

Metodologia do Marco Lógico aplicada ao planejamento do turismo: uma proposta a partir de Palmas, Paraná

RESUMO

Esse artigo teve como objetivo demonstrar a contribuição da metodologia do marco lógico para o planejamento do turismo a partir de uma proposta para Palmas, Paraná (PR). Foi abordada a metodologia do marco lógico como ferramenta para o planejamento de desenvolvimento econômico e sua aplicação ao turismo. A pesquisa de campo de caráter exploratório e com coleta de dados na cidade de Palmas, PR, proporcionou conhecer a realidade do turismo no município dos principais problemas, suas causas, consequências e soluções e demonstrar a aplicabilidade da metodologia do marco lógico ao turismo. A partir da pesquisa é possível afirmar que a metodologia do marco lógico, pouco abordada no turismo, agrega conhecimentos sobre processo de planejamento da atividade. Percebeu-se também que ela possui implicações práticas, podendo ser aplicada em projetos de planejamento de turismo, especialmente por estes envolverem vários agentes e diferentes anseios, mas também em outras áreas de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento; Turismo; Metodologia do Marco Lógico; Políticas Públicas; Palmas.

Guilherme Mullermullerquilha@gmail.comUniversidade Federal do Paraná. Curitiba.
Paraná. Brasil.**Bruno Martins Augusto Gomes**gomesbma@gmail.comUniversidade Federal do Paraná. Curitiba.
Paraná. Brasil.**Anna Carolina Vargas de Faria**anna.vargas.faria@gmail.comUniversidade Federal do Paraná. Curitiba.
Paraná. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Pereira, Conceição e Nunez (2009) a Metodologia do Marco Lógico (MML) é uma ferramenta útil para a formulação e avaliação de políticas públicas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável. Apesar de ser utilizada em outras áreas de políticas públicas, no turismo a MML é pouco presente. A Metodologia do Marco Lógico serve como um instrumento que auxilia o desenvolvimento do projeto, unificando informações, facilitando a comunicação dos envolvidos e indicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL – ONU).

Dessa forma, os conhecimentos podem ser utilizados para entender a realidade local e os anseios dos envolvidos, bem como as causas dos problemas e organização de propostas. Com essas informações é possível obter orientações sobre a melhor forma do poder executivo elaborar, implementar e monitorar ações que visam o desenvolvimento do turismo atendendo as necessidades de distintos grupos sociais. Apesar do potencial da Metodologia do Marco Lógico, aqueles que se dedicam à investigação das políticas públicas e do planejamento do turismo têm dedicado pouca atenção à mesma. Dentre os poucos estudos aplicados ao planejamento do turismo estão: Cárdenas e Murcia (2019); Castrejón et al. (2014); Gomes e Gândara (2014); Lei, Sirotina e Bobrov (2013).

Diante desse contexto tem-se a seguinte indagação: como a metodologia do marco lógico pode contribuir para o planejamento da atividade turística? Para responder a essa indagação esse trabalho tem como objetivo demonstrar a contribuição da metodologia do marco lógico para o planejamento do turismo a partir de uma proposta para Palmas, Paraná (PR). Para atingir esse objetivo foram utilizadas pesquisas bibliográficas e documentais sobre o tema, para a construção da fundamentação teórica, bem como questionários semiestruturados com grupos de interesse locais tendo em vista a aproximação acerca da realidade do turismo em Palmas.

Palmas está localizada no centro-sul do Paraná, distante cerca de 360 quilômetros da capital. O município tem potenciais importantes, como por exemplo, ser o município mais frio do estado segundo dados meteorológicos do Simepar (PALMAS, 2018), com temperaturas extremas no inverno, inclusive com algumas ocorrências de neve. O turismo faz parte das políticas públicas municipais, sendo uma das ações estratégicas do município para o desenvolvimento econômico e social (PALMAS, 2018a).

A seguir será apresentado o marco teórico que pauta a análise da atuação do setor público no turismo e a Metodologia do Marco Lógico. Então, serão descritos os procedimentos metodológicos adotados. Por fim serão apresentadas as análises dos resultados da pesquisa e as considerações finais.

2 METODOLOGIA DO MARCO LÓGICO APLICADA AO PLANEJAMENTO DO TURISMO

2.1 Planejamento do turismo

Segundo Dredge e Jenkins (2007) as políticas públicas são ações do governo que surgem a partir do conflito de diferentes ideias, valores e interesses e o planejamento é a identificação, a partir do diálogo, dos passos adequados para alcançar os objetivos definidos na política pública. Portanto, segundo os autores, os planejadores devem ter acurácia para detectar o que é o interesse público em uma política a ser formulada ou implementada. De acordo com Gomes (2018) as políticas públicas de turismo são um conjunto de hábitos institucionalizados no Estado vinculados às possibilidades da sua sociedade receber ou enviar turistas, sendo estes hábitos do Estado manifestos em temas relacionadas ao turismo como planejamento, legislação, oferta de serviços públicos e fomento

O planejamento é prioritariamente uma atividade pública, a qual elaborada de forma participativa envolve os segmentos sociais relacionados, e tem como objetivo delimitar a visão de futuro para o destino turístico, bem como as ações para o seu alcance (HALL, 2008). Ainda segundo o autor, o planejamento não é uma decisão individual, ou seja, vários fatores influenciam na tomada de decisão e o universo complexo que abrange as decisões pode ser chamado de “plano-decisão-ação”. De acordo com Araujo e Taschner (2012), o planejamento turístico se enquadra dentro do conceito de política pública, que segundo as autoras “pode ser equiparada a um propósito geral que se pretende realizar [...], ou se referir a um objetivo almejado de ação específica [...] ou até mesmo designar uma norma ou normas que focalizem determinada problemática” (ARAUJO E TASCNER, 2012, p. 75). Ainda de acordo com as autoras, uma política pública é uma decisão tomada por uma autoridade legítima e pode ser expressa como leis, atos administrativos.

No Brasil o planejamento turístico fica a cargo do Poder Executivo, conforme a Constituição Federal (1988), que cita em seu art. 180 a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como responsáveis pelo fomento ao desenvolvimento econômico e social. Ainda de acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) União, Estados e Distrito Federal devem agir em proteção ao “patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” e até mesmo assumirem responsabilidade por danos ao meio ambiente e a esses componentes.

