da política nacional de turismo (TOMAZIN, 2016).

O documento Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes apresenta-se como um eixo norteador nacional e tem como propósito a interação das ações com os demais programas e setores que conformam a gestão descentralizada do turismo. O documento orienta, ainda, para o acesso e transferência de metodologias, tecnologias e ferramentas, qualificadas pela rede de colaboradores partícipes – compostas pelo conjunto de instituições, empreendedores e pessoas que levaram a cabo a execução, avaliação, aprimoramento e proposições (BRASIL, 2013, p. 13).

O Programa de Regionalização do Turismo apresenta a convergência e o intercâmbio de todas as ações desempenhadas pelo Ministério do Turismo com os estados, regiões e municípios brasileiros. O seu objetivo principal é apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no País.

O programa sofreu uma reformulação no ano de 2013, quando foram definidos seus oito eixos de atuação: Gestão descentralizada do turismo, planejamento e posicionamento de mercado, qualificação profissional dos serviços e da produção associada, empreendedorismo, capacitação e promoção de investimentos, infraestrutura turística, informação ao turista, promoção e apoio à comercialização e monitoramento (BRASIL, 2017, s/p).

O principal objetivo do PRT é promover o turismo de forma descentralizada e regionalizada, lógica diferente da antes adotada pelo Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) criado em 1994 sob a coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. A forma como o PRT se constituiu como política estruturante do MTur foi constituída por recomendações da Organização Mundial de Turismo (OMT), da *Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme* (AIEST) e, por experiências de outros países (TOMAZIN, 2016).

O modelo de gestão adotado pelo MTur está voltado para o interior dos municípios do Brasil, para suas riquezas ambientais, materiais e patrimoniais, e para as suas populações, em contraponto aos prejuízos impostos pela modernização. Esse propósito pode ser alcançado pela gestão compartilhada, pelo planejamento nacional construído a partir das especificidades locais com enfoque no desenvolvimento regional. Para tanto, devem ser criadas condições que propiciem a contribuição e a participação das varias esferas da sociedade, de modo a se chegar à oferta de produtos e serviços diversificados, qualificados e exigidos pelos mercados nacional e internacional (BRASIL, 2003, p. 07).

Por meio das recomendações adotadas o MTur seguiu ao longo dos anos, desde a implantação do PRT no ano de 2004 focando no desenvolvimento regional, produzindo documentos norteadores para dialogar com todo o trade turístico e atores envolvidos no processo de organização, planejamento e desenvolvimento do turismo.

O documento Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes apresenta-se como um eixo norteador nacional e tem como propósito a interação das ações com os demais programas e setores que conformam a gestão descentralizada do turismo (BRASIL, 2013, p. 13).

Para além desse breve contexto sobre a política pública nacional do Turismo, ressalta-se, que ao falar em políticas públicas é necessário apresentar além de conceitos e definições. Faz-se necessário discutir como as ações são elaboradas e com que propósito elas são desenvolvidas, implantadas e os impactos que ocasionam nos territórios.

As políticas públicas são instrumentos que, se bem elaborados, implementados, monitorados e avaliados corretamente são capazes de promover o desenvolvimento social e econômico, não somente das populações, mas também dos setores da economia ao qual se destinam. São ações que visam à melhoria do bem estar social e, portanto, devem ser elaboradas levando em consideração a participação da sociedade (DOS SANTOS SILVA; DA COSTA; DE CARVALHO, 2013, p. 02).

Assim sendo, a presente pesquisa direciona alguns questionamentos acerca da dinâmica das políticas públicas de turismo no Estado do Tocantins, mais especificamente, o exercício reflexivo dessa construção tem como recorte territorial os destinos indutores do estado, os quais foram definidos sob a ótica do PRT em 2007, a saber, as duas localidades estudadas são: Palmas e Mateiros.

É Importante destacar, que o Tocantins é o mais novo estado do Brasil, criado em 1988, com a promulgação da Constituição Brasileira, fica localizado no centro do país na região norte. Segundo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

(IDHM) a área total do Estado corresponde a 277.720,57 km² com densidade demográfica de 4,98 hab/km².

No centro do planalto central e banhado, em toda sua extensão, pelos rios Araguaia e Tocantins, o Estado abriga ambientes naturais de grande importância socioambiental, como a Ilha do Bananal, maior ilha fluvial do mundo; o Jalapão, conhecido como o “deserto das águas” por abrigar ambiente típico de savana, mas com grande riqueza hídrica; e o Cantão, que é o maior ecótono do planeta. Ainda, Palmas, a mais nova capital do País, possui uma arquitetura moderna e é considerada a cidade das oportunidades e da qualidade de vida. Embora o Cerrado seja a vegetação predominante, é possível encontrar ainda áreas de Floresta Amazônica e áreas com característica pantaneira (PORTAL DE TURISMO DO ESTADO DO TOCANTINS, 2017, s/p).

As terras do Tocantins antes faziam parte do estado de Goiás, é considerável citar que o estado está tendo um grande crescimento das atividades agropecuárias nos últimos anos, destacando-se a agropecuária como sendo a principal atividade econômica. Inclusive, está sendo desenvolvido o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA, que compreende o bioma cerrado dos estados: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Tem-se como objetivo transformar essas regiões em principais áreas de expansão de grãos do mundo.

Assim, são inúmeros os questionamentos acerca do desenvolvimento do estado, pois os impactos trazidos pelo MATOPIBA podem acabar com as características originais do bioma cerrado e diminuir a quantidade de paisagens naturais dessas regiões.

Neste contexto, percebe-se que ao mesmo tempo em que se defendem os potenciais turísticos dos municípios, expresso pelas belezas naturais e culturais, também adotam-se medidas que podem causar o desmatamento. Aceitar o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA significa descartar o turismo como fator de desenvolvimento local e sustentável, pois em locais que acontecem atividades agrícolas e agropecuárias também ocorrem vários problemas ambientais como: queimadas, utilização de agrotóxicos, compactação do solo, derrubada de florestas, afastamento da fauna e flora típicas da região, destruição de nascentes entre outros.

Frente a esse cenário coloca-se, mais uma vez, que o Tocantins é rico em belezas naturais, e poderia ser palco de um desenvolvimento turístico sustentável, mas, para que isso ocorra é necessário planejamento. As belezas naturais do estado variam entre cachoeiras, fervedouros, grutas, trilhas, rios, cavernas, observação da

fauna e flora, tais componentes da formação da paisagem se dão pelo seu relevo, clima e vegetação. Em 2018, a divulgação da imagem do estado estava sendo veiculada pela telenovela da Globo – O outro lado do Paraíso, o que aumentou a repercussão sobre suas riquezas naturais.

Assim, a partir de algumas indagações acerca do desenvolvimento do estado frente à dialética: turismo ou agronegócio, o problema do presente trabalho se constitui da seguinte forma: como as políticas públicas de turismo do estado do Tocantins têm sido construídas nos destinos indutores – Palmas e Mateiros? O Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil transformou-se em um projeto social possibilitador de inclusão social?

A escolha do lócus da pesquisa se deu pela necessidade de pesquisas sobre a temática no estado, pois a falta de dados, pesquisas e publicações na área foram sentidas na trajetória da pesquisadora no Curso de Turismo Patrimonial e Socioambiental na Universidade Federal do Tocantins. Assim, evidenciasse que a pesquisa se demonstra limitada, porque foram muitas dificuldades sentidas na busca de referências sobre o tema, contudo, se tornou um exercício para refletir a realidade do Tocantins sobre esses caminhos do PRT/inclusão social, políticas públicas/turismo, destinos indutores/descentralização e assim começar investigar novos olhares para se pensar num desenvolvimento de dentro para fora com foco na integração social.

O objetivo da pesquisa se baseia em analisar o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, em destinos indutores, e observar se o projeto social se tornou um possibilitador da inclusão social, no estudo de caso múltiplo de Palmas/TO e Mateiros/TO. O desenvolvimento da pesquisa pretende compreender a partir do referencial teórico os campos das políticas públicas de turismo x inclusão social.

Os caminhos metodológicos seguidos se basearam na pesquisa qualitativa, um método de investigação científica que se foca no caráter subjetivo do objeto analisado, estudando as suas particularidades e experiências individuais.

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (GERHARDT, SILVEIRA, 2009, p. 32).

Seguindo essa construção o trabalho também contou com a utilização da pesquisa de gabinete, na qual, selecionaram-se arquivos para análise documental, como por exemplo, materiais sobre: o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, o Plano Nacional de Turismo e as políticas de turismo criadas no estado. Para o levantamento de dados dos destinos indutores escolhidos, utilizou-se a técnica de coleta de dados, a partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), contrapondo os dados analisados pelo IDHM buscou-se o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice FIRJAM de Desenvolvimento Estadual (IFDE). Adotou-se como modo de investigação a realização do estudo de caso múltiplo, utilizando os autores Bruyne, Herman e Schoutheete (1977).

O trabalho estrutura-se em capítulos, apresenta-se no Capítulo 01 o referencial teórico do tema, trazendo o conceito de políticas públicas de turismo e inclusão social por meio do turismo, o conteúdo foi baseado em vários autores. No Capítulo 02 são abordados os caminhos metodológicos para a construção da pesquisa, dividindo-se entre método, objetivos, objeto, metodologia e procedimentos. No Capítulo 03 apresenta-se o estudo de caso sobre os destinos indutores do turismo escolhidos: Palmas/TO e Mateiros/TO, esse capítulo apresenta os dados levantados e toda a caracterização sobre os estudos realizados, apresenta-se também a análise de triangulação dos dados. Por fim, apresentam-se as considerações e recomendações como parte final do trabalho.

Reconhecendo a dimensão e complexo desse processo de prática e planejamento das políticas públicas de turismo e seus impactos, é indispensável pontuar que a pesquisa se demonstra como limitada por não conseguir abarcar a realidade contraditória dos territórios. Os caminhos percorridos foram desafiadores, posto que são poucas as publicações acerca do tema e os documentos sobre as políticas públicas do turismo nas localidades estudadas não são publicitados, o que reflete diretamente nos questionamentos problematizados na pesquisa. Os

ensinamentos alcançados foram norteadores para a reflexão da realidade do Tocantins. Ocorre uma restrição de gestão de interesses econômicos voltados a um grupo econômico priorizado? O governo adota políticas partidárias ou de Estado? Se são políticas de estado, porque não estão publicamente disponíveis? Nesse sentido, os aprendizados adquiridos do processo investigativo se tornaram questionamentos e a problematização segue como legado da pesquisa.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO:

A ausência, por longo período, de políticas públicas em relação ao turismo e a qualificação de recursos humanos para o setor, deixou marcas profundas (AZEVEDO, 2002). Para compreender as políticas públicas no campo do turismo, é necessário pontuar que o assunto compreende um complexo de fenômenos, que se relacionam com outros campos.

O conceito de políticas públicas se constrói, historicamente, como o conjunto de ações que objetivem construir o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade. Assim, as políticas públicas se caracterizam pela democratização do usufruto dos bens – democratização do acesso – e pela organização da sociedade para a determinação e distribuição desses bens – democratização da gestão (GASTAL MOESCH E, 2007, p. 40).

As políticas públicas são ferramentas que a sociedade necessita de forma direta e indireta em um contexto prático, pois impactam a organização territorial e partem de necessidades sentidas no cotidiano. As políticas públicas não se limitam apenas a uma responsabilidade de nível governamental, mas devem dialogar com a sociedade civil em sua amplitude.

Tratar de políticas públicas não consiste somente em apresentar conceitos e definições, nem ações desenvolvidas pelos Governos em benefício da sociedade, mas também em discutir como essas ações são elaboradas e com que propósito elas são desenvolvidas e implantadas, além de estudar as estratégias utilizadas para criação dessas políticas (DOS SANTOS SILVA, DA COSTA, DE CARVALHO, 2013, p. 02).

O homem precisa entender que as políticas públicas devem se transformar em instrumentos que visam diminuir os problemas da sociedade de uma forma geral. Gastal e Moesch (2007, p. 40) apontam que “as políticas públicas devem vir carregadas, em suas ações, de projetos que, cada vez mais, sejam um conjunto de propostas de intervenções multissetoriais integradas, buscando dar ao cidadão uma atenção global”.

Sendo o Turismo um emaranhado de facetas – sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais - as políticas públicas tem um papel fundamental de tentar propiciar o desenvolvimento de determinado lugar, de uma forma harmônica e

eficaz, assim surge o papel do Estado para fomentar um equilíbrio para a atividade, mitigando os possíveis impactos negativos, oferecendo ordenamento em âmbito nacional, posto o desafio considerando o tamanho do território brasileiro.

Cabe ao Estado construir a infraestrutura de acesso e a infraestrutura básica urbana – que também atende a população local – e prover de uma forma superestrutura jurídico – administrativa (secretarias e similares) cujo papel é planejar e controlar que os investimentos que o estado realiza – que permitem o desenvolvimento da iniciativa privada, encarregada de construir os equipamentos e prestar os serviços – retornem na forma de benefícios para toda a sociedade (BARRETTO, 2003, p. 33).

Refletindo acerca das rupturas paradigmáticas, o Turismo vem apresentando um novo entendimento, buscando ser um fenômeno social aplicado, contemporâneo e inovador, e assim, demanda que os municípios pensem em novas formas de gestão turística e que inclua a sociedade como atores principais desta gestão.

Para Beni (1998, p. 37) “o turismo é um elaborado e complexo processo de decisão sobre o que visitar, onde, como e a que preço. Nesse processo intervêm inúmeros fatores de realização pessoal e social, de natureza motivacional, econômica, cultural, ecológica e científica”. Nesse contexto, o turismo transcende a esfera econômica e o seu desenvolvimento motiva a reflexão sobre como estão sendo pensadas e implantadas as políticas públicas de turismo, atreladas à inclusão social, ao entretenimento e lazer de toda e qualquer pessoa física.

O turismo, enquanto uma alternativa includente, deveria gerar além de uma boa economia e desenvolvimento, aspectos favoráveis para a localidade e seu entorno, de modo a contemplar a infraestrutura, a geração de empregos dignos, formas de inclusão social, entre outros aspectos.

A atividade turística é como uma alternativa positiva para o desenvolvimento local e, depende do estudo do entorno, podem-se agregar outros valores de forma a contemplar toda região. Com esta visão moderna a gestão pode vislumbrar no turismo uma alternativa para complementar a economia local e fazer com que haja um maior desenvolvimento da cidade (TÔRRES, 2014, p.22).

Contudo, sua prática por vezes é contraditória em virtude do próprio cenário do mundo em que vivemos. No contexto das políticas públicas de turismo, vale destacar que no Brasil tem-se ampliado as demandas, em uma totalidade nacional. A criação do Ministério do Turismo (MTur), no ano de 2003 no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se tornou um grande marco na administração

da atividade turística no país, corroborando com a ideia de que o turismo poderia vir a ser uma possibilidade de desenvolvimento nacional.

A própria missão do MTur de desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social, remete ao dever de combater a informalidade na área (BRASIL, 2018, p.107).

