UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO
MESTRADO EM TURISMO

ANA CATARINA ALVES COUTINHO

POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA ASSOCIADAS AO TURISMO NO RIO GRANDE DO NORTE

NATAL/RN
2015

ANA CATARINA ALVES COUTINHO

POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA ASSOCIADAS AO TURISMO NO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Turismo na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Turismo, na área de Turismo e Desenvolvimento regional.
Orientador: Prof. Dr. Francisco Fransualdo de Azevedo.

NATAL/RN
2015

Catalogação da Publicação na Fonte
Biblioteca Central Zila Mamede – Setor de Informação e Referência

Coutinho, Ana Catarina Alves.
Políticas públicas, desenvolvimento local e participação social nas instâncias de governança associadas ao turismo no Rio Grande do Norte / Ana Catarina Alves Coutinho. – Natal, RN, 2015.
200 f.

Orientador: Francisco Fransualdo de Azevedo.

Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Turismo.

.

1. Turismo – Dissertação. 2. Política Pública de Turismo - Dissertação. 3. Conselho Estadual de Turismo - Dissertação. 4. Participação social - Dissertação. 5. Programa de Regionalização do Turismo - Dissertação. I. Azevedo, Francisco Fransualdo de. II. Título.

RN/UF/BCZM CDU 338.48 (813.2)

ANA CATARINA ALVES COUTINHO

POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA ASSOCIADAS AO TURISMO NO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Turismo na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Turismo, na área de turismo e desenvolvimento regional.
Orientador: Prof. Dr. Francisco Fransualdo de Azevedo.

Aprovado em 24 de Abril de 2015

BANCA EXAMINADORA

_____
Francisco Fransualdo de Azevedo, Dr.
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Orientador

_____
Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega, Dr.
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Examinador

_____
Marcia da Silva, Dra.
Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO
Examinador

NATAL/RN
2015

Dedico este trabalho aos meus pais, Maria Do Céu Alves e Wellington Coutinho (in memoriam), por sempre motivarem a educação na minha vida.

AGRADECIMENTOS

O momento dos agradecimentos sempre é ancorado de muitas emoções e alegrias. Uma parte muito prazerosa de digitar, que nos faz mergulhar no profundo sentimento de gratidão a milhares de pessoas que cruzam os nossos caminhos todos os dias e nos marcam eternamente. Tentarei, pois aqui, nomear algumas dessas pessoas, embora acredite que as folhas e as palavras que as utilizarei, não sejam suficientes.

Ao professor orientador, Francisco Fransualdo de Azevedo por sempre acreditar no meu potencial, sendo o grande motivador para a concretização desta nova etapa. Sou muito grata pela paciência, disponibilidade e empenho nesta pesquisa, sobretudo por instigar os passos do conhecimento científico que é árduo, mas, acima de tudo, prazeroso.

Ao meu sol mais irradiante, Maria Do Céu Alves, minha pãe, uma mistura de Pai com Mãe, como costumo dizer. É o maior exemplo de amor e dedicação.

A Igor, pela tamanha compreensão, apoio e amor. Um companheiro de todas as horas, sempre apoiando nos momentos mais difíceis.

Ao meu tio Aldo, por não medir esforços sempre me ajudando de diversas formas, para a concretização de mais um sonho. Saiba que os sinos da Basílica da Sagrada Família às 18horas, me faziam refletir a gratidão que tenho por você e nossa família.

Aos professores avaliadores, Wilker Nóbrega, Silvio Figueiredo e Márcia da Silva, que aceitaram ler e contribuir com este trabalho, fazendo reflexões e questionamentos de grande consequência para a construção deste trabalho. Essas ponderações foram responsáveis pelas minhas inquietações.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que oportunizou cursar o mestrado, disponibilizando uma bolsa de pesquisa, além de fazer compreender o real sentindo da pesquisa científica.

Maria Angels Alió, por me receber em uma *instancia de investigación* em Barcelona, disponibilizando material e tempo para as nossas longas discussões muito frutíferas e

construtivas para a pesquisa. Ao Professor Horacio Capel, por haver me acolhido em sua sala de estudos, oportunizando a participação e vivência de momentos enriquecedores para minha vida profissional.

Aos professores do PPGTUR - cada um com o seu jeito peculiar trouxeram importantes contribuições, tanto para minha vida pessoal, como profissional. À secretária do PPGTUR, Juliane, por me ajudar em todos os trâmites burocráticos, sempre disponível para esclarecer as inúmeras dúvidas que sempre ocorrem em um trabalho dessa natureza.

Ao professor Wilker Nóbrega, por haver me aceitado como estagiária docente em sua disciplina, e por ser meu co-orientador, mesmo que, em um período curto, entendendo as minhas limitações e contribuindo com este processo de construção.

Aos integrantes do Conselho Estadual de Turismo (Conetur), que sempre me receberam da melhor forma, disponibilizando tempo e paciência para responder aos anseios e ás inquietações desta pesquisa, em especial, àqueles que não mediram esforços fornecendo informações e documentos relevantes.

Aos colegas de mestrado, em especial a Guta e Fabíola, que oportunizaram dividir os momentos de angústia e solidão nas madrugadas de estudo.

Aos grandes colaboradores desta pesquisa, Cristiane Soares, Rhaul Phillipe, Shirley, Magda e Igor, que aos quarenta e cinco minutos do segundo tempo, aceitaram ler e contribuir com a construção deste trabalho, seja no seu conteúdo, formatação ou correções. Vocês avaliaram muito mais que o trabalho, avaliaram o resultado de dois anos de esforço e dedicação.

Enfim, a todos aqueles que de forma direta ou indireta me ajudaram nesse processo de grande enriquecimento. Fica a certeza de que muitos dos momentos abdicados para estar entre vocês e as longas madrugadas de estudo valeram a pena. É certo que a caminhada não finaliza, mas se inicia com uma nova etapa visando galgar novos voos.

Tanto o poder absoluto quanto a falta de poder podem levar à corrupção, pois as duas coisas incutem um senso de irresponsabilidade.

Putnam, 2006.

RESUMO

Na dinâmica contemporânea, observa-se uma mudança na estrutura institucional do Estado, culminando em diversas políticas para o setor turístico que promovem um novo formato de gestão. Assim, o macroprograma de Regionalização do Turismo (PRT), considerado um programa significativo do Ministério do Turismo, surgiu como resposta a essa nova realidade, tendo, como estratégia, um trabalho conjunto de estruturação e promoção voltado à descentralização das ações, valorizando a participação dos residentes na busca do permanente diálogo entre pares e revalorização dos lugares e territórios, pautado no processo de regionalização. Com base nesse viés, este trabalho tem como objetivo analisar o papel do Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte, no que concerne ao planejamento turístico, buscando entendê-lo e desvendá-lo enquanto instância de governança, por meio das intervenções do Programa de Regionalização do Turismo, tendo em vista o contexto de participação dos seus atores e agentes. Para fins deste estudo delimita-se, como recorte temporal, o período de 2007 a 2014, por entender que nessa época houve maior adesão de membros no conselho, bem como diferentes tipos de representação de setores da sociedade civil, como resultado de uma política pública de turismo, baseada em princípios de inovação e participação. Em relação ao problema de pesquisa, este estudo conceitua-se como qualitativo, e o método escolhido é o dialético materialista. Ainda sobre as opções metodológicas, utiliza-se a Análise de Conteúdo. Os resultados evidenciam que a institucionalização da instância de governança como o Conetur não contribui, de forma ideal, no processo de planejamento e gestão da atividade turística participativa e integrada, voltada para um direcionamento justo da sua produção espacial. A pesquisa indica que existem debates, discussões e direcionamentos (ainda que de forma pontual e segmentada), mas não reverbera em efeitos práticos, por atuar em uma conjuntura que é estrategicamente concebido pelo jogo de poder político e econômico, configurando a atuação dos atores hegemônicos, que utiliza desta arena para incutir desejos e vontades pessoais, que são decididos à revelia do conselho.

Palavras-chave: Turismo. Política Pública de Turismo. Conselho Estadual de Turismo. Participação social. Programa de Regionalização do Turismo.

ABSTRACT

In contemporary dynamics, a change is observed in the institutional structure of the state, culminating in several policies for the tourist sector which promote a new management format. The from this view, the Tourism Regionalization Macro Program (TRP), considered a significant program to Ministry of Tourism, arose as an answer to this new reality, having as strategy a joint working of structuring and promotion turned at decentralization of actions, valuing the residents participation in the search of the permanent dialogue between peers and revaluation of places and territories, based in the regionalization process. Based on this bias, this study aims to examine the role of the Tourism State Council of Rio Grande do Norte, with regard to the tourism planning, trying to understand it and solve it as governance Instance, through the Tourism Regionalization Program interventions, given the participation context of its actors and agents. For purposes of this study is delimited as time frame the year 2007 at 2014, understanding that it was this time, there was greater council members accession, as well as different types of sectors representation of civil society, as a result of a tourism public policy based on principles of innovation and participation. In relation to the research problem, this study is conceptualized as a qualitative and the chosen method is the materialist dialectic. Still on the methodological options, utilize the Content Analysis. The results show that the institutionalization of governance instance as the Conetur does not contributes, ideally, in the planning and management process of participatory and integrated tourist activity, facing a fair direction of your space production. The research indicates that there are debates, discussions and guidelines (still in a timely and targeted form), but not reverberates practical effects, by act in a conjuncture that Is strategically designed for political and economic power game, setting the hegemonic actors performance, which uses this arena to instill personal desires and wishes, that are decided in absentia to the council.

Keywords: Tourism. Tourism Public Policy. Tourism State Council. Social participation. Turismo Regionalization Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. XLIII Reunião Ordinária do Conetur, Centro de Convenções, Natal/RN. 13
Figura 2. Visual do local de realização das reuniões. Centro de Convenções, Natal/RN. 29
Figura 3. Características do processo de desenvolvimento turístico no Rio Grande do Norte 37
Figura 4. Gestão descentralizada do turismo 40
Figura 5. Polos turísticos do Rio Grande do Norte 42
Figura 6. Ideias centrais referentes à percepção de lacunas, dificuldades e possibilidades relacionadas à mobilização e participação da sociedade natalense na práxis do desenvolvimento do turismo, sob a ótica das lideranças sociais de Natal/RN 70
Figura 7. Entrevista com o Secretário Municipal de Turismo. Natal/RN. 73
Figura 8. Hexágono do desenvolvimento 90
Figura 9. Hexágono do Conetur 101
Figura 10. Três modelos de participação social nas decisões públicas. 104
Figura 11. Unidades de Conservação Estaduais do Rio Grande do Norte 111
Figura 12. O campo e seus encantos. Pesquisa de Campo. Jucurutu/RN 131

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1. Frequência das reuniões do Conetur 75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Teses e dissertação de estudos correlatos. 19

Quadro 2. Representantes do Conetur. 21

Quadro 3. Profissional do Conselho Estadual de Turismo. 23

Quadro 4. Quadro metodológico 24

Quadro 5. Códigos para a análise dos resultados 25

Quadro 6. Categorias de análise para os documentos. 27

Quadro 7. Níveis de relação de uma rede 53

Quadro 8. Principais relatos dos representantes do setor público que evidenciam o nível de relação da rede. 55

Quadro 9. Principais relatos dos representantes do setor privado que evidenciam o nível de relação na rede. 57

Quadro 10. Principais relatos dos representantes do terceiro setor que evidenciam o nível de relação da rede. 59

Quadro 11. Comissões técnicas do Conetur 76

Quadro 12. Correlações entre as determinações do Regimento Interno do Conetur e sua operacionalização 79

Quadro 13. Temas de discussão no Conetur 83

Quadro 14. Correlação entre fatores para explicar a oscilação da frequência das reuniões do Conetur 94

Quadro 15. Trechos da Constituição Federal Brasileira de 1988 correlato ao contexto da participação social. 108

Quadro 16. Trechos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) correlacionadas ao contexto da participação social. 112

Quadro 17. Trechos da Lei Geral do Turismo nº 11.771, que são correlatos a questão da participação social. 114

Quadro 18. Trechos da Lei Estadual de Turismo do RN que são correlatos a questão da participação social nas decisões públicas. 117

Quadro 19. Sistematização das principais deliberações fruto das discussões do Conetur entre 2007 a 2014 121

Quadro 20. Conjunto de sugestões no que refere a reforma da política democrática 136

Quadro 21. Conjunto de sugestões no que tange aos aspectos relacionados ao reforço da autoestima societária. 138

LISTA DE SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
AGN	Agência de Fomento do Rio Grande do Norte
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ABRAJET	Associação Brasileira de Jornalista de Turismo
ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABIH	Associação Brasileira de Indústrias e Hotéis
ABEOC	Associação Brasileira de Empresas de Eventos
ASHTEP	Associação dos Hoteleiros de Tiba do Sul e Pipa
AMANAUTICA	Associação Norte Riograndense das Empresas de Mergulho Autônomo e Turismo Náutico
BNB	Agência de financiamento do Banco do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CNT	Conselho Nacional de Turismo
Conetur	Conselho Estadual de Turismo
COOHTUR	Cooperativa de Desenvolvimento da Atividade Hoteleira e Turística
CIPTUR	Companhia Independente de Policiamento Turístico
CF/1988	Constituição Federal Brasileira
Embratur	Instituto Brasileiro de Turismo
Emprotur	Empresa Potiguar de Promoção Turística
FECOMERCIO	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do RN
FONATUR	Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
FUGENTUR	Fundo Geral do Turismo
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia

FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
Fundetur	Fundo Estadual de Turismo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Idema	Instituto de Defesa do Meio Ambiente do RN
LGT	Lei Geral do Turismo
MTur	Ministério do Turismo
ONG´s	Organização Não Governamental
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
PET	Plano Estadual de Turismo
Prodetur	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PDIT´s	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNPS	Plano Nacional de Participação Social
PD/VC	Parque da Dunas/ Via Costeira
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PNT	Plano Nacional de Turismo
RN	Rio Grande do Norte
SNPT	Secretaria Nacional de Programa do Desenvolvimento do Turismo
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças
Sebrae	Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SHBRS	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares
SINDBUGGY	Sindicato do Bugueiros Profissionais
SINGTUR	Sindicato dos Guias de Turismo
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 13

2 POLÍTICA PÚBLICA, TURISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA 29

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO RIO GRANDE DO NORTE E OS REBATIMENTOS NAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA 30

2.2 ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DOS MEMBROS DO CONETUR 52

2.3 TURISMO E DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DAS REDES SOCIAIS E PODER POLÍTICO 63

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS E A RELAÇÃO COM O CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO RIO GRANDE DO NORTE (CONETUR) 73

3.1. FORMATO DO CONETUR: UMA DISCUSSÃO EM TORNO DO SEU DESENHO INSTITUCIONAL E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO 74

3.2. DETERMINANTE DA VARIAÇÃO DO CONETUR: DESVENDANDO O CENÁRIO DA PARTICIPAÇÃO 89

3.3 POSSIBILIDADES E DIFICULDADES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS 102

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 131

REFERÊNCIAS 140

APENDICE 148

ANEXO 151

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Figura 1. XLIII Reunião Ordinária do Conetur, Centro de Convenções, Natal/RN.

Fonte: Maurício Cavalcanti (2012).

© Ana Catarina Alves Coutinho

O turismo há, pelo menos, três décadas tem sido alvo de interesses, não apenas do setor público, como também do privado devido a sua capacidade de modificar lugares, ultrapassando as barreiras econômicas. Por isso, observa-se o crescimento na elaboração de políticas públicas para o setor, bem como tem despertado a atenção da academia em analisar a implementação, eficácia e reflexos (COUTINHO, 2012; VIRGINIO, 2011; ALVES, 2010; FERREIRA, 2010).

Na dinâmica socioespacial contemporânea, constata-se uma mudança na estrutura institucional do Estado, culminando em diversas políticas para o setor turístico que promovem um novo formato de gestão. Com o crescente monopólio industrial e financeiro, que alterou o modo de acumulação capitalista, abrindo os mercados ao cenário externo, ocasionou, também, uma reorganização nas funções do poder administrativo local. Em contrapartida, existe um processo crescente de pressão e demanda social por parte da sociedade gerando opinião e expectativa. Não é de se estranhar, portanto, que essa situação contraditória com os grandes interesses econômicos esteja vivendo uma nova fase da história em que há uma oferta, por parte da administração, abrindo mais espaços para diálogo e participação (ALIÓ; JORI, 2011).

Neste sentido, o macroprograma de Regionalização do Turismo (PRT), considerado um programa significativo do Ministério do Turismo, surgiu como resposta a essa nova realidade, tendo, como estratégia, um trabalho conjunto de estruturação e promoção na tentativa de considerar as peculiaridades das localidades.

O cerne do programa está voltado à descentralização das ações, valorizando a participação dos residentes na busca do permanente diálogo entre pares e revalorização dos lugares e territórios, por meio do processo de regionalização. Para tanto, é condição *sine qua non* para que ocorra a descentralização que se consolide a atuação dos indivíduos e grupos locais, discutindo e propondo, se organizando e exercendo a cidadania, em prol da democracia.

Destarte, o programa propõe a institucionalização de instâncias de governança; em regiões onde já existe, aconselha-se o seu fortalecimento; onde não, sugere-se a sua criação. O Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (Conetur), foco de estudo do presente trabalho, surge, em 1989, de acordo com o Decreto Estadual nº 10.386, fruto das exigências da Constituição Brasileira de 1988 e reestruturado no ano de 2003, pelo Decreto nº 17.276, de 15 de dezembro de 2003, por essa política, pautada na regionalização do turismo.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Desse modo, as instâncias de governança são concebidas, como espaço onde devem ser discutidas e implementadas as ações de planejamento e gestão da atividade, por meio de diversos atores representativos, que tenham objetivos comuns, visando ao desenvolvimento. As instâncias de governança, nas suas mais diversas concepções - fórum, conselho, associação, comitê ou outro tipo de colegiado – também têm se tornado a tônica, na literatura acadêmica, enquanto espaços inovadores de formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, a cooperação entre os três setores, a saber: mercado, Estado e sociedade civil para atuarem, conjuntamente, no controle e gestão de determinada política, é algo novo.

Diversos estudos (PEREIRA, 2005; PUTNAM, 2006; FLEURY, 2002) têm apontado o formato institucional, influenciando a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos, como caminho para a constituição de uma boa governança, embora seja insuficiente para o seu sucesso. Azevedo; Anastasia (2002) entendem que as relações de governança, *accountability* e responsividade nas novas democracias, dependem do desenho institucional e sua relação com o seu meio, ou seja, com a sociedade.

Assim, o grande desafio para as novas democracias ou as já consolidadas é o aperfeiçoamento e aprofundamento das instituições democráticas que permitam, de fato, formas de participação política, com ampliação do direito de voz e controle político do poder (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

Neste contexto, este trabalho, propõe uma análise centrada em atores que promovam princípios de mudança no processo de planejamento e gestão das localidades. A governança, dessa forma, reúne determinantes para a compreensão de como se organizam os atores e sua conexão para cumprir a gestão integrada. Para tanto, levantam-se questões sobre a dinâmica de gestão que impacta na elaboração de novas políticas de turismo, isto é, como esses atores – em decorrência de uma política pública de turismo - se organizam de modo a influenciar outra política pública. Assim, não mais se questiona o direito de participar, porque isso já foi conquistado ao longo do tempo, mas de como essa participação está sendo efetivada dentro dessas instituições.

Para fins deste estudo delimita-se como recorte temporal o período de 2007 a 2014, por entender que foi, nessa época, especificamente no ano de 2006, a partir da institucionalização do primeiro Regimento Interno de criação, que houve maior adesão de membros no conselho, bem como diferentes tipos de representação de setores da sociedade civil, como resultado de uma política pública de turismo, baseada em princípios de inovação e

© Ana Catarina Alves Coutinho

participação. Convém ressaltar que a inexistência de registros e/ou disponibilização de dados do conselho em períodos anteriores pela secretaria responsável, contribuiu para a escolha desse recorte temporal. Referente ao recorte espacial, a pesquisa estuda o estado do RN por meio de seus atores e agentes integrantes do Conetur.

Desse modo, considerando o novo formato institucional que vem se desenhando no Estado por meio de diversas políticas, especificamente o PRT que cria ou fortalece espaços de planejamento e gestão da atividade turística de forma participativa, busca-se saber nesta pesquisa:

Como os atores e agentes que compõem o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte se articulam na busca pelo fomento ao turismo norteado pelos princípios do desenvolvimento local?

O interesse pelo tema surgiu de forma indireta no trabalho de conclusão do curso na graduação, quando, analisando a implementação de políticas federais de turismo no Rio Grande do Norte por meio de polos de turismo, notou-se a fragilidade dos atores e sujeitos que promovem o turismo nas localidades. A participação é trabalhada de forma incipiente e pontual; por conseguinte, a sua atuação é na defesa de interesses individuais em detrimento do pensamento enquanto um todo. Toda essa deficiência está associada, entre outros fatores, a baixa qualificação técnica da maioria dos gestores e técnicos que atuam na área (COUTINHO, 2011). Muitas práticas políticas provocaram questionamentos no sentido da condução do desenvolvimento das localidades, especificamente do Rio Grande do Norte, visando responder a diversas questões secundárias, dentre elas: como esse desenvolvimento poderia ser possível e como isto poderia se efetivar na prática? Os diálogos com o orientador a partir de indicação de leituras direcionadas bem como o período de intercâmbio realizado na Universidade de Barcelona (UB) por meio da orientação da professora Alió, foram cruciais nessa compreensão. Ainda no intercâmbio, foi possível aprofundar a literatura sobre participação social, vivenciando experiências práticas na localidade.

O estudo sobre governança permite compreender fenômenos complexos como o turismo, uma vez que possibilita uma gestão compartilhada e participativa, conhecendo, de perto, a realidade dos processos de gestão do turismo. Esse é o tipo ideal de desenvolvimento do turismo, que, conforme sua atividade, é demasiadamente complexa.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Importa destacar, ainda, que a atividade turística necessita de planejamento e de gestão eficiente; logo, as instâncias de governança se tornam fundamentais, uma vez que, por meio da interação de diversos setores e vozes no processo de implementação, gestão e controle, é possível tomar decisões, planejando o turismo de maneira articulada.

A literatura sobre participação social indica que quanto mais próximo as instituições e os cidadãos estiverem, maior será o potencial de efetividade das instituições participativas. O processo histórico pode ser um fator para medir a efetividade das instituições participativas, mas não o define. Desse modo, a governança baseada em redes sociais pode ser vista como uma possibilidade de restituir a legitimidade do sistema político, mediante a criação de canais de participação e parceria, além de ser capaz de transformar a sociedade atual, por meio desse novo modo de se fazer política pública, viabilizando uma equidade social.

Diversos entes podem participar elaborando políticas que beneficiem parte ou toda a sociedade, se engajando, se comprometendo, tendo como resultado políticas eficientes e eficazes. Essa, também, é uma das formas de garantir governabilidade em períodos de tensão política, desenhando um novo formato de democracia; por esse motivo, a participação social, nessas arenas políticas, deve ser motivada.

De forma prática, o conhecimento aqui produzido além de entender o atual cenário da recente relação entre participação social, Estado e elaboração de políticas públicas, fornece subsídios para novos horizontes de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que venha a melhorar os níveis de desempenho da atividade turística, no qual se faz pertinente a consolidação de uma gestão democrática.

Assim, com o objetivo de estudar a importância desse tema, realizou-se uma pesquisa de estudos correlatos. O trabalho de Wilker Nóbrega (2012) intitulado “Turismo e Políticas Públicas na Amazônia Brasileira: Instância de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do Pará”, defende a tese de que as instâncias de governabilidade, criadas para gerir o turismo de forma descentralizada e participativa, acabam por obedecer a uma lógica mercadológica, com um viés puramente economicista, pela criação de roteiros turísticos que atendam aos interesses individuais em detrimento do coletivo, impedindo a promoção do desenvolvimento turístico local. A isso, o autor denomina de autoritarismo tecnocrático em que as instâncias passam a ser espaços para, apenas, agregar preferências incutidas pelos representantes legais. Além disso, os sujeitos que compõem a

© Ana Catarina Alves Coutinho

instância não são estimulados a participar, devido a inúmeras tentativas de ações, desencadeadas ao longo do tempo que não lograram êxito.

Já o trabalho de Christiano Maranhão (2012) intitulado "Turismo, capital social e produção do espaço: uma leitura a partir do município de Natal/RN no período de 1980 a 2012" parte do entendimento de que o turismo tem significativo poder de transformação do espaço, mas que atua de forma excludente, com inexpressivos canais de participação social. O capital social natalense apresenta vários limites em relação à confiança, cooperação e participação social; por isso, ainda não contribui, de forma ideal, para o redirecionamento da produção espacial voltado para o desenvolvimento do turismo. Com isso, o poder hegemônico (Estado e mercado) ganha força para atuar.

Deve-se considerar o poder de articulação dos membros em uma instância imbuída de confiança, cooperação e colaboração (ROVERE, 1999; PUTNAM, 2006) visando alcançar os resultados desejados por esse núcleo representativo do setor turístico.

Intitulado "Análise da rede política do turismo brasileiro", o trabalho de Pâmela Brandão (2010) é bastante pertinente, já que corrobora a atuação/intervenção dos atores que compõem a Rede Política do Turismo Brasileiro, no caso específico o Conselho Nacional de Turismo (CNT) influenciando na elaboração do Plano Nacional de Turismo (PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010) e seus desdobramentos como programas, projetos e, até mesmo, na percepção de propostas que solucionassem os problemas. Com base no exposto, a autora destaca que a política de turismo brasileira é resultado da interação de uma rede complexa de atores, sendo, pois, essencial o estabelecimento de parcerias e trocas de informações.

Para a efetivação de uma política de turismo, é necessário contar com uma gama de relacionamentos, trocas e parcerias para atingir o resultado esperado. Seja ela uma troca por meio de canais institucionalizados como um conselho, ou pela ação do setor privado, ou, até mesmo, por um conjunto de atores e agentes.

Além desses trabalhos citados, que trazem importantes contribuições para o objeto de estudo desta dissertação, existem outros correlatos, ilustrados no Quadro 01. No entanto é oportuno destacar que a discussão de governança em turismo ainda é incipiente com um olhar crítico e profundo que considere as relações, processos e resultados sobre seus desdobramentos, e como essas relações podem influenciar as decisões. Somente no Brasil estima-se a existência de mais de 1.500 conselhos gestores de políticas públicas na área de turismo, mas as que pesquisas na área não têm acompanhado esse crescimento. Desse modo, acredita-se que este trabalho possa contribuir para entender a dinâmica, funcionamento e

© Ana Catarina Alves Coutinho

reflexos do Conetur, obtendo diferentes atores na sua constituição para o processo de planejamento e gestão da atividade turística no estado do RN, além de servir como instrumento para melhorias.

Quadro 1. Teses, dissertações, livros e artigos de estudos correlatos.

Nº	AUTOR	TÍTULO	INSTITUIÇÃO/ EDITORA	ANO
1	Brian Wampler	Expandindo *accountability* através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras	Vozes	2005
2	Cátia Lubambo	Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo	Vozes	2005
3	Leonardo Avritze	Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste	Projeto Democracia Participativa	2007
4	Maurício Alberto Pontalti	Governança e atividade turística sustentável: o projeto atrativo Cachoeira do Lael de São João D´Aliança-GO	UCB	2008
5	Leonardo Furtado da Silva	Governança e territorialidade no ecodesenvolvimento turístico regional: o caso da Oktoberfest Blumenau	URB	2009
6	Ana Jaimile da Cunha	Princípios da governança aplicados à gestão de destino turísticos: uma análise propositiva no Polo Costa das Dunas	UFRN	2010
7	Darlyne Fontes Virginio	Gestão pública do turismo: uma análise dos impactos da política Macro de Regionalização Turística no período 2004-2011 no estado do Rio Grande do Norte, Brasil	UFRN	2011
8	Lindjane Almeida, Alan Lacerda e Joana Moura	A anatomia da participação: os conselhos como arena decisória	Revista Plural	2011
9	Yvna Maria Cavalcanti Véras	Redes Interorganizacionais e Gestão do conhecimento: um estudo do grupo gestor do destino indutor Manaus.	UNIVALI	2012
10	Carla Almeida e Luciana Tatagiba	Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanço e perspectivas	Revista Serviço Social & Sociedade	2012

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Considerando a necessidade de análise de processos e ações das estratégias de desenvolvimento turístico local, aborda-se a perspectiva de redes, que permitem a construção de novas formas de coletivização e socialização, são compatíveis com a transformação da sociedade que vem sendo moldada nos últimos anos, constituindo, assim, o ideal de relações horizontais.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Com isso, o conceito de redes para estudar governança permite reconhecer a multiplicidade dos atores locais que são dependentes de ações conjuntas e cuja cooperação ajuda a reduzir as dúvidas, aumentar a eficiência nas ações políticas e enfrentar as pressões externas.

De acordo com o exposto, este trabalho tem como objetivo geral: analisar o papel do Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte, no que concerne ao planejamento turístico, buscando entendê-lo e desvendá-lo enquanto instância de governança, por meio das intervenções do Programa de Regionalização do Turismo, tendo em vista o contexto de participação dos seus atores e agentes.

Para atender a este objetivo geral, foram delineados quatro objetivos específicos: a) identificar e entender o processo de formação do Conselho Estadual de Turismo; b) analisar as relações socioeconômica e política estabelecidas e desempenhadas entre os diversos sujeitos no processo de governança; c) identificar como ocorrem os processos decisórios de governança no Conselho Estadual de Turismo; d) analisar as principais ações, decorrentes da interação desses atores e agentes, apresentando suas principais contribuições para o desenvolvimento local do turismo.

De acordo com Thiollent (1987), a pesquisa em ciências sociais é complexa, por requerer aspectos sociológicos e metodológicos bem delimitados. O pesquisador, além de conhecer, que é um dos primeiros passos de sua atribuição, deve denunciar, isto é, divulgar esse conhecimento. Uma terceira etapa importante neste processo que é pouco difundida está no agir, no intuito de promover uma sociedade mais justa e digna.

Com isso, a metodologia passa a ter uma ênfase na construção social visando obter informações úteis que possam analisar os problemas e apontar soluções para a população. Dessa maneira, este trabalho busca delinear uma metodologia capaz de não apenas dar uma resposta à problemática desta pesquisa, mas que seja, sobretudo, de fato, um 'produto' público acessível a todos, isto é, uma fonte de informação que possa ser utilizada e aplicada visando promover uma sociedade mais justa.

Para tanto, o método escolhido para esta pesquisa é o dialético materialista que permite analisar o cenário utilizando a própria realidade como argumento, isto é, confrontando a teoria (o que as normas, falas e relatórios afirmam) com a sua empiria (a operacionalização, concretização). O pesquisador, assim, passa a confrontar qualquer conceito tomado como verdade a partir de sua prática. O método dialético também vai ao encontro com esta pesquisa porque há a investigação das relações sociais no caso as relações inerentes do

© Ana Catarina Alves Coutinho

Conetur exatamente para entender os mecanismos que interferem nesse espaço, isto é, nas ações que são realizadas – ou não – no RN.

Em relação ao problema de pesquisa, este estudo conceitua-se como qualitativo, uma vez que pode descrever a complexidade de determinado problema, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por determinados grupos, e, em maior nível de profundidade, as particularidades do comportamento do indivíduo (RICHARDSON, 2008). O foco de análise deste trabalho está no conjunto de relações, vínculos, trocas, conflitos entre indivíduos e utilizando a abordagem qualitativa trará maior subsídio para a pesquisa.

Caracteriza-se como estudo de caso, por ter uma unidade, no caso o Conetur, que se analisa profundamente, buscando novas descobertas, por meio das múltiplas fontes de evidência.

Por se tratar de um tema que apresenta complexidade, percebeu-se a chance de realizar um exame dessa natureza com o objetivo de esclarecer e contribuir para o conhecimento acerca da governança, exatamente por se constituir uma temática recente de investigação no estado, obtendo, como participantes desta pesquisa, os sujeitos que integram o Conselho Estadual de Turismo.

Esses sujeitos compõem representações de diversos setores: público, privado e terceiro setor, totalizando, dessa forma, 35 representantes, ilustrados no Quadro 2. A escolha ocorre pelo fato de eles terem o domínio e conhecimento da área em questão e serem frutos de uma política pública de turismo e estão imbricados nesta relação.

Nesse cenário, esses sujeitos devem desempenhar funções de planejamento, motivando a participação dos diversos entes, em questões relacionadas ao turismo, além de promover o desenvolvimento da atividade turística.

Quadro 2. Representantes do Conetur.

SETOR	ÁREA	REPRESENTANTES[1]	SETOR/ENTIDADE
PÚBLICO	Mesa diretora	Gina Bomtempo Robinson	Secretária de estado do RN
		Beth Susana	Secretária executiva
PÚBLICO	Esfera federal	Francisco Carlos Cavalcanti	Banco do Nordeste
		José Augusto de Castro	Caixa Econômica Federal
		Roberto Luiz de Oliveira	INFRAMERICA[2]

[1] É importante salientar que o Conetur passou por um processo eletivo no final do ano de 2014 após a pesquisa de campo, podendo, ter alterado alguns integrantes. No entanto, para efeito desta pesquisa considera-se o universo exposto.

[2]INFRAMÉRICA – Consócio privado de administração aeroportuária

© Ana Catarina Alves Coutinho

	Esfera estadual	Alexandre Mulatinho	EMPROTUR*
		Francisco Soares de L. Júnior	IDEMA*
		José Luciano Araújo de Lacerda	SEPLAN*
		Marjorie Madruga	PGE*
		Gina Bomtempo Robinson	Setur*
	Esfera regional	Marcela Pessoa	Polo Agreste/Trairí
		Francisco Rútelo Coelho Figueiredo	Polo Costa Branca
		Fernando Bezerril	Polo Costa das Dunas
		Carlos Alberto Assis de Araújo	Polo Seridó
		Olga Chaves Fernandes de Queiroz Azevedo	Polo Serrano
	Esfera municipal	Marcelo de Faria	Município de Natal
		Jean Claude Progin	Município de Tibau do Sul
PRIVADO		Max Fonseca	ABRASEL*[3]
		Liszt Madruga	ABRAJET*
		Diassis Silva	ABAV*
		Habib Chalita Junior	ABIH*
		Neyvaldo Guedes	ABEOC*
		Grace Golveia Medeiros	ASHTEP*
		Ana Muller	AMANÁUTICA*
		Helder Cavalcanti Vieira	FECOMERCIO*
		Alessandra Torres	Natal Convention&Visitors Bureau
		José Ferreira Melo Neto	SEBRAE*
		Luiz Sérgio Barreto	COOHTUR*
		Paulo Cesar Galindo	SHRBS*
		Mauricio Cavalcanti	SINDBUGGY*
		Edson José de Lima Junior	SINGTUR*
		Luiz Sergio Barreto	Polo via costeira
TERCEIRO SETOR		Sidcley D´Sordi Alves	UERN*
		Jurema Márcia	FORNATUR*
		Anne Marie Pessis	Fundação Seridó
		Patrícia Amaral	IFRN*
		Ana Paula Felizardo	Ong Resposta

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Para o alcance de alguns objetivos específicos, torna-se necessário, também, inserir, no universo desta pesquisa, a coleta de informações de um profissional na área, que

* EMPROTUR – Empresa Potiguar de Promoção Turística; IDEMA – Instituto de Defesa do Meio Ambiente do RN; SEPLAN - Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças; PGE – Procuradoria Geral do Estado; SETUR- Secretaria de Estado do RN; ABRASEL - Associação Brasileira de Bares e Restaurantes; ABRAJET – Associação Brasileira de Jornalista de Turismo; ABAV- Associação Brasileira de Agências de Viagens; ABIH – Associação Brasileira de Indústrias e Hotéis; ABEOC – Associação Brasileira de Empresas de Eventos; ASHTEP – Associação dos Hoteleiros de Tiba do Sul e Pipa; AMANAUTICA – Associação Norte Riograndense das Empresas de Mergulho Autônomo e Turismo Náutico; FECOMERCIO – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do RN; SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas; COOHTUR – Cooperativa de Desenvolvimento da Atividade Hoteleira e Turística; SHRBS – Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares; SINDBUGGY – Sindicato do Bugueiros Profissionais; SINGTUR – Sindicato dos Guias de Turismo; UERN – Universidade Estadual do RN; FORNATUR – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo; IFRN – Instituto Federal do RN

© Ana Catarina Alves Coutinho

vivenciou a dinâmica do conselho, ao longo de sua criação, com base em diferentes perspectivas ilustrada no Quadro 3.