Nesse sentido, Gomes (2018) afirma que o comportamento do chefe do executivo, que é o responsável pela formulação da política pública, pode ser afetado por fatores como resultados eleitorais, carência de recursos e relacionamento com a comunidade, os quais podem alterar o direcionamento de uma formulação de política pública. Hall (2008) adiciona a esses fatores a pressão de grupos interessados formados por empresários do turismo, associações, níveis superiores de governo, acadêmicos e consultores. Ainda Araujo e Taschner (2012) afirmam que valores, ideias e crenças podem influenciar no processo decisório.

Segundo Haughton e Hunter (1994) são competências do Estado no processo de planejamento turístico: melhorar a competitividade econômica, deixar claro os direitos de propriedade, manter os incentivos públicos disponíveis para todos os interessados, reduzir os riscos e as incertezas da atividade, dar apoio a projetos que tenham altos custos de capital e envolvam novas tecnologias e educar e

fornecer informações para os empresários e para a população. Gomes (2018) cita três formas com que o setor público envolve-se com o desenvolvimento do turismo: atuação turística, atuação para o cidadão ou atuação turística e cidadã. Na primeira estão a informação turística, o marketing e o planejamento turísticos, a oferta e gestão de atrativos e equipamentos turísticos e de roteirização. A segunda envolve as ações voltadas para os moradores do município e que têm a possibilidade de afetar o setor do turismo. E na terceira se enquadram ações voltadas para o lazer e cultura, que acabam por atingir tanto turistas quanto moradores do município.

O turismo gera efeitos positivos e negativos nas comunidades receptoras e cabe ao setor público, pelo planejamento turístico, minimizar os impactos negativos e maximizar os positivos. Ele tem a função de “promover ações que levem os componentes a interagirem de maneira coesa e harmônica, permitindo que nos resultados sejam assegurados modelos sustentados de turismo” (NASCIMENTO, 2012, p. 53). Ainda de acordo com Hall (2008), o interesse do poder público no turismo se relaciona à possibilidade de geração de renda, emprego, desenvolvimento social e atração de investimento em uma região.

Krippendorf (2001) aborda algumas estratégias que podem ser usadas como políticas públicas para amenizar os efeitos negativos da atividade turística em todos os âmbitos. O autor cita a necessidade do desenvolvimento de políticas de turismo que tirem o foco exclusivo no econômico e que passem a respeitar o ser humano e o meio ambiente, além do estabelecimento de normas por parte do Estado. Assim como aponta Barreto (1991, p. 94):

A política nacional de turismo no Brasil insere-se tardiamente na história do planejamento do país, e ainda não tem contornos muito delineados. O que foi planejado e realizado abordou o turismo apenas como um fenômeno econômico gerador de divisas. Porém, o turismo é mais do que uma mercadoria para equilibrar a balança de pagamentos. Uma política nacional de turismo deve abranger o aspecto social e psicológico dessa atividade, a fim de que ela seja vista como uma atividade humana que deve, como o lazer, ser parte essencial da vida.

Dessa forma, a Metodologia do Marco Lógico pode ser uma útil ferramenta para que chefes do executivo dos municípios possam ter uma melhor visão sobre o atual estágio do turismo e quais atitudes podem tomar para desenvolver a atividade no local, tornando o turismo um potencializador econômico, social e cultural.

2.2 Metodologia do Marco Lógico

Segundo Ortegón, Pacheco e Prieto (2005) a Metodologia do Marco Lógico (MML) foi desenvolvida para auxiliar as diversas fases de um projeto, desde a conceituação, passando pelo desenho, execução até a avaliação. Visto que alguns problemas como falta de precisão e clareza dos objetivos, execuções sem sucesso e má definição escopo de responsabilidade do gerente e dificuldade de avaliação dos resultados são comumente encontrados no projeto, a MML uniformiza a comunicação, auxilia nos acordos entre os diversos atores sociais do projeto, fornece informações acerca da execução, monitoramento e avaliação do projeto.

Segundo Gomes e Gândara (2014), “a Metodologia do Marco Lógico se fundamenta nas partes interessadas, contexto, problema, objetivos, escolha e ação”. De acordo com Conceição e Nuñez (2012, p. 09) a MML é “um conjunto de ferramentas agregadas que podem ser usadas no processo de elaboração e acompanhamento de um projeto de planejamento”. Ela é utilizada por instituições internacionais e nacionais como Agência Brasileira de Cooperação (ABC), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e outras que tem como objetivo obter financiamento por parte da Organização das Nações Unidas (ONU), a União Européia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID). (NUÑEZ E CONCEIÇÃO, 2012).

A cartilha da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) elaborada por Ortegón, Pacheco e Prieto (2005) enfatiza a distinção entre a Metodologia e a Matriz do Marco Lógico. A primeira trata-se da análise do problema, conhecimento das partes interessadas, objetivos e estratégias de implementação. Já a segunda complementa a primeira como um resultado dessa análise, que contém um resumo das ações e monitoramento do projeto. A Metodologia do Marco Lógico (MML) é dividida em duas etapas: identificação do problema e alternativas de solução; matriz do marco lógico.

2.2.1 Identificação do problema e alternativas de solução

De acordo com Ortegón, Pacheco e Prieto (2005) a Metodologia do Marco Lógico é composta pelos seguintes passos e componentes: análise dos envolvidos, análise do problema, análise de objetivos, identificação de alternativas para solução, seleção da melhor alternativa e estrutura analítica. O primeiro passo, análise dos envolvidos, tem como objetivo identificar os atores interessados no projeto e diminuir os impactos negativos, já que leva em conta os interesses e expectativas daqueles que de alguma forma são afetados pela política, fazendo com que o apoio aumente e a oposição diminua. De acordo com Gomes e Gândara (2014) é importante que seja definida a posição das partes interessadas no projeto, deixando claro seu apoio ou oposição. Ainda segundo os autores “é interessante que o poder de afetar o projeto, ou seja, a importância que tem para o projeto em questão esteja evidente”.