A partir desse grande marco da política pública de turismo deu-se sequência a construção de documentos reguladores da atividade no Brasil, como por exemplo, o Plano Nacional de Turismo 2003-2007: Diretrizes, Metas e Programas, o primeiro PNT que acompanhou os primeiros quatro anos de gestão do MTur. Assim sendo, no decorrer dos anos, surgiu à necessidade de criação de outros planos nacionais para conseguir suprir as necessidades do turismo no contexto atual. Na totalidade geraram-se quatro Planos Nacionais de Turismo no país até o presente momento: Plano Nacional do Turismo 2003-2007: Diretrizes, Metas e Programas, Plano Nacional de Turismo 2007-2010: Uma viagem de inclusão, Plano Nacional de Turismo 2013-2016: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil e o mais atual dos planos, Plano Nacional de Turismo 2018-2022: Mais emprego e renda para o Brasil.

O Plano Nacional do Turismo é o instrumento de planejamento do Ministério do Turismo que tem como finalidade explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo. Este documento está sendo elaborado de forma participativa dentro de um processo permanente de discussão e atualização, de acordo com as necessidades inerentes à dinâmica do setor (BRASIL, 2003, p. 15).

O Plano Nacional do Turismo – PNT: Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007) foi lançado com o foco de acrescentar os atores envolvidos no planejamento do turismo e consolidar o MTur como um articulador do processo de integração dos vários segmentos do turismo.

O Plano Nacional de Turismo concebeu e o MTur implementou, como base da sua atuação, um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, integrando as diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade nas diversas escalas territoriais e de gestão do País, alcançando todas as regiões brasileiras e todos os setores representativos do turismo, de modo a legitimar e a subsidiar a ação ministerial e dos seus parceiros (BRASIL, 2007, p. 43).

No PNT 2007-2010 surge pela primeira vez o tema central da inclusão social, esse plano busca ir ao encontro com o objetivo em comum de transformar a atividade turística numa ferramenta positiva geradora no Brasil e fazer do turismo um importante indutor da inclusão social. Aponta-se aí o fortalecimento das políticas públicas nacionais abrangendo o turismo.

O sentido profundo deste Plano Nacional do Turismo 2007/2010 é a inclusão social. Trata-se de erguer pontes entre o povo brasileiro e as esferas de governo federal, estadual e municipal, bem como da iniciativa privada e do terceiro setor, para construir um lazer que seja também uma visão compartilhada da nossa terra, da nossa gente, da nossa imensa vitalidade econômica, cultural e ambiental. Trata-se de um importante estímulo para o turismo interno, que vai retribuir em empregos, desenvolvimento e inclusão social. Não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade (BRASIL, 2007, p. 05).

O histórico das políticas públicas de turismo apresenta a Política Nacional de Turismo como direção estratégica para se ampliar a atividade turística no Brasil no decorrer dos próximos anos. O PNT 2013–2016 busca traçar os seguintes objetivos.

A partir dessas diretrizes estratégicas, foram definidos os seguintes objetivos: incentivar o brasileiro a viajar pelo país; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e preparar o turismo brasileiro para os megaeventos (BRASIL, 2013, p. 8).

Esses planos nacionais elaboram as metas e premissas de acordo com a realidade identificada no país em determinado, buscando atender as necessidades do setor.

Considerando o diagnóstico do setor e tendo como referência as diretrizes que orientaram a elaboração deste Plano, identificam-se quatro grandes objetivos a serem perseguidos no horizonte definido: (I) preparar o turismo brasileiro para os megaeventos; (II) incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; (III) incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; e (IV) melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro (BRASIL, 2013, p. 64).

Dessa forma, são inúmeras as ações governamentais expostas no contexto histórico das políticas públicas de turismo no Brasil. Beni (2006) expõe um quadro sobre a vinculação institucional e marcos de intervenção governamental no turismo dividido por períodos (**Anexo 01**), o quadro traz a grande variabilidade da gestão do turismo pelos diversos setores da administração pública. Desde o período de 1937

ocorre o planejamento na área turística, em nível nacional, assim como várias outras ações.

O início do planejamento do turismo em nível nacional - COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo (no período de 1948-1958); criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo e; a definição da Política Nacional de Turismo (no período de 1963-1966), até chegar em 2003 com a criação do Ministério do Turismo (TOMAZIN, 2016, p. 45).

Nesse sentido percebe-se que as políticas públicas de turismo existem, mas será que isso basta? Como são acompanhadas? Quais são os impactos das trocas de gestão? Acerca desta realidade ocorre um contexto de descontinuidade de ações, uma vez que são adotadas políticas de partido e de governo e não políticas de Estado como deveria ser.

Para destacar, na publicação do último Plano Nacional de Turismo, publicado no ano vigente, 2018, consta como principal objetivo a regionalização do turismo, a qual foi adotada desde o primeiro plano lançado. Como forma de afirmação dos objetivos propostos entre outras políticas de turismo buscou-se fortalecer essa demanda.

A regionalização do turismo, adotada desde a criação do Ministério do Turismo em 2003, está contemplada em todos os planos nacionais de turismo. Com o passar dos anos, o processo de desenvolvimento regional, instalado a partir do Programa de Regionalização do Turismo, foi ganhando força e status nas políticas desenvolvidas pelo setor, até se tornar a diretriz central para o processo de desenvolvimento turístico brasileiro (BRASIL, 2018, p. 54).

Para tanto outros marcos na área de política pública que estão atrelados ao Programa de Regionalização do Turismo, o qual tem como objetivo a estruturação da oferta turística com uma gestão e desenvolvimento sustentável.

O documento Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes apresenta – se como um eixo norteador nacional e tem como propósito a interação das ações com os demais programas e setores que conformam a gestão descentralizada do turismo (BRASIL, 2004, p 15).

Dessa forma as publicações realizadas do PRT - os documentos norteadores da política pública, os cadernos de turismo onde se apresentam os módulos operacionais do PRT, os PNT, se tornaram fortes ferramentas que buscaram nortear o turismo nacional. Surgiu ao longo desse processo a elaboração do Índice de Competitividade do Turismo seguindo a lógica dos 65 destinos indutores definidos

pelo PRT. Ressalta-se que houve um grande fortalecimento das instâncias de governança nos diferentes níveis - Conselho Nacional de Turismo, Conselhos Estaduais, os Conselhos Municipais, incluindo também representações regionais.

Porém, pensar sobre essas ações necessita ampliar a reflexão sobre o acompanhamento desse processo – será que o MTur, além de ser o órgão gerador das políticas também acompanhou os seus impactos? Nas publicações do PRT consta somente uma avaliação do programa que aconteceu em 2010. Esse processo deveria ser realizado anualmente ou com continuidade. Assim se vê necessário um histórico de avaliações para conseguir acompanhar as políticas públicas, pois a sua existência não garante que se alcancem os objetivos propostos, mas, instaura o questionamento de como a falta desse processo avaliativo impacta a gestão e o planejamento.

2.2 TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL:

A inclusão social visa ações que não excluem pessoas da sociedade por algum motivo seja físico ou mental, o tema em questão é complexo e amplo, as dimensões, tanto da inclusão social quanto da exclusão social, são variadas.

Para o entendimento do termo inclusão social percorrer-se-á o conceito de cidadania, considerando que este é um elemento constituinte atrelado às possibilidades emancipatórias para o desenvolvimento social e humano, cujo elo determinante abarca a condição do sujeito – ator social (TOMAZIN, 2016, p.48).

Borda e Lima (2011, p. 224) nesse sentido afirmam que “no âmbito da inclusão social destaca-se a abordagem da solidariedade social com o envolvimento de todos os segmentos da sociedade. Entretanto, todas as ações de inclusão social requerem uma gestão econômica, mais concretamente, uma política social”. Para se alcançar uma inclusão social a sociedade deve manter uma gestão pública equilibrada e ativa no qual consiga identificar os fatores de exclusão social de determinado lugar.

A identificação dos fatores de exclusão e inclusão social está associada a vulnerabilidade social, o que significa um processo multidimensional de indicadores que exibem assimetria no que respeita à variabilidade espaço-temporal. Percebe-se, no entanto, que alguns dos fatores clássicos de exclusão (fome, pobreza e desemprego) e inclusão (emprego e justiça social), apesar de antigos, permanecem ainda em evidência na sociedade contemporânea (LIMA; BORDA, 2011, p. 224).

O turismo, como sendo um fenômeno complexo possível de ser incluyente, conseguiria se tornar um condutor de melhorias na sociedade, porém, para tal, deve ser compreendido em sua ampla concepção respeitando pontos básicos como planejamento, envolvimento dos diferentes atores sociais e princípios solidários. Importante destacar que o conceito de inclusão social está expresso nas teorias das políticas públicas de turismo, inclusive no PNT 2007-2010, o título do documento apresenta esse tema como eixo norteador.

O turismo deve ser um forte indutor de inclusão social e, nesse sentido, o Plano Nacional de Turismo propõe como metas o aumento das viagens domésticas, a criação de emprego e ocupação, a qualificação dos destinos turísticos e a geração de divisas. E esse é um desafio que une todos os segmentos: o governo federal, os estados e municípios precisam ser indutores desse fortalecimento, oferecendo crédito, qualificação profissional e infraestrutura básica. O setor privado fará sua parte investindo, adequando-se aos novos turistas e gerando empregos. O consumidor certamente contribuirá quando perceber que há políticas, estratégia, condições facilitadas e desejo de recebê-lo de braços abertos (BRASIL, 2007, p. 47).

A proposta do PNT traz como objetivo principal a inclusão social no Brasil. No cenário interno, o turismo tem muito a contribuir para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do País e, no cenário externo, a atividade está longe de ocupar o lugar que merece no mercado internacional, compatível com suas potencialidades e vocações (BRASIL, 2007).

O sentido profundo deste Plano Nacional do Turismo 2007/2010 é a inclusão social. Trata-se de erguer pontes entre o povo brasileiro e as esferas de governo federal, estadual e municipal, bem como da iniciativa privada e do terceiro setor, para construir um lazer que seja também uma visão compartilhada da nossa terra, da nossa gente, da nossa imensa vitalidade econômica, cultural e ambiental. Trata-se de um importante estímulo para o turismo interno, que vai retribuir em empregos, desenvolvimento e inclusão social. Não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade (BRASIL, 2007, p. 05).

Porém, a formulação e o planejamento de políticas públicas devem ter como pressuposto a obtenção de resultados efetivos que se estendam a toda a sociedade, a existência do seu texto não garante sua efetividade. Logo, em um país com a dimensão e a complexidade do Brasil, o turismo, uma atividade econômica com

grande potencial de alavancar e contribuir para a consolidação do desenvolvimento socioeconômico equilibrado.

O potencial de desenvolvimento turístico oferece ao mesmo tempo oportunidade e desafio para a execução de ações de proteção ao meio ambiente e de promoção do seu uso economicamente sustentável, com respeito aos costumes regionais, viabilizando grandes avanços na inclusão social e na distribuição da riqueza. É nesse contexto que o Plano Nacional de Turismo 2013-2016 se insere como referência para a política pública setorial do turismo, que deve ter como perspectiva a efetivação do potencial da atividade para um desenvolvimento econômico sustentável, ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo. Para realizar esses propósitos, a implementação do Plano pressupõe um conjunto de diretrizes apresentado a seguir (BRASIL, 2013, p. 52).

Assim sendo, as políticas públicas devem proporcionar a inclusão social, e o turismo surge como uma referência para a ampliação de oportunidades em determinados locais, podendo se tornar um gerador de empregos e desenvolvimento social por ser um fenômeno de inúmeras facetas que interferem de forma direta e indireta nas comunidades. “O turismo pode contribuir decisivamente para o desenvolvimento sustentável e para a inclusão social, porque agrega um conjunto de dimensões favoráveis à solidariedade e à integração social” (BRASIL, 2006, p. 17).

As políticas públicas, por sua vez, consistem no estabelecimento de diretrizes que orientam decisões a partir das quais se realizam ações, tanto públicas como privadas, em busca de determinados objetivos (BRASIL, 2006, p. 19). Nesse contexto, surge a reflexão sobre o desenvolvimento local, pois em uma sociedade na qual as políticas públicas são bem executadas em seus diversos âmbitos pode ocasionar um processo de desenvolvimento. O turismo poderia vir a ser essa possibilidade de desenvolvimento local e trazer inúmeros pontos positivos nas demandas sociais de determinada localidade apesar de ser uma atividade que também carrega históricos negativos.

Ressalta-se que pensar no turismo como uma possibilidade de desenvolvimento vai além de pensar em um crescimento limitado aos números econômicos, mas, visando melhorias integrais em âmbito nacional em áreas diversas: saúde, educação, qualidade de vida etc. Contudo, o que se entende sobre o desenvolvimento local?

Buarque (2008, p.25) esclarece que “o desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo

econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”.

Entendendo então que o desenvolvimento local é endógeno, ele deve partir da organização dos atores sociais da localidade, se o desenvolvimento é um possibilitador de números significantes e que merecem atenção, não surge do nada e de repente, e sim com planejamento como o pilar da participação social que deve ser fortalecido em todas as etapas.

Uma localidade justa para residentes também se torna boa para os turistas, o foco em infraestrutura básica e melhor distribuição de renda cria um aspecto de satisfação das necessidades da população na qual segue lutando pelos direitos a eles reservados por lei.

Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local (BUARQUE, 2008, p. 25).

O desenvolvimento humano e a inclusão social devem caminhar juntos para alcançar uma sociedade politicamente e socialmente equilibrada diante da realidade local. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) coloca que:

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades (PNUD, 2018, s/p).

O crescimento econômico local é importante, mas deve ser um meio e não o fim deve fazer parte do desenvolvimento, aumentando a igualdade social, a riqueza de determinada população e sua autonomia de decidir as ações locais. Assim, o termo inclusão social compreende pilares distintos e complementares, que garantem a superação do indivíduo nessa busca do desenvolvimento social por meio da renda, educação e saúde.

A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. O conceito de Desenvolvimento Humano também parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar

outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana (PNUD, 2018, s/p).

Para alcançar esse patamar de desenvolvimento demanda-se um trabalho integrado que envolve diferentes níveis e atuações: governos municipais, estaduais, federal, a sociedade civil, setor privado e até mesmo as organizações internacionais, para então, conseguir fortalecer as capacidades de formulação, monitoramento das políticas sociais, em busca de uma sociedade inclusiva, grande desafio da atualidade.

Ressalta-se que as políticas públicas de turismo para reverter os problemas sociais de uma comunidade, em um contexto geral, vai além de apenas implantar uma novidade e esperar que tudo se resolva. A transformação social requer uma dinâmica mais criativa de intervenção social na medida em que não existe um padrão de resposta, ou seja, nem sempre uma intervenção aplicada a uma questão social de determinado lugar servirá para outro, assim como, não basta à existência de teorias filosóficas românticas para sua concretude na prática (LIMA e BORDA, 2011).