Quadro 3. Profissional do Conselho Estadual de Turismo.

ÁREA	REPRESENTANTE	ENTIDADE
Setor Público	Solange Portela	Técnica Setur

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O fator heterogêneo dos sujeitos deste trabalho ocorre, justamente, por saber que não é imperativa a existência de uma única razão ou discurso, permitindo uma análise profunda dos dados, por meio de suas relações e processos de conteúdos divergentes.

Os dados foram coletados por meio de duas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias foram coletadas por meio de pesquisa documental, baseada nas atas e Regimento Interno de criação do Conetur, coletadas junto à Secretaria Estadual de Turismo.

Foram analisadas, no total, quarenta e uma atas das reuniões que existiam e/ou foram disponibilizados referentes aos anos de 2007 a 2014, coletadas no período de novembro e dezembro de 2013 junto à secretaria responsável. E a ata de 2014 foi coletada no mês de janeiro de 2015.

Ademais, foram examinados outros tipos de documentos que fornecem maior subsídio para a análise, tais como: Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo – estrutura, organização e funcionamento; Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2004-2010); O Conselho Nacional de Turismo na Visão de seus Conselheiros – IPEA, 2012; Programa de Regionalização do Turismo (2013) e outros decretos e leis referentes à normatização brasileira, como é o caso da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ou mais específicas do turismo como, por exemplo, as políticas nacionais de turismo (2003/2007 – 2007/2010 – 2011/2014); a Lei nº 11.771/08; e a Lei Estadual de Turismo nº 9.931, lançada recentemente.

Agregado a isto, foram coletadas informações de fontes primárias no período de setembro a novembro de 2014, por meio de entrevista semiestruturada, com questões abertas e ordenadas em sequência lógica com o universo da pesquisa. Essas questões foram extraídas das categorias de análise expostas no Quadro 4, que obedece a um elo entre a problemática, os objetivos específicos e os autores que fundamentam o surgimento de uma categoria. O roteiro de entrevista pode ser visualizado no apêndice A. O foco dessa coleta está tanto nos atores que participam do processo de decisão política como de suas relações desempenhadas para cumprir seu objetivo.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Quadro 4. Quadro metodológico

OBJETIVO GERAL					
Analisar o papel do Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte, no que concerne ao planejamento turístico, buscando entendê-lo e desvendá-lo enquanto instância de governança, mediante as intervenções do Programa de Regionalização do Turismo, tendo em vista o contexto de participação dos seus atores e agentes.					
PROBLEMA	**OBJETIVOS**	**CATEGORIAS DE ANÁLISE**	**AUTOR (ES)/ ANO**	**TÉCNICA DE COLETA**	**TÉCNICA DE ANÁLISE**
Como os atores e agentes que compõem o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte se articulam na busca pelo fomento ao turismo norteado pelos princípios do desenvolvimento local?	a) Identificar e entender o processo de formação do Conselho Estadual de Turismo.	1. Equilíbrio de representatividade	Nóbrega (2012)	Pesquisa documental	Análise de conteúdo
		2. Elemento da liberdade humana	Sen (2000)		
	b) Analisar as relações socioeconômica políticas estabelecidas e desempenhadas entre os diversos sujeitos no processo de governança.	3. Dimensão da confiança	Putnam (2006)	Entrevista semiestruturada e pesquisa documental	Análise de conteúdo
		4. Dimensão da cooperação e colaboração	Rovere (1999)		
		5. Dimensão da política	Rovere (1999)		
	c) Identificar como ocorrem os processos decisórios de governança no Conselho Estadual de Turismo.	6. Processos participativos	Alió (1991)	Observação não participante, entrevista semiestruturada e pesquisa documental	Análise de conteúdo
		7. Dimensão da descentralização	Arretche (1996)		
		8. Dimensão territorial	Santos (2008); Raffestin (1993)		
	d) Identificar as principais ações, fruto da interação desses atores, apresentando suas principais contribuições para o desenvolvimento local do turismo.	9. Dimensão procedimental	Boisier (1996; 2000)	Pesquisa documental e Entrevista semiestruturada	Análise de conteúdo
		10. Formação de Capital Social	Putnam (2004); Maranhão (2012)		

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O foco do trabalho está no vínculo, processos, procedimentos e trocas, e para obter o pensamento coletivo, mas longe das pressões psicossociais do ambiente do trabalho, os dados foram coletados fora do ambiente de atuação, no caso, das reuniões do Conetur.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Algumas foram realizadas na própria Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no entanto a grande maioria foi realizada nos ambientes de trabalho dos entrevistados para que eles pudessem falar, abertamente, sobre as questões elaboradas, e, assim, o conjunto dessas individualidades opinantes pudessem representar um coletivo. Cada sessão durou entre trinta minutos a uma hora e vinte minutos, requerendo tempo e disponibilidade suficiente para que os sujeitos pudessem dissertar, abertamente, sobre os pontos questionados.

As entrevistas foram agendadas previamente, utilizando recursos como e-mail e/ou telefones, explanando os objetivos da pesquisa e motivando-os à participação. Utilizou a ajuda de um gravador para auxiliar na transcrição, na íntegra, e preservação do rigor científico. Desse modo, para a análise dos resultados tanto das entrevistas, quanto da análise documental, foram utilizados códigos para preservar a identidade dos entrevistados, divididos pelo setor que representam, conforme consta no Quadro 5.

Quadro 5. Códigos para a análise dos resultados

Setor Federal	**SF**
Esfera Estadual	**EE**
Esfera Regional	**ER**
Esfera Municipal	**EM**
Iniciativa Privada	**IP**
Terceiro Setor	**TS**
Profissional da Área	**PA**

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

No que tange às fontes secundárias, estas são aportadas por meio de periódicos científicos nacionais e internacionais, livros, teses, dissertações e publicações de diversas obras que versem sobre as temáticas de desenvolvimento (SEN, 2000), desenvolvimento local (BARQUERO, 2001; BOISIER, 1996; 2000), Estado (WEBER, 2000; BOBBIO, 2012; ARRETCHE, 1996), governança (SCHNEIDER, 2005; NÓBREGA, 2012; AZEVEDO; ANASTASIA, 2002), redes sociais (FLEURY, 2001; ROVERE, 1999; PUTNAM, 2004), processos participativos (ALIÓ; JORI, 2011; ALIÓ, 1999; SOUZA; RODRIGUES, 2004) e território (SANTOS, 2008; RAFFESTIN, 1993) discutidas ao longo do trabalho. Essas fontes colaboraram com a construção do referencial teórico e embasamento na análise dos dados primários.

Além desses fatores, utilizou-se a técnica de observação não-participante, por meio da introdução do pesquisador nos ambientes de reuniões. Desse modo, o pesquisador atuou, apenas, como espectador atento que, baseado nos objetivos da pesquisa, procurou ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam ao trabalho (GODOY, 1995). Este,

© Ana Catarina Alves Coutinho

inclusive, foi um dos principais temas de debates no intercâmbio, buscando identificar por meio de *benchmarking* o melhor aproveitamento desse material para analisar o objeto de estudo do presente trabalho.

Para a interpretação desses dados coletados, foi utilizada a análise de conteúdo, devido à sua ligação com a pesquisa qualitativa. Bardin (2009) a define como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Nesse caso, não existe uma única técnica de análise, mas várias que pretendem analisar a comunicação do ser humano. O foco não reside apenas no texto, mas também nas falas. Por isso, um dos objetivos dessa análise está em captar um conhecimento implícito na comunicação humana, mas que não foi verbalizado ou escrito. De acordo com teóricos da área (BARDIN, 2009; GOMES, 1994; FREITAS; JANISSEK, 2000), a análise de conteúdo consiste em três etapas:

Pré-análise (etapa 01) – objetiva uma leitura flutuante para a escolha dos documentos adequados ao problema de pesquisa, formulando hipóteses de acordo com a leitura a fim de preparar o material. No que tange à análise das entrevistas, esse é o momento da transcrição que deve ser minuciosa, escrevendo cada fala do pesquisado, inclusive pontuando momentos de êxito, desconforto ou qualquer sentimento que venha contribuir com a pesquisa.

Exploração do Material (Etapa 02) – será explorado o material selecionado, codificando os dados por meio de uma organização, tal como um quadro, que facilite a interpretação.

Tratamento dos resultados: inferência e interpretação (Etapa 03) – busca a interpretação dos dados tratados, por meio das inferências, envolvendo descobertas, e buscando responder a questão de pesquisa.

Sobre a análise de conteúdo, optou-se pela análise estruturadora do conteúdo, buscando tipos ou estruturas formais na codificação das respostas. De acordo com Gomes (1994), as categorias podem ser estabelecidas antes do trabalho de campo, mas o ideal, segundo o autor, é definir as categorias antes e também depois do trabalho de campo, ajustando e comparando as categorias. Nesse sentido, foram definidas algumas categorias para a análise documental, bem como do material primário (entrevistas), que foram ajustadas, de acordo com a necessidade, identificada no Quadro 6.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Quadro 6. Categorias de análise

a) Estrutura de funcionamento
b) Frequência das reuniões e local onde ocorrem
c) Número de membros e paridade
d) Mandato e possibilidade de reeleição dos membros
e) Como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros
f) Quem são e como se elegem os presidentes do conselho
g) Quem propõe a pauta das reuniões do conselho e como se chegam às decisões
h) Quais os tipos de discussão são realizados e a sua qualidade

Fonte: Elaboração própria (2015).

Com o intuito de facilitar e organizar as ideias, esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos. O primeiro é caracterizado por estas CONSIDERAÇÕES INICIAIS, possibilitando situar a problemática que originou a questão da pesquisa; a relevância do trabalho que justifica a escolha do tema, a aproximação do autor com a temática; os objetivos que elucidaram a proposta desta pesquisa, finalizando com os procedimentos metodológicos que norteiam o trabalho.

No segundo capítulo, é abordada a relação entre POLÍTICA PÚBLICA, TURISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA, visando realizar uma relação estritamente necessária para a discussão deste trabalho por meio da discussão de elementos teórico/conceituais que elucidam a prática da atividade turística,

Para isso, o capítulo é dividido em três tópicos. O primeiro faz referência às características do processo de desenvolvimento turístico no RN influenciando na formação e constituição das instâncias de governança que são criadas nos diversos níveis. No segundo tópico, abordam-se as relações e conflitos estabelecidos entre os membros do Conetur sob a ótica dos seus participantes, buscando identificar o nível de relacionamento na rede. E o terceiro tópico procede à análise e à discussão entre os dois tópicos anteriormente abordado, situando o poder político e as relações das redes sociais constituídas na atividade turística.

No capítulo 3, intitulado PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS E A RELAÇÃO COM O CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO RIO GRANDE DO NORTE são discutidos elementos à luz dos dados coletados que identifiquem a participação social nessa instância. Desse modo, em um primeiro momento, é realizada uma leitura da dinâmica de funcionamento e desenho institucional da instância, como elemento fundante para entender esse cenário. Após tais considerações, debatem-se determinantes das oscilações do Conetur, fazendo correlações e relações à luz da teoria para explicar e identificar elementos da situação da participação. Ao final, é analisado o cenário de

© Ana Catarina Alves Coutinho

possibilidade e dificuldades da participação social, nessa instância de governança, situando as leis e documentos que regem (normas) tais ações.

Por último, o capítulo 4, como de praxe, desenha as CONSIDERAÇÕES FINAIS que a pesquisa extraiu da análise dos resultados, além de algumas recomendações e sugestões para as ações do conselho.

© Ana Catarina Alves Coutinho

2 POLÍTICA PÚBLICA, TURISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA

Figura 2. Visual do local de realização das reuniões. Centro de Convenções, Natal/RN.

Fonte: Pesquisa de campo (2013).

© Ana Catarina Alves Coutinho

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO RIO GRANDE DO NORTE E OS REBATIMENTOS NAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

O turismo tem sido um dos aspectos mais marcantes da sociedade contemporânea, fixando sua importância, por meio dos inúmeros reflexos que o setor tem gerado nas localidades. No estudo do desenvolvimento do turismo, conceitos como renda, receita, fluxo, demanda e oferta são largamente difundidos e, apesar das opiniões divergentes, acabam por retratar uma parcela da importância do setor, mas não sua complexidade. A dimensão econômica do turismo está associada aos mecanismos por meio dos quais o sistema capitalista tenta superar as crises econômicas, resultando em uma (re)produção e alimentação acelerada do capital.

Assim, o mundo a partir da inserção da nova ordem econômica internacional tornou as economias assimétricas que passaram a ser fortemente afetadas por outras economias, tanto internas quanto externas, estando a todo tempo articulada. Os espaços se tornaram mais homogêneos e competitivos em uma relação de dicotomização. De um lado, exigem-se produtos e ações singulares para que possam se destacar nesse novo cenário; e de outro a homogeneidade, transportando modelos de sucessos, incentivados pelas políticas federais.

O território deixa de ser do Estado e passa a ser transnacional, com a cobiça de empresas com interesses ideológicos, chegando a cada local com os objetivos e as normas já estabelecidos para servir a esse mercado transnacional (SANTOS, 2008).

Estabelece-se a revolução técnico-científica, visto que a ciência, a tecnologia e o conhecimento passam a ser trabalhados em conjunto, em um processo cada vez mais veloz, instantâneo, fluido, superficial e individual, impondo um novo ritmo à sociedade, no caso, as redes (SANTOS, 2012; CACHO; AZEVEDO, 2010, AZEVEDO et al, 2013).

Nesse cenário, o RN se encontra mais sintonizado com o ritmo do mundo e do Brasil, principalmente quando se observa o crescimento vertiginoso da atividade turística, da ciência, da tecnologia e da informação.

Assim, com o objetivo de analisar como ocorre o processo de desenvolvimento da atividade turística no território potiguar, este tópico busca caracterizar como acontecem as formas de uso do território turístico estadual por meio do gerenciamento da atividade turística.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Parte-se do entendimento de que a dimensão e diversidade do território brasileiro tornam a gestão da atividade turística um dos grandes desafios.

O modelo de desenvolvimento turístico vigente no Brasil tem impactos profundos no território potiguar, uma vez que as intervenções estatais, impulsionadas pelo processo de globalização, abertura dos mercados e internacionalização do capital, desempenham um papel determinante nas ações do RN e na estruturação do seu espaço (FONSECA; TAVEIRA, 2009).

Assim, um primeiro passo para discutir o uso do território, e nesse caso, o território ocupado pelo turismo no RN, recorre-se, necessariamente, a sua definição, e consequentemente a sua constituição por meio de seus rebatimentos. De acordo com Santos (2008), o território é definido através de seu uso.

> É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro (SANTOS, 2005, p. 7).

O território, assim, é um elemento fundante para a compreensão das relações sociais desenvolvidas no turismo. Embora a abordagem de políticas públicas em turismo no Brasil e, consequentemente, de sua gestão considere as regiões, discute-se tal conteúdo para entender sobre qual ângulo analisa o território, e para fundamentar as discussões dessa arena que é o conselho (Conetur), associando as distintas relações de poder dos diferentes agentes, atores e interesses ali representados.

Segundo Santos (2008), o território é um produto da sociedade definido por meio de suas relações. O seu uso pode ser definido pela implantação de infraestruturas, denominados de sistema de engenharia[4], mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. Entretanto, como se trata do uso do território pela atividade turística e não existe turismo sem deslocamento, é natural que haja modificações no espaço. Faz-se necessário, assim, diferenciar a infraestrutura indispensável à modernização de um estado daquelas criadas no intento de atrair investimentos. O primeiro uso visa à construção de relações horizontais ao passo que o segundo uso é ancorado no sistema de relações verticais.

[4] Santos (2008) chama de sistema de engenharia tudo aquilo que se constitui materialmente: a agricultura, a indústria, o meio construído urbano, as densidades demográficas e técnicas, etc.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Não é todo o território que é ocupado turisticamente. A atividade faz uso pontual e seletivo desse território, criando diversas formas, permitindo ser tanto uma prática social devido ao intercâmbio de pessoas, como também de segregação, dotando alguns espaços de infraestrutura, em detrimento de outros. Gera-se, assim, contrarracionalidades, por meio de benefícios a setores pontuais.

Corroborando o pensamento de Raffestin (1993), o território, além de ser um produto social (SANTOS, 2008), incute relações de poder, em um campo de forças onde se projetou um trabalho. O poder é exercido pelo povo e não pode ser possuído ou adquirido, mas simplesmente exercido. Produzindo território, se está produzindo poder em uma problemática relacional. O jogo de poderes determinará os diversos interesses na atividade turística.

Assim, o território implica uma interação econômica, social, política e cultural que resulta em jogos de troca. Isso conduz a um sistema de redes, organizadas, hierarquicamente, permitindo o controle sobre aquilo que pode ser distribuído, possuído ou disponível, isto é, uma relação de poder (RAFFESTIN, 1993). Com isso, as ações dos diversos atores/agentes que produzem o território turístico serão medidas por essas relações de poder, onde um ou outro setor pode ser mais bem representado.

Conjunturas antigas, de acordo com Raffestin (1993), podem sobreviver em novos espaços, visto que são sustentadas pelas relações vividas pelas populações, pelas relações econômicas existentes, pelos costumes, etc. É o intercâmbio e relação entre essas pessoas que imprimem o tom à atividade. Isso significa afirmar que, mesmo com a mudança de gestão e direcionamento das ações do Conetur, por exemplo, com a escolha de pessoas competentes o que, de fato, irá incidir novos rumos no conselho é a forma que o território é habitado, isto é, a forma como seus membros integrantes fazem uso do conselho. Assim, permanecendo os mesmos laços antigos de territorialização, permanece as mesmas relações de poder, só que, agora, com novas roupagens. Seus diferentes usos são marcados pela intenção dos atores sociais que configuram seus interesses em relação de poder.

Portanto, essa arena que constitui os conselhos, produzem territórios baseados em relações sociais de poder com expectativas e objetivos divergentes uma das outras. Conciliar esses interesses faz parte do território usado e deve constituir uma ação, norteada pelo planejamento de suas políticas públicas.

Procedendo a uma leitura do cenário de planejamento e gestão da atividade turística no RN, observam-se tendências clássicas, baseada em modelos mecanicistas, industriais e autoritários por meio de ações distantes de uma percepção mais ampla da

© Ana Catarina Alves Coutinho

atividade. Tal pensamento tem reflexos das ações governamentais que ocorrem em nível nacional. Cabe considerar que o marco da atividade turística brasileira tem início, ainda em 1966, com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e o Conselho Nacional de Turismo (CNT), constituindo o Sistema Nacional de Turismo. A preocupação desse sistema de engenharia estava voltada ao ordenamento do território turístico para captar investimento estrangeiro para a construção de grandes empreendimentos hoteleiros, visando atender à intenção de uma 'nova' elite empresarial que estava emergindo no país, criando, assim, a política de megaprojetos turísticos.

O foco era o litoral nordestino brasileiro e, com isso, surgem as primeiras intervenções de planejamento e gestão de turismo no RN oriundas de diretrizes nacionais - de forma específica, o Projeto Parque das Dunas/Via Costeira (PD/VC) e o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur) que provocou fortes mudanças no espaço, caracterizando um cenário de internacionalização do turismo potiguar, provocada pelo processo de globalização (FONSECA; TAVEIRA, 2009).

Conforme aponta Fonseca (2006), a política de megaprojetos turísticos – PD/VC é um marco para o RN, visto que possibilitou a real expansão do turismo, bem como passou a ser referenciado como a primeira política de planejamento e gestão de turismo no estado. O projeto constitui-se na construção de uma via de 8,5 km que une as praias de Areia Preta e Ponta Negra para a construção de equipamentos, lê-se, empreendimentos hoteleiros, a partir de facilidades de empréstimos subsidiado pelo governo para a aquisição de terrenos nas localidades.

No entanto, devido à escassa infraestrutura do litoral nordestino o projeto não obteve o sucesso desejado, iniciando, assim, o PRODETUR/NE, no ano de 1992, que teve como objetivo dotar o litoral nordestino de infraestrutura básica. Corroborando tal compreensão, Cruz (2005, p. 31) cita que "características históricas, representando menos resistência às novidades, somadas a qualidade naturais climáticas, fizeram do Nordeste brasileiro, ou melhor, do litoral nordestino, o alvo privilegiado das mudanças engendradas na década em tela".

Fica evidenciado, assim, o interesse estatal em investimentos externos, na perspectiva de atrair um maior número de capital estrangeiro para o estado, dotando o espaço de sistema de engenharias para a instalação desses investimentos, principalmente, hoteleiros. Impulsionados por uma lógica vertical, os espaços se tornam homogêneos e competitivos

© Ana Catarina Alves Coutinho

desenhando a importância que o Estado adquire no direcionamento da atividade, mediada pelo processo da globalização e dos mercados.

O processo de crescimento da atividade turística no estado é norteado pela concentração dos fluxos, dos interesses e dos investimentos na capital do estado, Natal/RN em especial aos municípios integrantes ao Polo Costa das Dunas, que, por ser portão de entrada de fluxo de turista e ter recursos naturais relacionados ao segmento Sol e Mar, supervalorizado no cenário nacional e também internacional, ocupa lugar de destaque, concentrando um sistema de objetos e ações, redefinindo sua forma e conteúdo para o uso turístico (SANTOS, 2008).

O território de uso turístico sempre foi considerado, apenas, como aspecto político-administrativo, ancorando seus benefícios no uso corporativo do território, maximizando as ações segmentadas na medida em que negligencia a concepção do espaço banal que é de todos, de todos os homens, das instituições, das organizações, ou seja, de toda uma coletividade (SANTOS, 2008).

A implantação desses novos objetos, principalmente aqueles voltados ao incentivo de maior circulação de pessoas, é uma necessidade da atividade turística, que, constantemente, precisa alterar a dinâmica da localidade. Para isso, a atividade sempre se vincula a uma rede de hegemonias que prepara o uso do território para seu estabelecimento.

Gera-se, assim, contrarracionalidades, já que não possibilita a participação de atores localizados fora desse eixo central, evidenciando o interesse estatal em ter um produto centrado e pouco diversificado, ferindo as normas de planejamento nacional (PNT 2013/2016) que assegura o tripé da interiorização, da descentralização e da diversificação do produto turístico brasileiro. Com isso, o processo de regionalização[5] fica concentrado nas grandes capitais e/ou zonas litorâneas, e o RN justamente por ter a capital situada em uma zona litorânea, concentra o fluxo, dirimindo os interesses e potencialidades das outras regiões, que começam a se desenvolver, tardiamente, apresentando condições distintas de desenvolvimento turístico entre as regiões.

Procedendo a análise verticalizada, é possível identificar que os agentes hegemônicos (Estado e mercado) realizam as intervenções que lhe são convenientes, modificando, inclusive, esses espaços para a lógica das exigências dos visitantes, ampliando e modernizando aeroportos, melhorando as vias para os fluxos turísticos, facilitando

[5] O foco da gestão pública do turismo brasileiro passa a ser as regiões, constituído pelo PRT, a partir da promoção de roteiros integrados entre municípios e regiões diversas.

© Ana Catarina Alves Coutinho

deslocamento, marginalizando os usos e interesses dos atores/agentes endógenos que utilizam do mesmo espaço para seu convívio social[6].

Ademais, privilegia a formação de redes internacionais competitivas, que também justifica a lógica da verticalidade. Corroborando tal entendimento, Santos (2005, p. 256) cita que "além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns".

Por sua vez, a comunidade não consegue se articular na formação de capital social[7] no sentido de se responsabilizar pelos processos atuais e futuros que ocorrem na localidade. A democracia ainda é entendida como direito e o único dever é o voto, sem nenhum engajamento político, nenhum interesse de se envolver nos processos de forma coletiva e cooperada. Quando ocorre, visam aos benefícios particulares por meio de troca de favores políticos, em detrimento das questões do bem comum. Valores, tais como: confiança e civilidade são limitantes nessa relação, abrindo espaço para o poder hegemônico atuar (MARANHÃO, 2012), baseado em critérios meramente políticos e econômicos.

Nesse contexto, Souza; Rodrigues (2004) destacam que é raro que se pensem os ativismos sociais como fonte de soluções criativas de caminhos para solucionar os problemas. Eles não agem, apenas, como meros espectadores ou como críticos daquilo que não lhe agrada, mas também como atores propondo e buscando solução para a problemática mediante planejamentos alternativos.

Inexistem normas e procedimentos explícitos em que a sociedade possa ouvir e ser ouvida, em um viés de mão dupla (MARANHÃO, 2012). Tais ações são justificadas pelo binômio emprego e renda, largamente difundido pelo poder hegemônico, como potencial mitigador das desigualdades sociais, através da baixa remuneração e condições precárias de trabalho. Todavia, sabe-se que uma visão centrada na renda não possibilita atingir o desenvolvimento autêntico e efetivo, capaz de reduzir as desigualdades existentes (SEN, 2000). Limita-se a liberdade de decidir sobre os rumos de suas localidades, impulsionados por uma lógica vertical, tornando os espaços segregados.

[6] Um dos principais investimentos do PRODETUR/NE em sua primeira etapa foi a modernização e ampliação de todos os aeroportos da região Nordeste, e a modernização ou construção de rodovias focada no interesse dos visitantes.

[7] O conceito de capital social aqui adotado é o de Putnam, baseado em três fatores: a confiança como componente básico; as normas e cadeia de reciprocidade que possa cumprir as regras por meio de um 'contrato moral' e retribuir os favores recebidos; e de um sistema de participação cívica através de relações horizontais que propiciem a germinação de cooperação mútua, isto é, a participação cívica é estimulado por meio de um viés político em seu cotidiano.

© Ana Catarina Alves Coutinho

De modo geral, tais ações incutem o sentimento de desconfiança para com a gestão pública, diminuindo o significado de público[8]. O espaço já não é mais de todos, provocando o seu uso individualizado, que inicia no processo de planejamento e gestão pública, fazendo-o reproduzir na sociedade. Sentimentos, como esses, fazem repercutir nas instâncias de governança. Por isso, a participação precisa ser motivada, trazendo resultados substanciais, ou, caso contrário, atinge-se, facilmente, o seu contraste: a desmotivação, a não participação e a exclusão, conforme é o modelo restrito de participação no processo de planejamento e gestão do turismo estadual.

No atual contexto, a capacidade social é central, mas a capacidade de participação é diferenciada, isto é, a cidadania define quem participa (inclusão) e quem não participa (exclusão); por isso, a participação se desenvolve em esferas marcadas pelo conflito e podem ser manipuladas. Governos e processos decisórios podem ser responsáveis, sensíveis e transparentes, mas apenas para as elites (MILANI, 2008).

Com isso, o foco não reside, somente, na participação, mas também na observação de elementos estruturais que possibilitem a intervenção societária, considerando o poder do Estado na repressão e controle social. Nessa conjuntura, a capacidade de governança dependerá, de um lado, da criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas, visando atender aos requisitos de uma sociedade democrática; e de outro, da capacidade de adaptação de sua estrutura governamental às exigências da economia, no sentindo de orientar-se na busca de eficiência, de racionalidade econômica e política (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

O foco está no novo formato de gestão pública, buscando contribuir com as mudanças sociais, políticas e econômicas que vêm sendo moldadas nos últimos anos quando pressiona o Estado a buscar maior abertura para os processos decisórios. O exemplo disto, está no trabalho que foi realizado no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) que trata de uma auditoria das Secretarias de Turismo do Rio Grande do Norte, de Natal e de Tibau do Sul. O objetivo do trabalho é contribuir para a melhoria do desempenho de programas de governo e na avaliação dos objetivos, da implementação e dos resultados das políticas

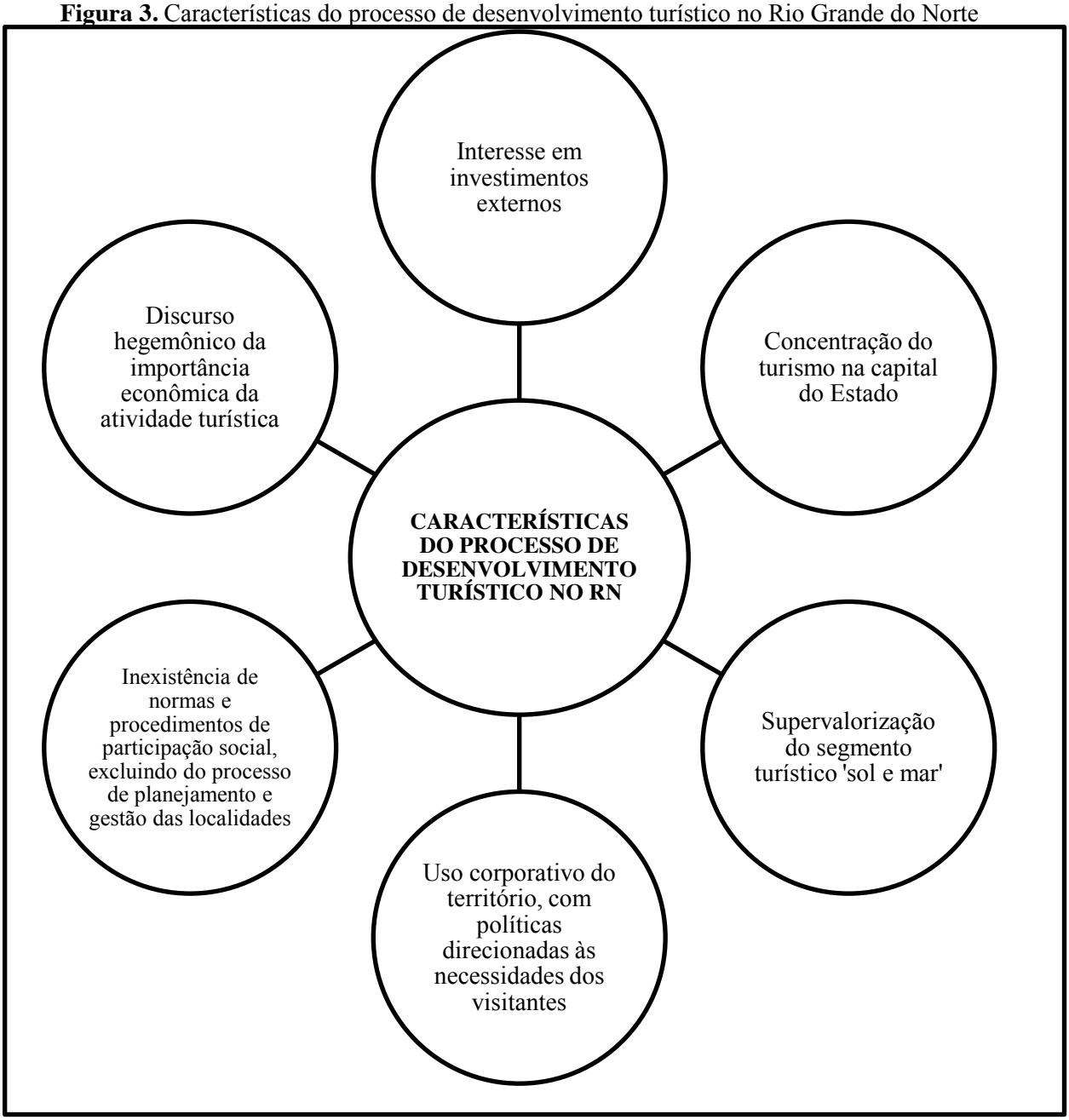
[8] O conceito de público se refere a uma esfera coletiva, isto é, à sociedade dos iguais. Em contrapartida, o privado se relaciona com as esferas particulares, à sociedade dos desiguais. A esfera pública pressupõe a existência de uma vida que não é privada, e, portanto a 'coisa' pública não deve se referir exclusivamente ao Estado. O conceito de público se refere a uma esfera coletiva, isto é, a sociedade dos iguais. Em contrapartida, o privado se relaciona com as esferas particulares, à sociedade dos desiguais. No entanto, embora seja regulada e promovida pelo Estado, a "coisa" pública envolve preferências e vontades de todos que devem se dá por meio das relações entre iguais, isto é, a sociedade dos iguais.

© Ana Catarina Alves Coutinho

públicas de turismo. Para essa instituição, antes de punir, é necessário entender o que ocorre no interior desses processos, visando definir algumas recomendações e determinações para melhores ajustes. O relatório deste trabalho pode ser visualizado no anexo 01, ficando decidido, assim, em um acórdão (nº 1272/2015 - TCU) que o trabalho seja replicado em nível nacional para avaliar a governança de turismo no país, obtendo, com isso, um resultado significativo do objetivo proposto.

Com base no exposto, desenham-se, na figura 3, algumas características do processo de desenvolvimento turístico norte-rio-grandense que foram explicitados correlacionando com o uso do poder, quase, exclusivamente, do Estado.

Figura 3. Características do processo de desenvolvimento turístico no Rio Grande do Norte



© Ana Catarina Alves Coutinho

Fonte: Elaboração própria (2015).

Assim, conforme vem sendo evidenciado, o desenvolvimento do turismo, no Brasil, e de forma específica no RN está pautado no viés puramente economicista e centralizado, por meio de ações pontuais no território, tornando-o segregado e altamente seletivo. Tais ações são fomentadas pelos atores hegemônicos que utilizam do binômio emprego-renda para exercer as ações de poder no território potiguar. O foco é o visitante em detrimento do uso banal do território, convergindo ações para atrair investimento externo, impossibilitando e excluindo a participação social no processo de planejamento e gestão da atividade turística, que não contempla procedimentos, normas e canais claros de participação.

É evidente o poder que o Estado tem na delimitação e encaminhamentos das ações de turismo no RN, que também está diretamente associado ao processo de formação do Estado brasileiro, em que sempre buscou formas de responder às distintas pressões mantendo as relações clientelísticas, patrimonialista e centralizada. Essa é uma forma fundamental que o Estado busca como meio de legitimar suas ações e de se manter no poder, coadunando com as ações do setor privado.

Corroborando as ideias de Raffestin (1993), estruturas antigas, laços, valores, são reproduzidas, visto que são moldadas pela forma que o território é habitado, não permitindo que o novo ocorra verdadeiramente. Com isso, esse formato influencia na constituição, desempenho e resultado das instâncias de governança que são criadas em todo o território brasileiro, como forma também de operacionalizar o processo de "*descentralização*" que Brasil vem promulgando nos últimos anos.

Cabe considerar que o conceito de *descentralização* (itálico nosso) é diferente de desconcentrar, e neste caso, coaduna-se com as percepções de Arretche (1996) ao afirmar que o que está em questão não é o novo arranjo institucional, promulgado pelo processo de descentralização, mas um conflito em torno da descentralização fiscal, que vem determinar poderes locais. Com isso, não há como pensar na descentralização, mas em diversos níveis de governos centralizados, disputando uma elite dominante, formada pelo governante atual. Isto é, o poder estatal sendo reformulado, sem perder suas bases do clientelismo, do personalismo, do patrimonialismo e da centralidade. Não pretende afirmar nesta discussão que a ideia descentralizadora não contribui com os ideais progressistas, mas assegurar que este não é um fator determinante.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Arretche (1996) em seus estudos conseguiu sinalizar três pontos sobre o mito de a descentralização ser indutora de maior democratização e eficiência nas políticas públicas.

- O caráter democrático das ações políticas depende mais da natureza das instituições, e muito menos do âmbito no qual se toma decisão. Assim a associação entre centralismo e autoritarismo pode ser explicada pela forma que foi constituída no processo histórico;
- A descentralização não implica um esvaziamento das funções do governo central. Mas uma expansão das funções do governo, por meio da regulação, fortalecendo suas capacidades administrativas e institucionais;
- Não há uma relação clara entre descentralização e viabilização de formas de controle sobre as ações do governo, uma vez que o clientelismo pode ocorrer em qualquer escala de operação. A redução do clientelismo estaria associada à construção de instituições que garantam a capacidade de atuação do governo e de controle dos cidadãos de forma efetiva.