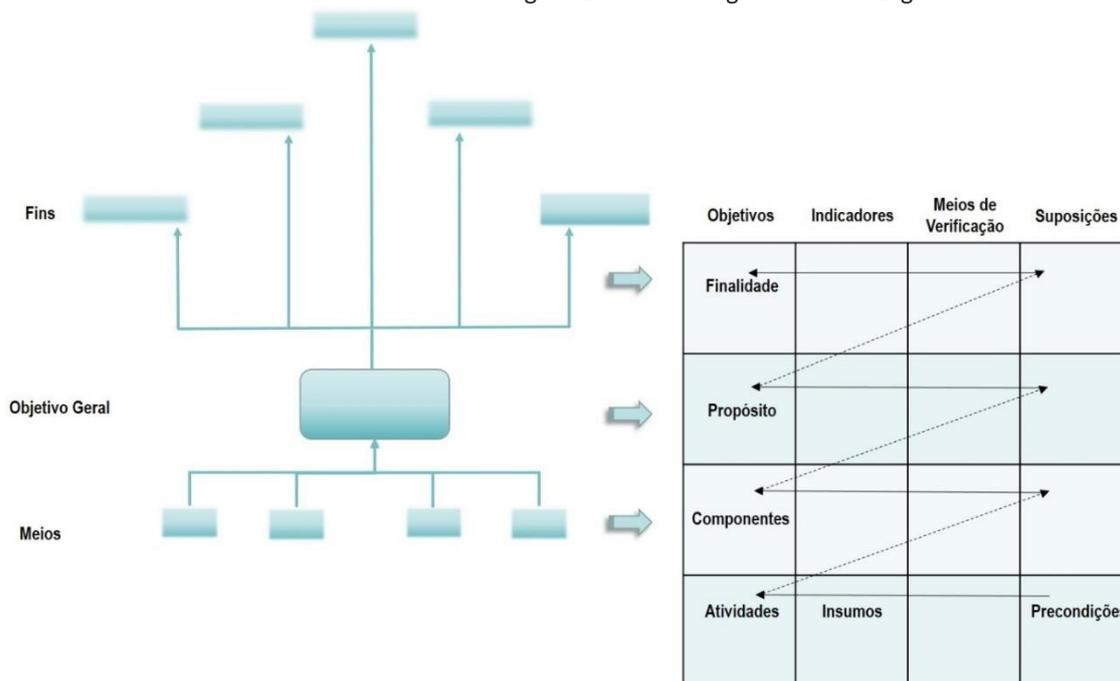
De acordo com Ortegón, Pacheco e Prieto (2005), o segundo passo é a identificação do problema que afeta a comunidade, identificando quais são as causas e seus efeitos posteriores. Nesse passo é importante a participação das partes interessadas que conhecem o problema e vivem aquela realidade. Com os resultados desse passo é criada a árvore de problemas, que descreve em forma de imagem toda a situação. Conforme estudos de Gomes e Gândara (2014), nessa etapa todas as ideias devem ser expressas de forma negativa.

O terceiro passo é a análise dos objetivos, que consiste em descrever a situação futura em que se pretende chegar, convertendo os pontos negativos em soluções e assim transformar a árvore de problemas na árvore de objetivos. Com a árvore de objetivos, é possível observar com clareza quais pontos estão em conformidade com o planejamento e quais precisam ser alterados.

Em seguida, a partir da árvore de objetivos, é elaborada a da Matriz do Marco Lógico (Figura 1) identificando as ações para a solução do problema, seguindo para a seleção das melhores e mais viáveis alternativas a partir dos dados obtidos

anteriormente, devendo possuir informações acerca da finalidade ou resultado esperado, objetivo geral, componentes ou meios e ações. Iniciando o preenchimento de cima para baixo, tem-se primeiramente os resultados esperados e objetivo geral, ambos retirados da árvore de objetivos. Em seguida são preenchidos os componentes, que são as informações contidas nas alternativas selecionadas, e logo após as ações que serão tomadas para que o componente seja desenvolvido.

Figura 1 – Metodologia do Marco Lógico



Fonte: Gomes e Gândara (2014)

De acordo com Ortegón, Pacheco e Prieto (2005), dentro da coluna dos objetivos serão distribuídos em quatro linhas os itens finalidade, propósito, componentes e atividades. A finalidade se resume a demonstrar aonde se quer chegar com o projeto. O propósito é basicamente os benefícios que os envolvidos terão com o projeto. Os componentes são os meios necessários para o êxito do projeto, como estudos, pesquisas e/ou capacitações. Por fim as atividades são ações para que seja possível entregar os componentes. Os autores salientam a lógica vertical, ou seja, o quadro será construído de baixo para cima e cada nível será necessário para que o próximo tenha êxito, com a finalidade sendo a resposta ao problema principal.

Na segunda coluna serão colocados os indicadores, que segundo Gomes e Gândara (2014) servem como elementos para monitorar o projeto. Conforme Ortegón, Pacheco e Prieto (2005) devem ser facilmente mensuráveis pelos gerentes do projeto, com itens como quantidade, qualidade e tempo e por consequência, na terceira coluna serão colocados os meios de verificação de como serão avaliados os indicadores.

Na última coluna, de acordo com Ortegón, Pacheco e Prieto (2005) serão colocadas as suposições que consistem em fatores externos que fogem ao controle e podem interferir no projeto, como riscos ambientais, financeiros, políticos, sociais ou climáticos. Assim, a Matriz do Marco Lógico é uma síntese útil para a

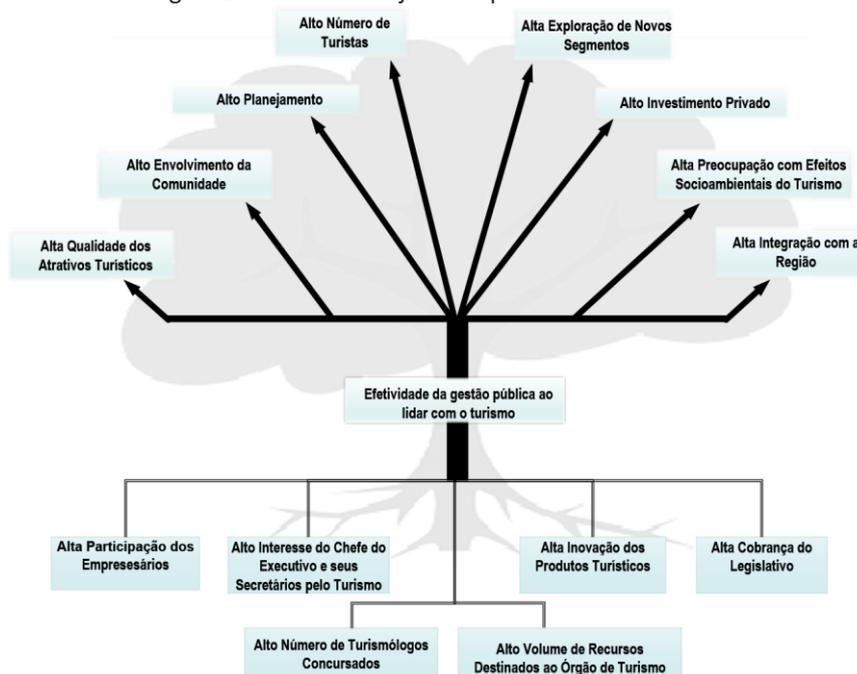
formular um plano, estabelecendo objetivos, meios e metas bem como indicadores para monitorá-lo e avaliá-lo (PEREIRA, CONCEIÇÃO E NUNEZ, 2009).

