

**A trajetória das políticas de turismo a partir das perspectivas do
institucionalismo histórico: o caso da Paraíba**

DOI: 10.2436/20.8070.01.86

Ana Valéria Endres

Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.
Professora da Universidade Federal da Paraíba, Brasil
E-mail: valendres@hotmail.com

Esdras Matheus Matias

Doutor em Ambiente & Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Professor da Universidade Federal da Paraíba, Brasil
E-mail: esdrasmatheus@yahoo.com.br

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo examinar a trajetória dos principais atores que estão diretamente envolvidos com o desenvolvimento do turismo na Paraíba e em João Pessoa desde a década de 1970. Neste contexto, perguntamo-nos: o que os marcos desta trajetória podem nos dizer? Quais legados foram deixados? O que podemos desta história trazer que possa facilitar o entendimento das políticas de turismo atuais? Em que medida o exame da trajetória histórica pode nos indicar as possibilidades de consolidação das mudanças institucionais? Para tanto, lançamos mão das explicações da teoria institucional histórica, no intuito de orientar a construção metodológica deste estudo, que observa as mudanças das instituições a partir dos marcos, conjunturas críticas e legados deixados pela trajetória dos atores. Com base nestas categorias, foi possível fazer a triangulação dos dados obtidos, tanto nas referências bibliográficas como na análise documental e nas entrevistas realizadas. A partir da análise da trajetória histórica das políticas públicas de turismo na Paraíba e de seus atores, concluímos que as perspectivas sobre a efetividade das políticas passam pela construção de maior autonomia e capacidade institucional dos atores governamentais e da sociedade civil. Na conjuntura das mudanças institucionais, todos são chamados a ser copartícipes, para levar adiante processos descentralizados e participativos que as políticas públicas de turismo demandam, e a construção desta trajetória nos permite intuir sobre o alcance ou não de tais demandas.

Palavras-chave: Turismo; Políticas Públicas; Atores; Institucionalismo Histórico; Estado da Paraíba.

1. INTRODUÇÃO

As políticas de turismo no Brasil, constituídas a partir da década de 1990, como tantas outras em diversos setores, são exemplos de uma governança que busca atender às mudanças institucionais forjadas na descentralização e na participação social. Contudo, no contexto em que as relações entre os atores públicos e privados devem ser estabelecidas com base na coparticipação, devemos levar em consideração as condições que estas organizações possuem para atender a tais expectativas. As condições de autonomia (GÓUVEIA, 1994; EVANS, 2003) e de capacidade institucional (SAGI, 2009) desses atores pesam no resultado da política.

Assim, o foco deste trabalho está na trajetória dos principais atores que estão diretamente envolvidos com o desenvolvimento do turismo na Paraíba – e, especificamente, em João Pessoa – desde a década de 1970. Mas o que os marcos desta trajetória podem nos dizer? Quais legados foram deixados? O que podemos, neste momento, ressaltar desta história que possa facilitar o entendimento das políticas de turismo no Estado? E, em que medida esta trajetória pode nos indicar as possibilidades de consolidação das mudanças institucionais em voga?

Entendemos que as mudanças não são imediatas e demandam tempo, e, para compreender o cenário atual, não podemos deixar de lado os períodos anteriores que marcaram a história do turismo no Estado e, mais especificamente, na capital, João Pessoa.

No intuito de investigar estas questões, lançamos mão das explicações da teoria institucional histórica para orientar a construção metodológica deste estudo, observando as mudanças das instituições a partir dos marcos, conjunturas críticas e legados deixados pela trajetória dos atores. Com base nestas categorias, foi possível fazer a triangulação dos dados obtidos, tanto nas referências bibliográficas como na análise documental e nas entrevistas realizadas, no sentido de traçar o panorama das políticas de turismo na Paraíba. Este panorama começa a ser delineado no início da década de 1970, com a criação da Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR), quando começam a ser esboçadas as primeiras ações para tentar planejar a atividade no Estado, e se encerra em 2016, com a presença ainda firme desta na condução das políticas, só que agora em um ambiente de coparticipação com os atores não estatais.

Em um primeiro momento, a pesquisa voltou-se especificamente às buscas de referências bibliográficas sobre o tema em livros e revistas disponíveis em bibliotecas e em diversos *sites* da internet. Também foi realizada uma vasta pesquisa documental nas próprias organizações relacionadas no trabalho em busca de portarias, leis e estatutos, e nos sites do Diário Oficial do Estado da Paraíba, Semanário Oficial de João Pessoa e no Portal da Transparência, que pudessem contribuir na retomada dos fatos ocorridos entre 1970 a 2016. Estes procedimentos nos permitiram compreender, em parte, os processos para a implementação das políticas públicas de turismo adotadas pelos órgãos de turismo no âmbito local, além de buscar dados secundários em monografias, dissertações e teses desenvolvidas em várias instituições de ensino.

Ainda no levantamento de informações, em 2011, as entrevistas começaram, tendo sido ouvidos um representante da Secretária Executiva de Turismo da Paraíba vinculado à Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico (SETDE), a presidente e um representante do setor financeiro da Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR), o gestor do Programa de Desenvolvimento Turístico (PRODETUR), um representante da Associação Brasileira de Jornalistas e Escritores em Turismo (ABRAJET), da Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (ABIH) e da Associação Brasileira de Agentes de Viagens

(ABAV), como também o presidente da Federação do Comércio da Paraíba (FECOMÉRCIO). Os depoimentos coletados foram imprescindíveis e possibilitaram boa parte da reconstrução de vários momentos da trajetória da história do turismo na Paraíba desde a década de 1970 até hoje.

2. AS EXPLICAÇÕES DA TEORIA INSTITUCIONAL HISTÓRICA PARA A MUDANÇA

Para entendermos como se processam as mudanças institucionais, recorreremos à teoria institucional histórica, que parte do princípio de que as instituições podem mudar por meio da aprendizagem ou mover-se como reação às novas ideias, surgindo das experiências internas enquanto a instituição segue o seu rumo, ou da experiência das outras instituições. Ideias incidem sobre o seu redesenho, fazendo da mudança uma reação consciente contra o marco político e institucional vigente, que, para Levi (1991), é reflexo da confluência de forças políticas em jogo.