É importante prestar atenção às diferentes formas de exclusão social para, posteriormente, seguir com a aplicação de políticas públicas com maior nível de sucesso. É particularmente importante adotar-se uma abordagem adequada no âmbito da identificação do problema que viabilize uma investigação completa e detalhada (LIMA e BORDA, 2011, p. 227).

Nessa perspectiva o turismo tem um papel social de se tornar inclusivo dentro das comunidades e ser um fator de desenvolvimento de melhorias nas políticas públicas em âmbito local, regional ou nacional. Nesse sentido, o desenvolvimento do turismo como já mencionado deve ser endógeno, onde os moradores se tornam os principais atores na realização da atividade turística.

O princípio de que as pessoas – sujeitos ativos e participantes - são a chave para o desenvolvimento do turismo regional endógeno, o qual, através de seu capital intelectual pode adquirir o conhecimento necessário para enfrentar uma sociedade mais complexa e avançada do que a proposta pelo modelo industrial, funda a ideologia de qual política de turismo se faz necessária. Valida-se, assim, que o conhecimento é sinônimo de riqueza e o pilar da inovação, onde teoria e prática se fundem para a efetivação de uma práxis pautada no desenvolvimento, a partir da garantia da cidadania emancipada na busca por melhorias de qualidade de vida dos atores sociais (TOMAZIN, 2016, p.62).

Após essas considerações verifica-se que na teoria são vários conceitos e formulações bem desenhados, a realidade turística é complexa e oriunda do avanço

do sistema do capital se destacando pelos números, entendendo isso, alguns questionamentos surgem: realmente existe essa relação harmônica entre turismo e desenvolvimento social humano? Quais são as condições de quem vive em um lugar turístico? Será que o próprio MTur entende o turismo como uma possibilidade de desenvolvimento ou apenas se interessa pelos números, e as outras instituições que regulamentam o turismo? O que de fato se entende por turismo? Essas perguntas podem ser norteadoras para definir os caminhos de cada localidade.

3 MÉTODO E OBJETO DE ESTUDO

3.1 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Primeiramente, construiu-se o aporte teórico sobre o tema escolhido – Turismo, políticas públicas de turismo e inclusão social - realizou-se leituras, que subsidiaram a escrita dos capítulos e o entendimento da teoria.

Para o trabalho adotou-se a pesquisa qualitativa, para Gerhardt e Silveira (2009) a pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Após a construção teórica do tema da pesquisa algumas questões afloraram, possibilitando construir o problema da investigação da seguinte forma: o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, em destinos indutores transformou-se em um projeto social possibilitador de inclusão social? Especificamente no Estado do Tocantins: Palmas e Mateiros?

Para alcançar o proposto a pesquisa utilizou algumas técnicas de coleta de dados secundários com rigor metodológico, como análise documental e análise de índices selecionados:

A coleta dos dados apoia-se numa gama de técnicas cada uma das quais satisfazendo a regras próprias de utilização. Várias técnicas podem e devem frequentemente ser empregadas numa mesma pesquisa para reunir um feixe de dados ao mesmo tempo disponíveis, acessíveis e conforme a seu objeto de investigação (BRUYNE, HERMAN, SCHOUTHEETE, 1977).

Realizou-se a pesquisa de gabinete, no qual foram selecionados arquivos para análise documental, como os Planos Nacionais de Turismo, publicações acerca do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, o levantamento de dados sobre as políticas públicas dos destinos indutores escolhidos por meio dos sites oficiais.

A técnica de coleta de dados secundários foi realizada a partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM e do Índice FIRJAM de Desenvolvimento Estadual – IFDE, tais

índices foram escolhidos porque versam sobre educação, emprego e renda, os quais possibilitaram “identificar” e “diagnosticar” as questões sociais de cada município estudado.

Além dos índices mencionados buscou-se no Índice de Competitividade do Turismo a coleta de dados importantes. O Índice de Competitividade do Turismo é o estudo realizado sobre determinado município ou em nível nacional sobre o turismo, tal índice foi desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas a pedido do Ministério do Turismo e do Sebrae. Este trabalho permite a avaliação da capacidade de um destino para buscar alcançar e/ou superar os níveis do seu desenvolvimento. Para a pesquisa analisaram-se os índices de Palmas e Mateiros dos anos de 2008 e 2015, a publicação mais recente do material.

O modo de investigação da pesquisa consistiu em um estudo de caso múltiplo sobre as localidades Palmas e Mateiros (TO), considerando que:

O estudo de caso reúne informações tão numerosas e tão detalhadas quanto possível com vistas a aprender a totalidade de uma situação. Por isso ele recorre a técnicas de coleta das informações igualmente variadas (observações, entrevistas, documentos) e, aliás, frequentemente refinadas: observação participante, sociometria aplicada à organização, pesquisa de tipo etnográfico (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1977 p. 224).

A pesquisa contou com a realização de atividades presenciais seguidas de debates, pesquisas, questionamentos e orientações juntamente com a professora orientadora Mariana Tomazin, buscando problematizar situações que envolvem o turismo e a sociedade tocantinense, elencando pontos positivos, negativos e de extrema importância para a reflexão das políticas públicas de turismo e inclusão social no lócus de pesquisa definido.

A pesquisa encontrou obstáculos e limites no decorrer da sua realização, contudo, seguiu durante sua construção as características eminentes de uma investigação científica, tentando ao máximo buscar elementos para análise, de modo a suscitar problematizações teórico-metodológicas, que mesmo ainda em fase inicial, apresentam caminhos a serem desvelados em pesquisas futuras.

3.2 OBJETIVO GERAL

Analisar se o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, nos destinos indutores Palmas (TO) e Mateiros (TO) se tornou um possibilitador da inclusão social.

3.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contextualizar como se processou o desenvolvimento do turismo nos destinos indutores: Palmas (TO) e Mateiros (TO) a partir de 2004;
- Apresentar o panorama das políticas públicas de turismo de âmbito nacional, especificamente, compreendendo o Programa de Regionalização do Turismo;
- Identificar como as políticas públicas de turismo do Tocantins estão publicitadas;
- Analisar se a relação de ações do turismo induzidas pelo PRT nas localidades possibilitou a elevação nos índices sobre educação, saúde e trabalho ao longo do processo histórico.

3.4 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: OBJETO DE ESTUDO DA PESQUISA

O processo de criação da Política Nacional de Turismo com enfoque territorial teve início com a institucionalização do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, em 1994. Com coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, o Programa foi concebido para dinamizar o desenvolvimento da atividade turística em âmbito municipal (BRASIL, 2004).

O histórico e as avaliações das políticas nacionais para o turismo evidenciam que o PNMT, além de um programa de governo, transformou-se em um movimento nacional capaz de mobilizar agentes e produzir resultados. A transição para o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, permitiu a superação dos impasses advindos da ação local e o entendimento do desenvolvimento sustentável do turismo, a partir do conjunto de municípios que constituem e ampliam a cadeia produtiva do setor (BRASIL, 2004).

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é uma Política Nacional de Turismo, criada em 2004, e em 2008 foi estabelecida pela Lei 11.771/2008 regulando a regionalização do turismo como política nacional.

Embasando-se em recomendações da Organização Mundial de Turismo, o Ministério do Turismo adotou em 2004 essa política focada no desenvolvimento regional, dando maior protagonismo às Unidades da Federação. O Programa de Regionalização do Turismo trabalha a convergência e a interação de todas as ações desempenhadas pelo MTur com estados, regiões e municípios brasileiros. Seu objetivo principal é o de apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no País (BRASIL, 2017, s/p).

O Programa de Regionalização do Turismo é qualificado a partir das proposições advindas de discussões realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Turismo, das equipes técnicas do Ministério do Turismo, das avaliações oriundas das instâncias de governança, da Rede Nacional de Regionalização e por consulta pública. O Programa, na sua revisão, reflete as aspirações da sociedade, recupera a determinação da ação do Estado e torna possível o surgimento das diversidades dos territórios, transformando-as em economia poderosa, capaz de gerar o estado do bem-estar (BRASIL, 2004).

Ao longo do processo histórico o PRT sofreu alterações e surgiu a necessidade de avaliação dos resultados do programa, no qual os próprios atores sociais de cada localidade evidenciaram diferentes realidades e peculiaridades. Importante ressaltar, que o PRT foi lançado em 2004 e apenas uma avaliação foi realizada sobre a referida política pública em 2010, após seis anos de implantação.

A metodologia de avaliação dos seis anos do Programa, assim como a política de regionalização, adotou o caráter da participação dos diversos atores sociais, reforçando a estratégia de descentralização das políticas públicas na construção de alianças (BRASIL, 2013, s/p).

O PRT utiliza uma gestão definida como compartilhada no qual busca se estruturar nos seguintes níveis: nacional, regional e estadual, para conseguir atender as especificidades de cada município.

Em âmbito nacional, a Coordenação Nacional do Programa será conduzida pelo Ministério do Turismo, por meio do Comitê Executivo do Programa de Regionalização, constituindo-se em núcleo de expressão técnico – político, atuando de forma coordenada com o Sistema de Turismo e a Câmara Temática de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo. Tem como missão deliberar e discutir sobre os temas relevantes do setor, a partir de estudos tendências (BRASIL, 2013, p. 25).

Conforme o quadro mostra abaixo, é evidente que cada nível é coordenado por uma respectiva instituição, que deve cumprir com suas funções para que a cadeia produtiva no Brasil na área de turismo consiga alcançar os objetivos colocados em sua política. É inegável que realizar uma gestão compartilhada, como proposta pelo PRT, é um dos grandes desafios para o desenvolvimento do turismo com a dimensão territorial do Brasil.

Quadro 1. Gestão compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo.

Âmbito	Instituição	Colegiado	Executivo
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho/Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional	Instância de Governança Regional	Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho/Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

Fonte: (BRASIL, 2013, p. 26).

Dentro do PRT criou-se também uma ferramenta de suma importância para auxiliar a visão da dimensão territorial do país, o Mapa do Turismo Brasileiro, dividido por regiões turísticas:

O Mapa do Turismo Brasileiro é um instrumento de orientação para a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento de políticas públicas, tendo como foco a gestão, estruturação e promoção do turismo, de forma regionalizada e descentralizada. Sua construção é feita em conjunto com os órgãos oficiais de Turismo dos estados brasileiros (BRASIL, 2016, s/p).

O MTur adotou a elaboração do Mapa do Turismo Brasileiro como apresentado na figura 3, como um instrumento norteador da organização, até o presente momento já foram elaboradas seis edições. A última atualização ocorreu em 2017, sendo as versões anteriores divulgadas nos anos de 2016, 2013, 2009, 2006 e 2004. A atualização periódica desse instrumento é necessária para que ele

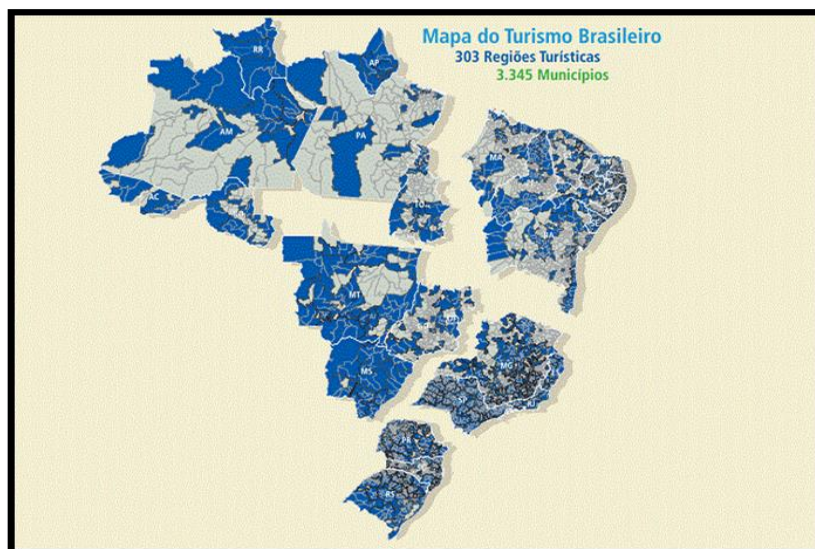


Figura 4: Mapa do Turismo Brasileiro atualizado em 2013.

Fonte: (BRASIL, 2013).

Outro caminho adotado pelo PRT em 2007 foi a definição dos destinos indutores do país, com o intuito de direcionar ações e investimentos para os destinos de referência internacional, de modo que, o destino indutor cumprisse com o objetivo de escoar para a região turística a logística de seu desenvolvimento, desencadeando um processo com os municípios do entorno.

Os 65 destinos classificados como indutores receberam ao longo dos anos 2008, 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014 o Índice de Competitividade do Turismo, o qual foi criado, em 2008, pelo Ministério do Turismo em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE Nacional) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o intuito de auxiliar os destinos turísticos, consistindo na análise de 13 dimensões ligadas ao turismo, cada qual com suas respectivas variáveis (TOMAZIN, 2016).

No Brasil são 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico por região escolhidos por meio de pesquisas realizadas pelo Ministério do Turismo junto aos órgãos estaduais de turismo.

O estudo utiliza a metodologia de pesquisa sobre competitividade desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em parceria com o Ministério do Turismo e o SEBRAE Nacional, e é aplicada desde 2008 nos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. Após o monitoramento dos resultados e da evolução dos destinos, nas dimensões definidas como componentes do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, é possível subsidiar ações governamentais para o desenvolvimento da atividade turística nestas localidades. A análise dos resultados permite identificar necessidades de melhores práticas para instruir autoridades locais, iniciativa privada ou terceiro setor a efetuar as correções de rumo viáveis e que se fizerem necessárias em prol do incremento dos níveis de competitividade turística nos municípios pesquisados (BRASIL, 2015, s/p).

Como parte das atualizações do PRT ocorridas em 2013, houve a criação da metodologia de categorização do PRT, para identificar o desempenho da economia do setor nos municípios que constam no Mapa do Turismo Brasileiro.

A categorização foi estabelecida pela Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015 e pode servir para: a) Otimizar a distribuição de recursos públicos; b) Orientar a elaboração de políticas específicas para cada categoria de municípios; c) Aperfeiçoar a gestão pública, na medida em que fornece aos gestores do Ministério e dos Estados mais um instrumento para subsidiar a tomada de decisão; d) Auxiliar na atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, que é feita periodicamente; e) Auxiliar na reflexão sobre o papel de cada município no processo de desenvolvimento turístico regional. Trata-se de um instrumento revolucionário, na medida em que tem a intenção de aprimorar a gestão pública de turismo no País, tratando os municípios de acordo com suas peculiaridades. Em vez de priorizar somente os 65 destinos, o MTur poderá, de acordo com o seu poder discricionário, priorizar todos os municípios, mas, agora, de acordo com o que realmente necessitam (BRASIL, 2018, s/p).