2.3 Aplicação da Metodologia do Marco Lógico no planejamento do turismo

A Metodologia do Marco Lógico (MML) é uma ferramenta que auxilia na formulação das políticas públicas de turismo pois permite a análise de problemas e objetivos, considerando o universo de diversos interesses envolvidos no desenvolvimento do turismo e as especificidades que precisam ser levadas em conta. Gomes e Gândara (2014) citam que para iniciar a construção e aplicação do MML no turismo é necessário analisar o posicionamento das partes interessadas e como será a participação de cada um deles no processo. Segundo Cárdenas e Murcia (2019) as partes envolvidas no turismo podem ser agrupadas em beneficiários indiretos (turistas e habitantes do município), beneficiários diretos (autoridades municipais de turismo) e os interessados externos (prestadores de serviços turísticos e comunidades que residem próximo a atrativos turísticos). Gomes e Gândara (2014) acrescentam o poder legislativo e os partidos políticos, o SEBRAE, as instituições de ensino, destacando o papel dos conselhos municipais de turismo. O conselho é composto por todos os interessados, mas principalmente por empresários, se configurando como um local de debate acerca das reivindicações e também, conforme a sua estrutura, como local de deliberação sobre políticas públicas do turismo.

Segundo Castrejón et al. (2014), uma vez obtidas as evidências sobre a localidade, deve ser realizada uma análise de causalidade, por meio de uma representação em um diagrama em formato de árvore, que representará as inter-relações dos elementos sistêmicos necessários para um turismo harmonioso. Para o planejamento do turismo em Curitiba, Gomes e Gândara (2014) propõe a árvore de objetivos exposta na Figura 2.

Figura 2 - Árvore de objetivos aplicada ao turismo.



Fonte: Gomes e Gândara (2014).

Conforme demonstrado na Figura 2, o objetivo principal da referida árvore de objetivos é a efetividade da gestão pública no desenvolvimento e planejamento da atividade. Os meios e ações para chegar nesse objetivo podem ser expressos por meio de algumas atitudes do poder público como a contratação de turismólogos concursados, destinação de recursos para o órgão de turismo e interesse do chefe do executivo pelo desenvolvimento da atividade, além de participação dos empresários do ramo e inovação dos produtos turísticos. Como resultado dessas ações Gomes e Gândara (2014) colocam a possibilidade de observar maior qualidade nos atrativos, envolvimento da comunidade, planejamento, elevação no número de turistas, exploração de novos segmentos, investimento privado e preocupação com os efeitos do turismo. Dessa forma, a metodologia do marco lógico, enquanto uma ferramenta analítica e de gestão permite obter um plano de trabalho concreto e logicamente verificado (LEI, SIROTINA E BOBROV, 2013).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa se caracteriza como exploratória, já que analisa os fatores envolvidos com o desenvolvimento do turismo no município de Palmas para propor a aplicação de uma metodologia ainda não adotada no município e pouco utilizada no planejamento do turismo. Para tanto tem como base documentos, bibliografias e entrevistas membros do setor público e do setor privado.

A coleta de dados do estudo de campo ocorreu por meio de questionários semiestruturados. Esse instrumento, segundo Gil (2002), se trata de um guia com pontos de interesse para o entrevistador explorar além de proporcionar flexibilidade e oportunidade do pesquisador esclarecer pontos específicos a fim de obter informações com grande qualidade. No caso do presente trabalho permitiu coletar informações importantes com os envolvidos com o turismo no município de Palmas.

A amostra foi composta por quatro categorias: a) Setor público: Prefeitura, Câmara, Instituição de Ensino e Gestores de atrativo; b) população local; c) turistas; d) iniciativa privada relacionada ao turismo. Com esse primeiro universo pré-estabelecido, passou-se à amostragem bola de neve, o qual Baldin e Munhoz (2011) esclarecem ser uma técnica na qual os primeiros selecionados irão indicar novos participantes que tenham conhecimento no objeto da pesquisa, até atingir o objetivo da pesquisa. O objetivo foi manter contato com o maior número possível de pessoas envolvidas ou interessadas no desenvolvimento turístico do município de Palmas, PR.

Para ouvir os anseios da população, foi feita uma amostragem por conveniência com o intuito de ouvir principalmente as pessoas que moram no entorno dos atrativos e têm ou terão sua vida afetada pelos efeitos do turismo. Da mesma forma foram ouvidos turistas que estavam visitando o município nos dias da coleta de dados para saber a sua satisfação com os serviços prestados.

O questionário foi elaborado a partir dos indicadores definidos por Gomes e Gândara (2014) e no planejamento turístico focado na sustentabilidade, sendo o roteiro organizado em cinco partes: (a) caracterização do entrevistado e sua visão sobre os demais grupos; (b) qualidade dos atrativos, serviços e capacitação; (c) competências e ações do poder público; (d) efeitos do atual estágio do turismo; e

(e) questões abertas com o objetivo de coletar informações qualitativas relacionadas aos possíveis campos do planejamento turístico.

Assim, ao todo foram aplicados quarenta e seis questionários com agentes interessados no desenvolvimento do turismo. Os dados coletados foram analisados utilizando estatística descritiva e fundamentaram a seção seguinte que aborda os resultados da pesquisa e a proposta de metodologia do marco lógico para o turismo.

4 RESULTADOS

4.1 Caracterização do objeto de estudo

Palmas é um município com população de 42.888 habitantes, segundo o IBGE (BRASIL, 2010), localizado no centro-sul do estado do Paraná, distante 361 quilômetros da capital e próximo à BR-153, importante rodovia que liga o centro ao sul do Brasil. Utilizando com referência o TripAdvisor (2018), um dos maiores portais online, de abrangência global, com informações turísticas, o município possui como principais atrativos o Parque Eólico, a Catedral do Senhor Bom Jesus, o Museu Histórico Municipal e o Parque da Gruta. Ainda de acordo com o portal, Palmas possui oito meios de hospedagem e cerca de cento e oito restaurantes.

Outra característica que se destaca no município é a relevância na produção de maçã. Segundo o IPARDES (PARANÁ, 2016), a produção rende mais de oito toneladas anuais da fruta, o que a coloca entre os principais fornecedores do estado e do país. O município conta do clima frio e temperaturas abaixo de zero no inverno, inclusive com ocorrências de neve. Além disso, a presença de aldeia de índios kaingangs e comunidades quilombolas trazem a possibilidade para o desenvolvimento do turismo de base comunitária.