Reconhece, assim, que a descentralização como o ato de des-centralizar, isto é, transferir autoridade, pode ou não incluir as questões democráticas, isto dependerá do seu desenho institucional. Por este motivo, é considerado um processo difícil e complexo. Aparentemente modificados, mas ao mesmo tempo mantendo os pressupostos do Estado discutido no processo histórico.

No cenário turístico, essas instâncias de governança, estimuladas pelo processo de *descentralização* foram instituídas por meio do PRT, tendo como foco, as regiões turísticas. Para o MTur, regionalizar o turismo é transformar ações centradas em níveis de escala, promovendo uma política mobilizadora de coordenação e planejamento para o desenvolvimento do setor nas suas diversas escalas. É, também, um esforço articulado entre o país, os estados e municípios para ações de negociação e competitividade (BRASIL 2004). Assim, nesse processo de segmentação política, é necessário implementar um eficiente sistema de gestão que permita o fluxo de informações necessário, possibilitando o seu controle sobre a qualidade e quantidade.

Em face do exposto, torna-se estritamente necessária a articulação entre os diversos setores (e não apenas o econômico e político), evitando que as relações de poderes, produzidas, nesse território, influenciem de forma negativa nas deliberações políticas.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Entretanto, é nesse jogo político que se sobressaem os grupos de poderes locais. São as ideologias de um processo, que, apesar de democrático, pelo menos no sentindo do direito de voto, demonstra comportamento individualista, conduta do poder pessoal e de supervalorização de um setor em detrimento de outros.

Corroborando os estudos de Silva (2005), os discursos da "renovação" e do "progresso" da política brasileira e, no caso específico da política do centro-sul do Paraná, não são acompanhados de sua prática, já que mantêm os mesmos laços e relações de poder de um processo histórico conservador. Tal percepção reflete a realidade da política de todo o Brasil e, portanto do território turístico do RN, conforme vem sendo discutido ao longo deste tópico.

Não obstante, a constituição de instâncias de governança é também uma das exigências do novo marco regulatório que forçou a inserção da participação social nas decisões políticas, criando, assim, quatro níveis de instâncias de governança em turismo, visualizadas na figura 4.

Figura 4. Gestão descentralizada do turismo

Fonte: Brasil (2007).

© Ana Catarina Alves Coutinho

No âmbito nacional, o CNT - órgão de colegiado superior de assessoramento que compõe a estrutura básica e o Núcleo Estratégico do Ministério do Turismo - tem como desígnio implementar um modelo de gestão pública descentralizada e participativa. Esse órgão congrega representantes do Governo Federal e de instituições públicas e privadas representativas dos diversos setores do turismo brasileiro, possuindo, atualmente, 73 membros, de maneira que possam, por meio de reuniões e de grupos de trabalho, nas câmaras temáticas, entre outros, contribuir na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados.

De acordo com Brandão (2010), e corroborando as análises da pesquisa de campo, embora o conselho nacional seja de caráter consultivo[9], tem grande influência sobre a Política Nacional de Turismo devido à sua capacidade de interferir na inclusão ou exclusão de assuntos da agenda governamental e nos planos nacionais, em níveis distintos e pautados em relações assimétricas.

Por ser um conselho com uma quantidade muito expressiva de membros e as reuniões ocorrerem trimestralmente, seus debates, normalmente, não ficam restritos ao momento da reunião. Entretanto, as câmaras temáticas não funcionam a contento, impossibilitando o uso de um instrumento que poderia trazer resultados substanciais. Há, portanto, um sistema de relações poderes (RAFFESTIN, 1993) pautado na hegemonia, que dialogam fora desta rede para concretizar as ações articuladas. Assim, o modelo de planejamento exclui a participação da sociedade local, o que acaba por definir sua verticalidade e não consolidando, plenamente, um sistema democrático.

No âmbito Estadual, a instância de governança Estadual - representante legal – tem, como responsabilidade, planejar e coordenar ações, em âmbito regional e local; articular, negociar e estabelecer parcerias; monitorar e avaliar as ações do Programa em âmbito local; e produzir e disseminar dados e informações. Desse modo, deve-se possibilitar que os agentes públicos, privados e do terceiro setor participem da elaboração, implementação e monitoramento da Política Nacional de Turismo por meio dos programas e ações do setor.

No Rio Grande do Norte, o Conselho Estadual de Turismo (Conetur), foco deste trabalho, é um órgão, instituído com o intuito de discutir assuntos relativos à atividade turística em prol do seu desenvolvimento, de acordo com os princípios da gestão descentralizada. Conforme o Cap. I Art. 1º de seu Regimento Interno, o Conetur é um órgão

[9] O fato de a instância maior ser institucionalizada como consultivo tem rebatimento em todas as demais instâncias, que segue a mesma recomendação de se tornar consultivo. Entende-se que se a instância maior não é deliberativa, todas as demais esferas não podem o ser (PA01).

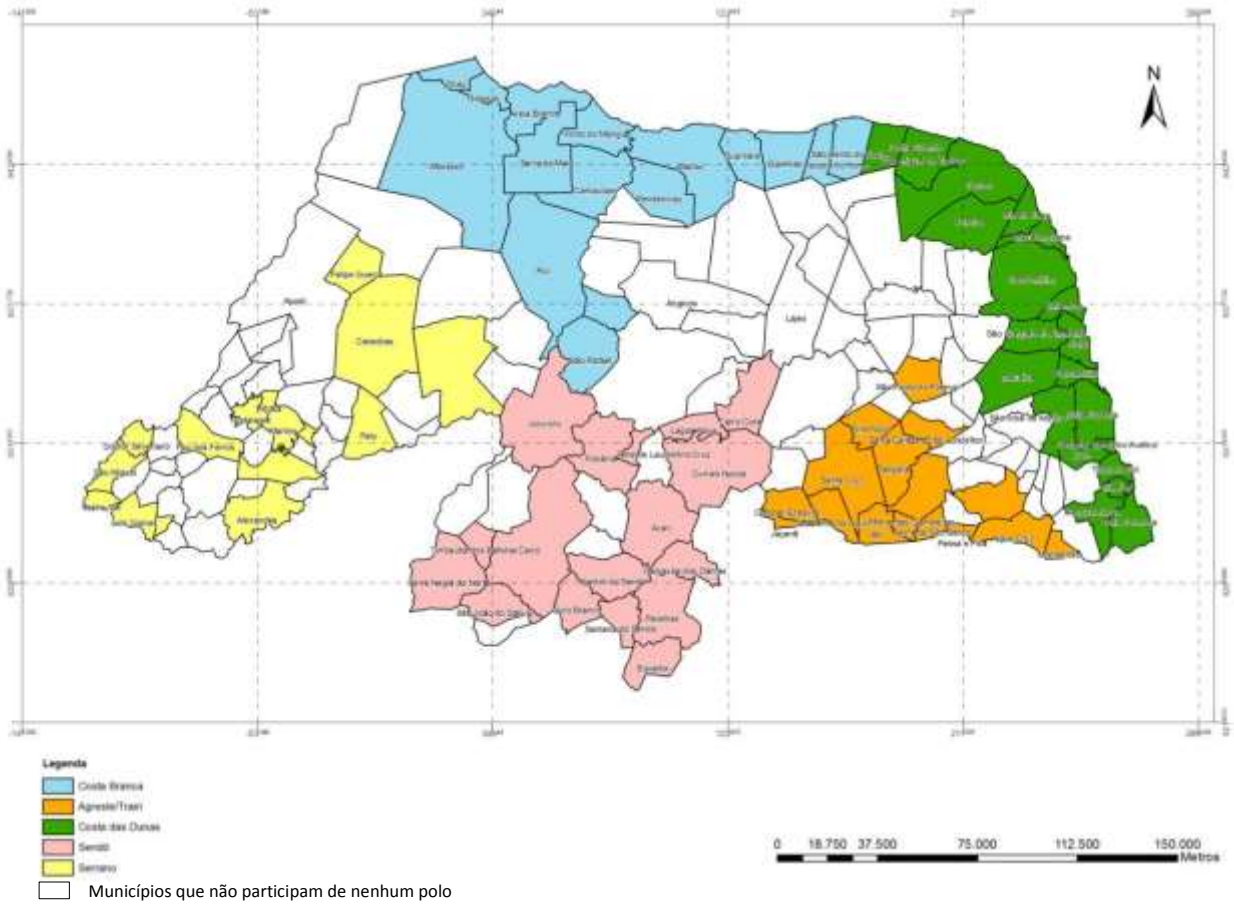
© Ana Catarina Alves Coutinho

público colegiado de assessoramento, com caráter consultivo, vinculado, diretamente à Secretaria de Estado do Turismo (Setur).

No âmbito regional, o estado é composto, oficialmente, a partir de 2013, por quatro conselhos regionais compreendendo as regiões turísticas, a saber: o Conselho do Polo Costa das Dunas, o Conselho do Polo Agreste/Trairi, o Conselho do Polo Costa Branca e o Conselho do Polo Seridó, embora, no estado, sejam consideradas cinco regiões turísticas, incluindo o Polo Serrano.

A metodologia de avaliação das regiões turísticas está baseada na teoria dos polos de crescimento de Perroux, criado na segunda fase do Prodetur/NE, quando prevê a concentração espacial da atividade turística, gerando segregação no espaço turístico, por meio de um conjunto de empresas (a maioria estrangeira), impactando, diretamente, na economia local.

Figura 5. Polos turísticos do Rio Grande do Norte



Fonte: COSTA (2011).

© Ana Catarina Alves Coutinho

O Polo Serrano foi destituído do último mapa de regionalização do turismo brasileiro por dois fatores: o primeiro por ser uma das regiões turísticas recentemente criadas no estado (Decreto nº 20.624/2008), com um conselho pouco atuante e de baixo poder de articulação de seus integrantes de impulsionar o turismo na localidade não atingindo seu objetivo maior: propor roteiros turísticos e estratégias de implementação. Em decorreência disso culminou na inexistência do PDITS[10] da região, segregando-o de participar da lógica vertical da gestão de turismo brasileiro. E segundo, devido à baixa capacidade técnica – que vem se reafirmando conforme dados da pesquisa monográfica - por parte da secretaria responsável no remapeamento das regiões turísticas e, consequentemente, no envio dos dados ao MTur, fazendo-a ser excluída como região. Tal ocorrido é relatado abertamente em pesquisa de campo, denotando o reconhecimento da desarticulação e baixa capacidade da equipe. Isso vai ao encontro da atuação e da relevância da região em questão para o estado. Entretanto, segundo dados da pesquisa, no final de 2014, foi enviada uma solicitação de correção ao MTur e, assim que fizerem a re-categorização dos municípios integrantes da região turística, será incorporado ao novo mapa.

O conselho dessa região foi criado em maio de 2009 e constitui um dos conselhos mais recentes do estado, contabilizando pouco mais de 15 reuniões desde a sua criação, perdendo, apenas, para o Conselho Polo Agreste/Trairi, instituído em dezembro de 2009 (Decreto nº 21.390/2009) contabilizando em torno de 10 reuniões desde a sua concepção (RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

Devido à constituição enquanto instância de governança após as negociações com o BID, não puderam ser contempladas com os recursos do Prodetur, as obras de infraestrutura, elaboração e execução do PDTIS, etc. gerando disparidades, e contrafinalidades dentro do estado (SANTOS, 2008), já que, tardiamente, começa a despontar o interesse de participar da lógica verticalizada. Entretanto, é importante ressaltar que algumas ações de desenvolvimento do Polo Serrano e do Polo Agreste/Trairi estão inseridas no Programa RN Sustentável[11]. De forma direta, identifica a elaboração do PDITS para os dois polos (são as únicas regiões turísticas no estado onde não tem o PDITS) e a construção de um teleférico no município de

[10] O Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) é um instrumento de planejamento do turismo em uma área geográfica, no caso foram definidas as regiões dos polos turístico que tem como objetivo orientar o desenvolvimento da atividade, estabelecendo bases para a definição de ações, as prioridades, e a tomada de decisão. Este é um documento técnico de gestão, coordenação e condução das decisões no turismo considerando os múltiplos agentes envolvidos: público, privado e sociedade no desenvolvimento da atividade turística.

[11] O RN sustentável é uma política do Estado do RN, mas não necessariamente uma política de turismo, entretanto abarca em um componente (Subcomponente 1 – Investimentos estruturantes e fortalecimento da governança local) algumas ações de desenvolvimento da atividade

© Ana Catarina Alves Coutinho

Martins, que é um dos municípios integrantes do Polo Serrano (GOVERNO DO ESTADO, 2014).

São dois conselhos pouco atuantes no estado, conforme pode ser averiguada a quantidade de reuniões, com sobre-representação do setor público, de acordo com seu regimento interno (GOVERNO DO ESTADO, 2013), que pouco consegue se articular dentro de sua região, quiçá, no estado. Entende-se que sua constituição é resultante de exigências normativas para a inclusão no cenário do turismo brasileiro, mas principalmente a atuação em condição legal de repasse de verbas públicas para investimento nas ações de turismo[12].

No entanto, há outros conselhos regionais que são mais ativos, a exemplo do Conselho Polo Costa das Dunas, que foi o primeiro conselho regional a ser criado no RN, ainda em 1999 e institucionalizado pelo Decreto nº 18.186/2005.

Diferentemente do Conetur, que foi fortalecido pelo PRT, o Polo Costa das Dunas emerge dos investimentos oriundos do Prodetur, que teve sob a gerência o Banco do Nordeste durante a primeira e segunda fase do programa cabendo-lhe dois papéis: o de secretaria executiva e de financiador das ações do Prodetur que tinha a obrigatoriedade de perpassar pelo crivo do conselho. A coordenação desse conselho é de reponsabilidade do governo do estado, e nesse caso, especificamente, da Secretaria Estadual de Turismo.

> O Conselho de Turismo constitui-se em um espaço sistematizado para o planejamento, a deliberação e a viabilização de ações que concorram para o desenvolvimento do turismo na mesorregião do Polo Costa das Dunas, em especial aquelas relativas ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil – PRODETUR/NE (RIO GRANDE DO NORTE, 2005).

Somente na segunda etapa do Prodetur é que o conselho passa a fazer parte do PRT. Seu objetivo é potencializar o desenvolvimento do polo com a interação dos diversos setores, sob a ótica do empresariado, isto é, um jogo de poderes que inicia, declaradamente, com o intuito de proteger e fortalecer o setor privado, identificando o uso conservador do poder político em beneficiar o setor produtivo. De acordo com seu regimento e regulamento, a sua organização é paritária entre seus membros (também questionável, já que é dividido entre setor público e não público e acaba por privilegiar o setor público como nos outros

[12] Hoje, embora a vontade política seja uma variável relevante da qual dependem a qualidade e os resultados do processo participativo, nenhum governante pode ignorar a relevância dos conselhos gestores no processo de implementação de política pública. Mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, ou até mesmo para elaborar uma. Os conselhos tem o poder de legitimar as ações com o poder de veto sobre as decisões, podendo paralisar obrar, vetar convênios, suspender repasses de recursos, etc. sendo inclusive instrumento pelo qual os Estados e municípios passam a receber a verba descentralizada. Por isso, o governante a utiliza a seu favor.

© Ana Catarina Alves Coutinho

conselhos); e as reuniões acontecem em Natal, capital do estado do RN, que acaba por concentrar todo o fluxo e interesses do turismo ocorrido no estado.

Nos seus encontros, é garantido, em regimento, o direito de se pronunciar, apresentar propostas e/ou sugestões a qualquer momento, bem como o debate desses questionamentos por todos os membros até chegar a seu desfecho que é feita por votação (RIO GRANDE DO NORTE, 2005). Conforme cita Sen (2000), a liberdade política em conjunto com a garantia de transparência são fatores importantes no processo de desenvolvimento local. Observa-se que há um jogo de interesses formado com base no uso desse território que deve ser analisado, tais como: a sobrerepresentação do setor hegemônico em contraposição ao terceiro setor, o foco no setor privado e as intervenções do setor público. Entretanto, esse não é o objeto de estudo deste trabalho, ficando a cargo, apenas, analisar, descrever e realizar interferências com o objeto de estudo – Conetur - como forma de caracterizar o cenário de desenvolvimento turístico que se desenha no estado.

Constata-se que esse é o conselho regional mais atuante no estado, contabilizando mais de 60 reuniões ordinárias realizadas desde a sua criação. Suas reuniões devem ser sistemáticas (bimestralmente), obedecendo a uma linearidade nos debates que objetivam discutir problemáticas de acordo com os interesses da atividade e não, apenas, de um setor específico; há uma agenda de compromissos que é gerada tanto por parte da gestão quanto pelos membros conselheiros, discutidas nas câmaras temáticas, trazendo, respaldando e fortalecendo as ações desenvolvidas.

Desse modo, o conselho nasce com objetivos claros, recursos (humanos) e capital específico para atuar, que, conforme prevê Boisier (1999), são fatores importantes do hexágono do desenvolvimento. E o último fator (o econômico) é o que passa a diferenciar e colocar em destaque perante os demais conselhos, já que consegue garantir maior efetividade às ações que são discutidas, gerando empenho e entusiasmo por parte dos seus membros e, consequentemente, maior credibilidade à instância. Esse modelo de organização e funcionamento torna-se destaque, inclusive no Conselho Nacional que incorpora alguns elementos[13] na sua estrutura.

Não obstante, quando o Prodetur passa a se constituir, nacionalmente, o Banco do Nordeste deixa de ser o único financiador das ações desse programa e o funcionamento da coordenação como um todo (incluindo a secretaria executiva) passa para o governo do estado. Tal alteração provocou uma mudança na sua estrutura de funcionamento, uma vez que suas

[13]De acordo com TS02 (2015), o modo de eleição dos seus membros é o que causou maior admiração, uma vez que os membros do CNT eram escolhidos por indicação do governo federal.

© Ana Catarina Alves Coutinho

reuniões passaram a ser assimétricas, tornando-as muito espaçadas; os debates se tornaram desarticulados com a necessidade da atividade; tornando-se pessoais, com pouco ou nenhum interesse de envolver e escutar os membros no processo decisório; as ações da atividade (e aqui inclui o Prodetur Nacional) passam a se concretizar à revelia desse conselho; entre outros fatores. Isso, de maneira geral, significou uma perda que ultrapassou o sentido da estrutura organizacional, interferindo nos encaminhamentos da atividade turística nesse polo de atuação, configurando, mais uma vez, a exclusão da participação social nos processos de planejamento e gestão da atividade, atuando como um canal obscuro para incutir o poder que o Estado adquire na atividade turística.

Na sua 63º reunião ordinária, foi colocada em questão a possibilidade de mudança de gestão do conselho, tendo três instituições participantes pleiteado esse cargo, a saber: Setur, ABIH e Secretaria Municipal de Turismo (Seturde). Após votação, a Setur foi eleita presidente do conselho por mais dois anos. De acordo com dados da pesquisa, "não pode delegar a função para o banco, para a universidade ou outro ente o que é de obrigação do Estado" (TS04). Vive-se uma crise no estado[14] que reflete na estrutura do conselho. Deve-se ir além e entender que uma instância de governança em turismo é um excelente instrumento de planejamento e gestão da atividade, que, por meio da integração e interação de diversos setores, possam desenvolver a atividade nas suas localidades. Independentemente de o governo do estado está à frente ou não, deve-se buscar o melhor para suas localidades.

Fica deflagrado que o caráter democrático das ações políticas depende mais da natureza das instituições e muito menos do âmbito no qual se toma decisão (ARRETCHE, 1996). Assim, se o gestor tiver boa vontade de escutar todos os envolvidos, articular com os diversos setores e princípios participativos, as discussões ocorridas dentro do conselho, serão levadas a cabo e terão resultados. Entretanto, se não for da vontade do governante local, assim não será, configurando o poder conservador político no uso do território.

Convém sinalizar que a maioria dos representantes que congrega esse conselho regional faz parte do conselho estadual e, por isso, constantemente, há uma confusão a respeito do que vem a ser o conselho regional (Conselho Polo Costa das Dunas) e o conselho estadual (Conetur), evidenciada tanto na leitura das atas quanto na pesquisa de campo, sendo recomendação dos seus integrantes a sua unificação, visto que seus debates se tornam similares.

[14] Na verdade, a crise financeira é um reflexo da falha na gestão. Realizando uma leitura no Portal de Transparência, denota que o estado passa a gastar mais do que arrecadar, perdendo diversos convênios federais. Ressalta-se, ainda, que o Fundo de Participação dos estados permanece inalterado.

© Ana Catarina Alves Coutinho

> Nós somos os mesmos basicamente, entre o Polo Costa das Dunas e o Conetur, então fica uma pauta repetitiva, fica meio exaustivo, **até as pessoas mesmo se confundem**. Eu me pego pensando a lógica disso, se somos os mesmos e a lógica é a mesma [...] Eu tenho muito mais recordação das ações que foram discutidas no Polo Costa das Dunas. Por exemplo: uma lei que obriga os taxistas a se capacitarem, foi o Polo Costa das Dunas; reordenamento da orla, foi o Polo Costa das Dunas; a estrada que liga Tibau, foi o Polo Costa das Dunas. Então, o polo **era** a instância responsável pelo PRODETUR, e o PRODETUR significava dinheiro, então tinha uma efetividade e desdobramento. E o dinheiro atravessa relações e dinheiro facilita as ações (TS04, grifo nosso).

Para tanto, essa confusão emerge porque o turismo do estado acontece, principalmente, na capital e regiões circunvizinhas, que é também a área do Conselho Polo Costa das Dunas e foco de interesse de todo o estado. Sem embargo, são instâncias de governanças distintas, já que uma deve discutir problemática e soluções de todo o estado e a outra, apenas, de uma região, mas que não conseguem ser visualizadas por seus membros participantes, justamente pela característica de concentração do fluxo e interesse do turismo na capital do estado.

Tangenciado a discussão, destaca-se o Conselho Polo Costa Branca (Decreto nº 18.187/2005 e alterado pelo Decreto nº 20.316/2008) que é o segundo conselho mais atuante no estado, contabilizando mais de 20 reuniões desde a sua concepção. Esse conselho, também, foi beneficiado pelas ações do Prodetur, pautada, majoritariamente, na implantação de infraestrutura em estradas que era/é o maior gargalo para o crescimento do turismo na região.

Sua gestão, ou seja, secretaria executiva, se dá entre o rodízio das secretarias municipais de turismo, escolhida por meio de votação bienal. Entretanto, um dos maiores impeditivos do conselho está na constante troca de seus membros conselheiros. Em seu regimento, afirma que, com três faltas consecutivas sem justificativas, os seus membros representantes devem ser substituídos, e como a quantidade de faltas de seus membros são excedidas sem a devida justificativa, os membros devem ser trocados, o que denota desarticulação, pouco engajamento e na própria (des)credibilidade da instância na região que atua.

Não obstante, as ações efetivadas na região, ocorrem à revelia desse conselho, porque são, normalmente, impostas por um programa federal, ou devido ao fato de a região não ter força de atuar e impulsionar ações articuladas e orientadas por seus membros. A

© Ana Catarina Alves Coutinho

exemplo da elaboração do roteiro turístico *Do Sertão para o Mar*[15] que é uma iniciativa do Programa Territórios da Cidadania, mas que devido estar em consonância com as atividades do PRT, em interiorizar e diversificar o produto turístico, perpassa por esse conselho, como forma de legitimar as ações que são executadas para a região.

Já o Conselho Polo Seridó é criado em 2008, e assim como o Conselho Polo Costa das Dunas, emerge devido ao Prodetur, mas dentro da formatação do PRT, sendo formado por representantes dos setores público, privado e sociedade civil.

Seu objetivo é fortalecer o Polo Seridó como destino turístico no estado, por meio da sistematização de reuniões bimestral e constituídos por um presidente que é o governo do estado, uma secretaria executiva que fica a cargo do Sebrae/RN e grupos temáticos que são formados e/ou ativados de acordo com a necessidade de solucionar tais problemáticas, divididos nos seguintes componentes: qualificação e regionalização; infraestrutura e segurança; e marketing e eventos. Essas comissões podem sugerir diversos temas para debates, e, posteriormente, submetidas à aprovação com os demais membros do conselho.

Contabilizam-se mais de 20 reuniões desde sua concepção. Seus membros são relativamente ativos e estão interessados em se promover enquanto região, embora se observem ações pontuais e individualizadas. Tal sinergia pode ser constatada no processo de elaboração do PDITS da região, que, apesar de contar com o auxílio de uma empresa de consultoria privada para alcançar os objetivos do diagnóstico do polo, todas as etapas tiveram que ser averiguadas e aprovadas nas reuniões do conselho, desde a apresentação dos dados coletados diretamente dos municípios, passando pela construção da matriz de planejamento e definição das linhas estratégicas do PDITS, até a definição e priorização das ações para a região. A sua conclusão se deu no último prazo de entrega ao MTur tornando o documento mais robusto e em consonância com as necessidades e realidades da região.

De acordo com Alves (2011), essa participação comprometida e engajada ocorre por uma minoria, já que há uma constante troca de secretários de turismo dos municípios participantes do conselho, e consequentemente a ausência de reuniões, que venha a debater e buscar resolutividade dos problemas.

Ainda há que considerar o entrave constante de batalhas entre as municipalidades participantes, principalmente com o município Caicó, que, em virtude da sua importância no

[15]Este roteiro contempla 04 municípios (Mossoró, Tibau, Serra do Mel e Areia Branca), envolvendo mais de 20 empresas. O seu foco está no segmento rural com apelo a produção associada ao turismo. (VIRGINIO; TINOCO, 2012).

© Ana Catarina Alves Coutinho

contexto regional, as discussões, ações e recursos são destinados a esse município que é inversamente proporcional à sua participação no conselho. Como aponta Alves (2011, p. 81):

> Não basta apenas uma participação superficial, o envolvimento com os problemas é uma realidade que deve ser tratada tecnicamente e de forma séria e comprometida. [...] Dessa forma, o turismo necessita de planejamento efetivo para tentar minimizar algumas situações, tais como a citada anteriormente, combatendo os impactos negativos e procurando sempre conduzir a atividade pelos caminhos tecnicamente mais adequados.

No âmbito local, o planejamento e gestão do turismo devem acontecer por meio do órgão municipal, tendo, como função, a mobilização dos segmentos organizados para o debate e a indicação de propostas locais para a região; integração dos diversos setores locais em torno da proposta de regionalização; e o planejamento e execução das ações locais integradas às perspectivas regionais. É nessa dimensão que encontra o maior desnível da política, uma vez que muitos municípios ainda não institucionalizaram um conselho de turismo, dificultando a participação e desconcentração efetiva da gestão pública do turismo.

Apesar de toda a dificuldade de operacionalização, os conselhos de turismo se tornam, dessa maneira, um importante instrumento de articulação e discussão das ações em cada esfera. De acordo com o Banco do Nordeste, os conselhos:

> Se constituem em espaços sistematizados para planejar, deliberar e viabilizar iniciativas que concorram para o desenvolvimento do setor. Caracterizados por forte senso de co-responsabilidade entre seus membros, os Conselhos contam com a participação efetiva de diversos segmentos econômicos e sociais (Governo Federal; governos estaduais e municipais; Terceiro Setor – ONGs ambientais/sociais, universidades, associações comunitárias, Setor Privado – entidades de classe, trade turístico, sistema "S") os quais são selecionados de modo a garantir uma formação de participação paritária entre setor público e não público (BNB, 2005).

Não obstante, os agentes econômicos têm impacto direto na estruturação do território de uso turístico e os conselhos se tornam instrumentos, por meio de uma política para conceber, territorialmente esse espaço. Entretanto, é válido considerar que os conselhos são segmentados, e não conseguem enfrentar a questão na sua totalidade, já que lidam com aspectos e setores isolados[16].

Por esse motivo, há a necessidade de interação entre os diferentes atores, imbuídos de responsabilidade, participação e confiança em todos os elos da cadeia de

[16] Contemporaneamente existem muitos conselhos em diversas áreas de administração pública, que impossibilitando uma visão integrada e sinérgica para a resolutividade das questões locais.

© Ana Catarina Alves Coutinho

relacionamento, dialogando, discutindo e definindo as diretrizes para o desenvolvimento da atividade em consonância com a Política Nacional de Turismo.

Desse modo, para que a participação seja democrática, ela precisa ser livre e deve canalizar-se mediante procedimentos preestabelecidos e conhecidos daqueles que participam. Em face da democracia representativa contemporânea, torna-se necessário contar com pessoas competentes que criem condições favoráveis para a articulação entre os atores envolvidos, promovendo princípios de mudança nas localidades, através da implementação das atividades planejadas. Esses representantes devem possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifique seu envolvimento; caso contrário, privilegiará certos grupos de poderes econômicos ou políticos. Isto é, a escolha de representantes que possam incitar um novo uso do território turístico igual, justo e participativo.

Esse é um jogo político que produz *poder* no território que habita (RAFFESTIN, 1993). Assim sendo, as decisões tomadas pelos representantes devem ser mutuamente acordadas, mas nem sempre isto ocorre, uma vez que alguns representantes têm voz mais ativa pelo poder de sua representação no conselho. Esse poder se deve não só ao fato de existirem mais participação e engajamento que esta representação tem dentro do conselho, por meio da frequência e exposição de ideia nas reuniões, mas também pelo fato de serem, na maioria dos casos, representantes do setor produtivo turístico, com interesse econômico envolvido que determina as regras do território usado. Isso significa que existe um poder da representação subjacente às decisões tomadas pelo grupo.

Visando a essa equidade, Schneider (2005) cita que esse arranjo institucional deve ocorrer de forma igualitária e que todos os setores da sociedade uniformemente estejam representados para que se possa atingir o interesse de todos. Nóbrega (2012) sinaliza que esse equilíbrio deve ser 33,3% do setor público; 33,3% do setor privado; e 33,3% da sociedade civil, como forma de garantir o equilíbrio.

Para garantir a efetiva participação, é necessário criar condições favoráveis à participação e discussão através da implementação de novos serviços, universalizando direitos, descentralizando, publicando informações, ou seja, trata-se de formar, no interior do conselho, um quadro de conhecimento, princípios e valores que estejam sintonizados com a política nacional.

Os conselhos de turismo devem atender a essa nova exigência, tornando-se um importante instrumento de articulação e discussão das ações locais, mas que se reveste de um

© Ana Catarina Alves Coutinho

acentuado grau de dificuldade por ter o estado – governo federal, como protagonista e a maioria dos conselhos serem consultivos.

No caso dos conselhos deliberativos, os envolvidos podem decidir dentro dos limites estabelecidos em lei, garantindo a autonomia e participação de todos os envolvidos. Mas, até que ponto o fato de esses conselhos serem consultivos afetam na construção de propostas mais práticas?

Deve-se transcender a dicotomia entre consulta e deliberação uma vez que existem, no Brasil, diversos conselhos gestores de políticas públicas deliberativas que foram criados em um território de clientelismo e autoritarismo e acabam, apenas, por refletir os seus princípios e vontades preconizados (BOSCHI, 1999; MILANI, 2008; FREY, 2007). Em contrapartida, existem conselhos que, embora não tenham legalidade, alcançam resultados efetivos com base na participação, autonomia e igualdade, mediante relações horizontais. Desse modo, o fato de o conselho ser consultivo ou deliberativo é uma das respostas ao formato institucional que se deseja desenhar, isto é, de um campo de forças que determinará a importância atribuída ao setor/atividade em questão.

Logo, deve-se observar o interesse na atividade, visto que não existe uma política de turismo consolidada, mas diversas ações desconexas que dependerá do conjunto de experiências e vontades da gestão atual.

Em uma perspectiva local, as ações de desenvolvimento da atividade turística, no estado do RN, estiveram sobre o guarda-chuva das ações do Prodetur; do PRT; e mais recentemente do RN Sustentável.

Entre as três principais ações de desenvolvimento da atividade, o PRODETUR[17] foi o responsável por haver traduzido mais resultados substanciais para o estado, no entanto necessita avançar considerando o atual cenário de transformação se adaptando e moldando as necessidades contemporâneas. É importante considerar que tais ações emergem em nível federal, identificando uma baixa capacidade de elaboração, implementação e avaliação de ações nas esferas estaduais, regionais e, quiçá, municipais.

Portanto, o estudo das relações, processos e as interações desses atores do Conetur constituem um papel primordial, para entender o uso do território turístico, a complexidade da atividade, bem como as contribuições que esse conselho trará para o planejamento e desenvolvimento do RN, aspectos esses que serão tratados no próximo tópico.

[17] Muitas são as críticas a esse programa na sua criação, em que se fez de uma política urbana ao invés de uma política de turismo. Entretanto, é importante destacar que no cenário passado fez-se necessário tais ações, o que não significa afirmar que deve continuar trilhando os mesmos passos. Muito se avançou e hoje é necessário articular novas ações voltadas para o turismo.

© Ana Catarina Alves Coutinho

2.2 ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DOS MEMBROS DO CONETUR

Compreendendo a complexidade do turismo, enquanto fenômeno social e considerando os elementos anteriormente apresentados que caracterizam o processo de desenvolvimento turístico no território potiguar, torna-se necessário compreender as relações interinstitucionais e os conflitos existentes entre seus membros integrantes.

A análise, por meio da dimensão 'local', torna-se importante para compreender o desenvolvimento do turismo, por entender que é, na localidade, onde o turismo acontece. É também na localidade onde os atores tomadores de decisão devem começar a se organizar, visando atingir maiores patamares. Esse poder local não existe, ele é formado e organizado, respeitando as culturas e diversidades locais, criando laços de pertencimento e identidade social, cultural e política.

Com isso, os atores das sociedades locais devem criar mecanismos para se estruturar e se mobilizar com base nas suas potencialidades, para definir e explorar prioridades e especificidades diante do cenário de competitividade em um contexto de rápidas e profundas transformações.

Não obstante, as experiências de desenvolvimento local, no país, ainda são muito pontuais e fragmentadas, dificultando uma visão integrada, em que, na maioria das vezes, predomina a dimensão econômica. É preciso analisar as capacidades de organização das localidades, e, sobretudo, sua capacidade de se articular com níveis de escalas superiores, já que a dimensão político/administrativa permite o envolvimento das economias internacionais no processo de globalização, interferindo na dinâmica local.

Pelo exposto, o desenvolvimento local do turismo deve obedecer a uma formação do processo inovador em redes, focando a competitividade, flexibilidade da organização de produção e a capacidade de integração dos recursos da empresa que permitam incidir ganhos na dinâmica econômica local, uma vez que desenvolver implica garantir renda, liberdade, educação, transporte, saúde, enfim, tudo aquilo que venha suprir as necessidades dos indivíduos (BARQUERO, 2001; VIRGÍNIO, 2011; NÓBREGA, 2012).

A abordagem da política em redes possibilita a equidade de participação e distribuição dos benefícios a todos os envolvidos. É consenso, na literatura, que a cooperação é a melhor forma de se atingir o sucesso de uma política pública, deixando de lado a visão separatista das abordagens entre política e administração, usualmente realizadas por

© Ana Catarina Alves Coutinho

pesquisadores da administração tradicional (MARTINS, 1997; FLEURY, 2002). O seu estudo, além de ser uma nova perspectiva de análise, também representa uma nova forma de organização social em face dos problemas políticos de (des)coordenação e de (des)mediação social.

Desse modo, as redes sociais caracterizam-se por pessoas que são independentes, que mantêm relações, logo requer o desenvolvimento de habilidades e competências especiais de cada membro integrante. Além disso, precisa contar com um entorno favorável, para que essas redes se estabeleçam e possibilitem o desenvolvimento local.

O envolvimento de um ator, em uma rede, se dá pela necessidade de compartilhar recursos (e não apenas financeiros) para atingir um objetivo comum, isto é, cada ator representado tem um objetivo particular, embora o seu sucesso esteja vinculado a uma construção de um objetivo maior que tem um valor compartilhado. Permanecem os objetivos e vontades particulares, mas só são alcançados a partir de uma visão global.