Agem com mais autonomia aqueles que têm a capacidade de atuar na definição das regras do jogo institucional e na definição de políticas, na qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos e das informações que detêm e, principalmente, das ligações que conseguem estabelecer com o poder central, com os outros segmentos burocráticos, com a sociedade e com o Legislativo (GOUVEIA, 1994). Complementarmente, a “autonomia é definida em cada situação histórica (...), pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção” (MARQUES, 1997, p. 81).

Dessa forma, entendemos que a efetividade das políticas dependerá tanto das estratégias dos atores que estão dentro e fora do Estado como da sua contextualização histórica, ambos importantes para resgatar os legados que são historicamente construídos e que definem instrumentos de poder diferenciados entre os atores políticos (MARQUES, 2004), que neste caso, estão envolvidos no planejamento do turismo local.

Este é um aspecto determinante da análise institucional histórica: para compreender as decisões políticas, é necessário compreender também suas respectivas histórias políticas. É o que se pode chamar de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, ou *path dependency* ou *dependencia del rumbo* (PIERSON; SKOCPOL, 2008; PETERS, 2003), pressupondo que as decisões políticas tomadas ao formar uma instituição têm uma influência prolongada e persistem ao longo do tempo. Entretanto, mesmo que uma instituição se mantenha em estado de equilíbrio e funcione de acordo com as decisões que a originaram, estes equilíbrios não são necessariamente permanentes, pois podem ser alterados pelo surgimento das conjunturas ou momentos críticos.

De acordo com Fernandes (2007, p. 6), o momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O tempo de duração pode ser de anos ou décadas. Num momento crítico, o processo de mudança que se inaugura deixa um legado, conduzindo os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando à reprodução desse legado.

Assim, a dependência da trajetória presume que as decisões institucionais e políticas que se tomam ao iniciar-se uma instituição têm efeitos duradouros, contudo, as mesmas “forças ativas” não produzem em todos os lugares os mesmos resultados, pois estas forças são modificadas pelas propriedades, herdadas do passado, de cada contexto local (HALL; TAYLOR, 2003). Desse modo, ao mesmo tempo em que o estudo da dependência da

trajetória pode ser útil para entender o processo de mudança institucional, ela também evidencia as consequências duradouras de algumas de suas práticas e estruturas.

A estabilidade da instituição, segundo Levi (1991), mantém-se na medida em que este poder e estas forças não sejam contestadas, seja porque os benefícios oferecidos são significativos, ou pelo elevado custo da mudança, ou pela falta de capacidade de grupos ou indivíduos de conceber alternativas à situação vigente. Se os arranjos correntes representam uma barganha aceitável e se os outros agem cumprindo expectativas usualmente aceitas, os arranjos institucionais mantêm-se.

De forma inversa, a mudança pode acontecer quando há o abandono de um comportamento de submissão por parte de pessoas ou grupos frente aos arranjos institucionais em voga. Isto acontece quando há corrosão do “consenso contingente”, nas palavras de Levi (1991, p. 84), que nada mais é do que o fenômeno da reciprocidade representado pela seguinte lógica comportamental: faço porque os outros fazem e que cada um cumpra a sua parte.

3. A DÉCADA DE 1970: O APARECIMENTO DAS PRIMEIRAS ORGANIZAÇÕES E A PBTUR

Em 1971, foi inaugurado pelo governo da Paraíba o Hotel Tambaú, considerado um marco do turismo paraibano. Hoje visto como um exemplo de desrespeito ao meio ambiente, à época sua forma arredondada edificada praticamente dentro do mar era considerada moderna e arrojada, fazendo do principal equipamento hoteleiro de grande porte do Estado o seu principal cartão postal.

A reboque do sucesso do Hotel, seguiu-se um conjunto de ações gestadas pelo setor público estadual que buscava apoiar e colaborar na estruturação da oferta de hotéis e colocar em evidência o setor turístico. Dentre estas, destaca-se a atuação da Secretaria de Divulgação e Turismo em divulgar as potencialidades do turismo paraibano e a assinatura de vários convênios interinstitucionais para ações de capacitação, divulgação e infraestruturais de acesso (VIDAL, 2007).

Destaca-se, no âmbito da capacitação, a presença do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, na condução do primeiro Curso de Recepção Turística da Paraíba, que objetivava preparar mão de obra especializada para atuar na área e ser absorvida pela hotelaria revigorada. O SENAC e o Serviço Social do Comércio (SESC), ambos vinculados à Federação do Comércio da Paraíba (FECOMÉRCIO), foram as principais entidades a capacitar e qualificar mão de obra para os vários segmentos do turismo.

O principal marco institucional desta década foi a criação da Empresa Paraibana de Turismo – PBTUR, pela Lei nº 3.779 de 27 de maio de 1975, em substituição à Secretaria de Divulgação e Turismo, para “planejar, coordenar e executar a política estadual de turismo” (PARAÍBA, 1975, p.1). Para alcançar tais objetivos, a Lei autorizava o poder executivo a transferir e incorporar ao patrimônio da PBTUR os bens e imóveis estaduais cuja finalidade e destinação estivessem relacionadas com o desempenho da política de turismo no território paraibano. De acordo com o art. 7º da referida Lei, o estatuto da nova empresa deveria ser elaborado de modo a prover a PBTUR do necessário embasamento institucional para:

- a) adquirir e explorar, diretamente ou por concessão, hotéis, motéis, restaurantes, *campings*, balneários e outros empreendimentos congêneres;
- b) fomentar iniciativas, planos, programas e projetos, que objetivem o desenvolvimento do turismo;
- c) organizar, promover e divulgar

atividades turísticas; d) fazer e manter atualizado o cadastro das empresas públicas e privadas que explorem atividades turísticas no Estado; e) efetuar pesquisas de mercado e estudos de viabilidade, para implantação ou expansão de empreendimentos turísticos; f) incentivar e promover programas de treinamento e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento das profissões indispensáveis às atividades turísticas, aproveitando, sempre que possível, a estrutura de órgãos mantidos para esse fim; g) manter as instituições federais, estaduais e municipais o intercâmbio necessário ao apoio e efetivação de providências que visem ao aperfeiçoamento e expansão do turismo, inclusive para tombamento, conservação, recuperação e exploração do patrimônio histórico e artístico no Estado da Paraíba; h) classificar e fiscalizar as empresas turísticas privadas, com observância do disposto na legislação federal; i) estimular a criação, nos municípios, de órgãos incumbidos do desenvolvimento do turismo; j) firmar convênios e contratos com órgãos públicos e privados, objetivando o desempenho de ação relacionada com a implantação, melhoria e expansão de programas e projetos turísticos na Paraíba; l) promover a oficialização e realização de congressos, certames, feiras, exposições e quaisquer outras atividades que contribuam para a manutenção e incremento do turismo paraibano; m) estimular e promover o artesanato regional; n) desempenhar todas e quaisquer atividades que lhe caibam em razão do disposto em legislação federal e estadual; e o) administrar os incentivos que venham a ser criados, para estímulo do setor (PABAÍBA, 1975, p. 3-4).

Importante perceber que o primeiro item deste artigo encontra-se em sintonia com as ações oriundas do poder central, que se orientava na década de 1970 para a priorização de empreendimentos hoteleiros como fator de desenvolvimento da atividade para sustentar os pretensos fluxos crescentes de turistas. Assim, o governo da Paraíba conduziu seus esforços neste sentido e com recursos do Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), da EMBRATUR e do Banco do Estado da Paraíba. Em 1979, foi instalada a PBTUR Hotéis S/A, subsidiária que teria por finalidade: “angariar recursos financeiros na área federal e aplicá-los no processo de interiorização e ampliação da rede hoteleira do Estado” (VIDAL, 2007, p. 63).

No ano anterior à instalação da PBTUR Hotéis, em 28 de fevereiro de 1978, a Secretaria Assistente da Prefeitura transforma-se em Secretaria Executiva de Turismo de João Pessoa (SETUR), vinculada à Secretaria da Educação, Cultura e Esportes, com a finalidade de “executar a política municipal de turismo, planejar, coordenar e orientar as atividades culturais, artísticas e desportivas do município e demais atividades correlatas ligadas ao processo de desenvolvimento turístico” (VIDAL, 2007, p.57), além de manter e administrar teatros, museus, parques, instituições culturais e desportivas.

4. A DÉCADA DE 1980: TARCÍSIO BURITY E SEU LEGADO PARA O TURISMO PARAIBANO

Na década de 1980, o turismo foi marcado pelo desempenho de Tarcísio Burity, governador entre os anos de 1979 a 1983, nomeado de forma indireta pelo Presidente da República, e, entre os anos de 1987 a 1991, eleito pelo voto popular (GUEDES, 1993). O citado governante ainda é muito lembrado pelo *trade* turístico devido ao incentivo que deu à cultura com a construção do Espaço Cultural José Lins do Rego, inaugurado em 1982, composto por teatro, cinema, biblioteca, planetário, museu, galeria de arte e escola de

música e dança, além do Mercado de Artesanato da Paraíba e do Centro Turístico, onde está situada a sede da PBTUR.

Em sua gestão, os investimentos deram-se em acesso e transpõe, com quilômetros de estradas construídas no estado, a via litorânea de Intermares, os terminais rodoviários das cidades de João Pessoa e Campina Grande, a reestruturação do Aeroporto Castro Pinto, para que nele operassem companhias aéreas, como a Viação Aérea São Paulo (VASP) e a Viação Aérea Rio Grandense (VARIG). Em Cabedelo, cidade portuária, ampliou o porto para a chegada dos grandes navios, o que aumentou a sua capacidade operacional.

No seu segundo mandato (1987-1991), seu principal legado foi o Projeto Costa do Sol, sob a égide do Plano de Desenvolvimento Turístico da Paraíba, lançado em 1988. Sua estrutura deveria ser construída em uma área de cerca de 560 hectares situada no litoral sul de João Pessoa, aproximadamente a 10 Km do centro de João Pessoa. Registram Moura e Garcia (2009) que, em 13 de julho de 1988, um caderno especial sobre turismo no Jornal O Norte anunciava assim o Projeto Costa do Sol:

A Paraíba entra na era do turismo, graças ao esforço da administração Tarcísio Burity e da iniciativa privada. O nosso litoral, riquíssimo em beleza natural, está se preparando para receber os turistas. São novos hotéis que surgem, incentivados com o nascimento do Projeto Costa do Sol de responsabilidade do Governo do Estado, que propõe o modelo de crescimento da capital na direção do litoral sul. (...) objetiva promover uma ocupação ordenada do litoral (...) protegendo a natureza e reservando áreas de elevado potencial paisagístico para a instalação de hotéis de lazer – imprimindo-lhe o caráter de espaço turístico integrado ao meio ambiente (PROJETO..., 1988, *apud* MOURA; GARCIA, 2009, p.6).

Sobre esta época, alguns entrevistados relatam que o lançamento do projeto teve grande repercussão e que, após o governo ter cumprido todos os procedimentos legais e se encontrar com mais de 80% de suas obras físicas concluídas, os lotes previamente definidos foram vendidos para dezenas de empresários, a maioria, paraibanos.

É certo que o Projeto Costa do Sol, depois denominado Polo Turístico Cabo Branco, pouco saiu do papel, estando no local o Condomínio Costa do Sol, criado pelos proprietários de vários lotes para atender às questões tributárias e legais que os terrenos exigem. Dizem alguns entrevistados que o projeto não deu resultado, devido à especulação imobiliária dos proprietários locais, que compraram os terrenos a preços subsidiados pelo governo, esperando, mais adiante, unirem-se a grandes redes hoteleiras, o que não aconteceu.