No Mapa do Turismo Brasileiro, elaborado pelo Ministério do Turismo (BRASIL, 2020), o município de Palmas é classificado na categoria D, numa escala de cinco categorias que vai de "A" à "E". A classificação leva em conta parâmetros de desempenho econômico do turismo, tais como: a quantidade de estabelecimentos de hospedagem; o número de empregos em estabelecimentos de hospedagem; o volume de visitantes domésticos e internacionais; sendo "A" aqueles municípios cujo desempenho econômico do turismo é alto e "E" aqueles em que o desempenho econômico do setor é baixo. Já em relação ao mapa da regionalização do estado do Paraná, o qual possui 14 regiões turísticas com instâncias de governanças institucionalizadas, Palmas está presente na instância "Vales do Iguaçu", cujo o município sede é Francisco Beltrão.

No que se refere a formalização da iniciativa privada no âmbito do CADASTUR, sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam na cadeia produtiva do turismo executado pelo Ministério do Turismo (MTur), observa-se a baixa adesão local. Entre as categorias que necessitam de cadastro obrigatório, apenas duas agências de turismo e três transportadoras turísticas estão cadastradas; os meios de hospedagem e organizadora de eventos no município não possuem cadastro. Já entre as categorias opcionais, nenhuma empresa de Palmas possui cadastro.

Sobre a organização pública do turismo no município, de acordo com o portal da Prefeitura Municipal de Palmas (2020), o órgão municipal de turismo em Palmas é denominado Departamento de Turismo. As leis municipais nº 1464/2002 e nº 1465/2002 instituíram o COMTUR e o FUMTUR, respectivamente, em Palmas, porém não existem informações sobre a implementação e o funcionamento do fundo e da instância de governança municipal. A política municipal de turismo está expressa no Plano Diretor da Cidade e tem como diretrizes, dentre outras: a ampliação da participação do município no turismo brasileiro; a sistematização de informações para o desenvolvimento do turismo no município; e a consolidação da política municipal de turismo, por meio do Conselho Municipal de Turismo (PALMAS, 2018a).

Com isso, esse trabalho teve como objetivo utilizar os conhecimentos teóricos acerca da atuação do setor público no turismo e da metodologia do marco lógico na realidade do município de Palmas, localizado no sul do Paraná, para aplicá-los na prática e assim estabelecer em que ponto encontra-se o desenvolvimento turístico local e quais ações podem ser tomadas pelo poder executivo para um melhor desenvolvimento do turismo no município, levando em conta os interesses de os atores envolvidos.

4.2 Identificação do problema e alternativas de solução no município de Palmas

A análise dos resultados apresentará os dados da pesquisa de campo realizada em Palmas/PR, os quais abordam a identificação do problema e alternativas de solução no município tendo em vista ser essa a primeira etapa da Metodologia do Marco Lógico.

A partir da coleta de dados foram identificados os problemas, causas e soluções dos respectivos problemas, além de sugestões de ações de melhoria do ambiente para empresários e Prefeitura. Conforme apresentado nos quadros a seguir, os dados da pesquisa foram agrupados em três problemas centrais: (i) pouca promoção do destino; (ii) baixa efetividade do órgão municipal de turismo; e (iii) pouca utilização do potencial. Para cada um são expostas as respostas mais citadas sobre causas e soluções de tais problemas.

Quadro 1 - Causa e soluções da pouca promoção do destino

POUCA PROMOÇÃO DO DESTINO	
Causas	Soluções
Pouca organização dos interessados Pouco interesse da Prefeitura Prefeitura tem outras prioridades Falta um responsável pelo turismo capacitado na Prefeitura.	Mais interação entre empresários e prefeitura Utilização do potencial do turismo cervejeiro Utilização do potencial do turismo religioso Promover o destino Criar Secretaria de Turismo Criar Plano de Turismo

Fonte: Os autores (2021).

As causas relacionadas a “pouca promoção do destino”, referem-se, segundo os entrevistados, ao pouco interesse da prefeitura em incentivar e organizar o turismo. Do ponto de vista do setor público tal aspecto é reforçado tanto pelo apontamento sobre a falta de um responsável exclusivamente para a pasta assim como pela falta de recursos disponíveis. No que se refere ao setor privado, a falta de organização dos empresários é apontada como causa, pelos participantes. As

possíveis soluções apontadas estão na melhoria na relação entre a prefeitura e empresários, por meio do funcionamento permanente de um COMTUR. E a criação de uma secretaria específica para o turismo, tendo como ferramenta de gestão o plano de turismo, a ser elaborado neste contexto.

No que se refere ao problema da baixa efetividade do órgão de turismo, as respostas para causas e soluções são as seguintes:

Quadro 2 - Causas e soluções da baixa efetividade do órgão de turismo

BAIXA EFETIVIDADE DO ÓRGÃO DE TURISMO	
Causas	Soluções
Falta interesse em nível estadual Pouco interesse da Prefeitura Falta consciência sobre os benefícios do turismo Faltam pessoas capacitadas na Prefeitura Faltam recursos para o município	Cobrança da população Funcionamento do COMTUR Contratar profissionais capacitados na Prefeitura Capacitar os servidores Criar Secretaria de Turismo Envolver demais órgãos da Prefeitura Destinação de mais recursos ao turismo

Fonte: Os autores (2021)

De acordo com os entrevistados, a falta de interesse do governo do estado e até mesmo da Prefeitura são causas importantes da baixa efetividade do órgão municipal de turismo em Palmas. A falta de interesse leva à falta de recursos destinados ao turismo e também à priorização de contratação de servidores públicos envolvidos capacitados para trabalhar com o turismo. Como soluções os entrevistados opinam que a população deveria cobrar mais ações e destinação de recursos da prefeitura e do governo do estado para o turismo. Assim como na questão anterior, consideram importante maior interação do poder público com os empresários e criação da secretaria de turismo com servidores capacitados, além de maior interação com outros setores da prefeitura.

As causas e soluções do problema da pouca utilização do potencial estão descritas no Quadro 3:

Quadro 3- Causas e soluções da pouca utilização do potencial

POUCA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS TURÍSTICOS	
Causas	Soluções
Pouca organização dos interessados Falta consciência sobre os benefícios do turismo Baixo investimento da Prefeitura no turismo Falta consciência do potencial turístico Falta um responsável pelo turismo capacitado na Prefeitura	Solicitar melhoria da rodovia ao DER Funcionamento do COMTUR Capacitar os servidores Destinação de mais recursos ao turismo; Incentivos fiscais

Fonte: Os autores (2021).