No entanto, é importante destacar o caráter antagônico das redes sociais caracterizado por um lado de integração, diálogo e aproximação, e de outro, a competição, individualismo e intolerância, beneficiando os grandes grupos econômicos. Assim, quanto maior for o nível de interação da rede, menor tenderão a ser suas divergências.

O foco das redes reside nos processos de interação entre os diferentes atores. Por isso, o que importa não é somente as relações que determinam a posição de cada ator dentro da rede, mas, em especial, a análise da rede em todo seu conjunto. Destarte, Rovere (1999) estabelece um esquema para identificar vínculos de uma rede, apresentada no quadro 7. Cada nível identificado pelo autor serve de apoio ao que segue: (1) reconhecimento, (2) conhecimento, (3) colaboração, (4) cooperação e (5) associação. Esses vínculos estão associados não, apenas aos níveis, mas também às ações e aos valores que estão envolvidos.

Quadro 7. Níveis de relação de uma rede

NIVEL	ACCIONES	VALOR
5. Asociarse	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperar	Compartir actividades y/o recursos	Solidaridad
3. Colaborar	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocer	Conocimiento de lo que el otro es o hace	Interés
1. Reconocer	Destinadas a reconocer que el otro existe	Aceptación

Fonte: Rovere (1999, p. 25).

O primeiro nível expressa a aceitação que o outro existe, compartilhando o mesmo espaço. O conhecimento é quando o outro é visto como um par, despertando o interesse de conhecê-lo, um interlocutor válido, que também tem direito à palavra. O terceiro

© Ana Catarina Alves Coutinho

nível expressa um interesse de colaboração, no sentido de trabalhar com esse par, que não seja uma ajuda sistemática, e sim espontânea. Em nível de cooperação, supõe um processo mais complexo, portanto mais sistêmico, onde existe um problema em comum, pois há a necessidade de compartilhar para resolvê-lo. No último nível, de associação, exige uma forma mais profunda de contato, compartilhando recursos físicos, financeiros e humanos. Há nesse sentido, uma confiança. É nesse estágio que menores tenderão a ser suas divergências.

É notório que as redes são geridas por um processo autônomo, voluntário e altamente dinâmico, requerendo de todos os atores/agentes o sentimento de pertencimento e cooperação. Os integrantes, assim, devem estar abertos e propícios a novas interferências que venham a beneficiar a localidade, eliminando as barreiras do conhecimento e do estranho.

Não existe uma matriz para começar a se efetivar as ações (de cima para baixo ou de baixo para cima). Os processos começam de onde se pode ou deseja buscando a solução dos problemas, isto é, os conselheiros não podem esperar que o outro concretize as ações que foram pensadas em conjunto e que são de interesses de todos. Como uma rede, seus atores podem e devem se ordenar para concretizá-lo. Entretanto, a horizontalidade é o formato desejado já que devem se envolver e ser envolvidos no processo de participação.

Com isso, a gestão de redes de políticas requer processos de decisões que sejam contínuos e estáveis. Mas existem algumas condicionantes nesse processo: esses atores agem em função de suas percepções em relação aos demais atores e às expectativas de seus comportamentos (FLEURY, 2002). Com base nisso, cada ator irá definir sua estratégia de ação: a capacidade de mobilização de recursos dos atores dependerá tanto dos recursos que cada um controla quanto da sua representação fora da rede; consenso nas decisões para que possa chegar a um entendimento comum; e focar questões realmente relevantes e específicas do setor que representa.

Assim, para a análise da relação dos membros no Conetur, foi feita a análise de conteúdo, do tipo temática, sendo que em um primeiro momento optou-se por separar o nível de relacionamento dessa rede por representação, a saber: setor privado, setor público e terceiro setor; depois, evidenciar qual o nível de relação dessa rede, em uma escala global.

Evidentemente, que a visão de um ator dentro daquele grupo de representação pode ser diferenciada, entretanto busca-se analisar o conjunto dessas individualidades opinantes que possam representar um coletivo, e nesse caso, o de um setor, conforme é a divisão desse conselho. Desse modo, foram sistematizados, no quadro 8, alguns relatos dos

© Ana Catarina Alves Coutinho

membros representantes do setor público do Conetur que evidenciam o nível de relacionamento desses atores para com os demais membros do conselho.

Quadro 8. Principais relatos dos representantes do setor público que evidenciam o nível de relação da rede do Conetur.

Eu considero a participação muito importante. E o empresariado daqui é muito forte e eles tem dificuldade quando o governo tem dificuldade, porque não reúne, e isso é muito ruim. [...] Eu considero respeitoso, muito bom (ER02).
Não vi nada que dissesse 'ah, foi um horror', nada que possa dizer que assustou. Mas também não posso dizer que esta reunião foi representativa, porque foi só uma apresentação [...] Mas sobre interferir, se você quer saber, eu não concordo, mas como é um fórum aberto... (EE04)
Eu pelo menos é só um relacionamento no Conetur. E eu tenho um relacionamento muito bom com todos. Tudo o que eu quero eu consigo, independente de lado político. [...] De 35, se tiver uns 10 que realmente participam é muito. Sempre são os mesmos. E o resto está lá, por estar. Realmente é um núcleo. Por isso que eu digo que não sei se é importante ter todo esse grupo, porque eles não somam (ER01).
Pelo menos no turismo, eu considero um dos melhores. Eu participei muitos anos de outros conselhos e as coisas ali são realmente complicadas. No turismo não, as coisas são realmente mais cordiais, parece que todos querem a mesma coisa (adaptado[18] – EE02)
Cordial. Existe um relacionamento extra conselho até porque existem outros fóruns, tem o polo e tem as reuniões de trabalho (EE01)
[...] que veja o interesse público e não o interesse individual, que nós possamos ver ali um interesse de uma coletividade (SF01).

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Observa-se que o setor público reconhece a rede como um par, que tem direito à palavra. O relacionamento entre eles é saudável e salutar, mas permanece restrito ao momento da reunião. Percebe-se que o que interessa para esse grupo é a vontade e desejos particulares e, por isso, conhece que o outro existe, mas nem sempre como um parceiro, porque há uma relação fortemente política, justamente por representarem o setor público.

Importa evidenciar que esses são representantes do setor público nas suas mais diversas escalas de administração (federal, estadual, regional e até mesmo municipal), tornando-se estritamente necessária a articulação e diálogo entre suas esferas, isto é, que exista uma interlocução e interação em suas estruturas internas para que possam dialogar com os demais setores – fatores externos (setor privado, terceiro setor, setores não envolvidos diretamente com a atividade, etc.). Entretanto, focam em ações individualizadas para o

[18]A adaptação foi realizada para salvaguardar entidades/pessoas por questões éticas, mas não fora alterado o sentido da frase.

© Ana Catarina Alves Coutinho

alcance de objetivos da entidade que representa, sem que isto represente um avanço e conquista para o setor de maneira geral.

Em alguns momentos, chega a expor a dificuldade que se tem de dialogar e gerir processos mais participativos, impondo uma postura autoritária, oprimindo os interesses de todos. Ora, o Brasil ainda paga um alto preço do seu percurso histórico, que, com uma postura conservadora, consegue se manter no poder. Valorizam-se os entes que detêm poder no contexto turístico, conforme é evidenciado na transcrição das falas desse setor, em contrapartida àqueles que não têm poder, não deveriam participar desse jogo político.

Faz-se uso do território por meio do poder de origem política (RAFFESTIN, 1993), fomentado pelo Estado, buscando a legitimidade por meio de suas ações que são ratificadas entre os diversos setores envolvidos. Com isso, o poder que é exercido fora da arena, com diálogos pontuais e setorizados para o alcance das vontades próprias, reverbera na dinâmica e relações do Conetur, o que identifica a inexpressividade que o conselho tem para a democracia e dinâmica do turismo, já que todas as decisões acontecem à revelia dessa instância.

Há um poder coercitivo e opressor do setor público que o legitima perante essa arena, prevalecendo a dominação. De acordo com Weber (2000), são três os princípios de dominação nessa relação dicotômica entre Estado e sociedade. O primeiro está relacionado à tradição e aos costumes da sociedade em respeitar o líder e, por isso, é denominado 'tradicional'; em segundo lugar, a dominação ocorre por meio da confiança para com o líder que possui um carisma excepcional; por último, a dominação ocorre por meio de uma autoridade legal, que busca sua legitimidade no caráter normativo escrito.

Essa é a estrutura detentora do poder, que produz bens públicos coercitivos, mandatórios e impositivos perante a sociedade (RODRIGUES, 2010), moldando o comportamento dos indivíduos e de suas ações dentro da arena. Esse poder é histórico, desde a formação do Estado, contando com uma oligarquia política que utiliza do discurso da inovação[19] para incutir princípios históricos da política pública brasileira (SILVA, 2005).

Desse modo, correlacionando com a teoria de Rovere (1999), os representantes do setor público estão no nível um (1) que representa, apenas, a aceitação que o outro existe, e

[19] Essa "inovação" está associada a diversos fatores que permeiam o imaginário social através de instrumentos como o marco regulatório que prevê a participação da sociedade, através da adoção de um modelo de política "descentralizada" onde prevalece o discurso da distribuição de poderes no processo decisório público; através da criação de fóruns participativos, como as instâncias de governança, que prevê um discurso igualitário, mas que todos estes instrumentos servem para incutir o poder político histórico, que se renova a cada discurso que não acompanha a prática política.

© Ana Catarina Alves Coutinho

partilha de um mesmo espaço, que é heterogêneo, mas sem interesses de dividir maiores experiências. O interesse de conhecimento do estranho está associado às vontades particulares e, por sua vez políticas, denotando o baixo nível de percepção desse setor para com os demais membros da rede. Deflagra-se, assim, o poder exercido por esse setor dentro da arena, que até reconhece a existência do outro, mas não divide as experiências, poderes e decisões.

Tangenciando a discussão, no quadro 9, sistematizaram-se os principais temas dos representantes do setor privado que estão relacionados com a percepção desse setor para com os demais membros.

Quadro 9. Principais relatos dos representantes do setor privado que evidenciam o nível de relação na rede do Conetur.

Todo mundo se conhece e nosso trade é muito próximo e muitos tem a vontade de contribuir com a gestão. Mas de certa forma, fica de mãos atadas. Até falam, mas entre falar e fazer é diferente (IP07).
Muito bom. Eu acho que é o que ainda mantem esse segmento vivo é o interesse e a importância que o segmento tem na economia do estado. Ele é extremamente representativo, as pessoas que estão lá, são as instituições que realmente representam o turismo no estado (IP06).
Essas reuniões são muito importantes principalmente para agregar. A nossa relação é perfeita com todos os conselheiros, principalmente aqueles que fazem parte diretamente do trade, no caso a ABIH, ABRASEL, Convention Bureau, e assim sucessivamente. Então a relação é saudável, e nos reunimos tanto em condição de amigos do trade, e saímos inclusive para fora do estado para divulgar (IP08).
Tem gente que está lá e nunca foi ouvida. Tem muita gente que quer falar, mas tem medo. E tem gente que está só para cumprir tabela. Então tem gente que você pensa 'ah, queria falar', mas tem tanta gente com tanta coisa para dizer que aquelas pessoas que, de fato, tem algo para acrescentar e contribuir, não fala. [...] Muitos têm a visão individual, e esse ponto de vista vai existir sempre. Mas o objetivo dele querer ser ouvido e ele me ouvir. E não é tudo que ele quer que vai ser atendido. E ele sempre vai sair de lá com mais conhecimento (IP05).
Todos os atores que participam do Conetur tem uma participação ativa, não só dos interesses pessoais que eles representam, mas também com relação a questão mais global, de desenvolvimento do turismo (IP01).
O relacionamento é salutar. Todos são amigos e tentam resolver os problemas (IP02).

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O setor privado tem um interesse de que as coisas se operacionalizem, uma vez que estes são os que mais percebem a oscilação da atividade. Buscam, de maneira geral, estratégias ora articuladas, ora individualizadas para o alcance dos objetivos comuns. De forma específica, analisando os membros representantes do setor privado do Conetur percebe-se que estes têm o interesse em colaborar para ações mais efetivas, prestando ajuda esporádica, desde que esse esforço esteja em consonância com os interesses pessoais.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Fica evidenciado, na leitura das entrevistas, que esse setor tem mais facilidade de articulação em uma escala menor, isto é, entre seus representantes do setor e com diálogos pontuais entre alguns representantes do setor público, para articular e incutir vontades próprias. O diálogo macro, ou seja, com representantes de diversos setores, é mais difícil, uma vez que seu foco são ações rápidas e efetivas.

Outra característica básica desse setor de representação é a questão recurso financeiro que está diretamente associada à necessidade de ações rápidas, ou seja, só há o interesse em investir se tiver um retorno célere. O relacionamento, dessa forma, se dá por motivos meramente econômicos, na busca de efetivação, supervalorizando o setor perante as outras representações.

Existe um poder exercido pelo setor econômico que é moldado na esfera pública de acordo com suas necessidades. De um lado, pressiona o Estado para ações mais práticas; e de outro capitaneia essas ações, configurando o poder hegemônico. Não obstante, convém observar que não é somente o poder econômico (capital) que influencia nas relações dentro do grupo, mas também a sua capacidade de liderança e articulação que esse grupo tem para com a política (sabe-se do interesse do setor público em investimentos no RN, principalmente estrangeiros); a figura personalista de cada um desses atores que pode ser mais propositiva ou menos participativa; o conhecimento específico na área, por atuar, diretamente, na sua execução; entre outros aspectos, são alguns dos fatores que deve ser considerado ao definir o poder de influência deste grupo moldando o território turístico. O conjunto desses fatores servirá, em alguns casos, inclusive para estruturar o poder orçamentário desse grupo.

Portanto, quando não se tem o retorno esperado pelo setor público, prevalece o sentimento de ausência que não atua com o seu papel mínimo nas ações de desenvolvimento, pressionando a agir (HALL, 2001). Embora seja o setor privado que detenha o maior acervo de capital, deve-se considerar que parte da gestão depende do poder público, que norteará as ações de investimentos públicos no que tange à criação de sistemas de estruturas (SANTOS, 2008), garantindo as condições necessárias ao desenvolvimento da atividade turística. Por isso, os dois setores: público e privado configuram o poder hegemônico nas ações de turismo, já que, sozinhos, definem os rumos e direcionamentos das ações do Estado.

Assim, de acordo com o esquema estabelecido por Rovere (1999), o setor privado reconhece a rede do Conetur no seu nível três (3), por meio do papel recíproco, sendo canalizadas ações pontuais quando há um interesse pessoal envolvido.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Entende-se que muito pode ser feito para o desenvolvimento da atividade turística: a articulação, o interesse e a vontade são peças fundamentais para que as coisas aconteçam, entretanto cabe considerar o poder do recurso orçamentário para sustentar as ações para propostas mais práticas. Por isso, o setor privado possui um alto grau de influência na rede que, em conjunto com o setor público, interfere na capacidade que cada ator possui dentro dessa arena enquanto entidade. Assim, na percepção dos demais membros do conselho quanto maior for o nível de relacionamento com esse setor, maiores são os resultados alcançados, bem como maior será o poder centralizado dominando o território do conselho para ações mais individualizadas (RAFFESTIN, 1993).

Para completar essa correlação, apresenta-se, no quadro 10, os principais temas dos representantes do terceiro setor para identificar o nível de relação dessa rede.

Quadro 10. Principais relatos dos representantes do terceiro setor que evidenciam o nível de relação da rede do Conetur.

Alguns que pensam mais no coletivo, no macro e outros que pensam no micro. Mas nós temos lideranças muito boas, no sentindo de um discurso qualificado, propositivo. Ao passo que a atividade passou por esses problemas na administração, ao mesmo tempo houve um amadurecimento de algumas pessoas, de estar atento. Nós temos uma parcela dos conselheiros qualificados (TS04).
Eu acho que a maior parte dos conselheiros é bem engajada, agora existem alguns pontualmente que vão ali só para cumprir o papel de estar presente, como o caso de algumas secretarias de estado que não entendem a importância de esta ali. Porque nos sabemos que o turismo é muito amplo e afeta várias vertentes e ai de repente não consegue enxergar essa importância. Quem participa, participa ativamente. Principalmente da iniciativa privada, porque eles sobrevivem disso, então eles estão sempre lá cobrando e também a questão que eu acho positiva é que eles cobram e também se engajam (TS03).
Nos damos muito bem, nos cumprimentamos, porque estamos ali para contribuir e não para brigar. Em termos de relacionamento não vejo muito problema, estamos no ideal de cooperação. [...] Então, assim, todos os conselhos que estão ali eu vejo que estão querendo contribuir, acrescentar, mas hoje, infelizmente a coisa não esta se tornando eficaz (TS01).

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Os representantes do terceiro setor têm uma visão distanciada da dicotomia entre público e privado, sendo mais conscientes do papel que devem representar. Tais evidências estão em consonância com a ideologia de divisão das entidades dentro do Conetur, reservando a esse setor, representações que buscam a harmonia da atividade, seja com pesquisa (universidade e institutos) ou com ações mais práticas (associações, ONG´s).

Na estrutura no Conetur no que tange à divisão de setores e entidades, percebe-se que ignora a essência de cada setor representado, fazendo-o considerar, apenas, a lógica mercadológica/economicista da atividade, o que faz com que uma universidade, um ente

© Ana Catarina Alves Coutinho

público que pode ser federal ou estadual - seja classificado como membro do terceiro setor; e uma associação que, em sua essência, é representante do terceiro setor seja classificado como representante da iniciativa privada.

Parte-se do entendimento de que uma associação, como por exemplo, a ABIH, que representa a classe dos empresariados hoteleiros, tem o poder efetivo financeiro de angariar as ações da atividade turística, e, por isso, é classificada como membro da iniciativa privada. Pelos motivos opostos, a universidade é classificada como membro do terceiro setor. Há uma sobreposição e identificação clara do poder hegemônico, nessa arena política, que utiliza de meios para garantir o seu apoio, principalmente com entidades de setor econômico, desde a sua constituição. Esse também é o desenho do Estado que se estrutura no sentido de permitir o livre funcionamento do mercado.

Desse modo, observa-se que, embora o setor público não estatal tenha desenhado uma nova relação entre Estado e sociedade, fica evidente que os aspectos de regulação ainda permanecem sobre a responsabilidade do Estado. O que parece uma tarefa fácil tem mostrado avanços e entraves no seu modo de operacionalização.

Procedendo uma análise das relações entre os membros, percebe-se que há engajamento para operacionalização das ações, evidenciada tanto na pesquisa de campo, quanto na leitura das atas, este é o *ethos* do terceiro setor (BOISIER, 1996). As câmaras temáticas da qual faziam parte, quando existentes, trazem resultados substanciais e um empenho mais efetivo nas ações.

A articulação é mais propositiva entre membros representantes do setor privado, visto que colabora para a efetivação das ações discutidas. Essa é uma das formas que esse setor cria para garantir maiores resultados nas suas proposições: fortalecimento de relações. Atribui-se mais importância à formação do capital social, por serem membros representantes, em sua grande maioria, da academia do que ao poder econômico das entidades representadas. São representações que têm características fortemente marcadas nos critérios de informação e formação. De acordo com Santos (2008, p. 257):

> [...] a informação tem um papel parecido àquele que no passado remoto era destinado à energia. Antigamente, sobretudo antes da existência humana, o que reunia as diferentes porções de um território era a energia, oriunda dos próprios processos naturais. Ao longo da história é a informação que vai ganhando essa função, para ser hoje o verdadeiro instrumento de união entre as diversas partes de um território.

Nesse sentido, na ausência do poder econômico ou político se constitui na formação de capital social (PUTNAM, 2006), com normas cívicas, confiança e solidariedade

© Ana Catarina Alves Coutinho

entre os seus membros de representação, passando a identificar esse grupo com um poder autônomo, longe das pressões dos setores hegemônicos. Justamente por serem historicamente excluídos desse processo de decisão, buscam-se formas alternativas de se estruturar e contribuir.

Há que considerar que os interesses pessoais desses representantes estão diretamente associados aos interesses gerais da atividade turística, logo, trazem uma discussão mais ampla e propositiva, promovendo atividades que estão ao seu alcance, mesmo que isso não implique efeito prático. É um setor com a menor representação dentro da rede (5 membros), e por isso confere pequeno poder de atuação, estrategicamente concebido pelo setor público para amainar seu poder de intervenção.

Estabelecendo a correlação com o esquema de Rovere (1999), os representantes do terceiro setor agem de acordo com o nível três (3), visando prestar uma ajuda esporádica, quando percebe a necessidade e/ou é solicitado, assim, não avançam em níveis maiores justamente por serem pouco representados, mas existe o compartilhamento de problemas em comum na busca da resolutividade.

Desse modo, correlacionando os três setores representados no Conetur - setor público, setor privado e terceiro setor, convém considerar, em princípio, a heterogeneidade desses membros, em um sentindo positivo, uma vez que se torna uma fortaleza a capacidade de construir um ambiente onde todos possam falar e ser ouvidos, suprimindo o melhor daquela representação. Tem-se, assim, um poder na heterogeneidade que está ancorado nos vínculos e nas relações.

É preciso respeitar as diferenças e as pluralidades dos atores, reconhecendo que, conjuntamente, há probabilidade de atingir resultados significativos. No entanto, a heterogeneidade dos setores representados não é considerada por seus membros, existindo sempre uma sobreposição do poder hegemônico direcionando as ações do conselho. Conceitos, como participação, liberdade e igualdade que são o cerne da democracia, são esvaídos. A falta de uma tradição participativa, desenhada por um processo histórico autoritário, desigual e personalista, conduz o sistema democrático a permanecer na sua reprodução.

Tal situação reduz o poder de intervenção e influência desse conselho que visa a uma gestão mais participativa e democrática com resultados substanciais. Reduz-se, também, a sua capacidade de formular políticas públicas mais coerentes com a necessidade da atividade. Como resultado, têm-se os problemas que poderiam ser facilmente solucionados,

© Ana Catarina Alves Coutinho

mas que abordam essa arena com individualismo, renegando os interesses da atividade como um todo, do coletivo, o uso banal do território turístico.

Dessa forma, o setor público, interessado na sua legitimação, coaduna com o setor privado que detém o poder econômico, continuando a traçar os direcionamentos das ações públicas, e nesse caso do direcionamento do conselho, em uma concepção unicamente corporativa reproduzindo as características do processo de desenvolvimento da atividade turística; concentrando o turismo na capital; focando no visitante direcionando políticas neste sentido; supervalorizando o segmento sol e mar; mostrando interesse em investimentos externos; reproduzindo o discurso hegemônico de importância da atividade; e ainda, excluindo a sociedade dos processos decisórios das políticas públicas. Ao conduzir os diversos temas para a arena garante-se a legitimidade de suas vontades, considerando o atual cenário da governança pública, que pressiona o Estado à abertura de processos participativos.

Assim, sob a égide do mercado que produz suas próprias normas, o Estado vai desenhando as decisões, ações e políticas, fornecendo subsídios para a instalação de empresas estrangeiras, dotando o espaço de sistema de engenharia. Esse é, pois, o processo comum ao advento da globalização.

É notória a dificuldade de constituição de um processo democrático no interior desse conselho, onde possa, de fato, existir participação, com debate público, decisões coletivas e controle das decisões tomadas. A rede não se constitui enquanto parceira, apresentando nível de relação muito baixo, caracterizado pelas inúmeras divergências e incongruências formadas no território, predominando o poder hegemônico.

Entende-se que o trabalho em uma rede significa um alto grau de comunicação e articulação para o alcance de objetivos comuns, as informações devem ser repassadas em uma perspectiva horizontal para que todos se informem e sensibilizem das ações a serem executadas. Essa é condição essencial de um funcionamento e relacionamento em rede, mas o Conetur se articula mais facilmente fora dela, por meio das trocas clientelística e personalista – características históricas da política brasileira. Há uma descrença explícita do poder dessas representações, e, por isso, não reconhece o outro membro da rede como um parceiro, deflagrando uma desarticulação e poder de verticalização no conselho.

Pela comprovação da dificuldade de articulação na rede e do poder conservador do Estado, torna-se relevante analisar o cenário das redes sociais estabelecidas no turismo e o poder político que é exercido no Estado.

© Ana Catarina Alves Coutinho

2.3 TURISMO E DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DAS REDES SOCIAIS E PODER POLÍTICO

Considerando o cenário de desenvolvimento turístico no RN e as relações interinstitucionais, baseados nos conflitos entre os membros do Conetur com baixo nível de interação, este tópico, visando estabelecer um elo de como a política, por meio do seu poder, influencia as redes sociais no contexto brasileiro, busca-se mostrar um cenário de possibilidades nesta relação.

Na prática, assim como no meio científico, há várias noções e percepções sobre o poder político. As discussões teóricas de Maquiavel, Locke, Rousseau foram extremamente relevantes para o entendimento de como a política exerce o poder na sociedade.

Autores contemporâneos, como Bobbio (2012), citam que o poder exercido pela política de Estado possui características peculiares que está diretamente associado ao uso de sua força. Essa reflexão coaduna com a percepção de Weber (2000) ao afirmar que o Estado exerce essa força por meio de uma estrutura regulamentadora que detém o monopólio a partir da crença dos indivíduos, garantindo o poder legítimo. Segundo o autor, dois elementos essenciais constituem o Estado: a autoridade e a legitimidade.

No Brasil, historicamente, o Estado representa e atende, aos interesses das elites de poder econômico, empenhando-se, o máximo, para permanecer no poder. O sistema político brasileiro traz consigo uma relação com a sociedade de autoridade, verticalidade e antidemocrática vivida no passado. No RN, essa realidade é ainda mais forte conforme evidenciado na atividade turística (tópico 1). O Estado é usado como um instrumento para manter, organizar e atender às vontades dos agentes políticos e econômicos que o integram, basta verificar a forma que a atividade turística se desenvolve no estado, baseado no uso meramente corporativo do território, estruturando para o interesse do setor privado.

Diante disto, Weber (2000) acredita que o Estado deveria se organizar visando construir uma burocracia administrativa, que venha cumprir a lógica para qual foi criado, através da delimitação das formas de regulação centradas no emprego e aprimoramento como fatores do fortalecimento institucional de organização e poderes. A burocracia administrativa, para o autor, permite uma organização eficiente e eficaz, garantindo rapidez, racionalidade e padronização, estruturada com o princípio da hierarquia, impossibilitando as relações informais. Sua teoria é baseada em sete princípios, discriminados a seguir:

© Ana Catarina Alves Coutinho

- Formalização das regras
- Divisão do trabalho
- Hierarquia
- Impessoalidade
- Competência técnica
- Separação entre propriedades
- Previsibilidade de cada funcionário (definida por normas)

Já Bobbio (2012) discorda desse pensamento. Para ele, esse aparato burocrático administrativo permite a despersonalização, dominado por uma oligarquia que se renova por cooptação, levando ao excesso de formalismo, de documentação e de papelório.

Nas últimas décadas, no Brasil e no mundo, o termo burocracia adquiriu conotações negativas, sendo designada como normas e regulamentos que tornam a estrutura administrativa ineficiente. A divisão e a distribuição das funções, a seleção de pessoal e os regulamentos provocam lentidão dos processos que são mal orientados para o atendimento das demandas dos cidadãos. Esse ideal vai ao encontro das colocações de Bobbio.

No entanto, o grande instrumento da burocratização, defendida por Weber (2000), reside no saber profissional especializado, ancorado nas técnicas, na economia e, também, na ciência (racionalidade). Seu recrutamento é feito por meio de métodos meritocráticos, e a oferta de oportunidade de emprego a longo prazo com recompensa para as carreiras, isto é, uma entidade corporativamente coerente, com indivíduos que encaram a implementação de metas como meio de maximizar e motivar os seus próprios interesses.

Assim, a burocracia torna-se um instrumento necessário para gerir um Estado que é democrático e capitalista, na tentativa de afastar os personalismos políticos e aproximando as questões do bem comum. Independente do modelo de gestão (centralizado ou descentralizado), o foco está em uma estrutura eficiente e eficaz.

De acordo com Nogueira (1998), a burocracia é marcada por uma direção forte, rigorosamente delimitada e hierarquizada, visando obter uma minoria dirigente e uma maioria dirigida, aumentando o número de chefes profissionais e diminuindo a descontinuidade administrativa.

Contudo, nas relações políticas contemporâneas, observa-se, comumente, favores, em virtude de lideranças e força política. Esse jogo de interesses é evidenciado nas constantes trocas de partido, tendo, como consequência, a descontinuidade das ações.

© Ana Catarina Alves Coutinho

A burocracia, dessa maneira, é concebida como obstáculo à participação popular, beneficiando pequenos grupos da sociedade que detêm poder econômico. Diante disso, grupos sociais reivindicam maior transparência nas decisões. Autores, como Evans (1993) e Martins (1997) evidenciam que não é o excesso de burocratização que afasta a participação, mas exatamente a sua ausência. Existem muitas organizações regulamentadoras ou administrativas, mas a maioria não dispõe, por exemplo, de um código de conduta ética, de regras explícitas de contratação ou, até mesmo, de metas a serem alcançadas, definidas conforme o modelo burocrático de Weber.

A Setur é um exemplo de instituição política que não dispõe de um código de ética que defina o comportamento esperado dos seus funcionários e da formação da consciência do serviço a ser executado. Há uma enorme dificuldade de acesso a informações e dados, e, em muitos casos, isso está associado à não preservação da memória do serviço público que possibilita que pessoas e/ou gestores façam uso pessoais ou, até mesmo, exonere dados, materiais e/ou recursos que estão alocados no órgão, já que há uma predominância no quadro de pessoal temporário (cargos comissionados, estagiários, empresas terceirizadas, etc.). Entende-se que os materiais existentes, desde recursos físicos como computadores, livros, canetas, etc. aos intangíveis como as informações, são de uso público na sua ampla concepção, isto é, para todos, ficando a cargo de um gestor público *administrá-lo*.

Os cargos são nomeados, na gestão pública do turismo, à base de contratos pessoais, não existindo nenhum tipo de documento que defina critérios para a escolha da equipe técnica para atuar, bem como das competências que um gestor deve possuir. Metas não são definidas, tal como os critérios de desempenho do gestor e de sua equipe. Com isso, inexiste comprometimento das ações que estão sendo executadas e encaminhadas, interferindo diretamente, na elaboração, ações e resultados das políticas de turismo.

Deve-se considerar que a burocracia, conforme prevê Weber, é fomentada por processos meritocráticos e impessoais; o que configura, na contemporaneidade, é totalmente o contrário, isto é, uma conjuntura disfarçada de burocratização como forma de alimentar as questões históricas (o clientelismo, o patrimonialismo, os efeitos personalistas, as oligarquias, etc.), por meio da constituição de uma nova forma de burocratização.

Contudo, não distante o desenho estatal defendido por Weber, as ideologias e prioridades nos diversos governos são outras, já que o foco não está em uma estrutura coerente, mas em uma estrutura que possibilite exercer o poder político que é diferente dos demais tipos de poderes encontrados na sociedade. O exemplo disso está nas constantes trocas

© Ana Catarina Alves Coutinho

de mandatários, provocando descontinuidade na execução das políticas públicas. Logo, a política é o resultado de um jogo de interesses.

De acordo com Raffestin (1993, p. 53), "o poder se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam". Estabelece-se uma relação direta com outros atores/setores que por meio de suas trocas exercem o poder.

Para Foucault (2007), o poder é essencialmente repressivo e está de acordo com Raffestin ao afirmar que o poder não se dá, não se troca, mas se exerce em uma relação de troca. Por isso mesmo, esse poder não é de um ou outro indivíduo de forma exclusiva; ele é cíclico e funciona como algo em cadeia. Nesses termos, percebe-se que, na política brasileira, o poder é exercido em redes, por grupos familiares, que constituem as oligarquias regionais.

No RN, predominam as forças políticas conservadoras, a partir da percepção da presença significativa e histórica de alguns grupos partidários e/ou familiares, configurando um território conservador de poder a exemplo da família Alves, Maia e Faria (AZEVEDO, 2007; SILVA, 2005). Adota-se a teoria do poder nas bases geográficas, explicando o território (e nesse caso, o território de uso turístico), pois a delimitação territorial ocorre, quase sempre, fundamentada nas relações de poder.

Entende-se, pois, que, na história política brasileira e de forma específica de desenvolvimento do turismo no estado do RN, o poder é seletivo, repressor e excludente por não beneficiar a maioria populacional. Com isso, evidencia-se outro fator: a sociedade organizada pode apresentar um risco ao Estado e ao funcionamento do mercado tentando a todo tempo sucumbir essa estrutura. Isso se torna claro na sobrerepresentação que o setor público e privado tem no Conetur, que é uma instância criada para promover a participação social nas decisões públicas. Esse tipo de relação permite reduzir os custos de transação, produzir bens públicos e facilitar a constituição de efetivas organizações de base local, de atores sociais e de sociedades civis, obtendo, como consequência, o bom desempenho do governo, da economia e das questões sociais. Todos devem se envolver participando e se comprometendo com os resultados esperados e obtidos, mas que se configura de forma estratégica para conservar o poder político.

O desenvolvimento, dessa forma, visa à criação de redes de cooperação entre atores, empresas, fornecedores, Estado e clientes que interajam para a organização do entorno, objetivando a competitividade e produtividade das economias no processo de globalização. Com isso, as redes exercem um importante papel no turismo; uma vez interligadas podem

© Ana Catarina Alves Coutinho

estabelecer redes locais, interconectando destinos, como também nos principais agentes promotores e distribuidores do produto turístico. De forma eficiente, pode também oferecer uma resposta aos desafios impostos pela globalização (NOBREGA, 2012).

A competitividade, nesse processo, passou a ser um dos desafios para as mais diversas áreas no mundo. O seu termo está diretamente associado a essas novas formas de produção, que coloca as economias locais em um cenário de destaque quando trabalhadas a criação e a assimilação do conhecimento. Esse é um processo local, onde os valores, a história, a cultura, as estruturas econômicas, as instituições, entre outros fatores, interferem no êxito ou fracasso competitivo. Assim, nem todos os países são capazes de competir em todos os setores.

O Brasil, por meio de um estudo de competitividade e posicionamento do turismo nacional, define dimensões com suas respectivas subdimensões, identificando um índice em nível nacional do produto turístico para que possa competir entre as regiões brasileiras e, até mesmo, internacionalmente (BRASIL, 2014). Esse é, atualmente, o documento que mede o grau de competitividade dos destinos turísticos do Brasil.

Cabe considerar que, estranhamente, Natal/RN foi premiada, na sua última edição, no quesito Aspectos Sociais, por registrar a maior evolução no referido ano nesse quesito[20]. Nessa dimensão, são avaliados aspectos como acesso à educação, empregos gerados pelo turismo, política de enfrentamento e prevenção à exploração sexual infanto-juvenil, uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população, cidadania, sensibilização e participação na atividade turística.

Entre as ações que levaram a cidade a conquistar o prêmio, todas emergiram do setor privado ou do terceiro setor, apoiadas pelo setor público (identificando uma intervenção mínima do Estado, ao mesmo tempo que pressiona os outros setores a buscar soluções), como o projeto Educar para o Turismo, criado para estimular o turismo pedagógico de estudantes da rede municipal por meio da visitação dos pontos turísticos da cidade, acompanhados por guias especializados e professores; e o programa de prevenção à exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo.

Entretanto, esse resultado é contraditório à realidade do estado. No Rio Grande do Norte, vive-se a fase intitulada *Internacionalização do turismo*, com a alocação de capital das empresas ligadas a instituições internacionais, resultado direto de investimentos efetuados pela primeira etapa do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), o que significa

[20]A primeira colocada é Balneário Camboriú (SC) e Natal (RN) está na 43º colada da lista neste quesito

© Ana Catarina Alves Coutinho

afirmar que o capital gerado dentro do estado está sendo desfrutando nos seus países de origem, limitando os ganhos locais. A economia foi dinamizada pelo advento de novas empresas, mas não propiciou ganhos locais (FONSECA; TAVEIRA, 2009; FONSECA, 2012). Ora, as ações são muito pontuais e fragmentadas dentro da realidade do estado, que culminam com o enfraquecimento, dificultando, assim, o desenvolvimento na sua ampla acepção.