Para além de suas particularidades tecnocráticas e personalísticas na condução da administração pública em seu primeiro e segundo mandatos, respectivamente, foram estas ações que marcaram a presença de Tarcísio Burity dentre as lideranças políticas na Paraíba e seu legado na história do turismo paraibano.

Neste período, a PBTUR realizou viagens a feiras nacionais e internacionais e inúmeras campanhas publicitárias, sendo a mais expressiva a denominada *Paraíba – o ponto extremo das Américas*, que, sob nova redação – *o ponto mais oriental das Américas*, ainda persiste no imaginário turístico local e nacional. No setor privado, o único destaque está na criação da ABRAJET, em 1984, e na legalização, no mesmo ano, da seccional da ABAV, na Paraíba, que tem por finalidade representar os interesses dos agentes de turismo. Ambas as associações têm como finalidade estatutária defender a atividade turística e seu desenvolvimento.

5. A DÉCADA DE 1990: O SURGIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O PRODETUR

No cenário do mercado turístico nos anos de 1990, aparece com maior força a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (ABIH), que, assim como a ABRAJET e a ABAV, também é uma entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, representativa de seus associados. A Associação sempre esteve presente nas ações conjuntas entre setor público e privado desde os idos da década de 1970, contudo, foi constituída legalmente como uma seccional da ABIH Nacional no Estado apenas em 18 de março de 1994 (ABIH, 2016)

No início desta década, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) é estabelecido pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. O SEBRAE tem como missão iniciativas de apoio aos empreendimentos de micro e pequeno porte por meio de ações e projetos, baseados na facilitação do acesso a conhecimento, crédito, tecnologia e capacitação para todos aqueles que queiram investir em alguma atividade produtiva. Dentre estas, o turismo aparece como uma atividade econômica na qual, reconhecidamente, as pequenas e microempresas estão presentes de forma significativa (SEBRAE, 2016).

Em 1998, foram criados os Cursos de Bacharelado em Turismo na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no Instituto de Educação Superior da Paraíba (IESP), na Associação Paraibana de Ensino Renovado (ASPER), no Instituto Paraibano de Ensino Renovado (INPER) e na Faculdade Paraibana (FAP), todas em João Pessoa. Em Campina Grande, a maior cidade do interior do Estado, o curso superior de turismo foi criado em 1999 na Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas (FACISA). E, vinculados aos estudantes e aos novos profissionais que começam a entrar no mercado, aparecem também novas entidades, como a Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo (ABBTUR) e a Federação Nacional dos Estudantes de Hotelaria e Turismo (FENEHTUR), com expressão apenas na década seguinte.

Ainda no âmbito da sociedade civil, várias outras entidades aparecem nesta década na capital pessoense, como o Sindicato das Empresas de Turismo (SINDETUR) em 1990, a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL) em 1994 e o Sindicato dos Guias de Turismo (SINGTUR) em 1996.

Todo esse movimento de organização da sociedade civil condiz com a ampliação das discussões sobre as demandas sociais historicamente reprimidas por um Estado centralizador. Contudo, apesar da efervescência pela formalização das representações sociais e de mercado, podemos dizer que o turismo paraibano foi marcado, a partir da segunda metade da década de 1990, por fatos protagonizados apenas pelos atores do cenário político-estatal, deixando no vácuo os anseios deste setor da sociedade.

Em dezembro de 1997, com a assinatura do PRODETUR I, as obras de infraestrutura para o setor, que, desde a época de Burity não eram desenvolvidas, tomaram novo fôlego. A principal obra foi a construção da rodovia PB-008, que liga João Pessoa às praias do litoral sul e corta a área destinada ao antigo projeto Costa do Sol, agora renomeado como Polo Turístico Cabo Branco, por estar mais de acordo com a política de desenvolvimento do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Outro investimento de grande visibilidade foi a contribuição dada pelos recursos do programa para a revitalização do Centro Histórico de João Pessoa.

Considerando as três frentes de ação proposta pelo PRODETUR, como obras múltiplas de infraestrutura básica e serviços públicos, desenvolvimento institucional e melhoramento de aeroportos (BNB, 2005), apenas esta última não foi contemplada com

projetos no Estado. Para além das ações mais visíveis turisticamente, como a PB-008 e o Centro Histórico, o programa viabilizou vários projetos de saneamento básico em diversos bairros da capital e em algumas cidades litorâneas próximas, bem como várias ações no âmbito do desenvolvimento institucional (CRUZ, 2001; CABRAL, 2006; DELGADO, 2009).

Além das obras proporcionadas com os recursos do PRODETUR I, contratadas no primeiro mandato do governador José Maranhão (1995-1998), outras ações em prol do turismo estavam surgindo, porém muitos não foram adiante pela oposição que se estabeleceu entre governos municipal e estadual. É de conhecimento geral que a cisão ocorrida dentro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que detinha ambos os governos, colocou em lados opostos José Maranhão (então governador) e os antigos companheiros de partido, como Ronaldo Cunha Lima, Cássio Cunha Lima e Cícero Lucena (então prefeito da capital), que se afiliaram ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A cisão aconteceu porque José Maranhão, empossado no cargo em 1995, na qualidade de vice-governador, devido à morte do governador eleito Antônio Mariz, queria disputar a reeleição no pleito de 1998 pelo PMDB. Apesar de o cargo lhe dar certa preferência à disputa, este não era o interesse do ex-governador e então senador Ronaldo Cunha Lima, que tinha planos políticos próprios. Assim, com a intransigência de ambos os lados em ceder em seus propósitos, a hegemonia peemedebista no Estado foi abalada. Desde então, a cada novo processo eleitoral, passou a figurar uma reedição desta disputa entre rivais: de um lado, o “maranhismo” e, do outro, o “ronaldismo”, este continuado pelo “cassismo” (DIVIDIDOS..., 2016; informação verbal, 2011).