A pouca utilização dos recursos se dá devido à pouca organização dos principais interessados no desenvolvimento turístico, que na opinião dos entrevistados são a prefeitura e os empresários. Além da baixa organização dos empresários e até mesmo de um COMTUR, os entrevistados dizem que os empresários e a prefeitura demonstram ter baixo conhecimento adequado sobre o potencial turístico de Palmas e os benefícios econômicos que a atividade pode trazer para o município. Além disso, mais uma vez foi citada a falta de servidores capacitados na pasta de turismo. Os atores entendem que uma melhoria na

rodovia BR 280 poderia beneficiar a chegada de turistas em Palmas, além do melhor funcionamento do COMTUR, da capacitação dos servidores relacionados com o turismo e também da destinação de mais recursos públicos para a infraestrutura local e de incentivos fiscais para os empresários investirem com mais segurança e facilidade.

A partir dos problemas, suas causas e possíveis trazidos nessa seção, a seguir será apresentada a aplicação da metodologia do marco lógico ao planejamento do turismo por meio do estudo em Palmas, PR.

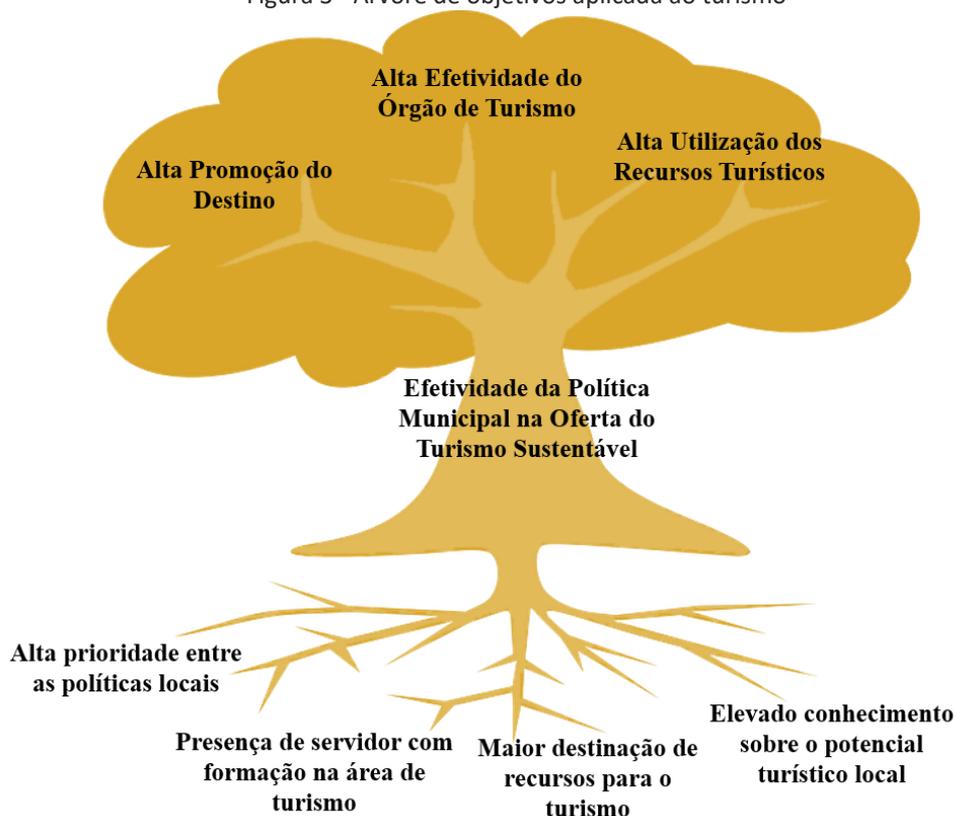
4.3 Proposta de aplicação da Metodologia do Marco Lógico ao turismo em Palmas

Conforme as proposições da Metodologia do Marco Lógico, o próximo passo é a construção da árvore de problemas. Para tanto, inicialmente é selecionado um problema central e são analisadas as suas causas e consequências, todas expressadas em forma negativa. Como principal problema foi identificado a pouca utilização dos recursos disponíveis, pois os entrevistados acreditam que Palmas possui inúmeros fatores capazes de atrair turistas. As causas desse problema são a falta de atenção da prefeitura para com o desenvolvimento do turismo e a baixa efetividade do órgão municipal de turismo. A falta de efetividade do poder público somada à pouca promoção do destino, pouca interação dos empresários com a prefeitura e a baixa consciência dos benefícios que o turismo pode trazer ao município são as principais causas de Palmas não utilizar plenamente seu potencial.

O problema central e suas causas geram consequências como a pouca atração de turistas, pouca movimentação econômica, pouca geração de empregos, pouco investimento por parte das empresas e poucos recursos captados para investimento público. Sendo assim pode-se afirmar que Palmas está deixando de aproveitar o turismo como uma ferramenta importante para o desenvolvimento socioeconômico local.

A partir da análise da árvore de problemas, foi criada a árvore de objetivos, demonstrada a seguir:

Figura 3 - Árvore de objetivos aplicada ao turismo



Fonte: Os autores (2021)

Na Figura 3 tem-se que o principal objetivo proposto para o município de Palmas é a efetividade da política municipal na oferta de um turismo sustentável. Esse objetivo é alcançado pelos meios que estão nas raízes da árvore de objetivos: alta prioridade para o turismo entre as políticas locais, presença de servidor com formação na área de turismo, maior destinação de recursos para o turismo, e elevado conhecimento sobre o potencial turístico local. A partir desses meios são alcançados os fins: alta efetividade do órgão de turismo, alta promoção do destino, alta utilização dos recursos turísticos.

Após a realização da árvore de objetivos utilizando os dados coletados em Palmas ela embasou a elaboração da matriz do marco lógico aplicada ao turismo, exposta no Quadro 4.