A produção e reprodução do espaço no RN está estruturada no intuito de colocar o turismo na mão de atores hegemônicos, excluindo de sua composição a população local e seus interesses, por meio da influência de uma ótica do capital externo. Esse, também, é um caráter antagônico das redes, que podem ser abertas propiciando o amplo debate entre os diversos setores, como também pode ser um instrumento para viabilizar as vontades particulares. Na visão de Santos (2008), quem produz, quem comanda e quem disciplina a racionalidade das redes é o mundo. E quando se fala no mundo, está se falando, sobretudo, no mercado que vem atravessando todas as lógicas mais racionais e humanas.

A sociedade não é incapaz ou incompetente; é, apenas, despreparada devido a modelos seculares e sistemáticos de dominação e exclusão provocados por seu período histórico. É necessário prepará-las com educação básica de qualidade, participação comunitária geral e políticas objetivas e articuladas. Por outro lado, faz-se conveniente destacar a carência de mecanismos administrativos que possibilitem, de fato, a participação em vez da imposição, com a possibilidade de planejamento integrado, com a criação e efetivação de espaços participativos que possam contribuir com os avanços e conquistas de sua localidade.

Diante das análises, fica evidenciado que há um sistema que corrobora a atual estrutura, em um círculo vicioso do poder político. É um processo cultural histórico. E nesse sentido corrobora o pensamento de Azevedo (2007, p.383) ao afirmar que "não podemos ser ufanistas e valorizar tanto a cultura até o último dos seus valores e predicados, já que esta também é capaz de legitimar, produzir e reproduzir relações que limitam maiores avanços, por exemplo, no campo político". [21]

[21] Entende-se cultura como um conjunto de práticas, conhecimentos, atitudes e crenças que não é inato a sociedade humana: eles são adquiridos e transmitidos de geração em geração, podendo ser moldada, articulada pela imposição de um sistema de direitos de uso, de passagem, de exploração individual ou coletiva. Neste caso, a acultura aprece como uma realidade múltipla e em perpétua evolução (CLAVAL, 2001). Corroborando com tais percepções McDowell (1996) afirma que a cultura é socialmente definida e socialmente determinada em pelo conjunto de significados compartilhados expressos nas práticas sociais dentro de um lugar.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Ao abordar as relações sociais, direcionando para a diversidade social, remete-se ao conceito de capital social, e neste trabalho, adota-se o de Putnam[22]. De acordo com o autor, o capital social é histórico e regionalmente concebido, no caso da Itália. O estudo realizado por Putnam (2004) sobre capital social comprovou que independente da localização geográfica – Norte ou Sul da Itália, o capital social imbuído de algumas variáveis, a saber: cultura cívica e contexto cívico, modela as instituições. Isto é, um sistema de relações sociais que se caracteriza horizontalmente, por meio de um ambiente propício, é capaz de sustentar a cooperação social, principalmente, quando se busca o desenvolvimento.

Nesse caso, o fator histórico é um elemento determinante para criar tradições cívicas. Assim, a história molda as instituições e, estas a política. No entanto, para efeitos deste trabalho, considera que o capital social é propiciado não apenas por um processo histórico - que é um elemento condicionante, mas também por meio de uma quebra de paradigmas com a contribuição da criação de um entorno inovador, dotados de liberdade constitutiva e instrumental, isto é, um conjunto de elementos articulados e bem manejados que colabore com sua constituição (SEN, 2000; BOISIER, 1996; 2000; BARQUERO, 2001).

Importa considerar que, quando existe uma cultura marcada pelo clientelismo, paternalismo estatal e concentração de renda nas mãos de poucos, os resultados são evidenciados em um nível de organização social inexpressivo ligado ao turismo, fomentando uma segregação socioespacial, deixando para a sociedade pífias oportunidades. Deve-se estruturar utilizando seu potencial e recursos (tecnológicos e naturais) para promover o desenvolvimento o que não significa dizer que é uma tarefa fácil, uma vez que é dotado de subjetividade, condição inerente das relações sociais. Estabelecendo uma analogia, Souza e Rodrigues (2004) afirmam que é mais fácil construir uma ponte, do que geri-la, uma vez que este último depende da força e contribuição mútua dos atores e sujeitos envolvidos.

Desse modo, pensar o desenvolvimento da atividade turística significa pensar na participação da sociedade local nas decisões políticas, para que se tornem protagonistas dos processos que ocorrem na sua localidade, interferindo, inclusive, no processo de produção do espaço turístico menos desigual e hegemônico.

Na realidade de Natal/RN, é possível afirmar, com base em estudos (MARANHÃO, 2012; AZEVEDO, 2008, PUTNAM, 2006), que existe uma cultura marcada pela exclusão social e supervalorização dos agentes hegemônicos, impossibilitando uma organização social, ligada ao turismo, que atue de forma expressiva, na geração do capital

[22] Embora reconheça que existem outros teóricos que abordam este conceito, a exemplo de Colemam, Evans, Fukuyama, Ab-El-Haj e o próprio Putnam.

© Ana Catarina Alves Coutinho

social. Valores como confiança, cooperação e participação cívica, fundamentos do capital social, são os grandes impeditivos para essa consolidação. Há uma desarticulação entre os interesses coletivos, que acabaram por não ganhar força expressiva para a resolutividade das questões.

Maranhão (2012) procedeu a um levantamento de alguns pontos que dificultam e possibilitam a mobilização e participação social natalense sob a ótica das lideranças sociais da localidade, expostas na figura 6 que corroboram essa discussão.

Figura 6. Ideias centrais referentes à percepção de lacunas, dificuldades e possibilidades relacionadas à mobilização e participação da sociedade natalense na práxis do desenvolvimento do turismo, sob a ótica das lideranças sociais de Natal/RN

IDEIAS CENTRAIS (IC)
(A) Importância de ações com efeito prático
(B) Influência do processo histórico sociocultural
(C) Disparidades econômicas e sociais
(D) O valor da participação popular efetiva
(E) As falhas do poder público
(F) Investimento em educação
(G) O papel da imprensa
(H) A contribuição do capital social

Fonte: Maranhão (2012).

Os seus dados revelaram que o controle social é enfraquecido e não consegue realizar a pressão política que é coagida pelo poder hegemônico não reverberando em efeitos práticos. Não se têm, de forma clara, os processos que a sociedade possa participar, dificultando a mobilização, transparência e decisão. A consciência do papel do cidadão é também um limitante nesse processo. Entretanto é preciso considerar, também, que devido às enormes disparidades econômicas e sociais, a sociedade se posiciona à mercê das ações dos atores hegemônicos e se acomodam na busca de resultados efetivos (MARANHÃO, 2012).

Por outro lado, observa-se o controle e o monopólio do Estado, devido a fatores históricos, que age em conjunto com as vontades e desejos do setor produtivo (lê-se econômicos). Configura-se, assim, o individualismo impedindo a formação de um sistema de cooperação e confiança local. O foco está no funcionamento da economia que interessa, de forma direta, ao setor privado e no poder legítimo por parte da administração pública que utiliza a justificativa que o desenvolvimento da atividade turística é capaz de salvar a economia, pautado em aspectos meramente financeiros.

© Ana Catarina Alves Coutinho

A própria aglomeração do sistema de produção, em determinado espaço geográfico, faz com que não ocorra uma organização social e distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento. Um dos exemplos é o investimento em obras de infraestrutura por meio de políticas de megaprojetos turísticos, como o Prodetur que provocou mudanças no espaço geográfico e, também, um significativo crescimento. Somado a isto, faltam princípios éticos e morais na atuação do setor público, configurando a pressão econômica, sobre as demais.

Corroborando as contribuições de Maranhão (2012); Silva (2005); Azevedo (2007); Raffestin (1993) e analisando os dados da pesquisa, observa-se que a relação dos integrantes que compõem o Conetur é impactado diretamente por essa estrutura externa autoritária e centralizada do Estado que em comunhão com o poder econômico dita as normas de direcionamento do conselho em torno de causas específicas. Enfraquece-se o poder de intervenção e mobilização do terceiro setor que esbarra em uma estrutura que foi estrategicamente organizada por um campo de forças (RAFFESTIN, 1993), onde o poder hegemônico se configura no intuito de diminuir a sua atuação e contribuições dentro dessa arena, por meio de uma baixa representatividade perante os demais membros representados.

A capacidade de mobilização e liderança de cada um desses membros dentro do conselho interfere no processo de desenvolvimento da atividade e de toda a cadeia que está envolvida tanto direta quanto indiretamente pela atividade. Com isso, evidencia uma relação desses membros fragilizada, impedindo a formação de um processo participativo e engajado nas ações de desenvolver e promover todo o estado e não um ou outro setor.

Há um consenso entre seus representantes de considerar a arena um excelente instrumento de planejamento e gestão da atividade no âmbito estadual, fazendo-o utilizar o território de diversas formas, onde a pluralidade de interesses e debates não são considerados no processo de decisão, isto é, um conjunto de interesses e opiniões divergentes na busca de obter um senso comum e, ao mesmo tempo, garantindo resultados para todos os envolvidos. Com isso, o setor privado teria resultados significativos, evitando adiar mudanças que são necessárias às instalações e permanência das empresas; o setor público garantiria o poder legítimo, por meio do processo de governabilidade; e o terceiro setor a resolutividade das questões sociais.

Evidenciando tais descobertas IP03 (2014) afirma que “muitos só olham para o seu pé, e para o turismo você não pode olhar para o pé, você está se suicidando

© Ana Catarina Alves Coutinho

economicamente. Então, você tem que quebrar esses paradigmas para que você possa abrir uma fronteira".

É evidente a ausência de uma cultura participativa em que os setores possam estar equitativa e equilibradamente representados, discutindo ações visando a seus efeitos práticos devido a fatores históricos de sua constituição. Logo, os debates do conselho não reverberam em efeitos práticos, já que dependem da boa vontade política e econômica dos atores representados, evidenciando um cenário onde as ações de crescimento da atividade turística no estado ocorrem à revelia do conselho, visto que acontece em um centro monopolizador e hegemônico estrategicamente concebido.

O nível de relacionamento da rede é muito baixo, não reconhece o membro como um par na busca de efetivar parcerias. O foco são as vontades e desejos particulares, individualizando e, com isso, a instância que foi constituída e instituída para ser participativa, vai moldando novos usos do território marcado por seu percurso histórico. O resultado disso é um processo dicotômico em que, de um lado, existe a atuação expressiva do poder hegemônico (Estado e mercado); de outro, a inexpressividade do terceiro setor, inviabilizando a constituição de capital social estadual na busca do desenvolvimento local.

Com vias de finalizar a abordagem do capítulo, cabe, aqui, situar algumas considerações. Buscou-se analisar, neste capítulo, o formato que a atividade turística se estrutura no estado por meio da atuação dos seus atores e agentes. Com isso, no primeiro tópico, discutiram-se as características do processo de desenvolvimento desigual, pontual, segregado e hegemônico do turismo no RN influenciando, de forma direta a constituição das instâncias de governança nos seus diversos níveis. Com isso, abordaram-se, no segundo tópico, a articulação, conflitos e relações estabelecidas na rede social que é o Conetur sob a ótica dos seus membros integrantes, identificando um baixo nível de relação provocado pelo processo histórico de constituição do turismo no estado. Por fim, estabelece-se um elo entre o poder político, abordado de forma clara no primeiro tópico e as relações das redes sociais, constituídas na atividade turísticas.

Entende-se que, embora o discurso e os processos tendam a ser inovadores mediante a institucionalização das instâncias de governança, de um modelo descentralizador das políticas brasileiras e a constituição de redes sociais, há um processo prático que não é compatível com o discurso, isto é, um território conservador que utiliza de práticas históricas para se manter no poder.

© Ana Catarina Alves Coutinho

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS E A RELAÇÃO COM O CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO RIO GRANDE DO NORTE (CONETUR)

Figura 7. Entrevista com o Secretário Municipal de Turismo. Natal/RN.

Fonte: Pesquisa de campo (2015).

© Ana Catarina Alves Coutinho

3.1. FORMATO DO CONETUR: UMA DISCUSSÃO EM TORNO DO SEU DESENHO INSTITUCIONAL E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO

Todo processo participativo gera conflitos e tem um valor político no contexto social brasileiro já que cada um desfruta de uma visão diferente por sua experiência e posição social. Paradoxalmente, os processos participativos são criados para evitar conflitos maiores. Nesse sentido, dissertar sobre a forma como essas políticas são constituídas faz parte do arcabouço para compreender como ocorre o processo de participação dos sujeitos que integram o Conetur.

Para tanto, foram definidos dois tipos de documentos para análise do conselho. O primeiro visa analisar o seu desenho institucional, por meio da identificação de sua estrutura organizativa, sua composição e os processos de funcionamento. Para isso, procede a uma análise baseada no Regimento Interno de criação do Conetur do ano de 2009a. A mescla dessas informações permite avaliar o quanto essa instituição está apta a cumprir as promessas que rege seu documento de criação.

Já na leitura baseada dos demais documentos, ou seja, nas atas das reuniões ordinárias e extraordinária disponibilizadas, referentes ao período de 2007 a 2014, compreende-se a dinâmica de funcionamento. Associam-se, nesse processo, alguns destaques das entrevistas realizadas com seus membros.

O Regimento Interno de criação de conselhos define, normativamente, a estrutura e funcionamento; ao analisá-lo, ficam evidentes as condições que facilitarão ou não o estabelecimento de ações mais inclusivas e democráticas nessas instituições. Esse documento deve ser aprovado em plenário e submetido à averiguação do chefe do poder executivo, que o aprovará por meio de decreto.

Ao analisar o Conetur, percebe-se que, igualmente, a criação dos demais conselhos no Brasil remonta da década de 90, especificamente de 1989, fruto de uma mudança institucional do Estado de maneira geral. No entanto, o seu primeiro Regimento Interno foi criado, apenas, no ano de 2006, e reformulado em 2009, denotando o caráter de permanente reestruturação normativa que está em consonância com o modelo de gestão que o Estado vem tentando desenhar.

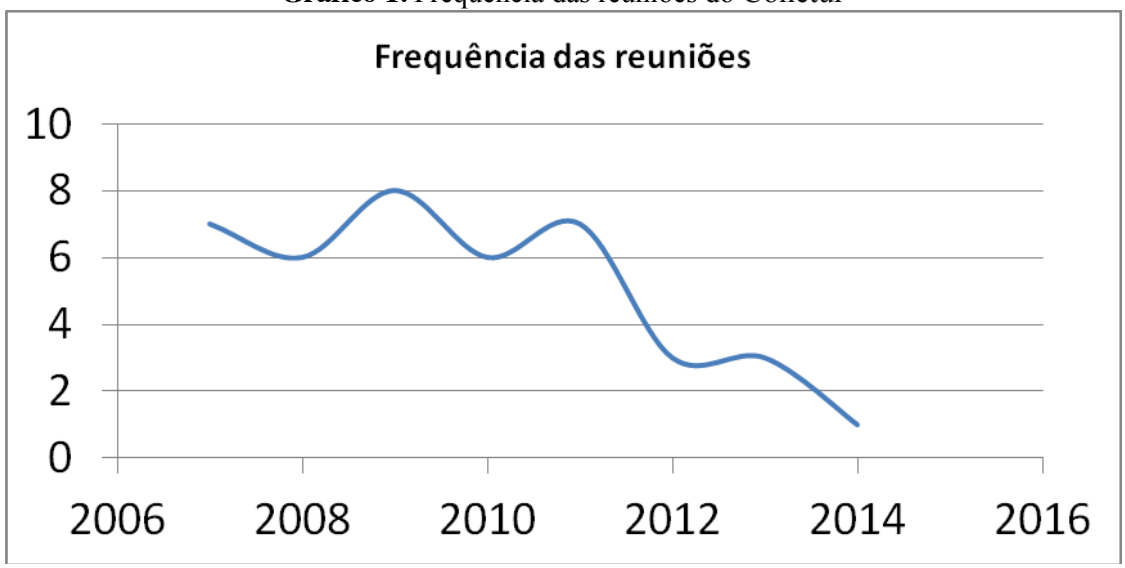
O Conetur atua nos seguintes procedimentos: devem ser realizadas reuniões ordinárias, bimestralmente; enquanto as reuniões extraordinárias quando convocadas pelo presidente, obtendo, no mínimo, 20% de quórum. O local de realização se dá via rodízio de

© Ana Catarina Alves Coutinho

espaços disponibilizados junto a instituições que compõem o conselho, visando ao aumento do comprometimento e redução dos custos. No entanto, observando o registro das atas disponibilizadas, durante os últimos sete anos, há uma oscilação no que tange à frequência das reuniões, que pode ser observada no gráfico 01; elas têm ocorrido, majoritariamente, na capital e em um mesmo local, com exceção da reunião do dia 06.10.2011 que aconteceu no terminal turístico de Parelhas/RN, o que significa um ato memorável dentro da história do Conetur. Tal fato vai ao encontro do poder de articulação que é identificado no polo o qual pertence o município.

É importante lembrar que se trata de um conselho estadual que deve abarcar discussões, problemáticas e resoluções de todo o estado e não apenas da capital; a proximidade com essas realidades pode propiciar mais conhecimento e agilidade nessas ações. Entretanto a lógica verticalizada da gestão do turismo nacional e, consequentemente, estadual não possibilita uma fluidez das propostas e ações que são realizadas, já que a descentralização, como ato de des-centralizar, isto é, tirar o foco do centro, não ocorre.

Gráfico 1. Frequência das reuniões do Conetur



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

A análise do gráfico revela que, nas reuniões dos cinco primeiros anos estudado, isto é, de 2007 a 2011, há uma maior frequência, variando de seis reuniões no ano (o mínimo, de acordo com o Regimento) até oito reuniões, contabilizando, inclusive, que foram registradas em atas do processo eletivo dos novos membros. No entanto, nos últimos três anos, houve uma queda drástica de frequência nas reuniões, chegando a operacionalizar, apenas, duas ao ano, como ocorreu em 2014, sendo que, somente, uma está registrada em ata,

© Ana Catarina Alves Coutinho

e a segunda trata-se do processo eletivo, que não consta nenhum registro. Para tanto, para efeitos de análise, consideram-se, apenas, as reuniões que são registradas. Deflagra-se, assim, o papel obscuro do Estado que utiliza do discurso de igualdade para executar o poder autoritário e vertical. O que está em jogo é a figura personalista do gestor no direcionamento das reuniões, e mais do que isso, quando, elas devem ocorrem, infringindo seu documento normalizador.

A sua estrutura está formada por um plenário, local onde os membros titulares ou suplentes se encontram face a face e fazem suas colocações; uma mesa diretora, formada por um presidente, vice-presidente e secretária executiva; e as comissões técnicas que têm a função de auxiliar o plenário em relação a temas mais específicos, permitindo que os membros do conselho se tornem mais aptos a discutir e decidir sobre determinados assuntos.

As comissões técnicas foram, de fato, criadas no ano de 2007, embora conste no seu antigo regimento (de 2006), a sua existência, ainda que de forma facultativa como no atual regimento. Tem-se a estrutura verificada no quadro 11.

Quadro 11. Comissões técnicas do Conetur

Comissão	Instituições integrantes
Comissão de capacitação[23]	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Federação do Comércio do Estado do RN (FECOMERCIO), Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria (FORNATUR), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), ALNORTE e Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares do RN (SECHS).
Comissão de regionalização	Fundação José Augusto, Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (FERMURN), Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do RN (ABIH), Sindicato dos Guias de Turismo (SINGTUR), Associação dos Empresários do litoral de Parnamirim (AELP) e FORNATUR.
Comissão de eventos	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SHRBS), Natal Convention&Visitors Bureau, Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC), Cooperativa de Desenvolvimento da Atividade Hoteleira e Turística (COOHOTUR), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), ABIH e Polo Via Costeira.
Comissão de infraestrutura	Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Município de Natal, ABIH, Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN), INFRAERO e Sindicato de Empresas de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte (SINDETUR).
Comissão de marketing	Associação Brasileira das Agências de Viagens do Rio Grande do Norte (ABAV), Associação dos Hoteleiros de Tibau do Sul e Pipa (ASHTEP), Polo Via Costeira, FCDL, Federação das Indústrias do RN

[23] É interessante destacar que, dentro dessa composição das comissões técnicas do Conetur as Instituições de Ensino Superior (IES) não são contempladas dentro da comissão de capacitação, refletindo, por sua vez, a supervalorização do setor hegemônico.

© Ana Catarina Alves Coutinho

	(FIERN), Associação Brasileira dos Jornalistas e Escritores de Turismo do Rio Grande do Norte (ABRAJET) e Natal Convention&Visitors Bureau
Comissão de segurança	SHRBS, Secretaria do Estado de Segurança pública e da Defesa Social (SESED), INFRAERO, COOHOTUR, Sindicato do Bugueiros Profissionais (SINDBUGGY), Banco do Brasil e ALNORTE.

Fonte: RIO GRANDE DO NORTE (2007).

Elas foram reformuladas, ao longo do tempo, conforme a necessidade de adaptações. Considerou que duas comissões, de modo especial, tinham assuntos transversais, por isso, foi proposto que a sua unificação poderia trazer resultados substanciais, de modo que, na sua última discussão, verifica-se a seguinte divisão:

- Comissão de capacitação e regionalização
- Comissão de marketing e eventos
- Comissão de infraestrutura
- Comissão de segurança
- Comissão de articulação política e institucional (temporária)

Essas comissões devem discutir assuntos de sua competência, levando projetos, planos, sugestões e informações às reuniões ordinárias e quando convocada as extraordinárias do Conselho. Desse modo, todos os setores estarão sendo contemplados, permitindo a participação de atores tanto das comissões específicas quanto nas discussões das demais câmaras temáticas que são levadas para as reuniões, ficando a cargo de todos a votação e a definição de ações. Com isso, há uma otimização do tempo e maximização dos resultados.

Contemporaneamente, a dinâmica das comissões técnicas não mais atua devido a três fatores: dificuldade de reunir os integrantes para realizar as reuniões; não existir nenhum tipo de cobrança neste sentido; e uma ausência de direcionamento/gestão das ações de turismo de maneira geral que vai ao encontro da ausência de uma política estadual efetiva. Isso significa uma grande perda nas ações do conselho, que não discute, profundamente, as possíveis soluções para a problemática, bem como difunde a participação entre todos, e não apenas de alguns setores.

Inexiste um sistema de cooperação que por meio do estabelecimento de normas, devem ser respeitadas e recíprocas (PUTNAM, 2004); desse modo, o poder de articulação desses atores dentro da rede é baixo, já que, isolados, não possibilitam o encaminhamento das decisões, sem que estejam ancoradas em uma gestão vertical e hegemônica.

© Ana Catarina Alves Coutinho

A coordenação está na responsabilidade da Secretaria Estadual de Turismo e, embora busque trabalhar de forma descentralizada, a sua gestão não está focada para tal, uma vez que, em seu regimento bem como em suas ações práticas, não menciona/verifica a participação como prioridade de suas ações, apenas está voltada ao desenvolvimento da atividade turística de forma geral. Suas ações podem ou não incutir processos participativos, dependendo do perfil do gestor atual.

Além disso, a indicação nata de uma secretária para ocupar o cargo, isto é, sem critérios de elegibilidade e candidatura, não só infringe o princípio representativo, como também indica monopólio, configurando o poder hegemônico diante dos demais segmentos que estão sendo representados dentro do conselho.

A formação do conselho é, também, um dado importante que deve ser considerado na sua atuação. De acordo com o Regimento Interno, fala-se em equilíbrio entre o setor público e não público, entretanto contém discrepâncias entre o número de assentos para o setor público e privado em comparação com o terceiro setor. O Conetur contém 35 conselheiros, obedecendo à seguinte proporcionalidade:

> i - Esfera Federal – 03 membros; ii - Esfera Estadual – 05 membros; iii - Conselhos Regionais de Turismo – 05 membros; iv - Esfera Municipal – 02 Municípios Indutores de Turismo; v – Terceiro Setor – 05 membros a serem escolhidos dentre organizações não governamentais – ONG's e associações comunitárias, garantindo, no mínimo 01 vaga para a comunidade científica; que tenham atuação nas áreas de turismo, e que demonstrem interesse nos impactos do turismo; vi - Setor Privado – 15 membros (federações, associações e sindicatos, trade turístico, sistema "S"). (RIO GRANDE DO NORTE, 2009a).

Os representantes do governo e iniciativa privada são sobrerepresentados – 15 para cada um, não obedecendo ao que o documento de normatização promulga: público e não público. Esse desequilíbrio define, em muitos casos, a capacidade de cada ator nos processos participativos. Ademais, é importante sinalizar como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros, constituindo um dado relevante no que tange à sua representatividade e legitimidade.

O Regimento Interno é explícito ao afirmar que estabelece formas diferenciadas para eleger membros de cada segmento. No caso do setor público, ocorrem por agentes públicos titulares de cargos da direção administrativa, isto é, a representação desse setor é garantida por meio da ocupação de cargos públicos, sem critérios de elegibilidade meritocráticos. No setor privado, pela relação da entidade com o setor turístico, configurando o poder hegemônico já que este é diretamente indicado pelo setor público. E o terceiro setor

© Ana Catarina Alves Coutinho

por meio de seleção que, além de comprovar envolvimento com a atividade, deve passar por votação dos demais setores envolvidos; é baseado em dois critérios de escolha: envolvimento com o setor e aprovação do poder hegemônico. Com isso, a autonomia de representantes de entidades não governamentais fica comprometida, enquanto o processo representativo torna-se pouco legítimo.

Defende-se a igualdade de representação em que todos os setores estejam uniformemente representados (SCHNEIDER, 2005) de forma equilibrada apresentada na teoria de Nóbrega (2012) na seguinte divisão: 33,3% do setor público, 33,3% do setor privado e 33,3% da sociedade civil. Garante-se, desse modo, no âmbito regimental/documental, a equidade da representação.

Além do equilíbrio de representatividade, torna-se evidente a necessidade de estabelecer critérios de elegibilidade baseados na meritocracia (WEBER, 2000). Em face da democracia representativa contemporânea, precisa-se contar com pessoas competentes que criem condições favoráveis para a articulação entre os atores envolvidos, promovendo princípios de mudança nas localidades, por meio da implementação das atividades planejadas. Esses representantes devem possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifique seu envolvimento, permitindo o fortalecimento da instituição.

Não obstante, com base no exposto, observa-se uma série de irregularidades no desenho do conselho tendo, como base, o seu próprio Regimento Interno, que estabelece normas, conforme pode ser visualizado no quadro 12.

Quadro 12. Correlações entre as determinações do Regimento Interno do Conetur e sua operacionalização

Quesitos	**Determinações do regimento interno do Conetur do ano de 2009**	**Operacionalização do Conetur**
Frequência da reunião	Bimestralmente	Ocorre de acordo com o perfil da gestão atual.
Local da reunião	Via rodízio de espaços	Normalmente no mesmo local
Formação da mesa diretora	Se o presidente for do setor público o vice-presidente deve ser do setor privado, vice-versa.	Sempre do órgão Estadual de Turismo
Tempo de validade da direção do conselho	Dois anos não podendo reeleger	Dependência do Órgão Estadual de Turismo, quando este muda, consequentemente há uma troca de gestão do conselho.
Comissões técnicas	É facultada a existência, mas que é um excelente instrumento para a realização de estudos, pesquisas, programas e projetos relacionados ao turismo.	Foi extinta

© Ana Catarina Alves Coutinho

Formação do conselho	Equilíbrio	Existem 35 membros, sendo 15 do setor privado, 15 do setor público e apenas 5 para o terceiro setor.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Desse modo, embora exista um documento que venha regulamentar as ações dessa instituição, elas não são cumpridas, existindo uma desconexão entre o que se pretende ou se propaga e o que, de fato, está ocorrendo no interior do conselho.

De acordo com Avritzer (2004), o ideal de igualdade está na apresentação de temas e o debate por todos os sujeitos; por isso, outro fator importante, na análise das regras que estruturam a dinâmica de funcionamento, está no fato de quem propõe a pauta das reuniões e como se chega às decisões.

A participação, assim, pode ser vista a partir de duas variáveis: a capacidade de voz dos participantes, através do número de intervenções de cada segmento representado; e a capacidade de proposição, conferida com base no tipo e na quantidade dos temas apresentados.

Vale destacar que as transcrições das atas são elaboradas por pessoas que assistiram às reuniões e fizeram o registro. Assim, a maioria delas tem uma terceira pessoa no ato da descrição, isto é, as atas não falam exatamente como ocorreu, ou como foi pronunciada, mas é descrita da forma que foi percebida, o que pode alterar o sentido da fala original, uma vez que aquele que registra as falas pode trazer a sua própria interpretação. No entanto, compreende-se que, como as atas são lidas e aprovadas na reunião seguinte, estas passam por um teste de aprovação daqueles que proferiram as falas, inclusive das atas que estão inconclusas, conforme detectado neste trabalho.

As pautas são construídas em conjunto com todos os membros, até mesmo para que haja interesse, quórum e vontade de solucionar, ficando a cargo da secretaria acatar, organizar ou, até mesmo, descartar as pautas sugeridas. Isso ocorre na maioria das vezes, quando há assuntos ou temas muito delicados que, embora reivindicado por um número crescente de atores, há um negligenciamento por parte da gestão, em não querer, ou não poder colocar isto em pauta, evidenciado um papel obscuro do Estado, determinando o poder nessa arena. Tal sinalização foi evidenciada por diversos conselheiros na pesquisa de campo.

> Este segundo semestre eu fiquei o tempo todo lutando que a gente discutisse o orçamento anual do Estado para o ano que vem e não conseguir incluir isso na pauta. Uma coisa totalmente proposital, mas sabe que o planejamento do próximo ano é feito agora e que vai ter, necessariamente, uma troca de mandato no governo. Então vai chegar um novo grupo e seria extremamente

© Ana Catarina Alves Coutinho

> necessário discutirmos o orçamento do próximo ano [...] E há uma mobilização com os demais membros dos conselhos, fazendo pressão, e não foi feito (IP01).

As decisões, por sua vez, são tomadas pela maioria dos votos dos conselheiros presentes, cabendo ao presidente, além do voto pessoal, o de desempate. Destarte, ainda que a pauta seja estabelecida em comum e que todos tenham direito ao voto, cabe à presidência definir os direcionamentos das reuniões, podendo, em muitos casos, realizar interferências, imposição nas decisões tomadas, evidenciado na leitura das atas.

O que se pode constatar é que a capacidade de proposição, por parte dos conselheiros, ainda é muito baixa, ocorrendo, apenas, em situações pontuais, quando é convocado. Deste modo, os conselheiros têm poder de voz maior que o de proposição, isto é, embora os conselhos sejam espaços de oportunidade de expressão, ainda é o Estado que detém a centralidade manifestada na maioria dos temas para debate. Fala-se muito, e pouco se propõe para ações mais efetivas.

Visando aprofundar e correlacionar tais descobertas, faz-se uma leitura sobre o tipo de discussões que contribui para verificar, entre outros fatores, o grau de efetividade do conselho e indicar o grau de influência na formulação da política e no controle público sobre as ações do Estado.

Sabe-se que, em âmbito nacional, a gestão da atividade turística é composta pelo Ministro de turismo, CNT e pelo Fórum dos Secretários Estaduais; isso significa afirmar que a política nacional foi construída dentro de um conselho, e ela pode e deve interferir nas ações de políticas públicas de turismo.

Assim, é possível discutir, sobre um leque variado de temas, como, por exemplo, relacionado à política pública, até questões mais específicas que podem tratar da estrutura de funcionamento do conselho.

De acordo com Alió; Brunet (2013), são palavras-chave importantes nesse processo, a informação, a formação e a responsabilidade, uma vez que existem cidadãos não informados (envolvidos), gestores não capacitados para atuar (formados) e pouca ou nenhuma responsabilidade de ambas as partes (responsabilidade). Considera-se, ainda, importante, nessa análise, identificar dois fatores: se há resultados substanciais, fruto dos debates e relações de poder, isto é, o resultado de um campo de forças onde se projetou um trabalho (RAFFESTIN, 1993); e a necessidade de avaliação periódica, revisando os conteúdos, os debates e ações executadas, visando analisar os impactos efetivos para uma possível reformulação das estratégias adotadas (FREY, 2000).

© Ana Catarina Alves Coutinho

Entende-se que não adianta ter, apenas, cidadãos e gestores formados, informados e responsabilizados de suas ações, se não houver resultado de avaliações dessa interseção visando lograr novos cenários. Assim, para identificar as relações, a efetividade e a influência desse processo, é preciso contar com cidadãos e gestores informados, formados e responsáveis que tragam resultados e façam avaliações periódicas das ações. O conjunto dessa interseção trará uma análise qualitativa desse processo.

Destarte, para fins de análise do conselho estudado, foram divididos tipologias de discussões agrupadas nos temas expostos, além disso, foram fixados três diferentes níveis para identificar com que frequência são debatidos os itens elencados: considera-se BAIXA quando foi debatido até três temas naquela tipologia; MODERADO quando o tema foi debatido de quatro a cinco vezes no ano letivo, dentro da tipologia; e ALTA quando o tema foi retratado de seis vezes acima, isto é, com muita frequência no ano letivo. Ao final de cada análise anual, é possível efetuar uma avaliação, não mais periódica, mas geral. Tal exposição pode ser verificada no quadro 13.