Comenta Melo (2010) que essa separação não dividiu apenas um partido, mas a sociedade paraibana inteira. As discórdias políticas entre ambos, segundo a maioria dos entrevistados, não dividiram apenas a sociedade local, como também repercutiram no desenvolvimento da atividade turística na capital e no Estado. Neste contexto, o caso do Plano Amanhecer é exemplar.

Vencedor no pleito de 1998, Maranhão, em seu segundo mandato, também ganhou destaque entre os atores e os indivíduos que fazem parte do *trade* turístico paraibano pela grandiosidade do 1º Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo da Paraíba, ou, simplesmente, Plano Amanhecer. O mesmo tinha como objetivo atingir, em 2010, uma receita de R\$ 1.231 milhões/ano por meio de um fluxo de aproximadamente 1 milhão e trezentos e setenta mil turistas/ano (GOVERNO DA PARAÍBA, 2000).

Lançado em julho de 2000, o plano nunca foi posto em prática, apesar da movimentação em torno de sua elaboração e lançamento, já que este viria a atender a antigas e persistentes reivindicações do *trade* turístico paraibano. Mas a saída antecipada de Maranhão do governo do Estado para se candidatar ao senado e a posterior mudança da gestão nas eleições de 2002 mudaram também a configuração do planejamento turístico até então empreendido.

Diante dos fatos ocorridos nestas três últimas décadas em relação ao turismo, percebemos que a cisão na política paraibana gerou um legado de não decisões, ora por parte do governo municipal, ora por parte do governo do Estado, que em nada contribuiu para o desenvolvimento do turismo no Paraíba, inviabilizando, inclusive, uma maior integração entre os órgãos governamentais e as organizações da sociedade civil nas discussões sobre os rumos do turismo no estado. Entretanto, o início do século traz consigo novas possibilidades de planejamento e participação em função das perspectivas de mudanças institucionais a partir dos anos 2000.

6. APÓS 2000: A PBTUR, A SETDE E A SETUR/JP NO ÂMBITO DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A partir de 2000, o foco das atenções volta-se com mais ênfase para a maneira como as organizações governamentais locais reagem às mudanças institucionais que valorizam a participação. Agora, mais do que nunca, o imperativo da capacidade institucional dos governos em levar adiante as políticas de turismo está em análise, considerando os investimentos em desenvolvimento institucional, realizados por meio do PRODETUR I e o novo contexto institucional nacional com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002.

O ano de 2003 foi determinante para as políticas públicas de turismo no Brasil pela criação do Ministério do Turismo. Este é um marco na história do turismo nacional que definiu a reestruturação político-administrativa de muitos estados, que acompanharam a separação das funções entre o planejamento e a promoção do turismo.

Na administração do Estado da Paraíba empossada neste mesmo ano, o principal marco institucional legal em direção a uma gestão mais participativa e descentralizada está na criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico, CONDETUR (PARAÍBA, 2003). O Conselho agrega grande parte do *trade* paraibano, e suas discussões giram em torno de ações em prol do desenvolvimento do turismo na Paraíba. E, em 2005, criou-se a Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico (SETDE) como o órgão que deveria ditar os rumos do planejamento do turismo no Estado, sustentado pelo apoio da Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR), focada na promoção e divulgação. Esta é a configuração que representa o novo marco institucional legal que rege, desde então, o desenvolvimento do turismo na Paraíba.

O discurso dos representantes governamentais, das entidades privadas e do terceiro setor reforça a assertiva de que esta reestruturação administrativa foi positiva e dá a entender que o turismo seria tomado como prioridade pelo governo estadual da época. Contudo, apesar de a criação da SETDE ser um indicativo disto, ainda há desconfianças sobre os seus resultados.

Esta situação encontra respaldo formal a partir de uma análise documental mais apurada dos objetivos de criação da PBTUR (PARAÍBA, 1975) e do Decreto (PARAÍBA, 2005) que define as atribuições da SETDE. Neles, percebemos o conflito de competências entre ambas, como:

II – gerenciar e promover o desenvolvimento de planos, programas, projetos e atividades relativas às ações de turismo, em obediência às diretrizes básicas traçadas pelo Governo para o desenvolvimento econômico do Estado; (...) IV – implantar ações voltadas à promoção e à divulgação dos atrativos turísticos do Estado, a fim de captar negócios e investimentos turísticos, objetivando o crescimento econômico e o desenvolvimento social; V – articular-se com entidades públicas e privadas, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público, nacionais e internacionais, com o objetivo de incrementar o desenvolvimento turístico no Estado; (...) VII – promover, em parceria com a PBTUR, cursos de capacitação e qualificação da mão de obra relacionada com a cadeia produtiva do turismo, a serem ministrados em conjunto com as entidades partícipes dos convênios e acordos a serem firmados (PARAÍBA, 2005).

Além disso, dentro dos próprios órgãos, principalmente na recém-criada SETDE, não havia, e ainda não há, de acordo com a pesquisa empírica, o discernimento sobre suas reais

atribuições, considerando a trajetória histórica de atuações da PBTUR no cenário do turismo paraibano. Na época, com o intuito de dirimir as superposições de atividades e sanar as incongruências entre as duas entidades, o Governo do Estado lançou por força de Lei, em outubro de 2007, o Plano Estadual de Turismo (PARAÍBA, 2007).

O documento dispõe sobre as atribuições, funções, estratégias e objetivos que deveriam ser executadas pela gestão do turismo no Estado. Ficou a cargo da SETDE a formulação, a coordenação e a implementação do Plano Estadual do Turismo, que deveria se dar de forma descentralizada e com a participação dos órgãos públicos, das entidades afins da administração estadual, dos municípios e da iniciativa privada. Contudo, sem a sua devida regulamentação, o Plano ficou apenas no papel, pouco contribuindo para a minimização dos problemas de gestão do turismo e favorecendo o estabelecimento de uma inércia institucional, ainda não dissipada.