Quadro 4 – Matriz do Marco Lógico aplicada ao turismo

Objetivos	Indicadores	Meios de Verificação	Suposições
<p>Fim</p> <p>Alta promoção do destino</p> <p>Alta efetividade do órgão de turismo</p> <p>Alta utilização dos recursos turísticos</p>	<p>Número de turistas que visitam o município.</p> <p>Número de seguidores nas redes sociais do órgão de turismo.</p> <p>Número de participações em feiras e eventos.</p> <p>Número de novos segmentos trabalhados pelo município</p> <p>Número de roteiros turísticos integrados com a região.</p>	<p>Pesquisa de demanda.</p> <p>Coleta de dados nas redes sociais sobre os seguidores</p> <p>Solicitação de informação para o órgão municipal sobre: participação em feiras e eventos; segmentos trabalhados no município; roteiros integrados com a região.</p>	<p>Subjetividade de cada indivíduo ao avaliar.</p> <p>Dependência de outros órgãos da prefeitura.</p> <p>Limitação de recursos financeiros da prefeitura municipal.</p> <p>Concorrência com outras demandas urgentes do município.</p> <p>Interesse dos moradores, empresários e seus representantes em participarem.</p> <p>Concorrência com outros destinos turísticos.</p>
<p>Propósito</p> <p>Efetividade da Política Municipal na Oferta do Turismo Sustentável</p>	<p>Categoria do município no Mapa do Turismo do Ministério do Turismo</p> <p>Número de práticas relacionadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no turismo</p>	<p>Informação disponibilizada pelo Ministério do Turismo.</p> <p>Pesquisa anual junto ao órgão de turismo para identificar as práticas adotadas que se relacionam aos ODS no turismo.</p>	<p>Interesse de empresários turismo em investirem.</p> <p>Disputadas político-partidárias entre o chefe do executivo e o poder legislativo.</p> <p>Variações na economia ou no clima.</p> <p>Interesse do turista ao realizar escolhas.</p>
<p>Componentes</p> <p>Alta prioridade do turismo entre as políticas locais.</p> <p>Presença de servidores com formação na área de turismo.</p> <p>Maior destinação de recursos para o turismo.</p> <p>Elevado conhecimento sobre o potencial turístico local.</p>	<p>Montante do orçamento municipal destinado ao órgão de turismo.</p> <p>Número de reuniões do conselho municipal de turismo</p> <p>Número de vezes que o chefe do executivo esteve nas reuniões do conselho de turismo.</p> <p>Número de vagas de concurso para o cargo de turismólogo.</p> <p>Número de vagas de estagiários de turismo e áreas afins para o órgão de turismo.</p> <p>Número de ações previstas no plano de turismo e realizadas.</p>	<p>Solicitação de informação para o órgão municipal sobre: orçamento anual, cargos e formação do servidores, vagas e formação dos estagiários, ações previstas no plano e realizadas, periodicidade de atualização do inventário, número de reuniões do conselho.</p> <p>número palestras e visitas sobre turismo nas escolas.</p> <p>número de visitas à região com empresários interessados no turismo.</p>	

	<p>Número de palestras sobre turismo nas escolas do ensino fundamental e médio.</p> <p>Número de visitas aos atrativos da região com os empresários interessados em investir em turismo.</p>		
<p>Atividades</p> <p>Atuação do responsável pela pasta do turismo junto ao chefe do executivo e vereadores para obter aumento dos recursos para o turismo.</p> <p>Definição de calendário anual de reuniões do conselho municipal</p> <p>Realização de concurso para turismólogo.</p> <p>Contratação de estagiários de turismo e áreas afins.</p> <p>Monitoramento da implementação do plano municipal de turismo.</p> <p>Atualização periódica do inventário da oferta turística.</p> <p>Realização de palestras sobre turismo nas escolas bem como visitas dos alunos aos atrativos.</p> <p>Organização de visitas técnicas aos atrativos da região com empresários.</p>	<p>Insumos</p> <p>Realização de eventos com a presença do chefe do executivo, vereadores, o responsável pela pasta do turismo e empresários para a construção de uma interação de cooperação em relação ao turismo.</p> <p>Existência de uma secretaria executiva para o conselho municipal.</p> <p>Promulgação de lei que autorize a criação do cargo de turismólogo e a abertura de vaga de concurso.</p> <p>Portaria de nomeação dos responsáveis pelo monitoramento do plano municipal de turismo.</p> <p>Acordo com instituições de ensino superior para: a oferta de vagas de estágio.</p> <p>Dotação orçamentária para contratação de pesquisadores e auxiliares para a atualização do inventário.</p> <p>Interação com a secretaria de educação e os professores para a oferta de palestra sobre turismo nas escolas e visitas dos alunos aos atrativos.</p> <p>Interação com empresas e atrativos da região para a organização de visitas com empresários da região</p>	<p>Meios de Verificação</p> <p>Dados obtidos junto à chefia de gabinete do prefeito a respeito da agenda do mesmo.</p> <p>Dados obtidos junto ao regimento do conselho municipal de turismo.</p> <p>Dados obtidos junto portal da transparência municipal sobre a lei que criam cargos e autorizam concursos assim como a lei orçamentária.</p> <p>Dados obtidos junto ao órgão de turismo sobre as parcerias com instituições de ensino assim as atividades realizadas com os empresários e com a secretaria de educação.</p>	<p>Precondições</p> <p>Alteração da lei que trata dos cargos do órgão de turismo.</p> <p>Alteração do regimento do conselho.</p> <p>Promulgação da lei orçamentária anual.</p> <p>Anuência da secretaria de educação para a realização das atividades relacionadas ao turismo nas escolas.</p>

No Quadro acima, tem-se o detalhamento do planejamento do turismo o qual tem o seu Propósito alcançado a partir da realização do que foi estabelecido como Fim que possui vez depende da execução dos Componentes. Estes requerem o cumprimento das Atividades por meio da oferta dos Insumos e da concretização das Precondições. As etapas possuem Meio de Verificação que fornecem informações para a avaliações dos indicadores relativos ao Componentes, Fim e Propósito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema desse trabalho foi demonstrar a contribuição da metodologia do marco lógico para o planejamento do turismo a partir de uma proposta para Palmas, Paraná (PR). A partir da pesquisa é possível afirmar que Palmas possui infraestrutura para receber mais turistas do que recebe atualmente, com bons hotéis e restaurantes. Nesse contexto a Metodologia do Marco Lógico, pouco abordada no turismo, demonstrou agregar conhecimentos sobre o planejamento do turismo.

A Metodologia do Marco Lógico pode ser um instrumento para o planejamento turístico, tendo como premissa a participação dos atores interessados no projeto, aspecto e fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável. No caso aplicado percebeu-se que a participação de grupos de interesse permite uma visão abrangente do problema, chegando a soluções criativas e integradas que abrangem diversos pontos de vista. Entretanto, essa participação não garante que a execução da proposta alcance um desenvolvimento sustentável, tendo em vista que outras variáveis, como a alocação de recursos ou a mudança de governo, precisam ser consideradas.