.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Quadro 13. Temas de discussão no Conetur

Tipo	Ano	Discussão	Frequência por ano	Frequência total
INFORMAÇÃO - Apresentação de palestras, eventos e ações que estão sendo executadas para o Turismo ou correlacionadas à atividade	2007	- Palestra sobre o "Sistema estadual de segurança pública: possibilidades e limitações" - Palestra sobre a lei Geral das micro e pequenas empresas - Palestra: "A política estadual de transportes como instrumento de desenvolvimento econômico e social" - Apresentação do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 pelo representante do MTur - Apresentação sobre o planejamento para o setor de turismo através do Programa 'RN Seguro' (aquisição de carros para policiamento, construção da delegacia de Pipa, capacitação de policiais bilíngues, etc.) - Apresentação das Obras Estruturantes para Região Metropolitana de Natal	Alta	Alta
	2008	- Apresentação dos Totens de informações turísticas – Turismo Rápido - Apresentação da adequação do terminal de passageiros do aeroporto augusto severo - Apresentação Website Brasil/RN (ação particular) - Apresentação do Evento 'Brasil em Sampa' - Apresentação da dinâmica de funcionamento do salão de turismo e as ações de divulgação - Apresentação doestudo da malha aérea do Rio Grande do Norte - Apresentação do resultado do Estudo da FGV sobre os Destinos Indutores do Turismo - Apresentação do Planejamento e funcionamento para 2009 da Emprotur - Apresentação da Proposta preliminar do Roteiro Pedestre Cidade Alta	Alta	
	2009	- Apresentação das linhas de crédito do Banco do Nordeste - Apresentação do projeto Copa - Apresentação do treinamento de multiplicadores e técnicos para a divulgação da apresentação do projeto da Copa	Baixo	
	2010	- Apresentação sobre o projeto dos sítios arqueológicos do Seridó - Apresentação sobre a copa 2014 - Apresentação da Expo Xangai - Apresentação do SICET – Sistema do MTur para acompanhamento dos fóruns estaduais de turismo - Apresentação da campanha nordeste no Brasil - Apresentação do projeto Sebrae para a COPA 2014 - Apresentação da obra do aeroporto Augusto Severo - Apresentação do Documento Referencial do Turismo 2011-2014 - Apresentação do vídeo de lançamento da campanha do enfrentamento a exploração sexual infanto-juvenil	Alta	
	2011	- Apresentação do programa Green Gol - Exposição do projeto do centro de turismo - Apresentação do projeto profissional Bom de Copa - Apresentação sobre as ações da SESED para as áreas turísticas - Calendário de eventos da Emprotur	Alta	

© Ana Catarina Alves Coutinho

		- Apresentação geoparques Seridó: oportunidades de desenvolvimento turístico para região - Apresentação de mídia de divulgação do RN - Apresentação do terminal marítimo de passageiros - Documento sobre "*situação dos conselhos estaduais no Brasil e desafios para o Conetur*" - Avaliação dos polos de turismo: costa branca, das dunas e Seridó - Apresentação da pesquisa de turismo de eventos		
	2012	- Apresentação sobre o consórcio Inframerica - Apresentação programa RN sustentável - Apresentação das ações de segurança em Pipa/RN	Baixo	
	2013	- Apresentação Salão do Turismo – Rota 101 - Apresentação do PRT - Apresentação do calendário de feiras de turismo para divulgação do destino	Baixo	
	2014	- Apresentação das ações/obras que estão sendo executadas e/ou em andamento do Prodetur - Apresentação do RN SUSTENTÁVEL - Apresentação de ações para captar novos voos para o RN - Apresentação da RURALTUR, que terá como tema a governança	Moderado	
RESULTADOS – Plano, programas, projetos e propostas em curso e/ou elaborados (infraestrutura, capacitação, etc.)	2008	- Requalificação dos buggueiros em Baia Formosa e em Tibau do Sul - PDITS e Plano Estadual de Turismo, apresentação do termo de referência - Ideias para a revitalização e consolidação da atividade turística de Natal e Região - PRODETUR nacional - Politica de incentivo e apoio a promoção do turismo do RN	Moderado	Baixo
	2009	- Ações encaminhadas do PDITS - Plano de ação para o turismo elaborado em conjunto com a consultora do MTur	Baixo	
	2010	- Documento referencial para os candidatos ao governo (governo e presidente)	Baixo	
	2012	- Diagnóstico emergencial para o turismo e proposta para o turismo no RN	Baixo	
AVALIAÇÃO - Apresentação de relatórios de ações em cursos ou para avaliação	2007	- Relatório das comissões permanente do Conetur	Baixo	Baixo
	2008	- Relato sobre o salão de turismo - Resultado da missão do BID	Baixo	
	2009	- Resultado da oficina de planejamento do plano de ação para o turismo	Baixo	
	2011	- Avaliação das ações e encaminhamentos feitos pelo Conetur no corrido ano - Revisão do documento referencial 2011/2014	Baixo	
RESPONSABILIDADE - Parcerias e convênios (assinatura, protocolo, intenções)	2007	- Articular com o representante do turismo na câmara, para que todos os integrantes do turismo, inclusive a rede hoteleira, se beneficie do turismo de cruzeiro - Parceria com a bancada federal para conseguir emendas parlamentares para a área de infraestrutura (40 a 50 milhões por ano)	Baixo	Baixo
	2008	- Convênio entre Setur e Sebrae para a realização de atividades no âmbito de consultoria; capacitação técnica; promoção e divulgação e Estudos e pesquisas - Parceira com a FGV/Mtur/ Sebrae para melhorar a competitividade dos 65 destinos indutores	Baixo	

© Ana Catarina Alves Coutinho

FORMAÇÃO - Atos administrativos de organização interna (criar comissões, encaminhar documentos, encaminhamento das comissões, prestação de contas, etc.) – FORMAÇÃO	2007	- Aprovação do calendário de reuniões de 2007 - Reestruturação do conselho - Reinstalação das comissões técnicas - Prestação de contas sobre as ações de divulgação do Estado, pelo secretário, do primeiro semestre de 2007 - Aprovação do calendário de reuniões de 2008	Moderado	Moderado
	2008	- Mudança de secretaria executiva - Junção da comissão de marketing e eventos já que tratam dos mesmos problemas - Encaminhar documento a prefeita para solicitar que o *cadastur* seja obrigatório tanto quanto a ANTT	Baixo	
	2009	- Apresentação do Resultado das Entrevistas realizadas com os membros do Conetur e proposta para elaboração de Planejamento do Conselho - Inclusão de um novo membro no conselho (Emprotur) - Envio do oficio a DER e Urbana informando da ausência de coleta de lixo na via costeira - Alteração do regimento interno - Processo eletivo: iniciativa privada e terceiro setor - Envio de oficio a órgãos competentes solicitando o envio de recursos para a construção de posto federal de segurança - Recomposição das comissões técnicas	Alta	
	2010	- Agenda de compromissos - Encaminhamentos das ações das comissões técnicas	Baixo	
	2013	- Mudança de secretaria executiva	Baixo	
	2014	- Processo eletivo de novos membros	Baixo	
Outros	Todos	- Visita do Ministro do Turismo ao Estado com um almoço com os membros do conselho estadual para discutir a possibilidade de recursos para investimentos na atividade turística (1 bilhão de dólares) - Criação da Emprotur/RN - Sugestão para que as reuniões passem a ser descentralizadas - problemática dos buggueiros, taxistas e guias de turismo atuando em áreas e de formas proibidas	Moderado	Moderado

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

© Ana Catarina Alves Coutinho

Observa-se que o conselho nem sempre debate ações relacionadas aos temas previamente elencados, o que significa uma descontinuidade e inconstância em relação aos temas discutidos[24]. Não há, necessariamente, um debate em torno de um tema, mas diversas ações desarticuladas e divergentes entre si, conferindo, assim, um alto poder de voz dos conselheiros que têm contornos mais reativos do que propositivos. Em contrapartida essa mescla de tipo de debates não gera postura mais prática, permanecendo em um campo teórico das ideias.

Coloca-se em questão o jogo de poder produzido nessa arena, de modo especial por sua gestão que define as diretrizes e rumo do conselho. Utiliza-se do discurso hegemônico da crise econômica, para que possa agir quando lhe for conveniente, incutindo vontades particulares. Sua função é agir, dentre outros fatores, como: normalizador e, nesse caso, é omisso, já que isso significa impor limites tanto a sua como a dos demais atores e agentes participantes; e como gerador de facilidades por meio da implantação de infraestrutura, de forma que crie condições necessárias à expansão do setor.

Cabe considerar que o turismo, enquanto atividade econômica, é custeada pelo setor privado (essa é a essência desse setor) e negligenciada pelo setor público. Assim, quando o Estado aceita a imposição deste, torna-se subordinado e, ao mesmo tempo, parceiro. Do ponto de vista geográfico, essa constituição territorial da arena gera contrarracionalidade em não atender a todos, ao uso de todos e por todos. O espaço, assim, passa a se constituir verticalmente englobando interesses hegemônicos.

Por outro lado, há uma resistência pelos atores não hegemônicos, na busca de soluções e resolutividade mais participativas, representado, nesta arena, pelo terceiro setor. Na percepção destes, o conselho deve-se organizar de modo que defina um planejamento das ações, ouvindo todos os interessados acatando ou descartando as ações propostas de forma que o critério de escolha seja o benefício e desenvolvimento de toda a atividade, com uma ampla visão. Definem-se diretrizes, objetivos e metas orientadas para o alcance dos resultados[25]. Com posse dessas diretrizes, o conselho trabalharia suas ações e despenderia esforços para concretizá-la, constituindo mecanismos como a dinâmica das comissões

[24] Não se coloca em xeque aqui a capacidade de discernimento acerca dos principais temas (embora seja relevante), mas discute-se simplesmente o fato da não continuidade dos temas que foram previamente elencados, isto é, uma simetria nos debates com início, meio e fim que não são atingidos dentro do conselho. Discutem-se vários temas sem ações conclusas ou até mesmo satisfatoriamente debatidas.

[25] Neste ponto, analisaríamos a capacidade de planejamento e discernimento das ações que devem ser debatidas e executadas.

© Ana Catarina Alves Coutinho

técnicas que fornecessem apoio, buscando trazer resolutividade às questões postas em discussão, unindo forças com os demais membros para atingir o fim esperado.

Obviamente que a definição de tal estratégia não agradaria a todos, já que poderia incluir, nesse planejamento, diretrizes que não respondam aos interesses pessoais daqueles que participam, mas considerando que o foco é o desenvolvimento da atividade turística de maneira geral, todos os setores estariam sendo atendido em maior ou menor grau. Isso evitaria a execução, sobretudo do poder hegemônico e passaria a incutir interesses de todos, inclusive, os debates teriam uma lógica de concretização. Esse ideal vai ao encontro da teoria da burocracia de Weber (2000) que defende a delimitação de forma de atuação com base na definição de critérios previamente elaborados, que permite uma organização eficiente e eficaz, garantindo rapidez e padronização, impossibilitando relações informais.

Não obstante, a forma como o território é concebido permite que o terceiro setor se constitua em uma minoria, culminando no baixo poder de articulação e de intervenção. Inclusive este modelo de intervenção por meio de um planejamento integrado, só seria realizado a contento se todos os setores fossem igualmente representados. Caso contrário, configuraria uma estrutura hegemônica tal como é a atual.

É evidente que há um papel obscuro do governo não construindo mecanismos fortes de indução para solucionar os problemas apresentados na arena; com isso, há temas desarticulados e heterogêneos. Em decorrência, surge um jogo de poder produzido por esses atores/agente hegemônicos que utilizam da legitimidade dessa arena para preconizar vontades particulares.

Nesse cenário de pouca efetividade, o Estado age de diversas formas para incutir vontades particulares: na constituição das pautas para as reuniões, onde o poder centralizado (lê-se Secretaria Estadual de Turismo) define os temas propostos; nos debates que são gerados em torno da pauta, conferindo maior poder de voz aos setores que têm interesse econômico envolvido (e não significa afirmar que os outros setores não possam discutir, mas que só serão levados adiante os interesses dessa gestão); por fim na ausência de delinear encaminhamentos das ações discutidas nas reuniões.

Desse modo, verifica-se que embora tenha gerado debates contraditórios, o resultado final sempre será aquele determinado pelo atual gestor. As normas estabelecidas não são recíprocas (PUTNAM, 2004), isto é, não são respeitadas e executadas, portanto há uma descredibilidade quando à efetividade da instância. Muito se discute e pouco se efetiva; com isso, há uma baixa interferência nas políticas públicas. O interesse reside nas formas setoriais

© Ana Catarina Alves Coutinho

e particulares, incutindo parcerias quando lhe for conveniente para beneficiar um setor em detrimento de outros.

Logo, o território usado do turismo pode ser visto como um palco onde os grupos se organizam e interferem em pontos específicos, tornando-se, apenas, um adereço para a elaboração da política, sem que considere o seu uso banal.

Com base no exposto no quadro 13, é interessante observar o alto nível do conselho no quesito informação e moderado na formação, mas com baixo índice nos resultados, avaliação e responsabilidade, o que significa afirmar que o conselho tem informação suficiente para atuar, embora não esteja ciente sua responsabilidade e dos resultados que podem alcançar, pelo baixo capital social constituído.

Sabe-se que os atores e agentes, ali representados, têm capacidade e *know-how* de desenvolver as ações debatidas, porque, além de serem representantes atuantes na área e conhecerem, de perto, a realidade, eles foram formados e informados, mas não avançam por diversos fatores, dentre eles, por esbarrar em uma conjuntura administrativa pública que detém a centralizada disfarçada de burocracia.

Em vias de finalizar a discussão do tópico, é pertinente colocar algumas considerações que sintetizam a ideia que discorreu de maneira geral sobre o desenho institucional e dinâmica de funcionamento do conselho. Em primeiro lugar, desvendou que a formação do Conetur é notoriamente caracterizada por um poder hegemônico, em que o Estado e o mercado ganham força legítima para atuar, mediante normas e procedimento irregulares com o que preconiza seu documento de constituição (regimento interno). Essa dinâmica é baseada na desigualdade de representação, que contribui com maior poder de voz do que proposição aos membros integrantes, por meio de debates desarticulados, verticalizado e contrarracional.

Com o propósito de entender, explicitar e correlacionar os determinantes que provocam essa variação na execução das reuniões do Conetur foi estruturado o tópico seguinte, buscando, assim, analisar um cenário correlacionado com a teoria posta, além de entender as atuais estruturas e contribuir para processos mais equitativos e justos.

© Ana Catarina Alves Coutinho

3.2. DETERMINANTE DA VARIAÇÃO DO CONETUR: DESVENDANDO O CENÁRIO DA PARTICIPAÇÃO

No processo de avaliação de desenvolvimento de instâncias - como o Conetur - é estratégico o estabelecimento de parcerias e a participação de redes empresariais, de preferências locais ou nacionais visando fortalecer as localidades e garantir espaço crescente no mercado (BRASIL, 2014). No entanto, além das parcerias empresariais, é preciso contar com o apoio da população local, envolvendo-a e engajando-a nas ações.

Corroborando tal entendimento, Boisier (2000, p.14) destaca que "el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión".

Na visão desse autor, o desenvolvimento de uma localidade, no cenário contemporâneo, pode ser pensado a partir da existência, articulação e condição de manejo de seis elementos desenhados no hexágono do desenvolvimento na figura 08: atores; instituições; cultura; procedimentos; recursos; e entorno (BOISIER, 1996). O desenvolvimento, dessa forma, é possibilitado por uma ação coletiva e integrado, que vai ao encontro com a proposta deste trabalho, devendo analisar esses elementos de forma tanto individual quanto integrada, isto é, a percepção local/global.

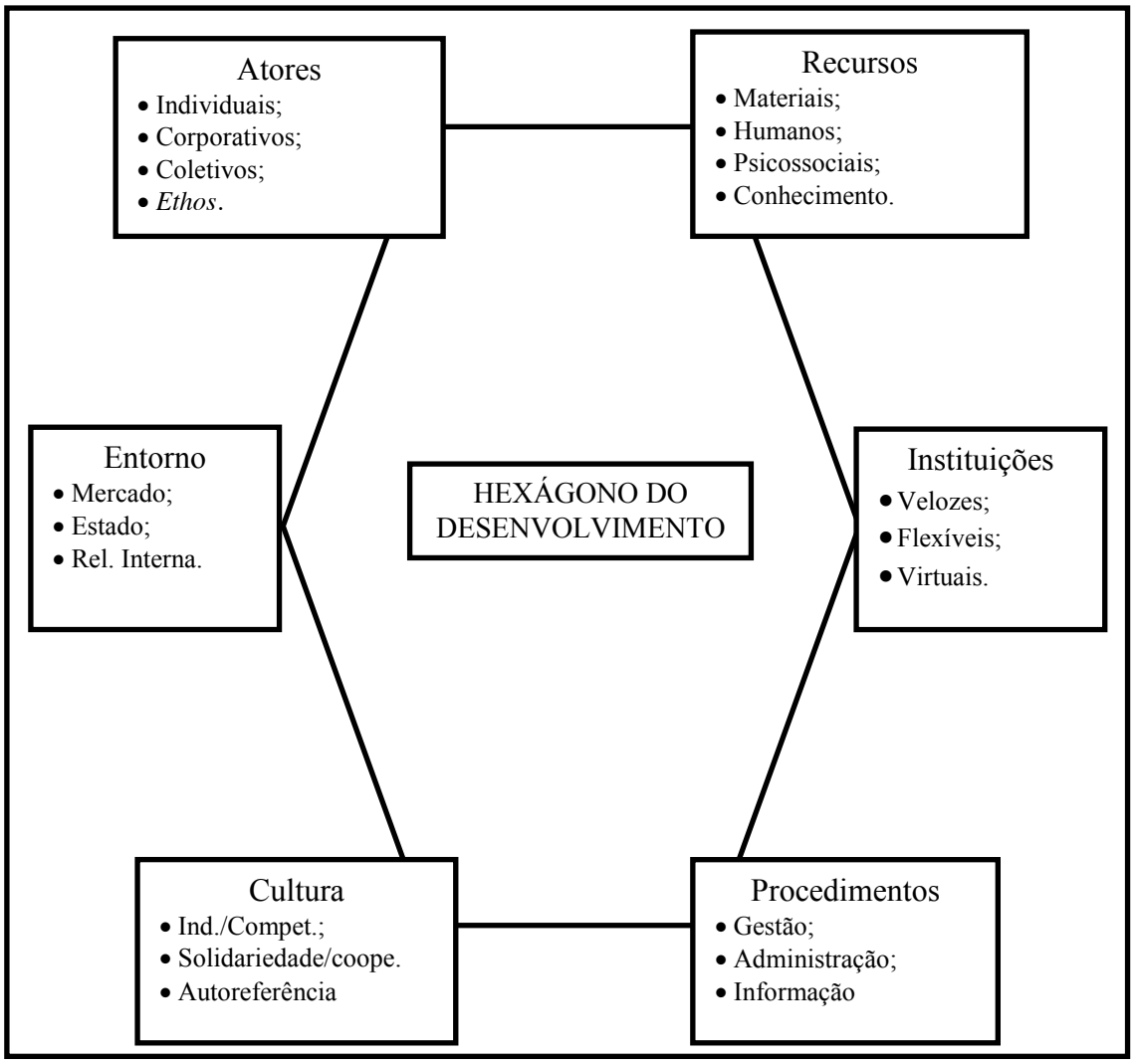
Na visão individual, o autor cita que em relação **aos atores** deve-se identificar por categorias, que podem ser de natureza individual, o de natureza corporativa e o de natureza coletiva, devendo determinar o *Ethos* de cada uma dessas categorias. O autor afirma que a definição do *Ethos* pode explicar a relação entre o interesse e vontade de desenvolver tais ações e a categoria que representa. De forma clara, o empenho e interesse por determinadas ações está correlacionada com a área que representa.

Em um conselho, e no caso específico do Conetur, tem-se a representação de diversos setores: público, privado e terceiro setor com diversos interesses envolvidos. De forma basilar, o *ethos* do sistema econômico está orientado à obtenção de lucros, de natureza corporativa, já o *ethos* do sistema político está orientado à obtenção do exercício do poder, embora sua estrutura tenha sido criada para atender ao interesse de todos na ampla concepção do conceito de público; e o *ethos* do sistema cultural, incluindo a sociedade está orientado para o bem comum, isto é, a vida em sociedade que tem a informação, saber e a visão de

© Ana Catarina Alves Coutinho

mundo diferenciada, de natureza coletiva. A união desses diversos interesses pode resultar na sobreposição de um ator em detrimento de outro nesta rede.

Figura 8. Hexágono do desenvolvimento



Fonte: Adaptado de Boisier (1996).

Na **cultura de desenvolvimento,** busca-se identificar como é manifestada na localidade: se é a cultura da competitividade/individualista ou a cultura cooperativa/solidária, além da capacidade dessa localidade em produzir *autoreferência*, isto é, a identidade com o local. Essa cultura é resultado de um processo histórico em que os valores e interesses foram construídos, determinando sua força.

Os **recursos,** na categoria individual, podem ser subdivididos em recursos materiais, recursos humanos, recursos psicossociais e recursos de conhecimento e cada *ethos* dos seus atores correspondem a um tipo de recurso. No Conetur, por exemplo, o terceiro setor

© Ana Catarina Alves Coutinho

produz recurso de conhecimento; o setor privado, os recursos financeiros/materiais e de conhecimento; e o setor público o político/poder e de conhecimento.

As **instituições** constituem um fator importante para estimular o desenvolvimento não apenas no conhecimento se são públicas ou privadas, mas também de avaliar em que medida essas instituições são flexíveis, velozes, inteligentes e virtuais. Esse é um tema também estudado por Douglas North que diferencia as instituições das organizações. A primeira define as regras do jogo e tem capacidade real de influir no resultado econômico de uma sociedade. Já as organizações se referem às estruturas operacionais, isto é, legitimam esses resultados. Considerando o cenário de evolução do turismo brasileiro, há a necessidade de gerir a atividade tanto no ponto de vista institucional quanto no organizacional. Não basta, apenas, instituir (conselhos, associações, secretarias, etc.), mas também estruturá-las operacionalmente visando trazer resultados significativos para o fim a que foi destinado.

Na visão de Boisier (1996), para uma visão integrada não basta analisar as institucionalidades, mais também os **procedimentos** inerentes aos procedimentos administrativos (Regimento interno), ao manejo das informações (transparência), principalmente no que tange à atividade turística e no que se refere à gestão do governo territorial, considerando o seu uso banal (SANTOS, 2008). Esse é o formato de burocracia defendendo por Weber (2000), onde tenha procedimentos claros e bem delineados.

O último elemento do hexágono é o **entorno** que busca se relacionar com tudo que é externo, especificamente com tudo o que se articula com a região, isto é, o mercado, o Estado e as relações internacionais.

Corroborando tais ideias, Barquero (2001) situa a contribuição do *entorno inovador* para o desenvolvimento das localidades. Para o autor, o entorno inovador é uma formação de redes de atores e sistemas produtivos locais, que inter-relacionam de formas específicas a influenciar o meio. Esses sistemas e atores competem, mas, simultaneamente, mantêm relações de cooperação para propiciar o funcionamento de todas as vertentes necessárias, tomando decisões estratégicas de investimento em tecnologia e organização: tanto de assuntos de interesse pessoal quanto do sistema produtivo em conjunto, gerando uma região com uma produção integrada e fortalecida perante o cenário antagônico da globalização. O resultado dessa ação proporcionará um entorno inovador, capaz de atrair maiores investimentos tanto público quanto privado e, portanto, de novas formas de produção e competitividade, que, de fato, incidam ganhos locais.

© Ana Catarina Alves Coutinho

O conceito inovador está diretamente associado a forma coletiva, por meio de um clima empresarial, social e institucional, criado em um ambiente favorável para seu surgimento. O conhecimento, portanto, não é somente científico, mas também social, por meio de uma organização da produção e, consequentemente, da sociedade.

Sendo assim, a experiência de cada um dos atores/agentes do Conetur no planejamento e gestão da atividade, resultará em um modo de se relacionar com o entorno. Essa relação é baseada no conhecimento e na informação que tem pelo outro e a confiança que foi gerada, podendo ser política, social e/ou econômica.

A estrutura cultural, a social e familiar, os recursos ambientais e a forma de organização da produção são fatores condicionantes nesse processo de desenvolvimento. No entanto, é importante considerar também a liberdade dos indivíduos. Essa liberdade ou não, propiciará uma organização peculiar desses sujeitos de modo a influenciar esse entorno (SEN, 2000; BARQUERO, 2001).

Desse modo, conforme prevê Boisier (1996), no processo de avaliação do desenvolvimento, propõe-se realizar relações, e interrelações e conexões com outros fatores que possam explicar a situação. Por isso, buscou-se associar a frequência das reuniões do Conetur a três fatores, que podem explicitar a inconstância delas; são eles:

1) Existência ou não de alteração na gestão do conselho, que pode identificar um caráter de constância nas discussões, obedecendo a uma lógica linear dos debates; e também devido ao caráter normativo dos procedimentos.
2) Temas debatidos, que podem identificar o grau de interesse dos atores/agentes em solucioná-lo.
3) Articulação interinstitucional, conferida pela da presença de uma articulação, para reforçar os laços entre as diversas esferas. Entende-se que, como o foco deste trabalho, é uma instância estadual, ele tem, como uma de suas funções, o ato de se articular com as demais esferas, conforme o modelo de gestão descentralizada, preconizado pela gestão pública brasileira seja ela federal, regional ou municipal. Busca-se identificar articulações que possam realizar o elo entre as demais esferas, garantindo maior informação e transparência pública, característica basilar da democracia.

O critério de escolha desses três fatores está baseado na teoria de desenvolvimento local abordado por Boisier (1996), visando identificar e desenhar o hexágono do

© Ana Catarina Alves Coutinho

desenvolvimento do Conetur; e na teoria de Arretche (1996) que desvenda o mito da descentralização. Além disso, esses são fatores correntemente proferidos pela academia e pelos atores envolvidos como motivadores da frequente oscilação das reuniões. Para tanto, realiza a discussão com base nos dados, sistematizados no quadro 14.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Quadro 14. Correlação entre fatores para explicar a oscilação da frequência das reuniões do Conetur

Quesito / Ano		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Frequência de reuniões		7	6	8	6	7	3	3	1
Mudança de gestão		Sim	--	--	Sim	Sim	Sim	--	Sim
Articulação interinstitucional	**Nível federal**	Seis vezes	Cinco vezes	Seis vezes	Quatro vezes	Seis vezes	--	Uma vez	--
	Nível regional	--	--	--	Duas vezes	Seis vezes	Uma vez	--	Uma vez
	Nível municipal	--	--	--	--	--	--	--	--
Principais temas debatidos		Reestruturação do conselho e ações de capacitação que estão sendo realizadas no Estado. O foco esta na operacionalização das comissões técnicas, que conseguem trazer respaldo para as reuniões.	Projetos e ações que estão sendo idealizados para a atividade turística, entre eles o PRODETUR nacional e o PDITS, dois importantes documentos em nível federal.	Realização de oficinas para a elaboração do plano de ação do conselho, culminando na reestruturação do regimento interno. Surgimento da agenda de compromissos; e debate, execução e avaliação das ações que foram lançadas a nível federal no ano anterior: PRODETUR nacional e a elaboração do PDITS.	Operacionalização das comissões técnicas; agenda de compromisso; elaboração de um documento referencial do turismo estadual; e discussão do orçamento para o turismo.	Frequente apresentação dos conselhos regionais, por estarem associadas as ações do PDITS.	Crise financeira do Estado; descaso com o PRT; muitos problemas de operacionalização da atividade turística são postos em reunião e nenhuma resolutividade ou encaminhamentos são tomados.	O conselho torna-se um espaço para informativos das ações que estão sendo executadas para o Estado, sem nenhum propósito de realizar consulta. Em contrapartida os conselheiros fazem colocações dos problemas da atividade turística, e continuam sem resolução ou providência.	Ação pontual para prestar conta das ações que estão sendo realizadas na Setur, sem nenhuma intenção de envolver os conselheiros para outro debate.

Fonte: Dados do estudo (2015).

© Ana Catarina Alves Coutinho

Inicia-se a análise pela correlação entre a frequência de reunião com a mudança de gestão. De acordo com o art. 12, parágrafo único do regimento, se o presidente for do setor público, o vice-presidente deve ser do setor privado, e vice-versa. O seu mandado é de dois anos, com impedimento de reeleição, visando proporcionar maior rotatividade na sua direção, sem que isso prejudique o andamento das ações realizadas e possibilite um processo aberto e participativo. No entanto, a gestão do conselho sempre esteve sobre a responsabilidade do órgão Estadual de Turismo, no caso a Secretaria Estadual de Turismo (Setur).

Desse modo, observa-se que, mudando o secretário Estadual de Turismo, o conselho, consequentemente, passa a sofrer essas alterações, evidenciada no quadro. Nos anos 2007, 2008 e 2009, o conselho consegue manter a frequência das reuniões tendo à frente uma mesma gestão. Nos anos 2010 e 2011, há uma frequência nas reuniões, embora esteja acompanhada de uma mudança de gestão, sendo uma a cada ano. Já nos anos 2012, 2013 e 2014, há um decrescimento na ocorrência das reuniões, embora um mesmo gestor tenha ficado à frente durante dois anos.

Logo, fica evidenciada a dependência do Conetur com a gestão da Setur, uma vez que é esta a secretaria responsável pela gestão do conselho. E não somente desse conselho, mas também das instâncias regionais do Estado, que tem a Setur como órgão coordenador, gerando, de um lado, tanto o poder centralizado, se contrapondo a lógica descentralizada proferida pela gestão pública brasileira (e em consonância com a teoria de Arretche, 1996); de outro lado, a sobreposição deste órgão, configurando uma relação de poder produzida no território dessas arenas que, por meio do acúmulo e centralização de responsabilidades, executa, estrategicamente, o seu poder. Os processos do conselho, seja interno ou externo - são geridos por esse órgão, que o direciona para caminhos julgados convenientes, isto é, se a participação for considerada um benefício próprio, serão despendidos esforços neste sentido; em contrapartida, se assim não o for, buscará desenhar caminhos que proporcionem benefícios próprios.

No entanto, *a frequência das reuniões, não está diretamente associada à mudança de gestão, já que o conselho sofreu duas mudanças de gestões consecutivas sem que estivesse acompanhada de uma paralisação ou diminuição das reuniões*. O poder é centralizado por esse órgão, mas não a ponto de, mudando de gestão, interferir na continuidade das reuniões. Existem outros elementos que podem ser analisados em profundidade que em conjunto com o poder produzido por sua gestão, e não exatamente a sua constante mudança de gestores, possa estar justificando a oscilação das reuniões.

© Ana Catarina Alves Coutinho

É interessante destacar que, durante a pesquisa de campo, foi questionado ao membro responsável pela organização do conselho, o motivo pela qual não há frequência nas reuniões e por que ainda não tinha nenhuma data prevista para sua realização já que consta no regimento normativo de sua operacionalização; e a resposta ao questionamento foi que os conselheiros não tinham disponibilidade, na sua agenda, de compromisso. Entretanto, foi, no mesmo período, que 70% da pesquisa de campo foi realizada, quando necessitava de tempo e disponibilidade dos conselheiros, denotando, assim, um total descaso e despreparo dos órgãos responsáveis para uma gestão integrada. O foco está voltado para o uso corporativo do território (RAFFESTIN, 1993), sem o interesse e envolvimento com os atores e/ou agentes que são impactados diretamente ou indiretamente pela atividade, negligenciando seus usos e interesses.

Passa-se a analisar a relação entre frequência das reuniões com a articulação interinstitucional e, nesse caso, refere-se à articulação entre o nível federal com o estadual, com as instâncias dos polos e com os municípios, uma vez que uma ação desarticulada reverbera em todo o processo. Para que os programas e projetos idealizados em nível federal sejam concretizados, é necessário um trabalho conjunto e cooperado entre todas as esferas.

Desde quando foi lançado o PNT em 2003, há uma crescente preocupação com a efetivação das ações descentralizadoras, iniciadas com reformulação do CNT e a instalação dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, visando dar subsídios para que as localidades passem a se planejar alicerçado no conceito de região turística. Com esse ideal, foi criado, em 2004, o PRT, baseado em várias ações para que o processo de regionalização passasse do planejamento à realidade; cabe, aqui, destacar algumas ações implementadas ao longo desse tempo: a elaboração do PDITS nas regiões turísticas; a Inventariação da Oferta Turística brasileira; e encaminhamentos do Prodetur que, agora, deixam de ser direcionados somente, para o Nordeste e passam a se constituir nacionalmente.

Ainda de acordo com o MTur, as referidas ações deveriam perpassar por essas instâncias, como forma de fortalecer tanto as redes de políticas públicas quanto o conceito de região. Em consonância com tais ações, o ministério envia consultores às instâncias, visando consolidar esse novo formato de gestão, orientando as secretarias executivas para melhores encaminhamentos, revisando o formato institucionalizado do fórum ou conselho de turismo, conscientizando o papel da instância, entre outros objetivos e ações (BRASIL, 2007). Por outro lado, caberá a essas instâncias disseminar as informações, com transparência, participação social oportunizando a liberdade de ação dos indivíduos na rede, isto é,

© Ana Catarina Alves Coutinho

estabelecendo um elo entre as esferas, mas permitindo que cada um configure seu modo de desenvolvimento por meio da livre decisão.

Assim sendo, a articulação institucional, mencionada no quadro 14, está diretamente associada a essas questões que pode ser a orientação de uma política nacional de turismo, perpassando por ações de articulação, participação e engajamento entre todas as esferas por meio da disseminação da informação e transparência, até as ações de fortalecimento institucional por meio da presença de um consultor.

Quanto à articulação interinstitucional em nível federal, constata-se que a presença e articulação de um ente federativo na instância estadual são constantes nos cinco primeiros anos, sendo metade delas direcionadas à consultoria para fortalecimento da instância de governança, que obteve o devido sucesso, culminando em uma reestruturação interna que permite inclusive a reformulação do regimento interno, através da incorporação de setores antes marginalizados. No entanto, nos três últimos anos há um negligenciamento neste sentido, quando, no período de 2012 e 2014 não houve nenhuma articulação, e, no ano de 2013, a presença é pontual, associada ao lançamento e apresentação do PNT 2013/2016.

Discute-se sobre a lógica da verticalização, em que só existem envolvimento, propostas e consequentemente ações, quando há uma imposição federativa, isto é, o modelo de cima para baixo e neste ponto de interseção, observa-se uma constância nas reuniões diretamente associadas a modelos imperativos. Corrobora-se, aqui, a teoria de Arretche (1993), no que tange ao mito da descentralização, já que as ações continuam centralizadas, seja em um nível federativo por meio da concentração de renda, ou em níveis locais, que concentra poder político.

Em nível regional, as ações são pontuais, já que parte do entendimento de que o agente que está ali no conselho, representa toda uma região, mas o que, de fato, ocorre é uma articulação no sentindo de beneficiar o município que representa e não sua região. Suas ações são pontuais e quando lhe é facultada a palavra, é identificado um capital social desarticulado e pouco interessado.

Constata-se, ainda, que a forma como o processo de interiorização proposto pelo programa de regionalização da atividade turística ocorre, transparece nas discussões do conselho, isto é, conferindo pouca atenção a essas questões, concentrando o crescimento da atividade nas capitais que são portas de entrada do fluxo de turistas e por reunir um sistema de objetos e ações para o uso turístico, além da supervalorização com o segmento sol e mar,

© Ana Catarina Alves Coutinho

inviabilizando fatores que são primordiais nesse processo: informação, transparência e participação.

Os conselhos regionais não conseguem se articular na região, já que há uma enorme dificuldade de operacionalização, com pouco apoio, incentivo e interesse dos envolvidos, não conferindo forças para relacionar-se com esferas maiores, no caso o Conetur. Incutem-se, assim, questões individuais. A constituição dessas arenas de políticas regional é fruto da exigência normativa verticalizada da gestão pública do turismo brasileiro. Este formato de gestão permite que as elites locais disputem poderes mediante repasses de verbas destinadas a atividade turística, indicando e beneficiando alguns setores em detrimento de outros (ARRETCHE, 1993), resultando, assim na desarticulação da instância regional.

Em nível municipal, essa articulação ainda é mais frágil e precária. Parte dos conselhos municipais de turismo, quando existente, é resultante, ainda, do PNMT que, como o foco era os municípios, tinha a imposição de sua constituição. Outros, considerando o crescente cenário de importância dos conselhos na gestão da atividade, nos últimos anos, passam a constituir o seu. Entretanto, o que tem, em comum, é que a maioria deles existe apenas no papel, mas não conseguem se operacionalizar.

Há um discurso hegemônico da importância da atividade, valorizando os aspectos econômicos; em contrapartida, não há uma gestão focada para os bens comuns, individualizando, segmentando e segregando setores e atores. Ora, se a atividade não se fizer importante com políticas, diretrizes e ações consolidadas que, de fato, venha a provocar benesses locais, indo além dos parâmetros econômicos, prevalecerá a desigualdade, injustiça e monopólio.

Embora os conselhos gestores tenham adquirido, ao longo dos anos, importância nas diversas esferas administrativas em diversas áreas, a consolidação de mais um conselho, no caso o de turismo, culmina em mais trabalho para a administração pública local, evidenciando a segmentação e desarticulação da gestão pública brasileira. Entende-se que o trabalho articulado e cooperado entre os diversos setores pode trazer resultados substanciais, já que o desenvolvimento da atividade turística envolve todos os setores, mas o que se efetiva é a sua segmentação, dificultando o diálogo, a participação e a transparência das decisões.

Sendo assim, quando é verificada a intervenção municipal no Conetur, estão associadas as falas pontuais e pouco significativas direcionadas para a exposição e solicitação de divulgação de algum evento que ocorrerá ou apoio no sentido de legitimação do quórum, bem como para pleitear recursos federais que exigem a aprovação no conselho estadual.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Há uma forte desarticulação e pouco interesse de envolver outros setores e esferas nas ações que são planejadas no Estado, interferindo, diretamente, no atual cenário de participação social nas políticas públicas de turismo no Estado. Entende-se que as relações, estabelecidas em nível federal/estadual, reverbera, em sua instância menor, que é o município, isto é, quanto maior for a articulação em nível federal/estadual, maior será a conexão em nível municipal, e vice e versa. E neste caso se configura pouca articulação refletindo em todos os níveis administrativos.

Conforme prevê Rua (1998), o controle e resultado de uma política pode revelar uma questão problemática, uma vez que é executada com diversos níveis de governo, interesses, ações, relações que são diferentes e segmentadas tornando o processo complexo.