Neste mesmo período, o que contribuiu para esta conjuntura foram os grandes conflitos que emergiram no âmbito estadual com o processo de cassação do mandato do governador Cássio Cunha Lima e a retomada do governo, novamente, por José Maranhão, um ano antes das eleições de 2010. Tal quadro de instabilidade política durante esses anos fez com que um sentimento de insegurança se estabelecesse dentro dos órgãos governamentais, ainda mais diante da espera e expectativa de quem estaria novamente no poder a partir de 2011: “cassistas” ou “maranhistas”.

Assim, desde sua criação, a SETDE não teve seu papel institucional devidamente consolidado. Esta situação gerou, e ainda gera, uma série de superposições de atividades entre esta e a PBTUR, causando desencontros na formulação e implementação de políticas e ações específicas voltadas ao desenvolvimento do turismo na Paraíba, além da falta de clareza na adoção e gestão de projetos, programas e ações executadas pelo MTUR e demais entidades parceiras do turismo no Estado.

Fatores internos, ainda presentes, contribuíram para este desarranjo institucional, tais como as diversas mudanças de gestores e assessores nos quadros da SETDE, a estrutura física deficiente e incompatível com a natureza dos setores produtivos a ela agregados, a falta de processos administrativos e gerenciais adequados e o reduzido número de servidores voltados ao desenvolvimento de atribuições específicas ao setor turístico. Neste último caso, o que acontece é que muitas funções exercidas pelos poucos técnicos que ocupam os quadros da SETDE não foram a eles devidamente apresentadas, gerando incompatibilidades entre a formação profissional dos técnicos ora lotados na instituição e suas novas competências.

Em 2011, em busca de alternativas para gerar maior capacidade institucional dos organismos de turismo estadual e condizente com as novas diretrizes sugeridas pelo PRODETUR NACIONAL e pelo MTUR, a SETDE contratou uma consultoria externa para desenvolver um projeto de “Fortalecimento Institucional da Gestão Estadual do Turismo na Paraíba” (IBRAPP, 2011). A consultoria do IBRAPP propõe que sejam criadas condições legais específicas para que, a cargo da SETDE, fiquem as ações de planejamento e estruturação da atividade, e à PBTUR, as ações de promoção, divulgação e marketing turístico, visando à consolidação da imagem turística do Estado. Tais ações orientadas, respectivamente, a partir das diretrizes do Plano de Desenvolvimento Turístico Estadual e do Plano de Marketing Turístico do Estado, ambos a ser elaborados.

Outro ponto importante do documento é a necessária reestruturação organizacional e gerencial, principalmente a da área finalística da SETDE, para que as competências e atribuições de ambas fiquem mais transparentes junto aos outros órgãos de gestão do governo estadual e às entidades da sociedade civil e à sociedade como um todo.

Em termos orçamentários, a SETDE tem diversas fontes de receitas, tais como

tributárias, de contribuição, etc., mas a maior parte dos recursos para o turismo provém das emendas parlamentares, de convênios e de verbas descentralizadas. A habilitação para as verbas federais é feita por meio da inscrição de projetos elaborados pelas entidades locais por intermédio do Portal de Convênios (SICONV), vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal.

Em pesquisa no Portal da Transparência, podemos observar que foram realizados convênios por órgãos governamentais e por organizações da sociedade civil, como ABIH, SINGTUR, SEBRAE e outras. Entretanto, os recursos de maior vulto não foram originados nem pela SETDE nem pela PBTUR, e sim pelo Gabinete do Governador, a exemplo das verbas destinadas para a construção do Centro de Convenções, em João Pessoa, inaugurado em 2015. Isso, de certa forma, corrobora o baixo nível de capacitação técnica dos envolvidos em ambos os órgãos, não apenas na elaboração dos projetos, mas no entendimento de como funciona o próprio sistema. Assim, a pouca autonomia orçamentária dos órgãos de turismo do estado não deixa de explicar parte do cenário, considerando os outros gargalos já identificados em ambas as entidades

Apesar do discurso otimista e positivo do turismo como fator de desenvolvimento por meio da geração de emprego e renda, são tímidos os recursos que os órgãos de turismo acabam destinando para a execução das políticas de turismo nacionais e outras ações correlatas. A ausência de um palpável planejamento integral e de longo prazo; as mudanças de gestão que priorizavam novas ações, deixando paralisadas, praticamente, todas as outras que vinham sendo executadas pela gestão anterior; a sobreposição de competências entre os dois órgãos estaduais de turismo; a rotatividade de assessores e um quadro reduzido de técnicos capacitados, tudo isto tem culminado, no âmbito estadual e, principalmente, na SETDE, em uma situação de inércia institucional desde 2007.

No âmbito municipal, os caminhos foram diferentes quando da assimilação pelos gestores locais das novas configurações institucionais projetadas pela esfera federal. Neste mesmo período, a partir de 2005, a Secretaria Executiva de Turismo passa por reformulações em sua organização (JOÃO PESSOA, 2005), até se estabelecer como uma Secretaria Municipal com maior autonomia em 2008, passando, assim, pela Lei nº 11.406, a conquistar maior autonomia orçamentária e política (JOÃO PESSOA, 2008).

A atuação da SETUR, entre os anos 2005 a 2009, fez do destino João Pessoa um exemplo na execução de alguns programas federais do MTUR, como o Programa de Fiscalização Integrada e Descentralizada (FID) e o Inventário da Oferta Turística (INVTUR). Este último consiste no levantamento, identificação e registro dos atrativos turísticos, dos serviços e equipamentos turísticos e da infraestrutura de apoio ao turismo, que servem como instrumento base de informações para fins de planejamento, gestão e promoção da atividade turística, além de possibilitar a definição de prioridades para os recursos disponíveis e o incentivo ao desenvolvimento do turismo.