A metodologia de categorização se constitui no método de construção da avaliação de experiências dos diferentes estados e municípios, é feita pelo MTur, com o intuito de trabalhar com as experiências já existentes passíveis de atualização. As variáveis são objetivas: Quantidade de estabelecimentos de hospedagem, quantidade de empregos em estabelecimentos de hospedagem, quantidade estimada de visitantes domésticos e a quantidade estimada de visitantes internacionais. O quadro abaixo apresenta as variações e as fontes de coleta, importante ressaltar, que essa ferramenta se limita a compreender a dimensão da economia do turismo.

Quadro 2. Variáveis objetivas da categorização.

VARIÁVEL	FONTE DE COLETA
Quantidade de Estabelecimentos de Hospedagem	PSH - IBGE
Quantidade de Empregos em Estabelecimentos de Hospedagem	RAIS/MTE
Quantidade Estimada de Visitantes Domésticos	Estudo de Demanda Doméstica - MTur/FIPE
Quantidade Estimada de Visitantes Internacionais	Estudo de Demanda Internacional - MTur/FIPE

Fonte: (BRASIL, 2018).

Foram várias as ações, seguidas de atividades, reuniões, pesquisas, documentos, ferramentas e instrumentos realizados para conseguir estruturar o PRT. Na pesquisa é apresentado apenas um breve panorama desse conjunto de construção, mas, o contexto é amplo e diversificado, envolvendo desde o MTur a outras representações da sociedade.

Ressalta-se que o Programa de Regionalização do Turismo foi lançado no mês de abril do ano de 2004, na sua totalidade passou por uma avaliação participativa em âmbito nacional em 2010, o que possibilitou a sua reformulação. Em 2013, suas novas diretrizes foram instituídas pela Portaria MTur nº 105, de 16 de maio de 2013. Percebe-se em seu contexto um grande esforço demandado para conseguir consolidar essa política em âmbito nacional, contudo, também percebe-se que os processos de avaliação foram poucos, pensando no tempo de criação do PRT.

4 ESTUDO DE CASO MÚLTIPLO: ANÁLISE SOBRE OS DESTINOS INDUTORES DO ESTADO DO TOCANTINS - PALMAS E MATEIROS

O Tocantins é o mais novo estado brasileiro, localizado no centro do Brasil na região norte, sendo sua capital a cidade de Palmas. O estado foi criado em 1988, com a promulgação da Constituição Brasileira. Antes, as terras do Tocantins faziam parte do estado de Goiás. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE a área da unidade territorial do Tocantins, atualmente, é de 277.720,412 km².

Na figura 5 percebe a localização do estado, como sendo um ponto positivo no quesito centralização, no qual suas divisas estão interligadas a outros estados brasileiros.



Figura 5. Mapa do Brasil, em destaque Estado do Tocantins.

Fonte: (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

Fazendo divisas com outros estados brasileiros o Tocantins apresenta características naturais que incluem as áreas de preservação, unidades de conservação e bacias hidrográficas. Destacam-se os santuários ecológicos, cachoeiras, dunas, morros, veredas, fervedouros, canyons, praias fluviais, lagoas de águas cristalinas, dentre outros. Acrescenta-se a essa riqueza natural os atrativos culturais formados pelas cidades históricas, etnias, artesanato e as festas locais e regionais. Consiste também uma área onde o cerrado, o pantanal e a floresta amazônica se encontram e formam um cenário singular (PDITS, 2015).

As principais atividades econômicas do estado do Tocantins são a agropecuária (agricultura e pecuária se destacam); seguido de indústria (construção e eletricidade e gás, água, esgoto etc) e por fim, serviços, sendo o destaque maior ligado à administração, seguido de comércio e reparação de veículos automotores e bicicletas (IBGE, 2018).

Não obstante, o estado apresentou um crescimento significativo de acordo da renda per capita do censo de 2010, porém, ainda se enquadra com um valor muito baixo se comparado ao valor de um salário mínimo, o que demonstra que a questão sobre a renda merece atenção para compreender um pouco sobre as mazelas sociais do estado.

A renda per capita média do Tocantins cresceu 140,83% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 243,58, em 1991, para R\$ 344,41, em 2000, e para R\$ 586,62, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 4,73%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,92%, entre 1991 e 2000, e 5,47%, entre 2000 e 2010 (IDHM, 2010).

Embora o Tocantins apresente um grande potencial turístico, contemple uma diversidade de elementos naturais, fauna e flora, assim como, elementos culturais, arquitetura, danças típicas, gastronomia e artesanatos, o turismo não aparece como uma atividade econômica no levantamento das contas estaduais e os serviços relacionados a artes, cultura, esporte e recreação se apresentam muito discretamente como sendo serviços de baixa expressão dentro das atividades econômicas do estado (IBGE, 2015).

Destaca-se mais uma vez que a grande atividade econômica versa sobre a agropecuária, e inclusive, está sendo desenvolvido um Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA, a expressão leva esse nome, pois designa as iniciais dos estados envolvidos: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, essa extensão territorial de grande alcance pode ser transformada em uma das principais áreas de expansão de grãos do mundo.

Neste contexto, percebe-se o grande entrave que ocorre na região, ao mesmo tempo em que o turismo pode ser uma atividade potencialmente desenvolvida no estado, atualmente, são muitas regiões que sofrem com desmatamento de grandes áreas para a instalação de redes agropecuárias, assim como, com outros impactos negativos da atividade em expansão.

Assim o Estado aceitando o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA está diretamente descartando o turismo como fator de desenvolvimento

local e sustentável, pois em locais que acontecem atividades agrícolas e agropecuárias também ocorrem vários problemas ambientais como: queimadas, utilização de agrotóxicos, compactação do solo, derrubada de florestas, afastamento da fauna e flora típicas da região, destruição de nascentes entre outros.

O desenvolvimento de estudos e pesquisas na área do planejamento turístico pode contribuir de modo significativo para melhor anteceder à execução da atividade turística, por meio disso, é possível obter mais informações sobre determinado lugar e assim, desenvolver métodos que podem transformar o turismo em uma forma de renda, preservação e transformação social. Não obstante, destaca-se que no turismo também se identificam impactos negativos, contudo, se estes forem atrelados às pesquisas e ao acompanhamento de políticas direcionadas, pode-se conseguir minimizá-los, além é claro, de um trabalho de base bem desenvolvido.

Sobre as políticas públicas de turismo no estado do Tocantins existem alguns avanços recentes na criação de leis, que tem como foco a macrorregião do Jalapão, contudo, a lei ainda não é citada nos diversos sites do estado.

Com a formação do grupo de trabalho, composto por oito representantes públicos e oito privados da região do Jalapão, o Tocantins avança na criação de leis que garantam a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento, o controle e o ordenamento do turismo na macrorregião do Jalapão (GOVERNO DO TOCANTINS, 2018, s/p).

Outro avanço no estado é a criação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS, uma importante política pública de turismo.

O PDTIS é o instrumento de planejamento do turismo em uma área geográfica selecionada, que tem por objetivo principal orientar o crescimento do setor em bases sustentáveis, em curto, médio e longo prazo, estabelecendo as bases para a definição de ações, as prioridades e a tomada de decisão. Deve, portanto constituir o instrumento técnico de gestão, coordenação e condução das decisões da política turística e de apoio ao setor privado, de modo a dirigir seus investimentos e melhorar a capacidade empresarial e o acesso ao mercado turístico (GOVERNO DO TOCANTINS, 2017, s/p).

Os planos de desenvolvimento do turismo das regiões turísticas: Polo do Jalapão, Polo do Cantão e Polo de Palmas, já foram concluídos e estão disponíveis na página da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura – SEDEN (seden.to.gov.br). Estão sendo trabalhados os planos das áreas turísticas das outras regiões do Estado, a saber, são: Serras Gerais, Ilha do Bananal, Bico do Papagaio e Vale dos Grandes Rios. O principal objetivo do

plano é orientar o crescimento do setor turístico com base na sustentabilidade, promovendo, consolidando e melhorando a competitividade desses destinos e dos empreendimentos turísticos (GOVERNO DO ESTADO, 2017).

Conforme já mencionado anteriormente, o estado do Tocantins está dividido em 07 regiões turísticas, conforme detalhado na figura 6:

O mapa do turismo do Tocantins apresenta um número de 40 municípios participantes de suas sete regiões turísticas: Bico do Papagaio (7 cidades); Encantos do Jalapão (4 cidades); Ilha do Bananal (4 cidades); Lagos e Praias do Cantão (3 cidades); Serras e Lago (7 cidades); Serras Gerais (8 cidades); e Vale dos Grandes Rios (7 cidades) (BRASIL, 2017).

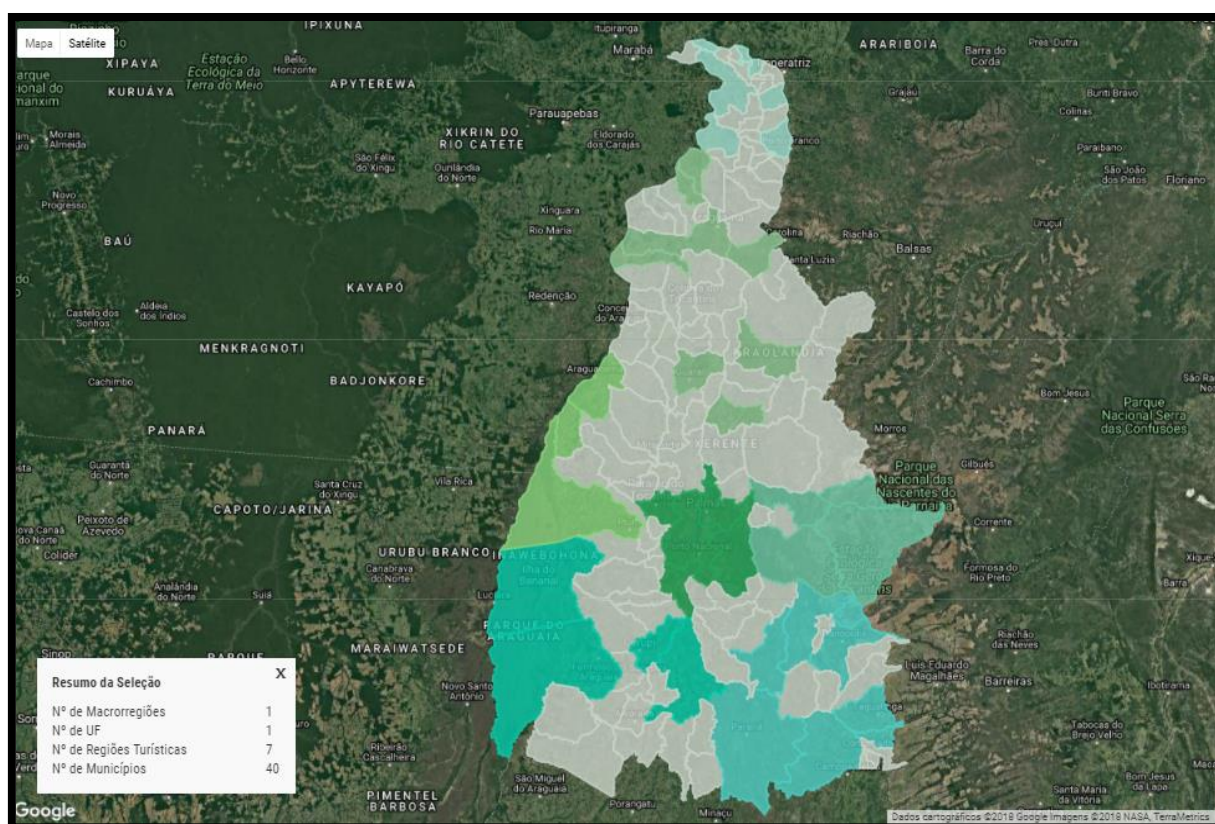


Figura 6. Mapa Turístico do Estado do Tocantins.

Fonte: (BRASIL, 2018).

Os 40 municípios do Tocantins presentes no Mapa do Turismo Brasileiro se dividem em cinco categorias, que vai desde a categoria A até a E, conforme a metodologia de categorização adotada pelo MTur. A referida metodologia identifica o desempenho da economia do turismo nas localidades para tornar mais fácil a identificação de seu desempenho (BRASIL, 2016). Com base na realidade do Brasil o mapa de turismo é atualizado, no ano de 2017 ocorreu uma atualização com o objetivo de fortalecer o setor de viagens. No estado do Tocantins ocorreu uma

mudança no mapa do turismo, que passou a contar com 40 municípios, o estado incorporou quatro novos municípios a ferramenta e manteve 36 destinos da versão de 2016.

Importante ressaltar que apenas a capital do estado, Palmas, localizada na região turística Serras e Lagos possui a categoria A. Na sequência, outro município que se destaca é Araguaína por estar na categoria B, localizada na região Vale dos Grandes Rios. As cidades categorizadas por A e B possuem essa classificação, porque recebem um fluxo de turistas nacionais e internacionais. Mateiros como sendo um destino indutor do turismo do Tocantins ainda está na categoria D, embora faça parte da região Encantos do Jalapão e ser referência como um destino turístico, a localidade ainda possui um fluxo de turistas mas, ainda não dispõem de um número significativo de estabelecimentos e empregos formais relacionados à hotelaria, variáveis que compõem a metodologia de categorização

A maioria dos municípios do Tocantins se classifica como categoria D e os motivos estão relacionados aos fatores de avaliação utilizados pelo MTur: número de empregos de hospedagem, número de estabelecimentos formais no setor de hospedagem, fluxo de turistas classificados como domésticos e internacionais (BRASIL, 2015).

A proposta de reuni-los em categorias facilita a criação de políticas públicas e acrescenta critérios objetivos para investir no setor. A categorização atende à necessidade do Ministério do Turismo de aprimorar os critérios para definir políticas públicas para o setor (BRASIL, 2015).

Embora seja importante ter uma metodologia que direciona o acompanhamento dos destinos turísticos, destaca-se, que a categorização utilizada se baseia em números relacionados às questões formais de um único setor – a hospedagem, além do fluxo turístico. Mas, para entender melhor as realidades turísticas outros fatores deveriam ser considerados, inclusive o problema da informalidade dos setores envolvidos deve ser mitigado, pois reflete diretamente no desenvolvimento das localidades.

Como visto até o momento o PRT se apresenta estruturado e organizado, no estado do Tocantins percebe-se a diversidade de suas regiões turísticas, assim como também, percebe-se o grande desafio do desenvolvimento rumo à qualidade e formalidade nas diferentes áreas do turismo.

4.1 PALMAS

A capital do Estado do Tocantins é Palmas, considerada o portal de entrada para as regiões turísticas do estado. Foi inaugurada em 20 de maio de 1989 e instalada em 1º de janeiro de 1990. Palmas está no coração do Brasil e é conhecida como a “capital das oportunidades”. É a última cidade brasileira planejada do século XX. Possui uma arquitetura arrojada, com avenidas largas, dotada de um projeto paisagístico e divisão urbanística caracterizada por grandes quadras comerciais e residenciais (GOVERNO DE PALMAS TOCANTINS, 2018, s/p).