Correlacionando esses dados, com a frequência das reuniões, percebe-se que quando há a presença de políticas e ações norteadoras, com um viés de integração entre os diversos níveis, há, também, interesse, engajamento e mecanismos que possam estar sendo trabalhado para um fim, isto é, uma política nacional que oriente as ações e discussões estaduais para um resultado. Por outro lado, quando não há envolvimento entre todas as esferas, há desinteresse de constituir-se enquanto uma arena participativa. *Logo, a frequência das reuniões está diretamente associada à articulação interinstitucional nas suas diversas esferas, que possibilita maior engajamento e fortalecimento das redes de políticas públicas, dependendo do grau de interseção*.

Há uma cultura da individualidade e competitividade que dificulta essas relação e interações (BOISIER, 1996; RAFFESTIN, 1993). Agregado a isto, o formato (des)centralizador da política que impõe um ritmo as localidades, impossibilita de produzir estratégias por meio da autorreferência, já que todas as ações são coordenadas por uma lógica de cima para baixo.

Em um último momento, busca-se correlacionar a frequência das reuniões com os tipos de discussões. Os conselheiros podem discutir sobre um leque variado de questões e que quanto maior for o nível de interesse no assunto, maior tenderão a ser os esforços despendidos para a sua concretização.

Assim sendo, analisando o quadro 14, observa-se que, de modo geral, a maioria das discussões estão pautadas na organização interna do conselho, que, por sua vez, está diretamente associada à presença de um consultor que vem fortalecer esse novo formato de gestão. Durante o percurso, especificamente nos quatro primeiros anos, são criadas as comissões técnicas e uma agenda de compromissos que tem a função de dar resposta às

© Ana Catarina Alves Coutinho

problemáticas discutidas. Estes são importantes instrumentos que dão subsídios e resolutividade das questões.

Já em 2011, há uma tendência a dar continuidade a essas ações, no entanto devido a urgência e obrigatoriedade de execução das ações federais como é o caso do PDTIS, que foi contemplado somente para algumas regiões turísticas, o foco passa a ser a discussão e apresentação das ações dos conselhos regionais, especialmente o Polo Costa das Dunas que, de acordo com Medeiros (2014), sempre se constituiu em um polo importante para o RN. Em contrapartida, aquelas regiões/setores que não estão diretamente associados a essa questão, se mostram desinteressados em participar da reunião já que os assuntos não atendem a todos os interesses.

Vale ressaltar que o foco não são os encaminhamentos e solução das problemáticas do Estado de maneira geral, embora atenda a uma exigência federal, que privilegia certas regiões, setores ou arenas.

Constata-se, também, que nos últimos três anos, houve uma descontinuidade e desconexão das ações que vinham sendo discutidas, inclusive, com poucos encaminhamentos, tornando um espaço para depósito de reclamações, sem que fosse acompanhada de ações ou direcionamentos; além disso, há fatores externos que passaram a influenciar os temas discutidos, como, por exemplo, a crise de gestão do Estado.

Fica evidente, na leitura das atas e na análise das entrevistas, que não há um interesse em solucionar os problemas postos em reunião; por isso, não é gerado um compromisso. Assim, quando a gestão do conselho, e, nesse caso, o órgão estadual de turismo, não tem interesse de solucionar, mesmo pressionado por outros setores, a saída é não definir reuniões, já que esta, também, é a entidade responsável pela secretaria executiva. O resultado disto está na oscilação das reuniões. C*om isso, os temas que são debatidos no Conetur estão diretamente associados à frequência das reuniões, já que, quando são de interesses e direcionados para as necessidades locais, há maior conveniência em discuti-los, lógica essa que, também, ocorre de maneira inversa*.

A gestão do conselho deve buscar formas seja direta - apoio e interação interinstitucional, ou indireta - vontade e interesse pessoais, para que as reuniões (e ações) do conselho aconteçam. *Isso significa que os encaminhamentos e frequência do Conetur estão diretamente associados ao perfil de seu gestor atual, já que, independentemente do tempo de atuação, pode trazer resultados e constância nas reuniões, delineando os temas de debates e realizando maior ou menores articulações que venha beneficiar os interesses pessoais e/ou*

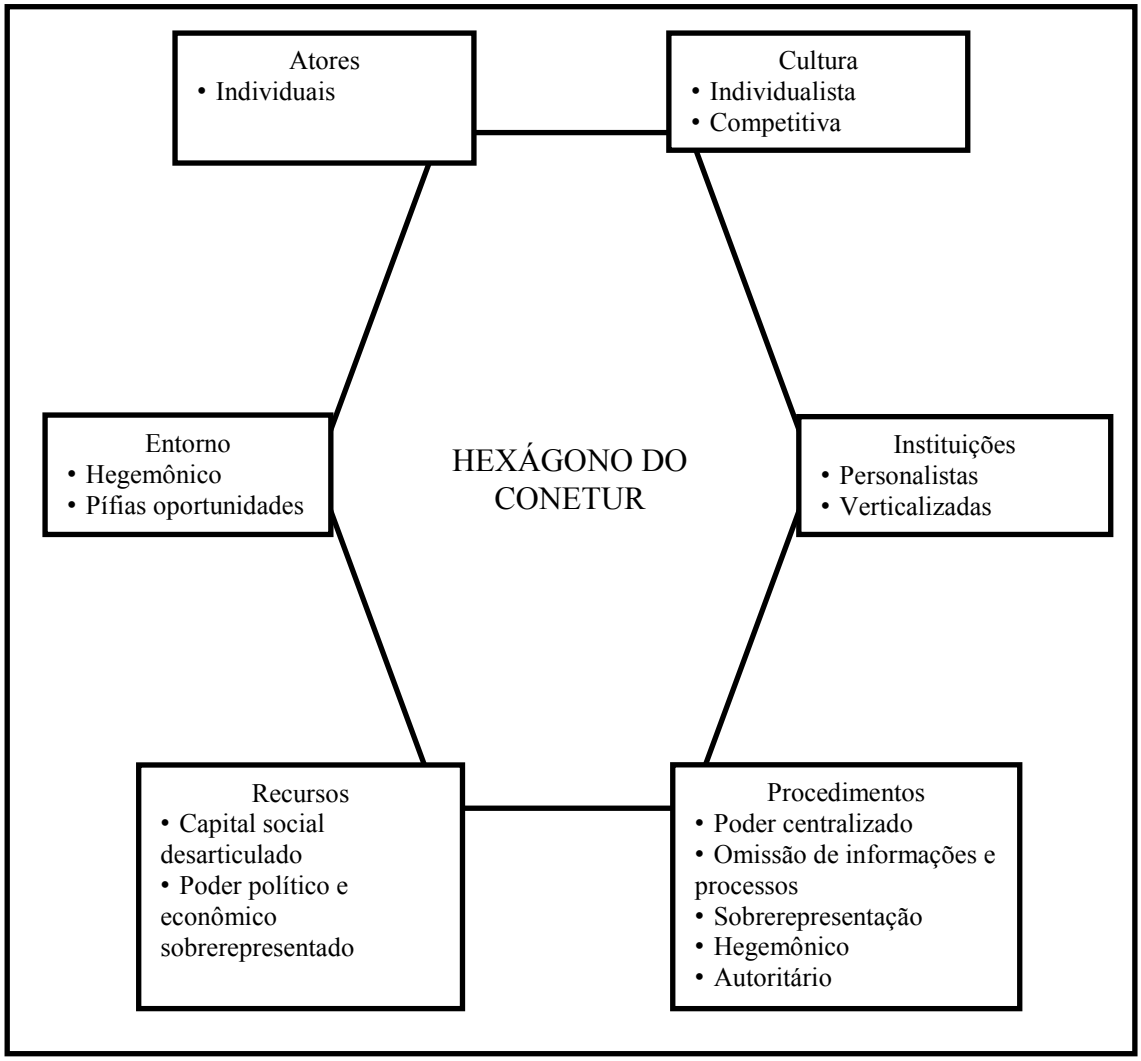
© Ana Catarina Alves Coutinho

coletivos. *Vive-se uma política do personalismo, em que vale muito mais as pessoas do que as instituições, criando uma estrutura disfarçada de burocracia para alimentar as questões históricas*.

O poder produzido pela gestão está condicionado ao perfil do seu gestor que pode permitir maior articulação entre as esferas, com debates calorosos e de interesses de todos, ou, simplesmente, para incutir vontade própria. Corroborando a teoria de Arretche (1996), embora sejam evidenciadas as ações verticalizadas, há os interesses pessoais do gestor atual que direciona ações que possam englobar poder e legitimidade na sua gestão local, isto é, uma disputa de elites locais que impedem uma visão completa e complexa da atividade turística.

Com base no exposto, desenha-se o modelo de hexágono do desenvolvimento turístico do Conetur, ilustrado na figura 9.

Figura 9. Hexágono do Conetur



Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos dados (2015).

© Ana Catarina Alves Coutinho

Os atores que integram o Conetur, nas suas diversas representações e setores, detêm uma visão individual dos processos que ocorrem na atividade turística, fazendo-o reproduzir nessa arena. Conforme exposto, o *ethos* do setor público é o poder, o do setor privado é o lucro e o terceiro setor é o bem comum, com condições de bem-estar social. Com isso, prevalece a cultura histórica brasileira pautada no conservadorismo do poder político, reproduzindo comportamentos individualistas e posturas competitivas entre si, não no sentindo da competição saudável para as economias e sociedade, mas na busca dos interesses individuais a todo custo.

A instituição gestora do Conetur atua com posturas personalistas, supervalorizando a figura do gestor, e não da instituição no seu sentido público, pautando suas ações em políticas e diretrizes verticalizadas que justificam o protecionismo do setor produtivo e a lógica da segregada da atividade.

Para a análise dos procedimentos, o capítulo anterior a descreveu de forma salutar, apontado que o documento regulamentador (regimento interno) não é executado e, por ora, estabelece diretrizes que beneficiam o setor produtivo. O poder permanece centralizado na sua gestão, que, coadunando com o setor privado executa não utilizando de procedimentos claros para os processos de debate e decisão, configura-se, assim, o poder hegemônico e autoritário perante as demais representações. O capital social é desarticulado, num campo de forças em que prevalecem os interesses do setor produtivo.

De maneira geral, o entorno dessa instituição é, apenas, um reflexo do processo que fora desenhado para a atividade turística no RN, apresentando pífias oportunidades para um processo mais participativo da sociedade (que não está equitativamente representada), por atuar em uma arena onde predomina o poder hegemônico. Esse é o cenário da participação que o Conetur desenha: uma instituição criada onde valoriza muito mais as pessoas do que as instituições.

3.3 POSSIBILIDADES E DIFICULDADES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES POLÍTICAS

A participação social é condição *sine qua non* no processo de democracia representativa contemporânea. Participar é tomar parte de um processo e, nesse caso, o de políticas públicas. Até a década de 1970, alguns autores dividiam opiniões entre a inclusão ou não da participação social. Alguns consideram que manter a sociedade feliz era melhor do que

© Ana Catarina Alves Coutinho

mantê-la participando. Entretanto, a sociedade sempre buscou formas de se organizar e lutar por seus direitos, desenvolvendo formas diferenciadas de protesto, seja por meio formais, como as eleições e o voto, ou por meio informais. Os trabalhadores, por exemplo, aprenderam a fazer greve; os camponeses, a invadir terras; os estudantes, a fazer passeatas, e, assim, por diante (ROCHA, 2008).

Esse é um processo difícil e complexo que extrapola os aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos, uma vez que a distribuição do poder sempre foi marcada por processos dominantes de planejamento, impostos verticalmente, e pela crescente disseminação de regimes autoritários (SOUZA; RODRIGUES, 2004).

Assim, no decorrer da década de 1980, o novo sistema tributário e fiscal passou a designar recursos para os municípios responsabilizando-os de assumir a gestão de suas localidades, como forma de incluir e distribuir poderes ao novo contexto da participação social. Não obstante, em um país com larga extensão territorial como o Brasil que não apresenta nenhuma distinção entre os diferentes municípios, acabou por desenhar diferentes graus de descentralização e cooperação, uma vez que municípios de pequeno porte passaram a ter maiores responsabilidades, sem que estivesse acompanhada de uma maior capacidade, iniciando, assim, uma disputa de elite local (ARRETCHE, 1996) através da distribuição de cargos na busca de apoiadores para se fortalecer politicamente.

Filgueiras; Andrade (2010) acrescentam que, no processo de descentralização é estritamente necessária uma engenharia político-organizacional, baseada em um relacionamento intergovernamental; o fortalecimento das capacidades institucionais de cada governo municipal bem como normas e procedimentos bem definido garante uma gestão eficiente e eficaz. Desse modo, há necessidade de uma orientação da economia, da política e da cultura para o alcance dos objetivos comuns, uma vez que há distintos interesses envolvidos.

Entretanto, apesar de todas as mudanças institucionais, vivenciadas nos últimos anos, a partir da criação de instrumentos que passou a incluir a sociedade no processo de planejamento público, observam-se as fragilidades desse processo, conforme, paulatinamente, vem sendo evidenciado e desvendado nesta pesquisa. Esse contexto é marcado por contradições que vivencia uma democracia ainda recente e frágil, impedindo o debate aberto com controle e decisões participativas. Esse processo permitiu a formulação de três formas distintas de participação, apresentada por Alió (2005), constante na figura 10.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Figura 10. Três modelos de participação social nas decisões públicas.

Model Participatiu de Decisió. Municipis amb reglaments o òrgans de participació que possibiliten el seguiment i control de la gestió local, així com també la implicació i col·laboració dels ciutadans en la definició de les polítiques locals que afecten al conjunt de la ciutadania[26]
Model Participatiu de Suport. Municipis amb reglaments o òrgans de participació, informació i consulta de la gestió local, onels ciutadans tenen el dret de ser informats i consultats. El model persegueix el consens i el recolzament social de les polítiques i de la gestió local preses amb anterioritat per el Ajuntament. Aquest model crea frustració, incomprensió i enfrontaments entre la ciutadania que participa en el procés i el Ajuntament, que només busca la corresponsabilització de la ciutadania en les decisions que es formulen des del "coneixement" i "objectivitat" de les administracions.[27]
Model Participatiu Restringit. Municipis sense la existència de cap instrument, sistema o reglament de participació i consulta ciutadà. Les consultes són puntuals, generalment restringides a grups i col·lectiussocials o econòmics específics que exerceixen de "lobbys" locals. Els ciutadans han de defensarels seus drets per canals no definits amb claredat i generalment arbitraris, situació que provoca enfrontaments i desavinences entre la ciutadania i el Ajuntament.[28]

Fonte: Alió (2005, p.11).

De acordo com a percepção da autora, o primeiro modelo reúne uma série de mecanismos para que a participação e colaboração de todos os envolvidos se efetivem. Esse é um modelo ideal de participação, requerendo um alto nível de percepção por parte da gestão e envolvimento por parte da comunidade. Exemplos como esses são difíceis de acontecer. O segundo modelo pode ser classificado como misto ou de transição, em que aparecem formas pontuais para a inclusão dos cidadãos na política. Este é o caso de algumas consultas populares. O terceiro e último modelo de participação é limitada, e, embora seja bastante difundido, fica subordinado às formas e decisões da liderança administrativa, legitimada por meio do sistema de participação representativa. Essa é uma das formas mais usuais da atualidade.

[26]**Modelo participativo de decisão**: Municípios com regulamentos ou organismos de participação que possibilitem o acompanhamento e controle da gestão local, bem como a participação e colaboração dos cidadãos na definição das políticas locais que afetam todos os cidadãos (tradução nossa).

[27]**Modelo participativo de suporte:** Municípios com regulamentos ou organismos de participação, informação e consulta da gestão local, onde os cidadãos tem o direito de ser informado e consultado. O modelo busca o consenso e o apoio social as políticas de gestão local tomadas anteriormente pelo município. Este modelo cria frustração, incompreensão e conflitos entre os cidadãos envolvidos no processo e a prefeitura, que visa responsabilizar os cidadãos das decisões formuladas a partir do 'conhecimento' e 'objetividade' das administrações públicas (tradução nossa).

[28]**Modelo participativo restrito:** Municípios sem a existência de qualquer instrumento, sistema ou regulamento de participação e consulta cidadã. As consultas são pontuais, geralmente restringidas a grupos sociais econômicos específicos que exercem o 'grupo de interesses' locais. Os cidadãos devem defender seus direitos por canais não definidos com claridade e geralmente arbitrários, situação que provoca divergências e confrontos entre os cidadãos e a prefeitura (tradução nossa).

© Ana Catarina Alves Coutinho

Correlacionando com os dados que esta pesquisa fornece, é possível identificar que o Estado sempre direcionou suas políticas para os interesses externos, modificando o espaço norte-rio-grandense para o interesse dos visitantes, que ora vem para desfrutar desses espaços, ora para investir/capitanear as ações no Estado. Tais ações estiveram sobre o guarda chuva do Prodetur e do PD/VC. Exclui-se, assim, a participação da sociedade que utiliza do mesmo espaço para o uso social.

Tais ações são justificadas pelo discurso da importância econômica da atividade. Pensa-se que o turismo, que é uma atividade setorial, é capaz de, sozinha, reverter toda a realidade histórica e estruturalmente concebida, excludente, seletiva e típica do modo de produção a que a sociedade é submetida.

É importante considerar que a dimensão econômica está inserida no turismo como em qualquer outro âmbito de atividade; afinal, a economia é inerente à própria sociedade e da sua necessidade de reprodução, mas não define o desenvolvimento de uma localidade. Se, de fato, o crescimento econômico elevasse o desenvolvimento, os municípios mais ricos em termos de geração de renda também seriam os municípios com os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevados[29].

Sen (2000, p. 65) explica que "uma visão centrada na renda necessita de uma grande suplementação para que se tenha uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento". Para esse autor, um elemento básico para se atingir o desenvolvimento autêntico e efetivo, ocorre por meio das liberdades, que apresenta outras dimensões além da econômica. O conjunto dessas liberdades e capacidades pode levar ao exercício dos direitos humanos e das liberdades democráticas.

O Estado, assim, instala um sistema de engenharias, principalmente voltadas ao incentivo de maior circulação de pessoas no intento de atrair investimentos. Para isso, se vincula a uma rede de hegemonias (setor privado e público) preparando o território para seu uso seletivo, pontual e segregado.

Desse modo, observa-se que as ações das políticas públicas, valoriza a zona litorânea, que, também, constituem o foco dos interesses do mercado internacional competitivo. Transforma-se a costa litorânea norte-rio-grandense em mercadoria nobre, e Natal, em porta de entrada de investimentos turísticos, concentrando o fluxo e interesses em uma única região (Natal e os municípios integrantes do Polo Costa das Dunas).

[29]Entretanto, tal ideal não é verificado na prática, uma vez que é frequente em municípios do RN, a exemplo de Alto dos Rodrigues e Guamaré apresentar uma elevada receita em relação a outros municípios com o mesmo tamanho e inversamente proporcional ao Índice de Desenvolvimento humano dessas municipalidades.

© Ana Catarina Alves Coutinho

O poder de intervenção social é estrategicamente reduzido e excluído com a inexistência de normas e procedimentos claros e transparentes de participação, impedindo a constituição de um capital social ativo. Criado para ser um espaço aberto, o próprio Conetur - por meio de diversos atores representativos que elaboram, planejam e gerenciam as ações de desenvolvimento da atividade - é sucumbido e continua a atuar em território estrategicamente concebido para favorecer o poder hegemônico. As consultas, no processo de planejamento e gestão do turismo estadual são pontuais e restritas, principalmente, voltadas ao setor produtivo.

Até o momento, foram discutidos elementos do processo de planejamento e gestão do turismo norte-rio-grandense que limitam a inserção da participação da sociedade, buscando correlacionar com os três modelos de participação social nas decisões públicas definidas por Alió (2005). Para tanto, tangencia a discussão mostrando as possibilidades desse cenário participativo, pela interpretação de alguns documentos, isto é, que oferecem um aporte para avaliar como o processo de participação social nas decisões de públicas ocorre ou simplesmente devem ocorrer. Alguns desses documentos estão diretamente associados ao contexto da atividade turística e outros fornecem um subsídio mais amplo para entender essa conjuntura.

Essas são as leis que fundamentam a afirmação de uma nova conjuntura que o Estado vem tentando desenhar no que tange à elaboração e aos resultados da política pública. Assim, parte do entendimento de que a normalização de procedimento tem como objetivo controlar os comportamento e ações dos indivíduos de acordo com os princípios daquela sociedade. Ao se valer de normas comportamentais de uma sociedade, não se está defendendo apenas um ou outro setor, mas acima de tudo, a lei, e mais ainda, a certeza de que essa lei será cumprida evitando a possibilidade de que um indivíduo, setor ou instituição seja alvo de injustiças. Pelo menos, esse é o sentido ideológico de criação de uma norma.

Logo, considerando o cenário vertical, hegemônico e autoritário do processo de planejamento e gestão de política pública nacional e de forma específica estadual, faz-se necessário entender em quais ações, documentos e legislações está ancorado esse processo.

É importante destacar que tais documentos são decorrentes da pesquisa bibliográfica e, documental. Para o tratamento desses dados, foi aplicada a análise de conteúdo, conforme Bardin, insulando algumas ideias pontuais desses textos para que, posteriormente, fossem correlacionadas com a operacionalização do contexto participativo do Conetur, extraído das entrevistas fornecidas pelos seus membros integrantes. Ao final, trava-

© Ana Catarina Alves Coutinho

se uma discussão das possibilidades (contexto documental que regulamenta as ações participativas) e as dificuldades (relatadas pelos conselheiros), buscando identificar elementos que caracterizem a participação dentro do conselho.

Os documentos analisados foram: (a) Constituição Federal Brasileira de 1988; (b) Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); (c) Lei Geral do Turismo; e (d) Lei Estadual do Turismo/RN, detalhados a seguir. A escolha desses documentos se justifica pelo fato de fornecer subsídios para discutir o tema central proposto por essa dissertação: participação social, buscando correlacionar o que os documentos afirmam sobre o tema com o que, de fato, se operacionaliza. São estes que fornecem um preceito de participação social, discutido ao longo do trabalho.

(a) Constituição Federal Brasileira de 1988

A constituição de 1988 (CF/1988) é a sétima carta magna na história do país desde a sua independência que trata de diversos aspectos da República Federativa do Brasil. Ela foi elaborada por 558 constituintes entre os deputados e senadores da época e traz consigo uma resposta ao período anteriormente vivido, conhecido como 'ditatura militar' e da reivindicação da sociedade na vida do Estado. Desde a sua divulgação, foi considerada a mais completa entre as constituições brasileiras, por dar ênfase a aspectos ligados à cidadania, tornando-se conhecida como a Constituição cidadã.

O seu arcabouço jurídico reflete o pluralismo econômico, social e político da sociedade brasileira que exerce os seus direitos de forma representativa, desenhada pelo modelo de democracia estatal, em que a sociedade em sua maioria delega a um representante o direito de representá-lo.

Ainda que de forma representativa, no que tange à participação direta o documento estabelece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. E no que se refere à democracia, estabelece os conselhos gestores de políticas públicas, nos diversos níveis com a representação de todos os setores (público, privado e terceiro setor).

Desse modo, o novo arranjo da constituição brasileira apostou no potencial das novas institucionalidades para mudar a política do Brasil, baseado nos valores democráticos e no controle social, requerendo a transparência nas ações. Institui-se um novo sistema de gestão democrática em vários campos de atuação da administração pública, com mudanças substanciais nas diversas áreas de gestão pública.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Hoje, após duas décadas de implementação[30], quase todos os setores contam com espaços institucionalizados de participação social, com representantes da sociedade civil, do setor público e privado, que configuram órgãos administrativos colegiados. O cidadão passa a ter direito à participação na gestão pública, assegurado por uma constituição.

No quadro 15, por meio da análise de conteúdo, foram organizadas algumas informações contidas no documento que realiza uma conexão entre a Constituição Federal do Brasil de 1988 com a abordagem da participação social nas decisões políticas.

Quadro 15. Trechos da Constituição Federal Brasileira de 1988 correlato ao contexto da participação social.

Capítulos e artigos	Texto
Cap. I, Art. 1º	*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*
Cap. II, Art. 194, inciso VII	*Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*
Cap. II, Art. 204, inciso II	*Participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*
Cap. III, Art. 216, inciso VIII, IX, X.	*Autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;* *Transparência e compartilhamento das informações;* *Democratização dos processos decisórios com participação e controle social.*
Cap. IV, Art. 29, inciso XII	*Cooperação das associações representativas no planejamento municipal;*
Cap. VII, Art. 39	*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*
Cap.VII, Art. 37, § 3º	*A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta.*

Fonte: BRASIL (1988).

Nesse formato, o Estado exerce um importante papel a ser desempenhado, pela incorporação da sociedade nos mecanismos de controle das decisões e da real participação nos processos. O que parece um processo difícil, haja vista o percurso histórico do Estado brasileiro que sempre buscou formas de garantir o poder legítimo por meio do clientelismo, do personalismo e do autoritarismo, passando a coadunar com as necessidades do mercado para concretizar as ações. Não basta institucionalizar espaços de participação, já que isso não significa a garantia de direitos sociais. É preciso construir condições econômicas, sociais, culturais e políticas que efetive esse processo no interior das instituições. Contudo, não se tem observado esse papel do Estado constituindo um entorno favorável para a atuação da

[30] É importante sinalizar algumas ementas constitucionais foram modificadas ao longo de sua implementação. Para um análise mais detalhada recomenda-se a leitura do artigo de Arretche (2013).

© Ana Catarina Alves Coutinho

sociedade. Utiliza-se de mecanismos não claros de participação social na gestão pública estadual do RN.

Para que um Estado seja democrático, precisa prevalecer a vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo, que participa e se engaja nas ações públicas. E no caso do governo brasileiro, que vive a democracia representativa, utiliza-se da legitimidade do sistema para induzir vontades próprias. Logo, este sistema também serve para atender aos interesses do mercado, possibilitando o funcionamento da economia e concretizado pelas ações do Estado. As obras de infraestrutura, como a ampliação e reforma do aeroporto internacional, construção e adaptação da Av. Roberto Freire ao fluxo de turistas, entre outras ações são exemplos desse processo.

A política pública, enquanto instrumento estatal, não se constitui apenas uma das opções de atuação governamental, mas também um dos instrumentos político-jurídicos eficazes para concretizar as vontades particulares, que podem estar ou não associadas às diretrizes constitucionais da república federativa. O foco não é o desenvolvimento da atividade turística de maneira geral, mas o fluxo e expansão do turismo norte-rio-grandense, embora implique ações desordenadas e segregadas, para atingir os interesses de alguns.

Como a destinação dessas ações não atendem às necessidades locais, cabe *ao cidadão exercer a sua cidadania, recorrendo maior responsabilização do Estado, participando ativamente dessas novas institucionalidades, com o princípio da autonomia e cooperação garantido em constituição. Observa-se que o Estado age com desrespeito às diretrizes da constituição maior, de maneira a não permitir o pleno acesso do cidadão ao desenvolvimento e participação das políticas, conduzindo a formas e conteúdos obscuros*.

Procedendo à análise aprofundada, verifica-se que não se vivencia uma democracia (ainda que representativa), mas um movimento em busca dela que é evidenciada por um conjunto de fatores: a sobreposição do governo de promover o interesse dos setores econômico em contraposição ao bem comum; um poderoso sistema comercial e financeiro, intensificado pelo processo de globalização que exercem um efeito prejudicial à política; exigência de um modelo democrático que possibilite solucionar os problemas, e não somente o controle do governo, mas de um ambiente de maior igualdade econômica e social.

Democracia implica autogoverno e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas, configurando, assim, um modelo de desenvolvimento meticuloso promulgado pela constituição. Dessa forma, embora observem-se conceitos, como: controle social, participação, autonomia, transparência e inclusive equidade de representação através

© Ana Catarina Alves Coutinho

de uma gestão quadripartite ao longo do seu texto, não conseguem se efetivar devido a uma conjuntura intencionalmente constituída para exercer o poder hegemônico.

O seu documento é robusto e complexo, com uma abordagem inovadora, tendo em vista o período de constituição, onde prevê a participação da sociedade nas decisões públicas, controlando os processos e exercendo o poder soberano, mas que atua com um sistema estatal que carrega o peso de seu percurso histórico, buscando formas e conteúdos de beneficiar interesses particulares.

(b) Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

O SNUC foi instituído pela Lei nº 9.985/2000, reunindo determinantes para a política nacional de conservação do patrimônio público privado. Antes da institucionalização deste documento, que durou 10 anos, o cenário era de desobediência aos critérios técnicos e científicos estabelecidos, em que o principal problema era a relação dessas unidades de proteção com a população, denotando a dificuldade de abertura de espaço público e gerando numerosas categorias de Unidades de Conservação (UC), tornando difícil a sua sistematização e cumprimento das ações.

Assim, com a sua institucionalização, definiram-se doze categorias de UC, separadas em dois grupos com distintas características: as de uso sustentável e as de unidade de proteção integral. A primeira permite seu uso de forma controlada e sustentável; a segunda é vedada o seu uso. As Áreas de Proteção Ambiental (APA) e parques são exemplos de preservação que compõem o grupo das unidades de uso sustentável, alvo de interesse da atividade turística.

Considerando que a atividade turística do RN é baseada na supervalorização do turismo de sol e mar, isto é, nos recursos naturais do Estado, tornar-se importante o registro e controle dessas áreas. Atualmente, têm-se registrado quatro APAS´s e cinco parques naturais de uso sustentável no RN, conforme figura 11.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Figura 11. Unidades de Conservação Estaduais do Rio Grande do Norte

Fonte: IDEMA, 2014.

Analisando esse cenário, é possível reafirmar a concentração da atividade, controle e registro nas regiões circunvizinhas à capital do Estado que centraliza 6 UC´s das 9 UC´s existentes corroborando o processo de centralização e a pouca diversificação das ações Estatais; mesmo assim, não incorpora o monumento natural do Morro do Careca, localizado na principal praia urbana do Estado, Ponta Negra, o cartão postal da cidade de Natal, embora esteja em processo de tramitação. O monumento sofre de perceptíveis desgastes ao longo dos anos, que se intensificou a partir da década de 1980 com o advento da atividade turística no Estado em conjunto com as primeiras intervenções de planejamento e gestão da atividade, culminando na implantação do PD/VC.

Entretanto, mais importante do que institucionalizar uma UC é a sua efetivação. A APA de Jenipabu, por exemplo, localizada no município entre Natal e Extremoz, litoral norte do RN, teve nos últimos anos 18,75 hectares desmatado, enquanto os estudos do Ibama, atestam que não houve autorização de desmate concedida naquela área. Configura-se, assim, um procedimento ilegal e com pouca efetividade nas ações de regulamentação e,

© Ana Catarina Alves Coutinho

principalmente, de fiscalização por parte do Estado, já que esse também é o órgão responsável.

Além dos aspectos de preservação ambiental - foco da lei e relevância também para a atividade turística - o SNUC instituiu um progresso em relação aos instrumentos legais, firmando a participação da sociedade civil no processo de planejamento e preservação. Logo, a criação dessas áreas protegidas deve ocorrer mediante consulta prévia à população, além da participação no plano de gestão e nos conselhos gestores que passam a ser criados (e que ainda estão em fase de consolidação). Há um grande avanço nessa lei no sentido de reconhecer a existência de população tradicional nessas unidades e na busca de formar parcerias.

É comum observar, ao longo de sua redação, a preocupação com a participação da sociedade nos processos de gestão, educação e da colaboração de uma gestão mais integrada. No quadro 16, foram sistematizados alguns destaques que constam na lei associadas à participação social.

Quadro 16. Trechos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) correlacionadas ao contexto da participação social.

Capítulos e artigos	Texto
Cap II, art. 5º, inciso II, III e IV	*Assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;* *Assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;* *Busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;*
Cap II, art. 6º, inciso I.	*O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições [...] Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;*
Cap II, art. 15, § 5º	*A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.*
Cap. II, art. 18, § 5º	*O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.*
Cap. IV, art. 22, § 3º	*No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas*
Cap. IV, art. 27, § 2ª	*Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento*

© Ana Catarina Alves Coutinho

	Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.
Cap. IV, art. 30	*As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão*

Fonte: BRASIL (2000).

O documento reafirma a importância da participação social nas decisões públicas, despertada pela constituição federal, sendo que, agora, voltada, exclusivamente, para as questões ambientais. Esse entendimento do reconhecimento de que as políticas ambientais, de maneira geral, são potencialmente geradoras de conflitos, principalmente quando associada a quesitos econômicos, gera desequilíbrio ambiental, além disso incorpora o novo formato de gestão de políticas que o Estado tenta desenhar.

É importante frisar que, segundo as normas do SNUC, o presidente gestor do conselho é sempre o administrador da unidade, isto é, o funcionário do órgão público ambiental responsável pela área, garantindo o controle e a centralidade no Estado. No RN, por exemplo, o seu interesse está nas áreas pertencentes a Natal e circunvizinhas, evidenciada na figura 13, negligenciando os usos e interesses de todo um Estado.

Assim, ao mesmo que promulga a participação social; dificulta a incorporação da gestão participativa no planejamento. Permanece a prática histórica de que o órgão público determina as diretrizes de ações, sem consulta ao conselho, ou, quando ocorre, é para apresentar as ações que foram decididas ou já realizadas.

Nesse sentido, apesar de existir uma tentativa de se efetivar um novo modo de governar por meio de práticas democráticas, o setor ambiental, assim como outros setores de políticas públicas de turismo, ainda se encontram em fase de definição do tipo de participação que se pretende institucionalizar. São processos recentes na história do país, e continuam a concentrar as decisões no setor público.

(c) Lei Geral do Turismo

A Lei Geral do Turismo, nº 11.771, promulgada em 2008, foi um avanço para o setor, por conseguir reunir várias normas relativas ao setor que, anteriormente, estavam dispersas, sujeitas a diferentes interpretações, conforme ocorria com o SNUC.

Essa regulamentação trouxe uma definição para a forma como o turismo passa a ser planejado, definindo as atribuições do Governo Federal, estabelecendo um Sistema

© Ana Catarina Alves Coutinho

Nacional de Turismo e as normas para a Política Nacional de Turismo, revogando a Lei nº 6.505/1977 que dispunha sobre as atividades de serviços turísticos, o Decreto-lei nº 2.294/1986 que dispunha sobre a exploração de atividades de serviço turístico e alguns dispositivos da Lei nº 8.181/1991 que tratavam da denominação da Embratur.

É possível observar ao longo dos seus seis capítulos, a inspiração e princípios a livre iniciativa e descentralização das ações de políticas públicas. No quadro 17, foram sistematizadas algumas ideias que correlacionam com o contexto da elaboração de políticas públicas e participação social.

Quadro 17. Trechos da Lei Geral do Turismo nº 11.771, que são correlatos a questão da participação social.

Capítulos e artigos	Texto
Cap I, art 3º, parágrafo único	*O poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro*.
Cap II, art 4º, parágrafo único	*A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável*.
Cap. II, Art. 5º, inciso VI	*Promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;*
Cap. II, art. 6º	*O Plano Nacional de Turismo - PNT será elaborado pelo Ministério do Turismo, ouvidos os segmentos públicos e privados interessados, inclusive o Conselho Nacional de Turismo, e aprovado pelo Presidente da República, [...]*
Cap. II, art. 8º, inciso III	*Fica instituído o Sistema Nacional de Turismo, composto pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério do Turismo; EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo; Conselho Nacional de Turismo; e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo [...] Poderão ainda integrar o Sistema: os fóruns e conselhos estaduais de turismo*.
Cap. IV, art. 15, inciso II	*Participação no Sistema Nacional de Turismo, no caso de pessoas de direito público*.
Cap. IV, art. 19	*O Fungetur tem por objeto o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, projetos, ações e empreendimentos reconhecidos pelo Ministério do Turismo como de interesse turístico, os quais deverão estar abrangidos nos objetivos da Política Nacional de Turismo, bem como consoantes com as metas traçadas no PNT, explicitados nesta Lei*.

Fonte: BRASIL (2008).

© Ana Catarina Alves Coutinho

Incialmente, é importante que a atividade turística seja definida, segundo a LGT, baseada em critérios meramente econômicos, negligenciando os aspectos socioespaciais da atividade. Neste sentido, reduzem-se as formas de atuação e intervenção de alguns setores em contrapartida a expansão e intervenção de outros setores, isto é, firmam-se parcerias com o setor produtivo, e omitem-se os interesses sociais.