Como relatam Moura *et al* (2009), a SETUR reconheceu a importância deste processo e tornou o inventário uma das prioridades entre os seus projetos, o que fez de João Pessoa a primeira capital brasileira a ser inventariada de acordo com a metodologia desenvolvida pelo Ministério (JOÃO..., 2011; PREFEITO..., 2011). O trabalho ganhou grande dimensão porque foi tomado como referência para o desenvolvimento de uma estratégia de pesquisa de campo, já que, nos manuais do Ministério, esta etapa é apresentada de maneira muito superficial.

Contudo, as mudanças pelas quais a SETUR tentou se estruturar para desempenhar suas funções não tiveram um efeito prolongado. Desde o primeiro semestre de 2012 até o momento, a secretaria em questão vem definhando com poucos recursos, com um quadro reduzido de bacharéis em turismo e técnicos e com grande rotatividade no cargo de

Secretário Municipal de Turismo.

Esta situação, depois de cinco anos, pouco se alterou, tanto na SETDE como na SETUR. Devido à crise generalizada no país, muitos órgãos públicos padecem de recursos, entre estes, aqueles vinculados ao turismo. A política de turismo no Estado faz-se a partir das reuniões do CONDETUR, que, neste intervalo, quase não se reuniu, e as ações pontuais sobre o papel que os gestores estaduais devem desempenhar na implementação do Programa de Regionalização do Turismo. Desde 2016, a SEDTE orienta suas ações no estabelecimento do Projeto “Trilha dos Potiguaras”, como um novo Roteiro Turístico no litoral norte, sem, no entanto, conseguir competir com outras regiões atrativas da Paraíba, como o Roteiro Turístico Caminhos do Frio, no Brejo paraibano.

No âmbito municipal, quase nada mudou no cenário apresentado desde 2012. As ações mais pontuais seguem buscando novos fluxos turístico para o Estado, seja regional, com o projeto da “Tríplice Aliança”, que envolve ações conjuntas de promoção entre João Pessoa (PB), Recife (PE) e Natal (RN), ou internacional, como a busca por novas rotas aéreas, a exemplo de João Pessoa e Amsterdam, na Holanda. Outras ações pontuais na capital também são observadas e ratificadas pelo Conselho Municipal de Turismo de João Pessoa (COMTUR), mais efetivo que seu equivalente no Estado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame da trajetória do turismo paraibano nos revela

Que a PBTUR segue na dianteira quando se trata de articular ações de sua alçada. Sua história a legitima como o principal órgão que orienta as políticas de turismo no Estado, em detrimento da SETDE, na qual o turismo ainda se encontra deslocado.

Que, ao analisar a estrutura interna e a dinâmica dos órgãos de turismo da Paraíba até aqui apresentados, entende-se a existência de um quadro de frágil autonomia, que varia em graus diferentes dentre as diversas entidades governamentais (SETDE, PBTUR e SETUR). Tal quadro é condicionado tanto pelas mudanças institucionais impostas pelo contexto político-administrativo do país, quanto pelos momentos críticos no nível local.

Que, apesar da criação da SETDE e do CONDETUR, pouco, no âmbito das ações estaduais, avançou, pois ainda o turismo, enquanto pasta, ficou atrelado aos setores da indústria e comércio. E, apesar de que a quase unanimidade de opiniões percebe como positivas as mudanças na estrutura dos órgãos de turismo da administração pública federal, estadual e municipal, acabamos ouvindo que, na prática, isso não tem contribuído, de fato, para a prioridade que o setor demanda.

Que há a percepção entre os entrevistados de que é importante que o setor turístico venha a desenvolver uma estrutura específica e própria de gestão, para, efetivamente, tratar de assuntos relacionados exclusivamente ao desenvolvimento do turismo no Estado da Paraíba e em todas as suas potencialidades conhecidas. Reclama-se de recursos financeiros, da falta de investimentos, da baixa qualificação e dos quadros reduzidos, ou seja, da falta de autonomia.

Que as organizações da sociedade civil têm uma representação frágil e muito aquém do poder que, a princípio, têm os atores sociais vinculados ao mercado dentro das decisões políticas envolvendo o setor, mesmo com a criação do CONDETUR e COMTUR, espaços formalizados para a deliberação participativa dos diversos atores que compõem a atividade.

E que, finalmente, as perspectivas do alcance das políticas públicas de turismo passam pela maior autonomia e capacidade institucional dos atores governamentais e da sociedade civil, mas também pelas relações que estes atores conseguem estabelecer entre si. Afinal, todos são chamados a ser copartícipes, para levar adiante processos

descentralizados e participativos que as políticas públicas de turismo demandam.

REFERÊNCIAS

ABIH. **Institucional**. Disponível em: <<http://abih-pb.com.br/institucional.php>>. Acesso em 16/05/2016.

BNB. **Regulamento Operacional** – PRODETUR, 2005.

CABRAL, A. K. P. As políticas regionais de turismo e as ações do Prodetur/NE em João Pessoa. **Global Tourism**, São Paulo, v. 2, n. 1, 2006.

CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2001.

DELGADO, A. K. C. As ações do PRODETUR/NE I e suas implicações para o desenvolvimento da Paraíba com base no turismo. **Caderno Virtual de Turismo**. v.9, n 3, 2009.

DIVIDIDOS pelo poder desde 1998. Disponível em: <<http://paraibahoje.wordpress.com/2010/05/02/divididos-pelo-poder-desde-1998/>>. Acesso em 02/06/2016.

EVANS, P. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. In: **Sociologias**, Jan - nº 9, 2003 p.20-63.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. In: XXIV Simpósio nacional de História, 2007, São Leopoldo/RS. **Anais**. XXIV Simpósio Nacional de História. São Leopoldo/RS, 2007.

GUEDES, N. **Poder e política na Paraíba**: Uma análise das lideranças 1960-1990. João Pessoa: A União, 1993.

GÔUVEIA, G. F. P. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. 1ª. ed. São Paulo: Editora Paulicéia, 1994.

GOVERNO DA PARAÍBA; Marketing Systems. **Plano Amanhecer Paraíba**. João Pessoa: Secretaria de Planejamento do Estado, 2000.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: Revista de cultura e política, n.º 58, 2003. p.193-224.