A cidade foi planejada com uma ampla estrutura de comércios e serviços, centro de convenções e shopping, é repleta de áreas verdes, é bem arborizada e ainda possui inúmeras praias de água doce, que se tornam cenários convidativos à prática esportiva ou simplesmente à contemplação visual. As praias Graciosa, do Prata e das Arnos são os principais cartões-postais da cidade (PORTAL DO TOCANTINS, 2018). As praias da capital chamam atenção pela beleza, seguem as figuras 7, 8 e 9 desses espaços de lazer que conquistam turistas e residentes.

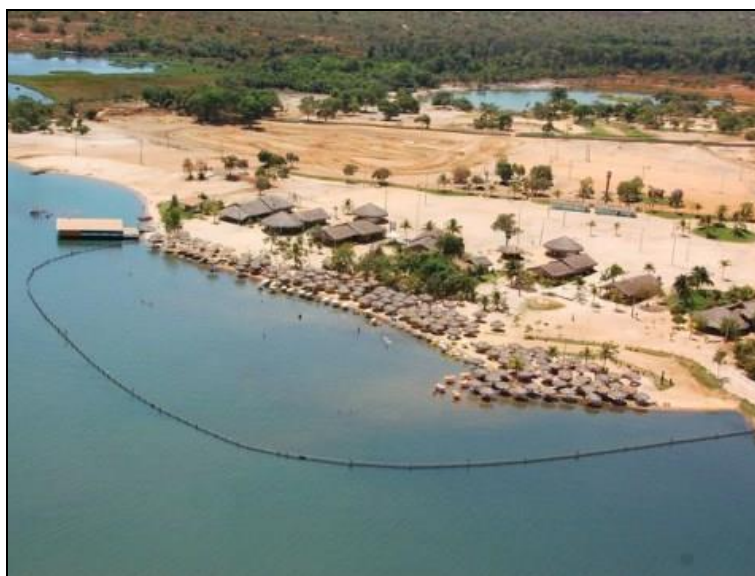


Figura 7. Vista aérea da praia do Prata

Fonte: (RIBEIRO, 2018).



Figura 8. Praia das Arnos

Fonte: (SECOM, 2018).



Figura 9. Praia da Graciosa

Fonte: (FERNANDO ALVES, 2018).

As figuras afirmam que a cidade é propícia ao desenvolvimento do turismo de negócios, eventos e ecoturismo, está localizada a 805 km de Brasília-DF e é servida pelas principais companhias aéreas. Palmas destaca-se ainda pelo grande número de espaços públicos verdes, assim, estimula a população a ocupá-los e fazer da prática de exercícios físicos ao ar livre um hábito, tal aspecto vêm favorecendo a formar na população uma cultura de cuidar da saúde e promover o bem-estar (GOVERNO DE PALMAS TOCANTINS, 2018).

A capital apresenta um fluxo turístico considerável, pois além de possuir uma bela paisagem, é dotada de diversos eventos internacionais como: shows, eventos, como os jogos indígenas entre outros. Outra característica importante é que a capital

foi priorizada em 2007 pela política de descentralização do PRT e tornou-se um destino indutor do turismo, por ser a capital do estado.

A partir do Índice de Desenvolvimento Humano - IDHM é possível perceber que o Tocantins apresentou uma melhora de acordo com os últimos censos de 1991, 2000 e 2010 e evoluiu para uma faixa de desenvolvimento médio, mas indaga-se se esse desenvolvimento permanece de forma crescente e se atende de forma igualitária sua população.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - Tocantins é 0,699, em 2010, o que situa essa Unidade Federativa (UF) na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM da UF é Longevidade, com índice de 0,793, seguida de Renda, com índice de 0,690, e de Educação, com índice de 0,624 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018, s/p).

De acordo com o ano de 1991 até 2010 o IDHM do Estado passou de 0,369, em 1991, para 0,699, em 2010, enquanto o IDHM do Brasil passou de 0,493 para 0,727, respectivamente. Isso implica que ocorreu uma taxa de crescimento de 89,43% para a UF e 47% para o país; contudo observa-se que o estado ainda se encontra abaixo da média nacional. Na UF a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,469), seguida por Longevidade e por Renda (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

A educação de determinado local diz muito sobre a forma de ser de cada indivíduo, mas, não basta somente crescer os números de acordo com o censo, se faz necessário aplicar melhorias na prática, oferecer boas condições, possibilitar o acesso à saúde de qualidade, acompanhados de bons programas e hospitais, visando o desenvolvimento para a sociedade, para que se tenha uma vida digna e não seja privada de condições básicas, embora, esse cenário seja utópico frente às questões díspares do sistema econômico vigente.

É indispensável que algumas questões caminhem juntas para que aja uma forma positiva de desenvolvimento na capital, não apenas um crescimento econômico que atinja um pequeno grupo da sociedade. A inclusão social, políticas públicas e o turismo formam um tripé que deve visar o melhor para a sociedade e também buscar de forma positiva favorecer a população.

Não obstante, Palmas apresenta grandes investimentos voltados para o turismo como visto na figura 10, as praias e os inúmeros atrativos são frequentados por turistas e moradores locais.

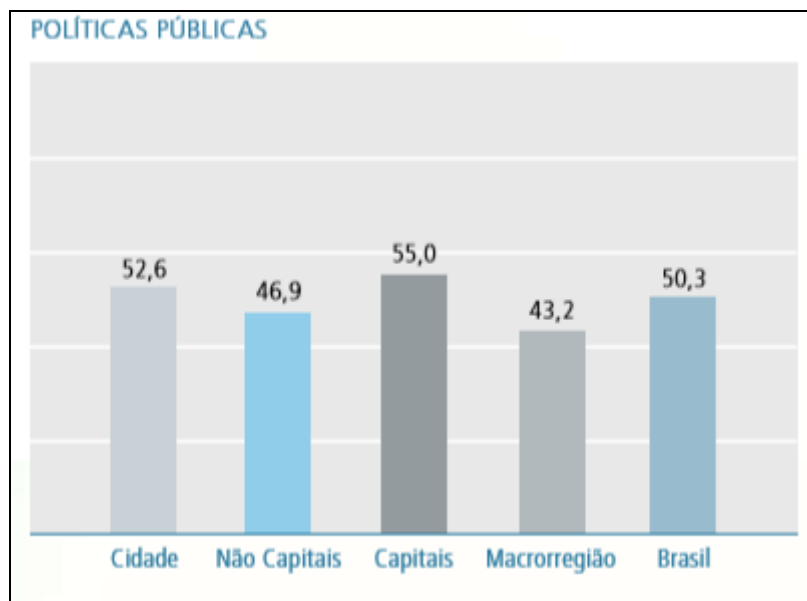


Figura 10. Vista noturna: Serra e praia da Graciosa

Fonte: (MAGDA, 2018).

Analisando esse contexto de grandes investimentos percebe – se que as políticas públicas de turismo na capital Palmas apresenta a mesma realidade do Brasil, muito se tem na teoria e pouco se vê na prática. O estudo de competitividade dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional de Palmas apresenta as dimensões com tópicos específicos na área das políticas públicas. O gráfico 1 mostra a comparação das políticas públicas de acordo com as outras localidades, Palmas se apresenta com 52,6 no gráfico.

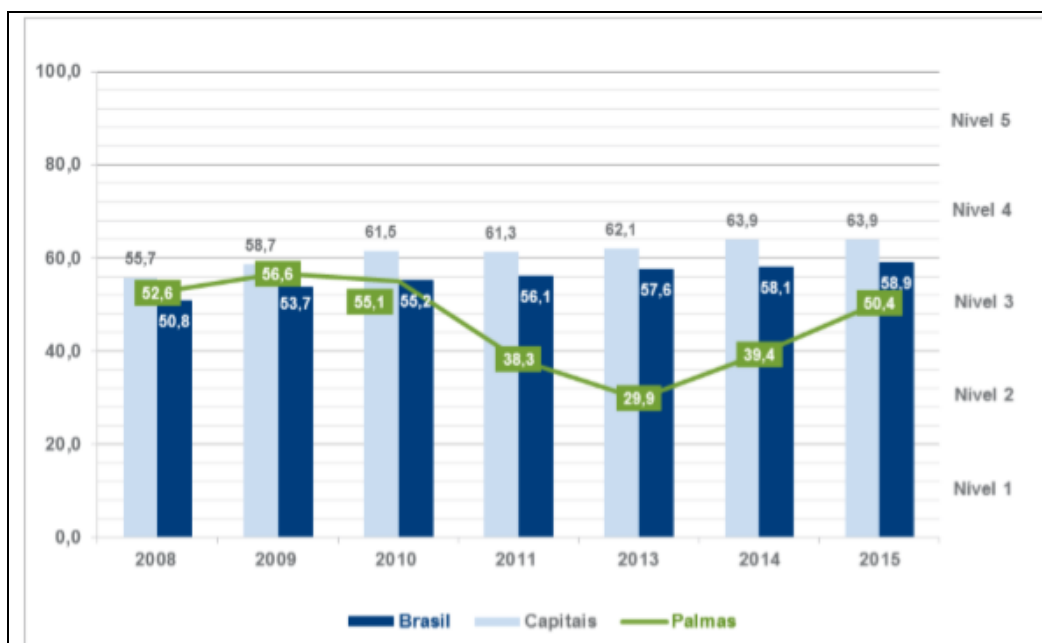
A dimensão Políticas públicas é composta pelas variáveis: (i) Estrutura municipal para apoio ao turismo; (ii) Grau de cooperação com o governo estadual; (iii) Grau de cooperação com o governo federal; (iv) Planejamento e (v) Existência de cooperação público-privada. (FGV/MTUR/SEBRAE, 2008).

Gráfico 1: Políticas Públicas 2008 - Palmas.

FONTE: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2008, p. 20).

Nesse contexto compreende-se que a área de políticas públicas necessita de uma atenção específica para conseguir evoluir em âmbito municipal, regional e nacional. Os índices de competitividade da capital no ano de 2015 exibiram mudanças em comparação ao ano de 2008, porém ainda se apresentam baixos se comparados à média nacional e à média das capitais.

Na dimensão Políticas públicas, o índice registrado pelo destino em 2015 ficou acima do conquistado no ano anterior, o que levou o destino a subir de nível na escala de competitividade (nível 3). Este índice posicionou-se abaixo da média nacional e da média do grupo das capitais na dimensão (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015).

Gráfico 2: Políticas Públicas 2015 - Palmas.

Fonte: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015, p.26).

Dentre os fatores que influenciaram no resultado da dimensão estão especificados os desafios enfrentados pela capital:

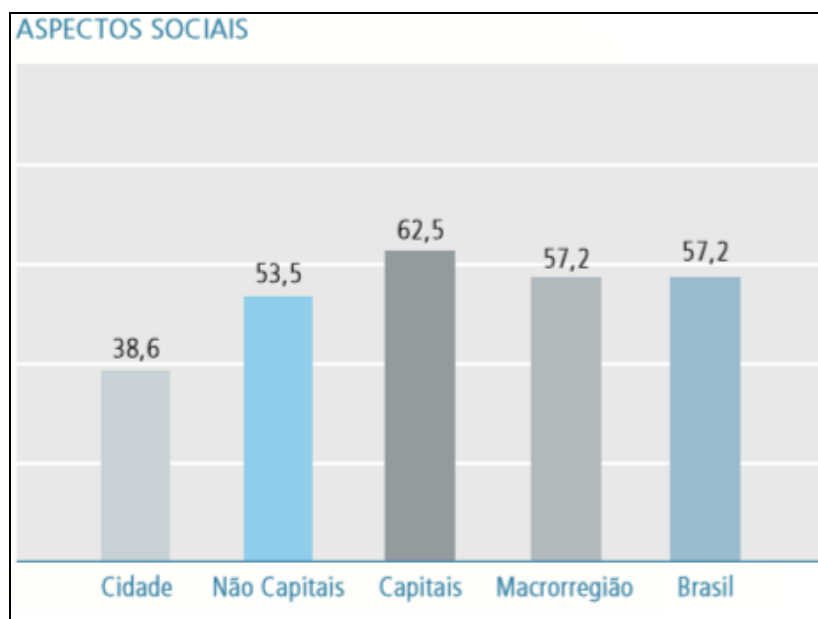
A AGTUR¹ não conta com outra fonte de recurso além de repasse de recursos do orçamento municipal, como exemplo recursos provenientes de taxas especiais; inexistência de fundo municipal para o turismo; inexistência de planejamento formal para o setor de turismo do destino, que defina diretrizes e metas do setor para os próximos anos. Segundo relatado em campo, está em fase de elaboração o Projeto de Estruturação Turística do Polo Turístico de Taquaruçu (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015, p.27).

Sobre as variáveis dos aspectos sociais apresentados pelo Índice de Competitividade, Palmas se apresentou da seguinte forma no ano de 2008:

¹AGTUR - Agência municipal de Turismo: A agência de Palmas apresenta diversas ações que fortalecem e fomentam o turismo da cidade, como a divulgação das potencialidades em eventos nacionais e internacionais, realização de eventos e campanhas educativas, ações de estreitamento com o *trade*, *entre outros*.

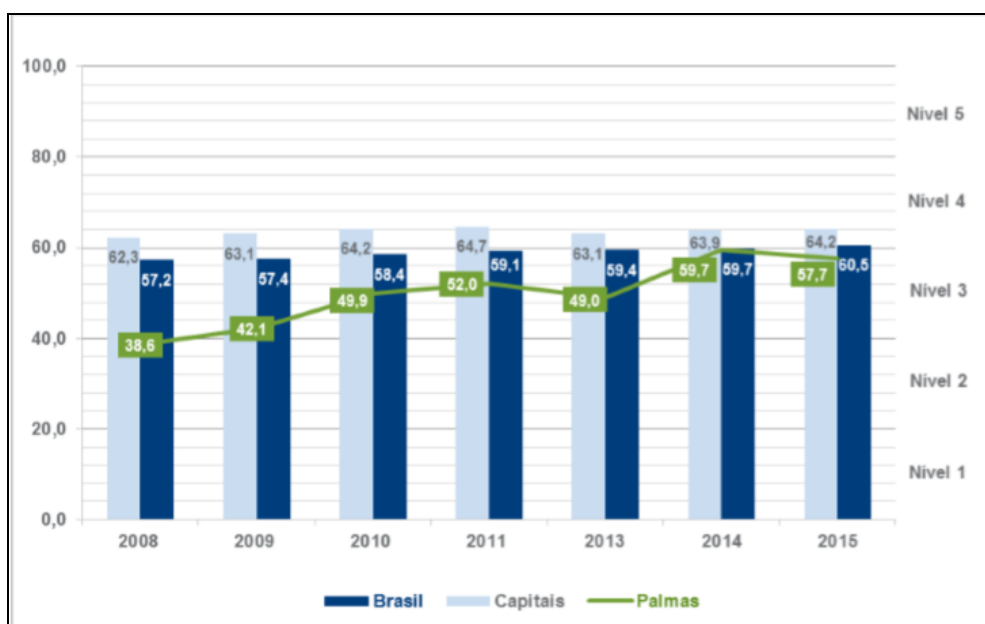
Dimensões (i) Educação; (ii) Empregos gerados pelo turismo; (iii) Política de enfrentamento e prevenção à exploração sexual infanto-juvenil; (iv) Uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população e (v) Cidadania. Nesta dimensão, a média Brasil (57,2) ficou igual à média da região Norte e acima da média das não capitais (53,5). Já a média das capitais chegou a 62,5. A nota de Palmas, na dimensão Aspectos sociais, foi de 38,6, média que se posiciona abaixo das capitais, como é possível observar no gráfico a seguir (FGV/MTUR/SEBRAE, 2008).