Como limitações deste trabalho podem ser considerados o pouco tempo disponível para a pesquisa de campo. Nesse sentido, indica-se para futuros estudos a aplicação da Metodologia do Marco Lógico em outros municípios, apontando assim como aperfeiçoa-la para o planejamento do turismo, bem como a realização de grupos focais com a comunidade local. Assim, as investigações sobre a Metodologia do Marco Lógico criam condições para que os agentes públicos reduzem o imediatismo e o amadorismo na formulação e implementação das políticas públicas e passem a priorizar a atuação planejada e profissional nessa área de política pública, que nesses moldes tem potencial para a promoção do desenvolvimento local.

Logical Framework Methodology applied to tourism planning: a proposal from Palmas, Paraná

ABSTRACT

This article aimed to demonstrate the contribution of the logical framework methodology to tourism planning based on a proposal for Palmas, Paraná (PR). The methodology of the logical framework was approached as a tool for planning economic development and its application to tourism. The field research of an exploratory nature and with data collection in the city of Palmas, PR, allowed to know the reality of tourism in the city of the main problems, their causes, consequences and solutions and to demonstrate the applicability of the methodology of the logical framework to tourism. Based on the research, it is possible to affirm that the methodology of the logical framework, rarely discussed in tourism, adds knowledge about the activity's planning process. It was also noticed that it has practical implications, and can be applied in tourism planning projects, especially because they involve several agents and different aspirations, but also in other areas of public policy.

KEYWORDS: Planning; Tourism; Logical Framework Methodology; Public policy; Palms.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, M. A. & TASCHNER, G. (2012). Turismo e políticas públicas no Brasil. In: M.C. BENI, Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Editora Manole.

BALDIN, N. & MUNHOZ, E. M. B. (2011) Snowball: Uma técnica metodológica para pesquisas em educação ambiental comunitária. Anais Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação. ... (pp. 329-341). Curitiba: PUC. Recuperado em: 02 de maio de 2018, de <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf>.

BRASIL. Ministério do Turismo. Mapa do Turismo. Recuperado em 30 de maio de 2020 de <<http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado em 19 abril 2018 de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acesso:

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010). Panorama Palmas. Recuperado em: 19 de junho de 2018. De <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/palmas/panorama>>.

CÁRDENAS, M.J.L. & MURCIA, A.P. (2019). El marco lógico: ejemplo de uso en lineamientos para la planificación y la gestión turística municipal en Soacha (Colombia). Revista Espacios, 40(1), 20-34.

CASTREJÓN, Y.D.P., SERRANO-BARQUÍN, R.D.C., CEDILLO, J.G.G, JIMÉNEZ, G.C. & CISNEROS, H.F. (2014). Modelo Teórico-Metodológico para el estudio del turismo armónico y el desarrollo local. Investigaciones Turísticas, 7, 23-46.

CONCEIÇÃO, R. J. & NUÑEZ, B. E. C. (2012) Análise do desenvolvimento sustentável na região metropolitana de Curitiba: uma aplicação do método de Marco Lógico. Recuperado em: 30 de abril de 2018 de <http://www.ecopar.ufpr.br/artigos/a_085.pdf>.

DREDGE, D. & JENKINS, J. (2007). Tourism Planning and Policy. Queensland: John Wiley and Sons.

GIL, A. C. (2002). Como Elaborar Projetos De Pesquisa. São Paulo: Atlas.

GOMES, B. M. A. & GANDARA, J. M. (2014). Metodologia do Marco Lógico Aplicada ao Turismo. In T. C. Pimentel, M.L. Emmendoerfer & E. L. Tomazzoni, (orgs.). Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações. Caxias do Sul (RS): EDUCS.

GOMES, B. M. A. (2018). Políticas públicas de turismo e os empresários. São Paulo: All Print.

HALL, C. M. (2018). Tourism planning: policies, processes and relationships. (2a ed) New York: Pearson/Prentice Hall.

HAUGHTON, G. & HUNTER, C. (1994). Sustainable Cities, Regional Policy and Development. London: Jessica Kingsley Publishers.

LEI, S., SIROTINA, O., & BOBROV, L. (2013). Problems of medical and recreational tourism development: Logical Framework Approach. In: Filipovic, D. & Urnaut, A.G. Economic and Social Development: 2nd International Scientific Conference, Book of Proceedings, Paris.

KRIPPENDORF, J. (2001). Sociologia do Turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph.

NASCIMENTO, R. C. (2012) Reflexões sobre planejamento turístico regional do limite do Sistur. In: M.C. BENI. Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Editora Manole.

ORTEGON, E., PACHECO, J. F. & PRIETO, A. (2005) Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

PALMAS. Prefeitura Municipal (2018). Parecer do Simepar confirma Palmas como a mais fria do Paraná. Recuperado em 14 de novembro de 2021 de: <<https://pmp.pr.gov.br/website/views/blogDetalhes.php?id=6576>>.

PALMAS (2018a). Lei nº 1793 de 14 de maio de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor para fins urbanos no Município de Palmas e dá outras providências. Câmara Municipal de Palmas, Recuperado em: 16 de junho de 2020 de: <http://www.camarapalmas.pr.gov.br/arquivo_usu/documentos/alterados/sgsities-huner-20180514-155824.pdf>.

PALMAS. Prefeitura Municipal (2020). Departamento de Turismo. Recuperado em: 16 de junho de 2020 de: < <https://pmp.pr.gov.br/website/depTurismo.php>>.

PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) (2016). Base de Dados do Estado –BDEWeb. Recuperado em: 19 de junho 2018 de <<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>>.

PEREIRA, E. C., CONCEIÇÃO, R. J. & NUNEZ, B.E. C. (2009). A metodologia do marco lógico e a gestão da informação: um estudo de caso para Tunas, PR. *Transinformação*, 21(1) 63-75.

TRIPADVISOR (2018). Palmas/PR. Recuperado em: 19 de junho de 2018 de: <https://www.tripadvisor.com.br/Tourismg1813858-Palmas_State_of_Parana-Vacations.html>.

Recebido: 23 set. 2021.

Aprovado: 02 dez. 2021.

DOI: 10.3895/rbpd.v11n1.13636

Como citar: MULLER, G.; GOMES, B. M. A.; FARIA, A. C. V. Metodologia do Marco Lógico aplicada ao planejamento do turismo: uma proposta a partir de Palmas, Paraná. *R. bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 11, n. 01, p. 216-235, jan./abr. 2022. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Bruno Martins Augusto Gomes

Rua XV de Novembro, 1299 - Centro, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