IBRAPP – INSTITUTO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – **Produto IV – Plano de Desenvolvimento Institucional**, 2011.

JOÃO Pessoa apresenta inventário da oferta turística. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20090825.html>. Acessado em 15/05/2011.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 10.429 de 14 de fevereiro de 2005**. Estrutura administrativa da Prefeitura do Município de João Pessoa. **Semanário Oficial**. João Pessoa, 12 a 18 fev. 2005.

JOÃO PESSOA. **Decreto nº 5.652 de 09 de junho de 2006**. Dispões sobre a reestruturação administrativa da Secretaria Executiva de Turismo (SETUR), que integra a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Produção (SEDESP) do Município de João Pessoa (PB). **Semanário Oficial**. João Pessoa, 04 a 10 out. 2006.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 11.406 de 07 de abril de 2008**. Reordena, parcialmente, as estruturas da Secretaria Executiva de Turismo – SETUR, através das modificações à Lei Municipal nº 10.429 de 14 de fevereiro de 2005 e da Lei Municipal nº 7.556 de 12 de maio de 1994. *Semanário Oficial*. João Pessoa, 06 a 12 abr. 2008.

LEI...,2011.Disponível<http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_or%C3%A7ament%C3%A1ria_anual>.Acesso em 10/06/2012.

LEVI, M. Uma lógica de mudança institucional. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

MARQUES, E. C. A rede social da engenharia urbana em São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP** (Impresso), São Paulo, v. 69, p. 119-144, 2004.

_____. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 43, 1997.

MELO, J. O A. **Conflitos e Convergências nas eleições paraibanas de 1982, 2002 e 2006**. 2010.

MOURA, A. K. C. *et all*. Metodologia da Pesquisa de Campo no Projeto Inventário da Oferta Turística do Município de João Pessoa – PB: Caminhos e Descaminhos. **Anais**. In: VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo 10 e 11 de setembro de 2009 – Universidade Anhembi Morumbi – UAM/ São Paulo/SP, 2009. Disponível em: < <http://anptur.org.br/ocs/index.php/seminario/2009/paper/view/361/113>>. Acessado em 15/05/2011

MOURA, A. K. C.; GARCIA, L. G. Políticas públicas de turismo e sustentabilidade: o Pólo Turístico Cabo Branco em análise. **CULTUR** - Revista de Cultura e Turismo, v. Ano 3, p. 85-101, 2009.

MOURA, J. T. V; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**. [online]. 2008, vol.16, suppl., 2008. p. 43-54.

SEBRAE. Conheça o Sebrae. Disponível em < http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_quemsomos>. Acesso em 30/05/2016.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PARAÍBA. Lei nº 7.391. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**. Nº 12.439 Poder Executivo Estadual, João Pessoa, PB, 14 de setembro de 2003.

PARAÍBA. **Decreto nº 26.186 de 29 de agosto de 2005**. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico – SETDE e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, João Pessoa, PB, 30 ago. 2005. p. 1

PARAÍBA. **Lei nº 3.779 de 27 de maio de 1975**. Autoriza a criação, sob forma de sociedade e economia mista, da Paraíba Turismo S/A – PBTUR e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, João Pessoa, PB, 27 out. 1975.

PARAÍBA. **Lei nº 8.350, de 19 de outubro de 2007**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Turismo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, João Pessoa, PB, 21 out. 2007.

PARAÍBA. **Lei nº 7.391 de 12 de setembro de 2003**. Cria o Conselho Estadual de

Desenvolvimento Turístico – CONDETUR e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, João Pessoa, PB, 13 set. 2003.

PETERS, B. G. El Nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Ed. Gedisa: Barcelona, Espanha, 2003.

PIERSON; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporânea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política** - Vol. 17 N°1 - ICP – Montevideo, 2008.

PREFEITO valida Inventário da Oferta Turística de João Pessoa. Disponível em <<http://www.snn.com.br/noticia/50619/22/prefeito-valida-inventario-da-oferta-turistica-de-joao-pessoa.html>>. Acesso em 15/05/2016.

SAGI, L. C. Capacidade institucional para a gestão do turismo: definição de indicadores e análise com base no estudo de caso de Santa Catarina. **Revista Hospitalidade**, Volume 6, Número 1 - Junho 2009.

SEBRAE. Conheça a nossa história. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/uf/paraiba/sebrae-pb/quem-somos/nossa-historia>>. Acesso em 17 de maio de 2016.

VIDAL, F. **Do Tambaú ao Garden**: a história moderna do turismo na Paraíba. Ed. Imprell: João Pessoa, 2007.

The trajectory of tourism policies from the historical institutionalism viewpoint: Paraíba case

Abstract: *This research paper has the aim to investigate the history of the major players who have been directly involved with the tourism development in the Paraíba state and the city of João Pessoa, since the 1970s. In this context we inquire: What can such history milestones tell us? Which legacies have been left? What can we derive from such a history, which makes it easier the understanding of current tourism policies? To what point can its investigation indicate the possibilities for consolidation of institutional changes? Thus, we have resorted to the explanations of the historical institutional theory, in order to conduct the methodological construction of this study, which observes institutional changes, not only from the milestones, critical scenario, but the legacy left by the players' path, as well. Based on such categories it was possible to triangulate the data collected, both through the bibliographical references, documental analysis and interviews conducted. By starting the analysis on the historical course of tourism public policies in Paraíba and its players, we have concluded that perspectives about policies effectiveness pass through the construction of greater institutional autonomy and capacity of both governmental players and civil society. On this institutional changes scenario, we are all invited to be joint partners, in order to proceed with decentralized, participative processes as demanded by tourism public policies. This trajectory construction will allow us to perceive the extent of such demands.*

Key-words: *Tourism; Public Policies; Players; Historical Institutionalism; Paraíba State.*

Artigo recebido em 10/01/2018. Aceito para publicação em 30/04/2018.