Gráfico 3: Aspectos sociais – Palmas/2008



Fonte: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2008, p 26).

Refletindo sobre as mesmas variáveis analisadas no índice de 2015 a realidade de Palmas mostra que o destino ficou abaixo do resultado que já tinha alcançado em outros anos como mostra o gráfico 3, no gráfico 4 percebe – se que os números registrados ficaram abaixo comparando – se com o ano anterior.

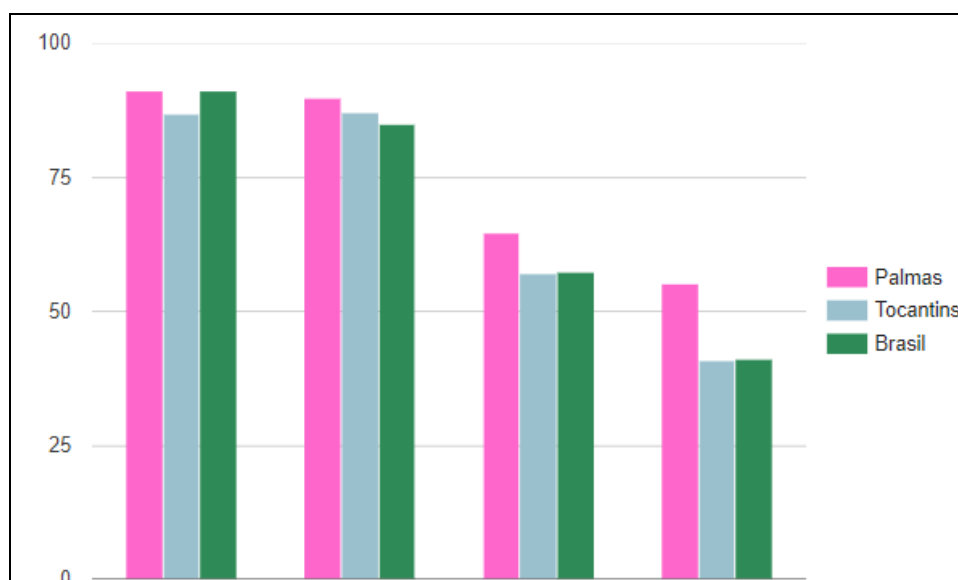
Gráfico 4: Aspectos sociais – Palmas/2015.

Fonte: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015, p.36).

No gráfico do ano de 2015 dos aspectos sociais de Palmas percebe-se que foi registrado abaixo do resultado conquistado no ano anterior, mantendo-se no nível 03, como é possível observar no **gráfico 4**. Este índice posicionou-se abaixo da média nacional e da média do grupo das capitais na dimensão.

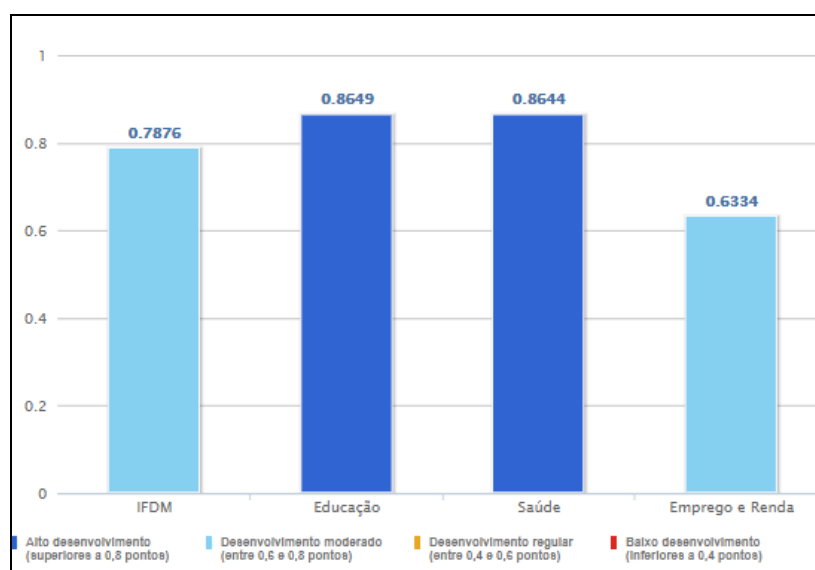
Os dados apresentados no **gráfico 5** versam sobre a educação da população comparando Palmas, Tocantins e Brasil, mostra bem como se deu a evolução da educação e colabora com o índice de acesso ao ensino superior, mesmo observando um aumento ao longo dos anos ainda existe um pouco mais da metade da população nessa idade que não elevou o nível escolar, o que impacta no acesso do emprego formal e de qualidade.

Em 2010, 87,20% da população de 6 a 17 anos do município estavam cursando o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série. Em 2000 eram 75,85% e, em 1991, 63,57%. Dos jovens adultos de 18 a 24 anos, 25,19% estavam cursando o ensino superior em 2010. Em 2000 eram 8,43% e, em 1991, 0,37% (IDHM, 2010).

Gráfico 5: Fluxo Escolar por Faixa Etária - Palmas - TO – 2010.

Fonte: (IDHM, 2010).

Assim, corroborando com as análises utilizou-se no **gráfico 6** o Índice FIRJAN sobre o lócus estudado, Palmas, versando sobre os aspectos específicos de educação, saúde, emprego e renda. É possível observar bons índices, mas, o que ocorre nesses números representa a realidade da população? Comparando com o índice de 2007 houve uma queda no quesito emprego e renda, o destino se tornou indutor do turismo, porém, a taxa manteve-se alta por um determinado período, mas no último censo percebe-se a queda.

Gráfico 6: IFDM e áreas de desenvolvimento - Palmas 2013.

Fonte: (FIRJAN, 2013).

Os três pilares da inclusão social são considerados fortes fatores na sociedade contemporânea: educação, emprego e saúde. Uma localidade bem organizada nesses três âmbitos consegue oferecer pra a comunidade local uma boa qualidade de vida e também consegue atender as necessidades de turistas, uma vez que se a comunidade é boa para os residentes também se tornará boa para o turismo.

4.2 MATEIROS

A cidade de Mateiros fica localizada na região leste do Estado do Tocantins, a 310 km da capital Palmas. Mateiros é referência na produção do artesanato em capim dourado em sua zona rural, especificamente no Povoado Mumbuca, comunidade remanescente de quilombo e grande produtora de artesanatos manuais. A cidade recebeu este nome em função de inúmeros veados mateiros que se encontram na região. Mateiros contém paisagens cinematográficas, trilhas e dunas em tons dourados e alaranjados, vários fervedouros e a tão famosa Cachoeira da Formiga (PORTAL DO TOCANTINS, 2018).

Segue a figura 8 com o mapa que mostra a localização de Mateiros, porta de entrada do Parque Estadual do Jalapão, localizada ao lado do município de Galvão e da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins.



Figura 8: Mapa do Estado do Tocantins em destaque cidade de Mateiros
Fonte: (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - Mateiros é 0,607, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,823, seguida de Renda, com índice de 0,586, e de Educação, com índice de 0,463 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

A renda per capita média de Mateiros conseguiu alcançar 342,64% e cresceu nas últimas duas décadas, passando de R\$ 69,46, em 1991, para R\$ 98,94, em 2000, e para R\$ 307,46, em 2010. Essa informação evidencia o quão baixo é a renda na localidade, muito longe de ser comparado ao salário mínimo. A proporção de pessoas pobres com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 89,60%, em 1991, para 71,18%, em 2000, e para 34,71%, em 2010, outro dado que evidencia o alto índice de pessoas vulneráveis, que se encontram em condições de pobreza e extrema pobreza. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos passou de 0,44, em 1991, para 0,61, em 2000, e para 0,52, em 2010, sendo agravante perceber que não houve uma redução significativa passando mais de 20 anos de análise (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

Outro dado importante é a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais entre 2000 e 2010 o percentual da população de Mateiros que era economicamente ativa passou de 38,79% em 2000 para 78,32% em 2010. Ao mesmo tempo, sua taxa de desocupação, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada passou de 39,74% em 2000 para 8,51% em 2010 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018). A figura 11 mostra a população de Mateiros ativa, empregada e desempregada no ano de 2010.

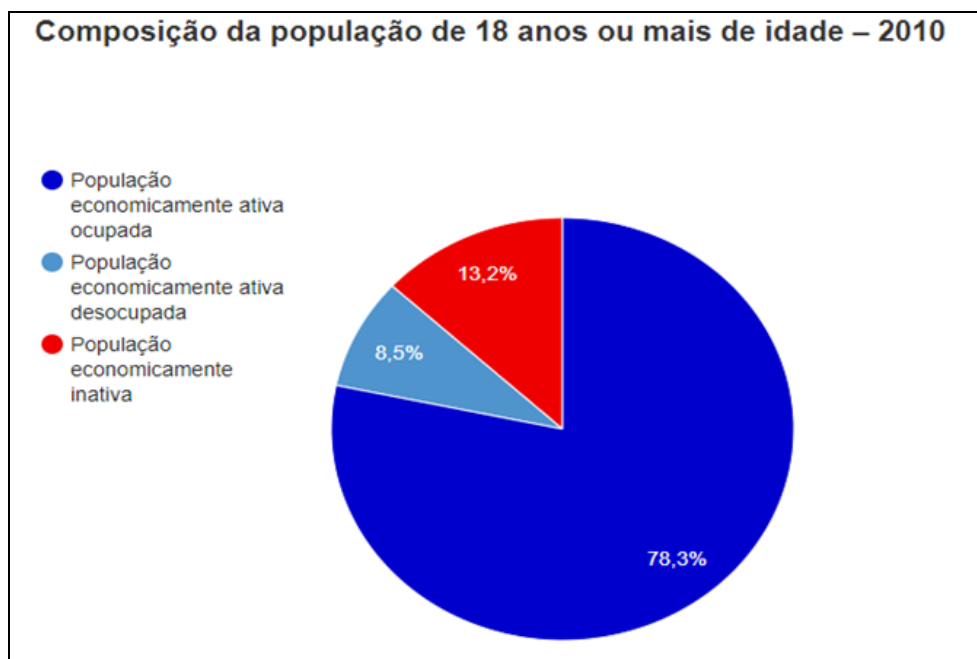
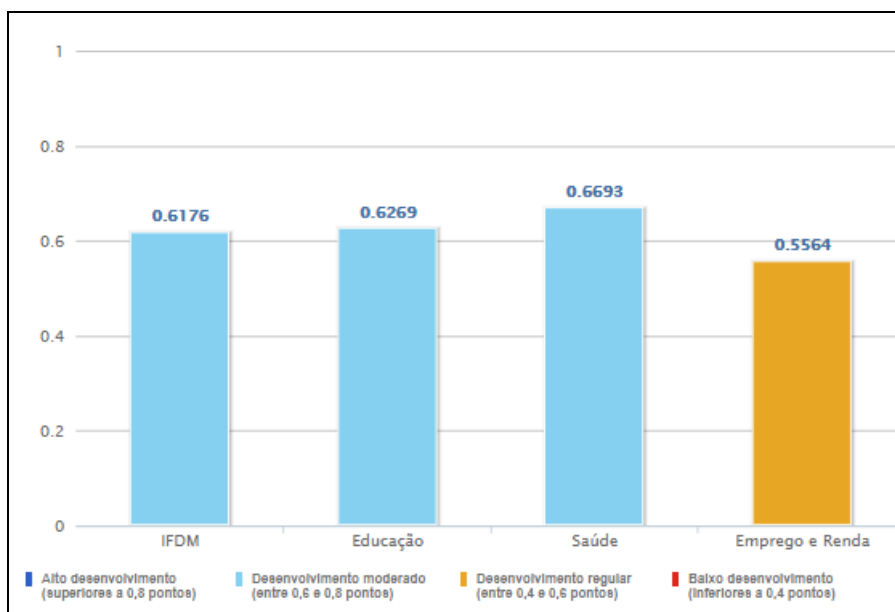


Figura 11. População de Mateiros ativa, empregada e desempregada em 2010.

Fonte: (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

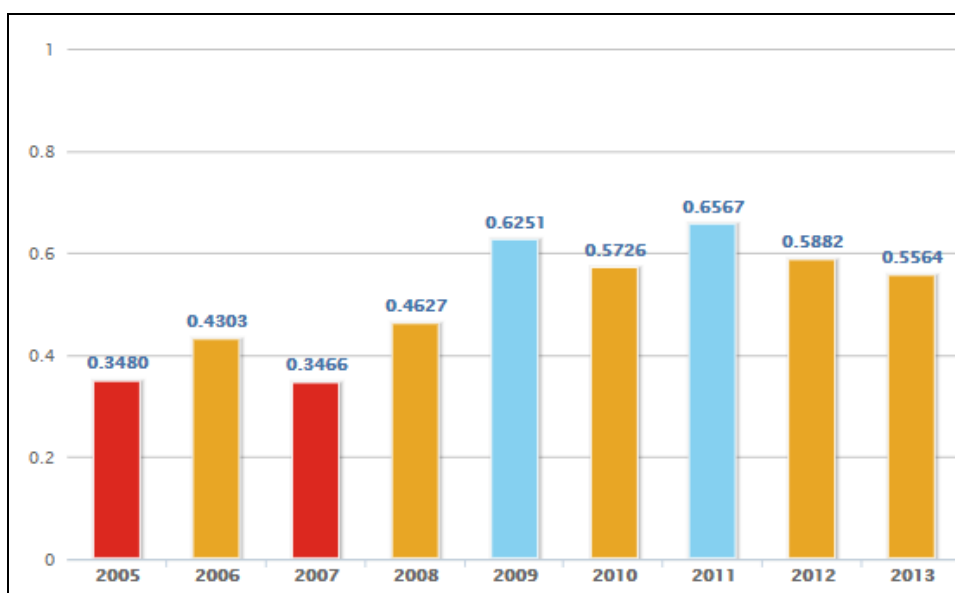
Os dados do censo de 2010 apresentam uma boa distribuição de empregos no município e assim traz uma reflexão sobre a necessidade de novos dados sobre o assunto para entender a realidade atual do município. Nesse sentido é importante comparar esse dado com o índice FIRJAN do município.

O índice FIRJAN apresentado abaixo mostra os dados de emprego, renda e o desenvolvimento regular do município de Mateiros – TO.

Gráfico 7: IFDM e áreas de desenvolvimento – Mateiros 2013.

Fonte: (FIRJAN, 2013).

O último gráfico – da evolução anual de 2005 a 2013 mostra que no ano de 2007 o desenvolvimento estava em nível baixo, ocorreu nesse período de tempo uma melhora, mas, ainda é uma situação não satisfatória. Qual será a qualidade desses empregos?

Gráfico 8: Evolução anual - de 2005 a 2013 – Mateiros.

Fonte: (FIRJAN, 2013).

É importante citar que ao se falar em Mateiros tem-se a referência das artes e do trabalho com o Capim Dourado, ofício passado de geração a geração e que se

tornou um meio de movimentação da economia local, por toda a região do Jalapão - Ponte Alta, Novo Acordo, Santa Tereza, Lagoa do Tocantins e no Prata, além do local estudado, sendo importante fonte de renda para muitas famílias. Atualmente, o Capim Dourado como expõe a figura 12 ganhou popularidade e não mais está presente apenas no Tocantins, como também é largamente utilizado em todo o Brasil e até no exterior. Por isso, ele ganhou um selo de identificação geográfica que o coloca como produto único e típico do Tocantins (PORTAL DO TOCANTINS, 2018).

Figura 12. Artesanatos de capim dourado.



Fonte: (PORTAL DO TOCANTINS, 2018).

Mateiros faz parte da região turística Jalapão e apresenta-se como um grande mosaico de áreas de preservação na figura 13, que tem como objetivo garantir a preservação da fauna e flora do cerrado. Dentre as unidades de preservação estão: a Área de Proteção Ambiental Estadual do Jalapão, a qual abrange além de Mateiros os municípios de Novo Acordo e Ponte Alta do Tocantins.



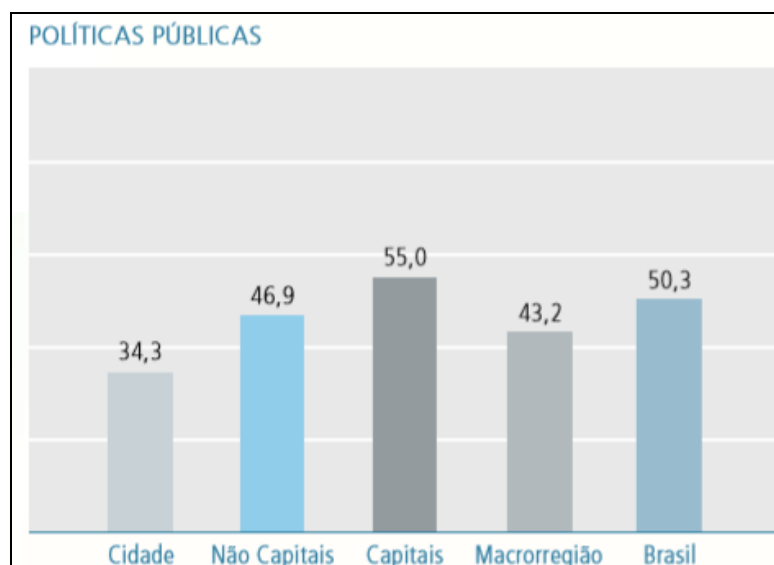
Figura 13. Mosaico no Cerrado de Mateiros, Novo Acordo e Ponte Alta do Tocantins.

Fonte: (PORTAL DO TOCANTINS, 2018).

Sobre a dimensão das políticas públicas de turismo no município a partir do Índice de Competitividade do Turismo em 2008 apresentava o seguinte contexto:

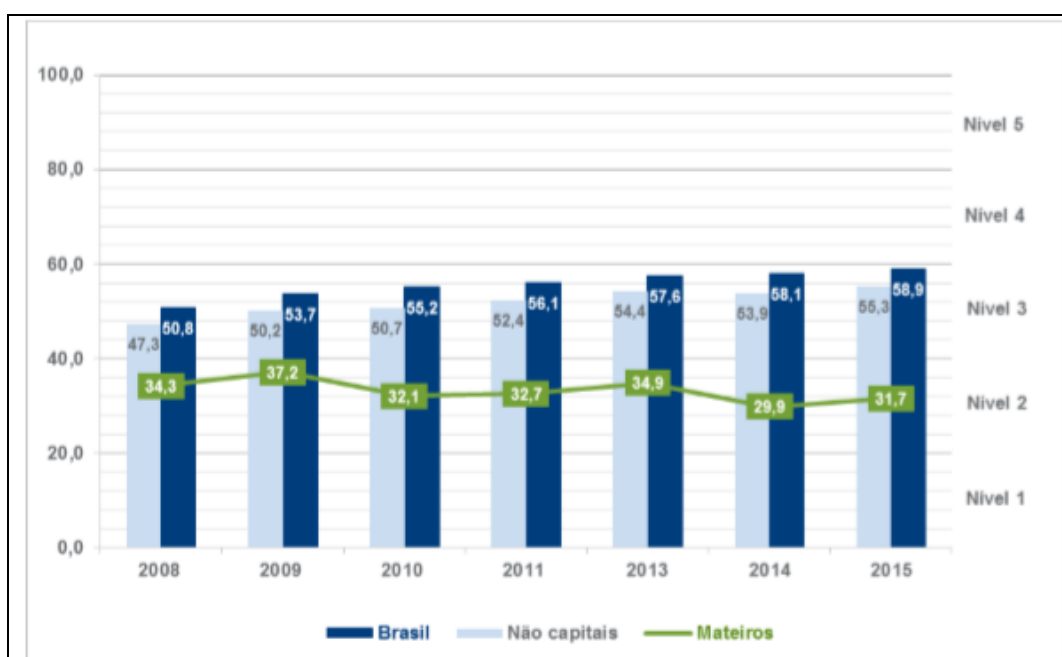
A dimensão Políticas públicas é composta pelas variáveis: (i) Estrutura municipal para apoio ao turismo; (ii) Grau de cooperação com o governo estadual; (iii) Grau de cooperação com o governo federal; (iv) Planejamento e (v) Existência de cooperação público-privada. Nesta dimensão, as médias do Brasil, das capitais e não capitais apresentaram resultados em torno de 50 pontos. A média Brasil foi de 50,3; a média da região Norte foi de 43,2; a média das capitais 55,0 e a média das não capitais 46,9. O destino Mateiros obteve pontuação 34,3 na dimensão Políticas públicas, atingindo nota abaixo das não capitais, como é possível observar no gráfico a seguir (FGV/MTUR/SEBRAE, 2008).

No **gráfico 9** está representando as políticas públicas de Mateiros no ano de 2008 no qual o município contou com 3,4, um nível abaixo do desejado para que uma localidade consiga ser bem desenvolvida.

Gráfico 9: Políticas públicas 2008 – Mateiros.

Fonte: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2008).

No ano de 2015 na dimensão Políticas públicas, o índice registrado pelo destino se posicionou acima do registrado no ano anterior, ocorreram melhoras, mas ainda faltam pontos para melhorar esse índice, comparando com o ano de 2015 e com a média nacional.

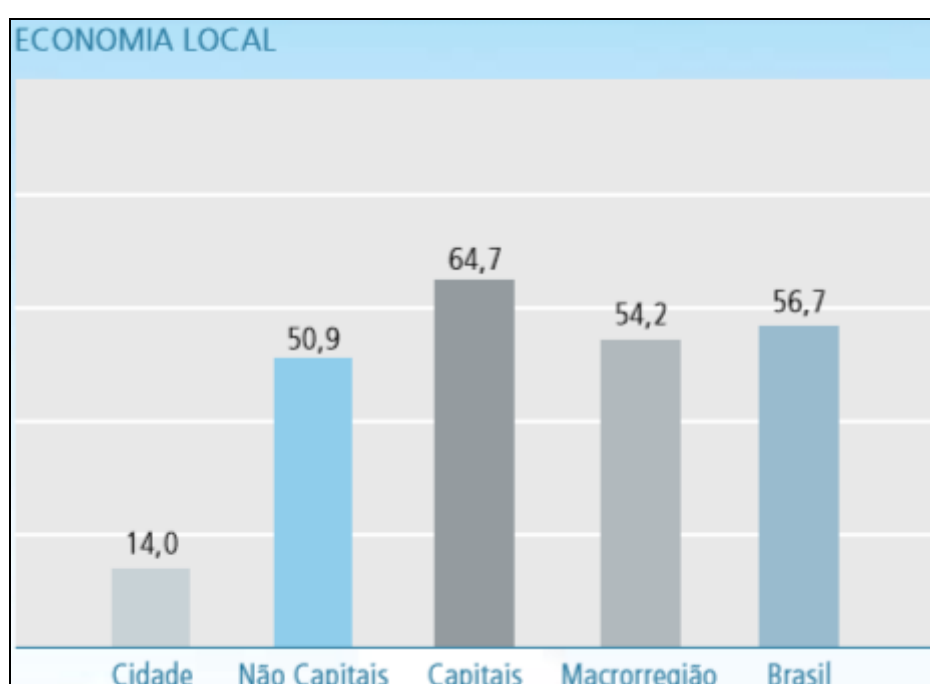
Gráfico 10: Políticas públicas - Mateiros 2015.

Fonte: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015).

No contexto econômico local a cidade de Mateiros apresenta inúmeras variáveis:

Economia local é composta pelas variáveis: (i) Participação relativa do setor privado na economia local; (ii) Infraestrutura de comunicação; (iii) Infraestrutura de negócios e (iv) Empreendimentos ou eventos alavancadores. Nesta dimensão, as médias do Brasil, das capitais e não capitais ficaram acima dos 50 pontos, e a maior média, 64,7, foi registrada pelas capitais. A média Brasil foi de 56,7; a média da região Norte foi de 54,2 e a média das não capitais, 50,9. O resultado de Mateiros, na dimensão Economia local, ficou abaixo da média das não capitais, com a nota 14,0, como mostra o gráfico a seguir (FGV/MTUR/SEBRAE, 2008).

Gráfico 11: Economia local.



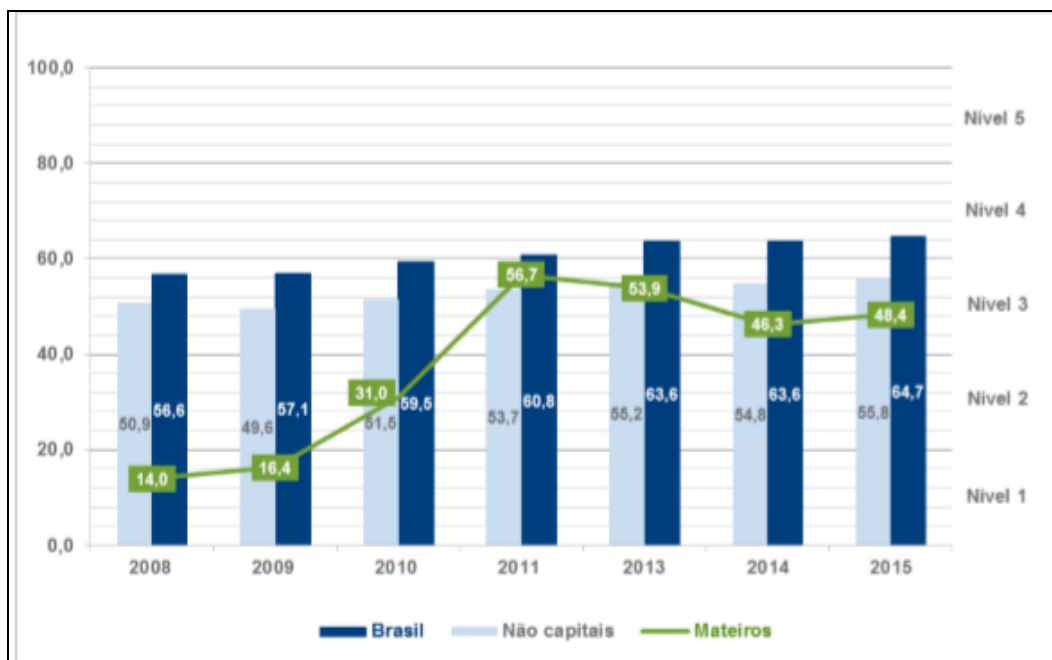
Fonte: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2008).

Um destino indutor do turismo deveria trazer melhorias positivas para a comunidade, mas, o que é observar no **gráfico 11** é que mesmo sendo um destino indutor do turismo Mateiros ainda possui uma economia frágil e debilitada. Assim, demonstra que é necessário um esforço no quesito melhorias, principalmente, em infraestrutura básica, e isso deve ser um trabalho árduo de vários níveis governamentais, para se pensar no turismo é necessário buscar o desenvolvimento de questões básicas na realidade das comunidades.

Contra-pondo-se com o gráfico de 2008 o gráfico de 2015 nota-se que na dimensão da economia local o resultado está acima do registrado no ano anterior,

esse índice posicionou-se abaixo da média nacional e da média do grupo das não capitais na dimensão.

Gráfico 12: Economia local - Mateiros.



Fonte: (FGV/MTUR/SEBRAE, 2015).

Pontua-se, que mesmo dentro desse cenário de grandes desafios, alguns avanços podem ser pontuados na área de políticas públicas voltadas para o turismo, o município de Mateiros faz parte do Polo do Jalapão e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS pode ser elencado como um marco do início da estruturação do turismo no município.

O PDITS do Polo do Jalapão tem como objetivo orientar o crescimento do turismo por meio do desenvolvimento sociocultural, ambiental, político-institucional e econômico dos municípios que o compõem. Fundamenta-se na política estadual de desenvolvimento do turismo para o Estado do Tocantins e orienta-se pelas diretrizes do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo, coordenado pelo Governo Federal no âmbito do Ministério do Turismo – MTur (PDITS, 2015, p. 01).

No Polo do Jalapão está inserido o município de Mateiros e mais três municípios: Novo Acordo, São Félix do Tocantins e Ponte Alta do Tocantins, Mateiros já faz parte dos “65 Destinos Indutores”, induzidos pelo PRT e é onde se concentra a maioria dos atrativos do Jalapão. Sendo assim, estar incluído nesse contexto se torna um ponto positivo para Mateiros, que se alcançar o desenvolvimento turístico esperado deve prosperar seu entorno e região, a fim de

cumprir com seu objetivo de ser indutor. É considerável que muitos são os envolvidos no desenvolvimento da atividade turística, assim é necessário além do envolvimento de agentes do setor privado e público deve se ter a inclusão de toda comunidade, pensar no PDITS e em todas políticas públicas aqui apresentadas no contexto do município de Mateiros é buscar orientações para os gestores do turismo. É nesse sentido que o PDITS busca como objetivo.

4.3 ANÁLISE – TRIANGULAÇÃO DOS DADOS

Seguindo as técnicas apresentadas na pesquisa almejou-se utilizar a triangulação na análise dos dados obtidos, para assim conseguir abranger melhor a compreensão do foco do estudo.

O estudo revelou que o turismo deve ser um ponto para estudos e planejamentos em diversos âmbitos, no estado do Tocantins a realidade é a mesma. O objetivo da pesquisa se baseou em analisar se o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, nos destinos indutores do estado do Tocantins - Palmas e Mateiros, contudo, os limites da pesquisa apontaram que o processo de desenvolvimento do PRT não impactou de forma tão clara as localidades. Após analisar os dados apresentados na pesquisa percebe-se que ocorreram mudanças positivas acerca dos índices estudados nos dois municípios, embora ainda não retratem uma realidade ideal, é notório que avanços aconteceram.

Durante o processo de coleta e análise dos dados o movimento sobre o tema política pública de turismo nas localidades e os índices para compreender as dinâmicas acerca da inclusão social se deram de maneira estanque. Não se conseguiu relacionar a influência direta entre os dois temas. Assim, não é possível afirmar que as ações do PRT influenciaram ou impactaram em um processo includente.

Sobretudo, percebeu-se que as ações previstas pelo PRT, em sua teoria, deveriam ter como intuito maior o foco na inclusão social, no planejamento, na melhoria das condições de vida da comunidade residente, para conseguir diminuir as diferenças sociais e proporcionar um ciclo includente por meio do turismo. Mas, como mencionado no decorrer da pesquisa a existência da política pública e seu texto não garante sua execução e os poucos elementos encontrados acerca do PRT nas localidades pode indicar a falta de dinâmica entre sua teoria e prática.

CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Verifica-se que ocorreu por longo tempo a ausência de políticas públicas em relação ao turismo, mas aos poucos o Brasil está avançando nesse campo em preceitos teóricos de grande qualidade, mas que de alguma forma erra ao se distanciar da prática nos territórios. Não basta a existência dessas políticas públicas, é necessário acompanhar e avaliar seu desenvolvimento, para, assim saber os reais impactos do turismo nesses locais. As políticas públicas são ferramentas que a sociedade necessita de forma direta e indireta para conseguir alcançar a inclusão social e os direitos reservados a cada pessoa física e merecem atenção em todos os seus processos, em destaque, na sua efetividade.

O Turismo é um emaranhado de facetas – sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais e as políticas públicas tem um papel fundamental de tentar propiciar o desenvolvimento de determinado lugar, e para isso o MTur tem criado ao longo dos anos ferramentas, programas e diretrizes para tentar organizar a atividade turística. O desafio é grande ao pensar no contexto nacional, mas, esforços têm sido demandados e devem ser valorizados.

É nesse sentido que o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil tem cada vez mais fomentado sua estruturação, como analisado pela pesquisa. Mas, como já mencionado, a avaliação deste programa aconteceu apenas uma vez em 2010, o que valida à ausência de um processo contínuo e integrado para mitigar suas dificuldades.

O turismo vendido como um produto é somente um incentivador de crescimento econômico e não proporciona o desenvolvimento local. Assim, a concepção do que é turismo também define o rumo das políticas públicas nos diferentes âmbitos. Se o entendimento se limita apenas na esfera econômica, o processo terá foco nesse viés, por sua vez, se a compreensão de turismo é maior e complexa, seu processo de desenvolvimento tomará outro rumo. Como exemplo é possível citar a metodologia de categorização adotada pelo MTur dentro do PRT, é uma importante ferramenta, mas abrange apenas um único setor – a hospedagem, atrelado ao fluxo turístico. Será que outras variáveis não são importantes e não estão sendo consideradas nesse processo? Assim, como no caso específico do estado do Tocantins, pois não se trata de destinos consolidados, uma vez que as

economias dos locais estudados são oriundas de outras fontes e o turismo não se destaca. Porém, como apresentado o turismo pode vir a ser uma possibilidade de desenvolvimento, sendo necessário um planejamento que seja beneficente para residentes e turistas, que se poderá ocorrer se o processo for endógeno, no qual ocorre a participação dos atores principais, a comunidade receptora. Seguindo essa linha, poderia ocorrer um desenvolvimento econômico e social positivo pelo qual os programas do MTur tanto focam na escrita de suas políticas públicas, em especial, no objeto de estudo analisado – o PRT, o que demanda investimentos e ações integradas

Para responder o problema de pesquisa - o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, nos destinos indutores Palmas (TO) e Mateiros (TO) se tornou um possibilitador da inclusão social? - percorreu-se um longo processo investigativo, que por falta de documentos específicos, por falhas encontradas na própria gestão do turismo estadual e pela não publicidade de ações efetivas das políticas públicas de turismo nos destinos estudados limitou a resposta da questão.

Contudo, os limites sentidos pela pesquisa no âmbito das políticas públicas de turismo no estado do Tocantins ressalta à importância do assunto, sendo necessário desenvolver diversas formas de estudos e pesquisas contínuas sobre o tema, uma vez, que o turismo poderia vir a ser uma possibilidade desenvolvimento frente ao progresso instaurado do agronegócio.

Apesar das potencialidades e das diversas regiões turísticas com polos classificados observa-se que a estrutura estadual está organizada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins - SEDEN, como pode uma única instância tratar sobre pautas tão abrangentes e diferentes? Será que isso reflete na ausência da construção de documentos das políticas estaduais de turismo? Como será que ocorre a divisão dos recursos destinados para essa pasta governamental? E a organização dos conselhos estaduais? E o trabalho dos técnicos?

Marcos como a não realização da pesquisa e os limites de encontrar documentos e informações sobre o Conselho Estadual de Turismo do Tocantins, demonstram dificuldades na organização da instância de governança estadual, o que impacta diretamente no desenvolvimento do PRT. Pois, o diálogo entre MTur, estado e destinos deve respeitar a fluidez do organograma proposto pelo programa, onde cada instância possui responsabilidades e atribuições.

Outro marco importante ocorrido no decorrer da pesquisa foi à mudança de governador dentro do estado, esse fato interferiu diretamente no cancelamento da entrevista previamente agendada com o então secretário da SEDEN, que um dia antes da data firmada deixou o cargo, assumindo outra pessoa e demonstrando a descontinuidade do órgão em questão. Será que um cargo tão importante como esse não deveria permanecer frente à gestão do estado? O problema da descontinuidade das ações de modo geral, dentro do poder público, é algo que infelizmente se faz muito presente no cenário brasileiro. As trocas acontecem da noite pro dia, literalmente, e os impactos disso refletem em tempo, investimentos e qualidade acerca dos mais diversos assuntos públicos da sociedade.

No caso específico do turismo, aponta-se à importância da divulgação do trabalho dos órgãos da área, tanto em âmbito municipal, estadual e federal. A divulgação em sites, jornais, redes sociais e até mesmo em revistas tornaria fácil à visualização e avaliação da gestão da atividade turística das localidades e poderia servir como instrumentos de pesquisa. A não atualização dessas informações também foi algo sentido durante o processo investigativo.

Se o turismo, em qualquer território, for bem planejado este pode ser uma importante alternativa de desenvolvimento, desde que, a gestão seja participativa e articulada com vistas aos benefícios, tanto econômicos, quanto socioculturais (OLIVEIRA; MARINHO, 2009).

Enfim, planejar significa ser e agir de forma responsável, orientando ações que contemplem o bem-estar coletivo. Seguindo este raciocínio, entende-se que toda e qualquer atividade deva ser realizada com ética e sem falsas promessas e meras palavras que assegurem expectativas ilusórias apenas para beneficiar instituições. No viés do novo paradigma de desenvolvimento inclusivo, significa ter como meta a melhoria da qualidade de vida e do índice de desenvolvimento humano, descentralizando ações e incorporando preceitos que envolvam a gestão participativa e integrada de todos os envolvidos no processo de planejamento e desenvolvimento do turismo com base local (OLIVEIRA; MARINHO, 2009, p. 342).

Por fim, coloca-se que o estudo de caso dos destinos indutores Palmas/TO e Mateiros/TO apresentam realidades específicas e possibilitou refletir sobre o tema e enfatizar o quanto este é bastante relevante e pode ser ampliado. Embora, os limites das políticas públicas de turismo no estado do Tocantins sejam variados, o que impossibilitou verificar o real processo de desenvolvimento do PRT nas localidades estudadas, aponta-se a importância acerca dos campos teóricos e práticos a serem abordados em pesquisas futuras, para assim, quem sabe poder afirmar que a

relação entre políticas públicas de turismo e a inclusão social é algo dinâmico e presente nas realidades.

REFERÊNCIAS

BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Papyrus Editora, 2003.

BENI, Mário Carlos. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: SENAC/SP. 1998.

BENI, Mário Carlos. **Políticas e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BORBA, Andreilcy Alvino; LIMA, Herlander Mata. **Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 106, p. 219-240, abr./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n106/n106a03.pdf>

BRASIL, Ministério do Turismo. **Turismo social - Diálogos do turismo: Uma viagem de inclusão**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, 2006.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007**. Brasília/DF: MTur, 2003.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes políticas**. Brasília. Ministério do Turismo, 2004.

_____. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes operacionais**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

_____. **Plano Nacional do Turismo: uma viagem de inclusão 2007-2010**. Brasília/DF: MTur, 2007.

_____. **Plano Nacional do Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016**. Brasília/DF, 2013.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=271 Acesso: 28 de Abril de 2018.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BRUYNE, Paul; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc. **Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais: Os polos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

DOS SANTOS SILVA, Fabiana; DA COSTA, Sarany Rodrigues; DE CARVALHO, Conceição de Maria Belfort. **Políticas públicas de turismo no Brasil: estratégias para administração da atividade no país.** Rio de Janeiro, 2013.

FGV/MTUR/SEBRAE. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.** Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka. **Turismo, políticas públicas e cidadania.** (Coleção ABC do turismo). São Paulo: Aleph, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Disponível em: <<http://to.gov.br/noticia/2018/1/10/belezas-do-tocantins-atraem-publico-na-feira-de-turismo-holanda-2018/>> Acesso: Em 29 de Janeiro de 2018.

IRVING, Marta de Azevedo. **Turismo: O desafio da sustentabilidade.** São Paulo: Futura, 2002.

OLIVEIRA, Anelize Martins; MARINHO, Marcelo. Comunidade quilombola de Furnas do Dionísio: aspectos relacionais entre cultura, turismo e desenvolvimento local. **Turismo de Base Comunitária diversidade de olhares e experiências brasileiras.** Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em: 29 de Abril de 2018.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://turismo.to.gov.br/tocantins/>>. Acesso em 01 de Março 2018. .

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins. <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/6477-tocantins-tem-novo-mapa-tur%C3%ADstico.html> Acesso: Em 03 de Março de 2018.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/ultimas-noticias/5405-munic%C3%ADpios-tur%C3%ADsticos-brasileiros-s%C3%A3o-agrupados-em-cinco-categorias.html/>> Acesso: Em 23 de Março de 2018.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins. Disponível em:

<<http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/5819-minist%C3%A9rio-do-turismo-tem-nova-estrutura.html>> Acesso: Em 24 de Março de 2018.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/aceso-a-informacao/63-aco-es-e-programas/4882-programa-de-regionalizacao-do-turismo.html>> Acesso: Em 24 de Abril de 2018

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://seden.to.gov.br/noticia/2018/2/14/tocantins-avanca-na-criacao-de-politicas-publicas-para-o-turismo-do-jalapao/>>. Acesso: Em 25 de Março de 2018.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins. Disponível em <https://seden.to.gov.br/noticia/2017/10/4/plano-de-desenvolvimento-integrado-do-turismo-sustentavel-de-quatro-regioes-do-tocantins-comeca-a-ser-elaborado/> >. Acesso em 25 de Março de 2018.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/2015-03-09-13-54-27.html>>. Acesso: Em 24 de Abril de 2018.

TOMAZIN, Mariana. **Inclusão Social e Políticas Públicas:** Distanciamento entre teoria e prática do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil. Estudo de Caso: Aracati e Jijoca de Jericoacoara (CE). Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, Mestrado Profissional em Turismo, 2016.

TÓRRES, Raimundo Nonato da Silva. **Desenvolvimento local sustentável.** 2014.

_____. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/mateiros_to> Acesso: Em 01 de Março de 2018.

_____. Disponível em: <<http://to.gov.br/palmas/>> Acesso: Em 29 de Janeiro de 2018.

_____. Disponível em: <<http://turismo.to.gov.br/regioes-turisticas/encantos-do-jalapao/principais-atrativos/mateiros/>> Acesso: Em 29 de Janeiro de 2018.

_____. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/aceso-a-informacao/63-aco-es-e-programas/4885-idade-de-competitividade-do-turismo-nacional.html>> Acesso: Em 30 de Janeiro de 2018.

_____ Disponível em:
<http://www.palmas.to.gov.br/conheca_palmas/> Acesso: Em 23 de Fevereiro de 2018.

ANEXO 1 – QUADRO SOBRE A VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL E MARCOS DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO TURISMO

Período	Vinculação institucional e marcos de intervenção governamental no turismo
1937-1945	- Proteção de bens históricos e artísticos nacionais. - Fiscalização de agências e venda de passagens.
1946-1947	Ministério da Justiça e Negócios.
1948-1958	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. - Intervenção estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, e na produção do espaço. - Início do planejamento do turismo em nível nacional (COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo).
1959-1962	Subordinação direta à presidência da República (COMBRATUR).
1963-1966	Ministério da Indústria e Comércio (Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio). - Modernização e expansão do aparelho administrativo do Estado e sua correspondência com os diversos níveis da federação, tendo como marca a hierarquização/centralização dessa estrutura. - Ação mais rígida de controle. - Criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo. - Definição da Política Nacional de Turismo.
1971	- Criação de incentivos fiscais como o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo (Decreto-lei n.1.191, de 27 de outubro).
1973	- Disposição sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo (Decreto-lei n.71.791 de 1977).
1977	- Lei n. 6.505 de 13 de dezembro de 1977 (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização). - Lei n. 6.513 (cria área e locais de interesse turístico) de 20 de dezembro de 1977.
1985-1986	- Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e conseqüentemente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas. - Criação do Programa "Passaporte Brasil" para a promoção do turismo interno. - Estímulo à criação de albergues.
1987	- Incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas. - Lançamento, pela EMBRATUR, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro.
1988	- O turismo é citado na Constituição Brasileira em seu art. 180, no qual atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais.
1992	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. - Revitalização do FUNGETUR e dos incentivos fiscais do setor. - Apresentação do PLANTUR – Plano Nacional de Turismo. - Criação do PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.
1993-1994	- Implantação do PRODETUR-NE. - Lançamento das diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. - Incorporação dos princípios de descentralização governamental no turismo por meio do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo.
1996-2002	Ministério do Esporte e Turismo.

	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação de nova Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999, contendo dez objetivos estratégicos, entre os quais destacam-se a descentralização, "conscientização" e articulação intra e extragovernamental. - Instalação dos comitês "VisitBrazil", maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior, bem como promoção da pesca esportiva e do ecoturismo. - Flexibilização da legislação (resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com navios de bandeira internacional pela costa brasileira).
2003-2005	<p>Ministério do Turismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação do Ministério do Turismo com incorporação da EMBRATUR e nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileira), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística). - Criação do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo. - Lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007). - Implantação do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil. - Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo. - Assinatura dos primeiros convênios relacionados ao PRODETUR-Sul – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil.

Fonte: (BENI, 2006, p.19)