Assim, torna-se relevante considerar uma das atribuições do Governo Federal no planejamento da atividade turística a definição da política de turismo federal que deve estar inspirada na livre iniciativa, descentralização da regionalização e desenvolvimento sustentável, garantindo, inclusive, o controle e envolvimento da sociedade endógena no processo de planejamento de seus territórios. Entretanto, não desenha, de forma clara, como deve ocorrer esse processo no seu interior, não criando mecanismos efetivos de proteção à sociedade, gerando benefícios a alguns setores.

É preciso entender que a incorporação de novos sujeitos sociais na produção das políticas públicas, não reduz o poder ou qualquer uma das prerrogativas das demais instituições políticas. Isso parece uma ameaça ao poderio político, e pode se tornar uma fortaleza, dependendo da forma como está sendo desenhada.

Não obstante, em seu cap. II, art. 5º, inciso XVI, verifica-se de maneira clara, o formato de planejamento e gestão que a atividade desenha ao afirmar que o Estado deve "Promover a integração com o setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e serviços públicos necessários ao desenvolvimento turístico", não evidenciando o papel e importância da sociedade, nesse processo, sendo essencialmente conduzido pelas lideranças políticas e empresariais locais, que devido ao forte poder de intervenção, se sobrepõe.

Desse modo, observa-se que a política pública de turismo brasileiro, embora seja regida por uma lei – e não significa afirmar que seja somente esta - que desenha um processo de democracia ainda recente e frágil, não atinge a sua efetividade, já que está diretamente relacionada ao uso do poder pelas organizações, onde o setor público decide o que deve ser feito ou não em prol do desenvolvimento da atividade.

(d) Lei Estadual do Turismo/RN

A Lei Estadual do Turismo (nº 9.931, de 14 de janeiro de 2015) é o mais recente documento que dispõe sobre a Política de Turismo no Estado do Rio Grande do Norte visando

© Ana Catarina Alves Coutinho

definir diretrizes de planejamento e ações de desenvolvimento do setor. O seu resultado é fruto de um longo debate entre o trade turístico, as entidades ligadas ao turismo e a OAB/RN. Sua primeira discussão com o debate aberto se deu no formato de seminário, ainda no ano de 2013, conforme ilustra a figura abaixo. Antes disso, as ações eram discutidas em grupos, exceto com os setores interessados.

Fotografia 1. Registro do primeiro encontro formal para discutir sobre a Lei Estadual de Turismo.

Fonte: Dados do estudo (2013).

O resultado disso está em um documento inovador para a política de turismo no RN, já que, antes disso, não houve documento formal que delimitava as ações de desenvolvimento turístico no Estado. O documento apresenta alguns pontos que merecem destaque tanto para conhecimento da política quanto para o debate que está sendo feito.

Assim, um primeiro ponto da lei que sobressai é a criação de um Fundo Estadual de Turismo (Fundetur) com o objetivo de estimular o financiamento de projetos para o setor proveniente de diversas fontes que deve ser administrado por um grupo gestor formado por alguns representantes do Conetur. O que de um lado parece positivo, já que a maioria das ações em turismo necessita desse aporte financeiro para promover o turismo nas localidades; por outro, verifica-se a excessiva segmentação da atividade. Ora, o Conetur foi criado, entre outros objetivos, para planejar e gerir as ações de desenvolvimento da atividade turística no

© Ana Catarina Alves Coutinho

RN; para isso, foi estruturado em um formato em que todos os setores estivessem sendo representado no fórum (o que não significa dizer que de forma equitativa). Nesse sentido, a criação de mais um grupo gestor pode incutir fatores que extrapolam uma administração segmentada, além de formar uma estrutura legítima para direcionar os investimentos do setor para onde tenha interesse envolvido, principalmente, o político.

Essa estrutura também é observada em outro ponto da lei ao abordar a orientação da criação de uma Política Estadual de Turismo (PET) e precisamente de um Comitê de Planejamento Turístico (CPT) para executar essa política e a implantação de roteiros temáticos[31], realizando a integração com as demais políticas públicas. Entretanto de acordo com o art. 3º do Decreto nº 21.382 que trata do novo Regimento Interno "O Conetur tem por objetivo assessorar a Setur na *implementação* da Política Estadual de Turismo, bem como nos planos, programas, projetos e atividades do setor turístico, sugerindo estratégias e propondo soluções aos problemas inerentes a esse setor", o que significa afirmar que os objetivos que orientam a criação do CPT, já estão englobados nas atribuições do Conetur.

Observa-se que, de um lado, deixa transparecer aspectos discordantes; de outro, florescem aspectos positivos. Essa é a característica dessa lei: ser dicotômica, que tenta incorporar elementos democráticos no seu processo, mas carrega o peso do percurso histórico das políticas públicas brasileiras.

Os municípios, agora, contam com uma PET que estimula o planejamento endógeno da atividade turística de forma articulada e participativa, habilitando-os, inclusive, a elaborar suas leis municipais de turismo. Não que esse processo seja por completo inovador, mas que, anteriormente, não contava com apoio formal e legítimo, o que pode significar maior dispêndio de esforço entre os interessados para que esse processo se materialize.

Verifica-se, ainda, no quadro 18, conceitos como transparência, participação, integração e inserção de um quadro de profissionais ao longo do seu texto corroborando, assim, os aspectos positivos dessa regulamentação nas ações públicas do turismo.

Quadro 18. Trechos da Lei Estadual de Turismo do RN que são correlatos à questão da participação social nas decisões públicas.

Capítulos e artigos	Texto
Cap. II, Art. 5, inciso XIII	*Propiciar os recursos necessários para investimentos e aproveitamento do espaço turístico estadual de forma a permitir a ampliação, a diversificação, a modernização e a segurança dos*

[31]Este, também, é uma das prioridades dessa lei visando oportunizar o crescimento das micro e pequenas empresas (que permite o funcionamento do mercado). E não apenas por isso, mas por identificar o crescente interesse nesta área (demanda) associada ao grande número de roteiros temáticos já elaborados no Estado, mas que esbarram na dificuldade de um apoio e incentivo a essas ações.

© Ana Catarina Alves Coutinho

	equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às preferências da demanda, e, também, às características ambientais e socioeconômicas regionais existentes.
Cap. II, Art. 5, inciso XX	*Implementar a produção, a sistematização e o intercâmbio de dados estatísticos e informações relativas às atividades e aos empreendimentos turísticos instalados no Estado, integrando as universidades e os institutos de pesquisa públicos e privados na análise desses dados, na busca da melhoria da qualidade e credibilidade dos relatórios estatísticos sobre o setor turístico brasileiro*.
Cap. III, Art. 15	*Caberá aos órgãos oficiais de turismo, bem como às entidades de classe, que compõe o Conetur, aproveitar em seus quadros, profissionais com diploma de curso superior de Turismólogo, como forma de incentivo e valorização do profissional do setor*.
Cap.IV, Art. 30	*Os dados técnicos, como projetos, tramitações, andamentos, protocolos, e os dados financeiros, como balanços, posições financeiras e planilha de investimentos estarão publicados na Internet no endereço eletrônico www.setur.rn.gov.br*.
Cap.IV, Art. 33	*O êxito para implementação desta Lei, dependerá de um esforço integrado entre agentes públicos e privados, com a finalidade de solidificar uma cultura turística duradoura, baseada na força das parcerias e na gestão descentralizada*.

Fonte: RIO GRANDE DO NORTE (2015)

É importante considerar que, ao longo do seu texto, há o interesse de um trabalho cooperado e articulado com as demais esferas para obter uma política de sucesso. Entende-se que, quanto maior for o nível de comprometimento e engajamento da sociedade com as ações, melhores tenderão a ser os seus resultados. Esse fator fica evidenciado no seu Art. 33, denotando a importância da formação do capital social norte-rio-grandense que imbuídos de cooperação, civilidade e confiança, possam buscar a resolutividade dos problemas existentes. Não basta institucionalizar políticas, leis, projetos, o que importa é que esses documentos se tornem efetivos, por meio da superação e distanciamento com os fatores históricos.

De forma verticalizada correlacionando com a ideia da participação social, o documento apresenta, de maneira geral, uma ampliação das funções do Conetur, na busca de articulação e inclusão social na atividade turística. Os projetos que pretendem receber incentivos do Fundetur, por exemplo, deverão passar, primeiramente, pelo crivo do Conetur a ser composto por alguns membros do Conetur; e os critérios para a elaboração da Política Estadual de Turismo será elaborado em um trabalho conjunto com a Setur e o Conetur, visando planejar, fomentar, regulamentar, coordenar, fiscalizar a atividade e divulgar o turismo tanto em âmbito nacional quanto no cenário internacional.

Iniciando a análise, percebe-se que os quatros documentos têm a presença constante de ideias que correlacionam com termos como “transparência”, ”cooperação”,

© Ana Catarina Alves Coutinho

“envolvimento local”, “livre iniciativa”, entre outros que revelam uma preocupação com a questão da participação social na elaboração, planejamento e avaliação das políticas públicas.

Observa-se, ainda, uma sintonia entre os documentos analisados. Eles estão descritos em complementaridade ao outro. A Constituição Federal Brasileira de 1988 serviu de subsídio para a elaboração do SNUC e da LGT, que surge, respectivamente, em 2000 e 2008. Por sua vez, a Lei Estadual de Turismo tem como subsídio a LGT e os PNT´s existentes. No entanto, essa dependência e ligação entre as diversas leis, não são acompanhadas de uma efetivação, uma vez que não basta criar e institucionalizar espaços de participação social, conforme prevê a constituição suprema do país, mas entender como ocorre o processo de decisão e participação dentro dessas novas institucionalidades. O modo como está posto o desenho, transparece uma obrigatoriedade em cumprir as exigências previstas na CF/1988.

Em países desenvolvidos onde a iniciativa privada em conjunto com setor público possui força propulsora significativa para o desenvolvimento da atividade, os planos e estratégias definidos não apresentam nenhum tipo de formalidade legal, isto é, não são instituídos por uma lei que possui, no seu cerne, a obrigatoriedade. Em muitos casos, uma carta de intenções é escrita sem valor legal, mas que direciona as ações do governo e iniciativa privada.

Isso significa afirmar que a lei não atende à lógica de constituição que é de controlar o comportamento social, baseado nos princípios da sociedade, de modo que não gere injustiças e sobreposição de um ou outro setor. Não obstante, por meio dessa análise identificaram-se as incoerências e dicotomias existentes no processo de participação social instituídos pelas normativas e a sua efetividade. Isso ocorre para legitimar o poder político, incutindo as vontades próprias em conjunto com as vontades do mercado.

Convém considerar que a ideia de participação social é modificada após a institucionalização da CF/1988. Se, antes, existia um caráter reivindicatório, com a ampliação dos direitos sociais, hoje, a sociedade passa a atuar e assumir algumas responsabilidades que competem ao Estado. Portanto, a participação social passa a ser vista como solidariedade por parte do governo – e também do mercado - em instituir espaços e, principalmente, a ideologia da participação. Esse é o processo criado para que as políticas atinjam o seu sucesso. Desse modo, amplia-se o conceito de governabilidade, por meio da incorporação de movimentos e entidades representativas em um diálogo permanente com o Estado, sem que esteja acompanhada de uma efetiva mudança social.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Em um contexto abstrato que é o da participação social, são estritamente necessárias a vontade e o interesse de participar, acompanhado de espaços abertos e efetivos. A participação, assim, é uma conquista, proveniente de um esforço. A luta pela participação está relacionada à ampliação do espaço público, onde a sociedade possa se manifestar e ser representada. Não existe participação suficiente, é um ciclo em constante formação e transformação (DEMO, 2001).

Entende-se o turismo como uma atividade que precisa ser pensada para o local, requerendo mudanças não apenas econômicas, mas também políticas, cultural e principalmente social que esteja compatível com as necessidades e anseios de todos os envolvidos.

Em consonância com o contexto da participação social desenhado no país, observa-se que no art. 2º, cap. I do Regimento do Interno do Conetur, consta que esse conselho propõe a ser um mecanismo de participação social e transparente no desenvolvimento da atividade turística; para isso, deve atuar como foro de discussão, consenso e deliberação, assegurando o processo de escolha dos seus conselheiros, além de divulgar as ações junto à mídia. Para tanto, o que, de fato, ocorre no conselho é um processo autoritário, mascarado de democracia, e os processos decisórios não são considerados para a sua efetivação, permanecendo no campo teórico das ideias. O sentido da participação é alterado e passa a ser um foro de exposição de ideias, com debates pontuais, sem decisões democráticas e pouco ou nenhum efeito prático.

> Todo debate que gira em torno do assunto é meio que jogado fora. Porque nós dizemos que é de um jeito e no final acontece como o governo quer [...] Hoje governo vai, coloca na pauta, faz uma exposição e não coloca em votação. Então o que eu estou fazendo nesse conselho? Eu só venho escutar o que o governo quer e pronto? Sinceramente está entrando em descrédito (IP07).

> O Conetur não é um órgão deliberativo, apenas consultivo. Então nós lançamos as propostas, debatemos as propostas e ai fica a cargo do Estado de fomentá-las. Só que o Estado não tem dinheiro, diz que não tem dinheiro para conseguir manter esse processo. E acaba que todas as nossas discussões são esquecidas ou acabam não sendo tocadas a fundo (TS01).

Há um processo democrático na escolha das pautas, bem como na escolha dos dias das reuniões; há também um processo democrático de votação, exposição de ideias, inclusive, votação. No entanto, não reverbera em ações práticas, visto que muito se discute e há poucos encaminhamentos. Buscando fundamentar os resultados dessa pesquisa,

© Ana Catarina Alves Coutinho

sistematizaram-se, no quadro 19, as principais deliberações, resultantes dos debates dos conselheiros, durante o período de 2007 a 2014.

Quadro 19. Sistematização das principais deliberações fruto das discussões do Conetur entre 2007 a 2014

AÇÕES	ATORES ENVOLVIDOS	NÃO REALIZADA	EM CURSO/ PARCIAL	REALIZADA
Solicitação da aprovação 'Ad Referendum' dos planos de trabalho apresentados pelos municípios de Janduís, Lagoa D´antas e São Bento e aprovação junto ao MTur para angariar recursos.	Todos os conselheiros + MTur	X		
Solicitação do controle dos eventos populares no interior do Estado	Comissão de eventos + Prefeituras municipais	X		
Parceria com a bancada federal para conseguir emendas parlamentares para a área de infraestrutura (40 a 50 milhões por ano)	Todos os conselheiros e a bancada federal	X		
Realização do Inventário da oferta turística de Natal	Comissão de regionalização + SHBRS, POLO VIA COSTEIRA + MTur		X	
Solicitação da Regulamentação da atividade do Buggueiro a partir da Lei nº 8.817.	Todos os conselheiros, Sindbuggy			X
Execução das ações do Prodetur Nacional	Setur e Prodetur		X	
Atualização do Regimento Interno	Todos os conselheiros			X
Elaboração do plano de ação do Conetur	Todos os conselheiros + consultoria do Mtur	X		
Solicitação da redução do ICMS da energia da Hotelaria				X
Solicitação de realização do curso de socorrista pelo Corpo de bombeiros para os guias de turismo	Singtur + Setur + Corpo de Bombeiros	X		
Solicitação de ônibus circulando 24horas na linha de Ponta Negra	Polo via costeira + ABAV +SHRBS+ SEPLAN+ Secretaria de Mobilidade Urbana	X		
Mapeamento das capacitações existentes nos municípios dos polos turísticos	FCC, IFRN, FORNATUR	X		
Elaboração do diagnóstico emergencial e propostas para o turismo do Rio Grande do Norte para ser entregue ao novo governante	ABIH, ABRASEL, Idema, FORNATUR, Município de Natal, SEPLAN			X

© Ana Catarina Alves Coutinho

Mudança de Gestão da Fortaleza dos Reis Magos para melhores direcionamentos.	Todos os conselheiros + IPHAN + Fundação José Augusto			X
Discussão com os candidatos a prefeitos sobre as ações de turismo	Todos os conselheiros + candidatos a prefeitura do Natal	X		
Solicitação de fiscalização permanente dos transportes turísticos clandestinos	DER + Polícia Rodoviária Estadual + DETRAN	X		

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Observa-se que mais da metade dos debates, decorrentes da percepção e engajamento do conselho não é acompanhada de sua efetivação e aqueles debates que se concretizam, a maioria é provocada por imposição de um cenário externo, como, por exemplo, as diretrizes das ações do MTur ou de políticas correlatas à atividade turística.

As ações do Conetur são muito pontuais e inexpressivas no âmbito do desenvolvimento local. Uma de suas ações, por exemplo, que era realizar um debate com os candidatos ao governo do Estado, mostrando as potencialidades e dificuldades do turismo no Estado que iniciou em 2010, teve que ser reformulada porque os então candidatos já tinham sido eleitos e o debate acrescido de uma situação do turismo no Estado, que seria a elaboração de um plano Estadual de turismo, transformou-se em um diagnóstico emergencial, devido à morosidade das ações. Cabe destacar que o documento elaborado, fruto da ação dos conselheiros, não foi entregue em reunião do conselho com o representante do governo eleito, embora tenha sido convocado, algumas vezes, mas, em uma solenidade na governadoria, ele, enfim, foi entregue.

Nesse contexto de debate *versus* resultados é interessante considerar o papel e reconhecimento de cada membro ali representado. Em um primeiro momento, as instituições representadas por seus membros indicados, precisam entender o seu papel dentro do foro e os objetivos para o qual o foro foi criado, para que, depois, possam atuar considerando as potencialidades e limitações da instância de governança.

Entretanto, denota-se que a maioria dos seus membros não reconhecem a função que devem executar e a importância que conjuntamente podem atingir resultados efetivos, desde que os objetivos de cada instituição conciliem com as ideias macro de desenvolvimento da atividade turística. Permanece, assim, a visão individualista ou institucionalizada em detrimento de uma visão global da atividade. Não há uma articulação interna entre seus membros, esbarrando na baixa capacidade de formar parcerias na perspectiva do desenvolvimento local.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Santos (1997) afirma que a habilidade de articular alianças possibilita a implementação das políticas e das decisões tomadas por sua grande maioria. Garantir apoio na bancada, vincular ações com setores privados e obter apoio da população local são alguns dos exemplos que permitem resultados substanciais.

Embora o fórum seja constituído para ser consultivo, espelhados nas atividades do da instância maior de turismo – CNT, ele não deve atuar como instância passiva, ou simplesmente reativa aos problemas que surgem na atividade. Em seu cap. II, art. 3º afirma que a instância deve apoiar a Setur sugerindo estratégias e propondo soluções aos problemas inerentes a esse setor de modo a alcançar um conjunto de resultados: I – Direcionamento dos Programas Nacional e Estaduais para o âmbito das ações regionais do turismo; II – Fortalecimento e integração dos elos da Cadeia Produtiva do Turismo; III – Geração de ocupação produtiva e renda; IV – Aumento e gerenciamento adequado das receitas geradas pelo turismo por parte dos Governos Estadual e Municipal; V – Melhoria da qualidade de vida da população fixa dos municípios; e VI – Atração de investimentos complementares da iniciativa privada.

Os elementos abordados remetem ao planejamento e gerenciamento da atividade de forma ativa e bem articulada. Assim, municípios, com menor representação, passariam a ganhar força, notoriedade e resultados com base em um trabalho conjunto e cooperado. Suas ações devem estar orientadas para antever e prevenir possíveis danos que a atividade possa gerar, programando ações impulsionadoras de desenvolvimento.

Partindo de uma análise externa, há fatores impeditivos para o funcionamento satisfatório da instância. Para que a percepção e definição dos problemas detectados por seus membros cheguem a se tornar ações práticas, é necessário que a atividade em questão tenha uma relevância político-administrativa, o que não é o caso (FREY, 2000).

A atividade turística é um setor que gera uma quantidade expressiva de empregos indiretos, desmotivando o seu investimento por não propiciar retorno direto à administração pública, por meio de impostos, devido à grande quantidade de empregos informais. As secretarias de turismo, quando existentes, não são executivas, por atuar de forma transversal, fazendo o papel de articulação, angariando forças e recursos com outros órgãos executores. Logo, as discussões e percepções dos conselheiros também são transversais, requerendo muito mais articulação, engajamento, envolvimento na busca de maiores encaminhamentos, para atingir a execução. A questão recurso, cultura, entorno e procedimentos perpassa por uma das grandes dificuldades desse tipo de conselho de políticas públicas (BOISIER, 1996).

© Ana Catarina Alves Coutinho

> O turismo não é tratado como prioridade, porque ele exige tanto de aporte financeiro, quanto planejamento, e nenhum das duas situações é tratado como prioridade, tanto a nível nacional, como a nível estadual. [...] Hoje qualquer gestor que trate o turismo como secundário está perdendo uma ferramenta de receita, porque ela se torna a curto prazo um investimento quando ela esta sendo planejada, quando ela é executada. (IP03).

> Isso tudo ocorre devido a miopia do poder público, a falta de visão estratégica do poder público, no sentindo de compreender que a atividade será melhor concebida se ela for estruturada em pares, em alianças intersetoriais, e para isso precisa de um orçamento. E nós estamos falando de uma secretaria que nunca houve concurso público, então estão na secretaria porque entraram por outros órgãos ou são comissionados (TS04).

> Turismo não é prioridade só no RN, não é prioridade no Brasil. Não é e nunca foi. Eu lembro como se fosse hoje quando lançou o Plano Nacional de Turismo em 2003 que a meta era chegar no final do mandato com 9 mil turistas, a gente tinha 5 milhões de turistas, já se passaram 12 anos e temos 6 milhões de turistas. Trata-se meta sem planejamento (EE04).

Além disso, é válido considerar que é um setor recente na área de políticas públicas brasileira. No RN, a atividade desponta somente na década de 1980, por meio de incentivos de políticas. Pouco se conhece sobre os efeitos, benefícios e consequências dessa atividade, e, quando há estudos/experiência na área, não é divulgada, tampouco aplicada. A própria universidade, setor onde se produzem mais conhecimento, pesquisa, análises, conseguindo inclusive antever tendências, está muito distante do mercado. Sabe-se da necessidade de interação e da forte dependência da dicotomia pesquisa/mercado, mas pouco é aplicado ou acessível ao mercado, por meio de uma leitura menos científica e mais técnica.

Uma discussão fundamental no contexto de uma análise externa que deve ser considerado é o papel do entorno inovador defendido por Barquero (2001). Nesse âmbito, se faz necessário criar mecanismos que estimulem a participação, engajamento e formação de parcerias na perspectiva do desenvolvimento. É a força desses atores competindo individualmente, mas mantendo relações de cooperação que será capaz de atrair novas formas de produção e competitividade provocando, consequentemente, melhorias locais.

Desse modo, evidencia uma contradição entre os pontos expostos nas normativas e a efetivação dessas ações. Não se consegue apreender como todos os documentos continuam a evidenciar a importância e interação participação da sociedade nas decisões políticas e em contrapartida; há uma força obscura do Estado que continua a ditar as normas de operacionalização das políticas, muitas vezes, associados a interesses políticos e partidários, sem que gere benesses para as comunidades locais.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Expõem-se, a seguir, alguns pontos que dificultam a participação da sociedade nas decisões políticas. Os problemas apontados são decorrentes de uma análise entre os dados empíricos da pesquisa em consonância com a análise documental e bibliográfica. Entende-se que todos os pontos se relacionam e correlacionam, provocando a leitura do cenário histórico e atual da participação social nas decisões de políticas públicas.

- Dependência política nas ações de desenvolvimento do turismo

Nos últimos 30 anos, é promulgada uma nova forma de fazer política, baseada no ideal descentralizador, diretamente associada a novas formas democráticas, como resultado de uma pressão de diversos setores. Entretanto, não foi acompanhada de capacidade institucional de cada governo municipal que ampliasse o leque de atuação e compreensão dessa nova conjuntura.

O foco passa a ser a disputa de elites locais em vez de um novo arranjo institucional que permitiria maior autonomia para que as localidades atuassem sem a dependência federativa para a concretização das ações. Na verdade, vivencia-se uma democracia ainda frágil e instável, requerendo o fortalecimento de suas bases e disseminação de uma nova cultura, pautada na igualdade e respeito. Emerge, assim, uma descentralização com diversos governos centralizados, expandindo as funções do governo, por meio da regulação, fortalecendo suas capacidades administrativas e institucionais (ARRETCHE, 1996).

Tal situação é mais latente no setor turístico, uma vez que o entorno social, político e econômico não permite a inovação das empresas turísticas se relacionando e formando uma rede de atores, capaz de atrair maiores investimentos e novas formas de produtividade que reflitam em ganhos locais (BARQUERO, 2001).

O capital social, no turismo, é frágil, com um baixo nível de relacionamento na rede de políticas. Os seus integrantes não são solidários uns com os outros; por isso, não reverbera em uma relação de confiança (ROVERE, 1999). Nesse caso, as ações voltadas para o setor turístico obedece a um processo que é, basicamente, político e muito concentrado.

"*Eu vejo que a gente fica muito na mão de Brasília. A equipe do Prodetur é um pessoal muito interessado, muito empenhado, mas se o pessoal de Brasília não colocar para frente, não sai. Depende tudo de Brasília e pouquíssima coisa passa por aqui." (EE04).*

© Ana Catarina Alves Coutinho

"Ai eu te pergunto: a gente tem o Conetur por que é uma exigência federal? Qual é a pertinência? Não tem dinheiro, não tem equipe. Ai é complicado, menino grandinho, cumprindo obrigação. Temos que saber a razão das coisas estarem sendo feitas." (TS04).

Fala-se em democracia, autonomia e liberdade de expressão, no entanto os interesses estão voltados para uma centralização, controle e repressão. Logo, não permite a expansão das capacidades locais para a formação de um entorno favorável para que continue a gerar essa dependência política para as ações do setor turístico.

- Personalismo político

A política brasileira sempre buscou formas de manter o clientelismo e o personalismo político, desvirtuando as concepções de burocracia administrativa; paga-se um preço alto provocado por ações individualistas na gestão pública ao longo dos anos. Essa forma de governar está assentada em duas formas: no clientelismo, que mantém o apoio na bancada; e na patronagem, característica que garante a promoção de cargos e benesses tendo, como critério, a troca de favores políticos.

Vive-se a política do individualismo, pouca cooperação e personalismo; as pessoas valem mais do que as instituições, deixando-se esvair conceitos como meritocracia, responsividade e coerência.

> Se for um dirigente muito ousado, muito criativo, muito cheio de vigor, com ideias boas, eficaz e eficiente consequentemente o órgão vai ser assim e as ações assim. Se não for, assim não será. Então, a gente está em um momento que não podemos dizer: qual a cara de um conselho? A cara do conselho é a cara do seu atual dirigente, é ele quem conduz, é ele quem dá o tom (EE03).

> Vão depender muito da força que cada secretário, ou presidente tem no momento ou da força que cada um conselheiro está colocando. As discussões são muito mais em nível de você preencher algumas, cumprir algumas determinações do próprio MTur, ou seja, vamos fazer porque precisamos preencher e enviar para lá. E os encaminhamentos também tem sido prejudicado, pela falta de força (IP06).

Há muitos riscos com esse modelo de política. A sociedade fica à espera de novos rumos e mudanças, na tentativa de solucionar os problemas, entretanto precisa se organizar, participando do jogo político, discutindo e apontando soluções – e os conselhos deveriam ser o foro para isso, ou a política brasileira ficará à espera de heróis políticos institucionalizados, que nunca chegarão. A organização societária, com força e engajamento, é um dos pontos que podem desvirtuar esse jogo histórico de se fazer política.

© Ana Catarina Alves Coutinho

- Pouca importância da atividade turística

Embora haja muitos discursos destacando a importância e a notoriedade do desenvolvimento da atividade turística em uma determinada localidade, há pouca exploração diante da potencialidade que o país apresenta. Os discursos são desarticulados com a prática. Fala-se muito da importância da atividade em termos econômicos, entretanto, considerando, apenas, uma de suas vertentes, não há um prestígio na atividade de forma prática. "Então apesar do turismo ser a atividade econômica mais importante do Estado do RN, e a classe política e o governo dizer isso frequentemente, isso é muito mais discurso do que prática." (IP06).

A atividade se apresenta como um potencial social, cultural, ambiental e econômico, podendo ser instrumento de valorização e identidade do lugar e ambiental, aliando renda à preservação. Além disso, tem a capacidade de organizar o espaço, quando planejado e articulado. O Brasil tem enormes potencialidades para a atividade, podendo ser mais rentável e menos degradante que o setor industrial e rural.

Entretanto, conforme destacado na análise dos dados, isso ocorre devido a fatores conjunturais tanto internos quanto externos que impedem uma visão global e benéfica da atividade. As próprias secretarias de turismo, nas suas mais diversas esferas, não foram criadas com total autonomia, porque o fator recurso financeiro e humano ainda impede que muitas das ações sejam concretizadas.

Portanto, os conselhos de políticas públicas que foram criados para ser espaços de planejamento da atividade por meio da participação com diversos membros, esbarram na dificuldade porque são meramente consultivos e não há como se tornarem deliberativos porque não tem nenhum poder sobre o orçamento. O problema é nacional e, quiçá, internacional. Como pode planejar e implementar se não há recursos? Sua função fica mais na articulação, na espera de um entorno favorável para que o outro reconheça a importância da atividade e, assim, tudo possa ser concretizado.

- Papel dos conselhos e dos conselheiros

Os conselhos de políticas públicas são mecanismos de participação, garantidos na Constituição Federal e em outras leis, conforme visto, neste tópico, que supõe o

© Ana Catarina Alves Coutinho

fortalecimento de relações democráticas. Entende-se esse formato como eliminação à subalternidade de muitos e do mandato arbitrário de poucos, na perspectiva de obter visibilidade em um processo de participação popular.

O conselho, portanto, por meio de seus representantes, exerce o papel de alterar essa cultura centralizadora com um aparato organizacional, que leve a discussões, e a planejamento de ações, realizando articulações que reverberem em resultados para o setor em questão.

Sua institucionalização está prevista e garantida em lei, mas a sua existência deve transcender a obrigatoriedade, tornando uma instância eficaz e eficiente. Quem dará o tom serão seus representantes por meio de uma postura ativa. Entretanto, foi identificado que muitas das entidades representadas não reconhecem o papel e a força que, unidos, podem atingir, embora seja consenso que o conselho legitima as ações do setor. Os discursos, na maioria das vezes, são romantizados e desarticulados com a prática; isto ocorre, principalmente, com setores que sofreram mudança de representação.

"*Porque nós não somos os fazedores, como diz o matuto, e ao mesmo tempo somos. Mas não somos os condutores, então, nós somos os participantes, coautores, e como coautor é claro que eu puxo mais para a minha sardinha" (EE01).*

"A gente é a intercessora do polo com o Conetur. Quando a gente tinha essas reuniões que tinha os 5 minutos, eu levava o pleito. Quando não, eu ficava como ouvinte." (ER01).

Observa-se uma tendência a apontar, sem que se sinta inserido no processo. A postura é de reativo perante os problemas da atividade e o papel que representa é muito pontual ou insignificativo. Há uma discreta articulação e empenho, justamente pela busca de ações e de anseios particulares ou específicos, esquecendo-se de que, juntos, é possível avançar ainda mais.

- Ausência de uma cultura participativa

Embora tenha estabelecido um marco jurídico que favoreça a participação da sociedade nas decisões políticas por meio de diversas leis, conforme analisado, o contexto da participação é marcado por uma subjetividade por ter, no seu cerne, pessoas; por isso, em cada contexto, ela pode aparecer de maneira diferenciada.

Entretanto os mecanismos, usualmente, utilizados não são muito motivadores (reuniões longas e ineficazes com pouco ou nenhum recurso para atuar, e os debates nem

© Ana Catarina Alves Coutinho

sempre instigantes), culminando em desmotivação e perda política e social, já que os cidadãos não estão envolvidos.

Por outro lado, as pessoas que querem e tendem a participar ativamente, não reconhecem a subjetividade do ato de participar. Sobre o tema, é importante retratar os três obstáculos gerais da participação defendida por Alió (1999). Em primeiro lugar, estão aqueles relacionados a motivos econômicos, envolvendo um grupo que tem preocupações tanto econômica, quanto social, cultural, ambiental. Há aqueles que culpabilizam o outro pelos diversos problemas, acaba esquecendo o real sentido da participação e criando barreiras para com o outro, que também é seu parceiro. Por fim, aqueles que acreditam que não têm conflito de interesses e se abre excessivamente, culminando na participação involuntária (*a priori*) de um jogo de interesses daqueles que têm mais poder, mais dinheiro, mais recursos, etc.

Importa considerar, também, que os modelos de crescimento, promovidos pela administração pública estão voltados para a obsessão do consumo, atrelado a uma visão quantitivista, gerando um novo obstáculo perante a subjetividade da participação.

Assim, um grupo de obstáculos que remete a um processo burocrático administrativo lento e oneroso formado por um aparato cultural com padrão de comportamento da gestão pública, aliado a uma baixa capacidade técnica daqueles que atuam tanto na gestão quanto em sua plenária, gera uma atmosfera de desconfiança, insegurança, despreparo e confusão em relação às declarações desse modelo institucional de participação

> A situação do turismo no Estado é uma situação de penúria, como é a situação do Estado de maneira geral, então a gente tem sido convocado como soluços. É um vai e outro volta. É uma mudança muito grande de secretários e secretarias Estadual de turismo. Há um baixíssimo nível de profissionalização dos técnicos na área de turismo, então eu tenho participado pouco e quem tem ido é a suplente, exatamente pela pouca importância que o segmento tem e que o próprio conselho tem (IP06).

> Necessidade de mais comprometimento, mais ações, todo mundo deixando sua contribuição e os parceiros mais fortes deviam deixar sua contribuição. Arrumar uma forma que as ações fossem segmentadas e não desintegradas que ficam parando o tempo todo (IP08).

Existe a clareza que a negociação coletiva, por meio de um contexto participativo, é a melhor forma de promover a democracia e, consequentemente, de mitigar os graves problemas sociais; trazendo, para si, o debate público na busca de soluções de problemas comuns e de decisões abertas. Os cidadãos têm que se sentir parte, tanto do processo em si quanto da localidade onde habitam. Entretanto, as ações de desenvolvimento do Conetur estão

© Ana Catarina Alves Coutinho

voltadas para o modelo de participação restrita que realiza, apenas, consultas pontuais - e o mais grave – limitando a grupos políticos e econômicos.

© Ana Catarina Alves Coutinho

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Figura 12. O campo e seus encantos. Pesquisa de Campo. Jucurutu/RN

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

© Ana Catarina Alves Coutinho

Nos últimos anos, tem-se observado a importância que os conselhos gestores de política pública têm adquirido como instrumento de discussão para o desenvolvimento das localidades. Sem dúvida, a Constituição Federal Brasileira de 1988 foi um marco, nesse processo, que, em conjunto com outras leis, abriram um novo leque de possibilidades de se fazer política, agregando as preferências e conquistas provenientes de diversos setores.

A atividade turística tem acompanhado essa nova reengenharia institucional desde a década de 1990, com ideais descentralizadores, embora a passos lentos. Existe uma preocupação de se estruturar uma secretaria de turismo, de formar uma equipe, criar e institucionalizar instâncias de governança, entretanto com baixa capacidade de operacionalizar, principalmente, de forma autônoma.

Há que considerar, entretanto que o marco em relação à gestão da atividade brasileira ocorre somente em 2003, com a criação de um ministério voltado, exclusivamente, para a atividade. O seu foco está pautado na regionalização, que se efetivou a partir da criação do PRT, e devido a sua notoriedade passou a constituir um macroprograma. O PRT propõe uma série de fatores a ser realizada no turismo brasileiro alicerçado na descentralização das ações, valorização da participação e revalorização dos lugares, orientando a constituição de instâncias de governança.

Assim, o Conetur é, sem dúvidas resultado dessa nova reengenharia, criado, em 1989, (Decreto nº 10.386) e reformulado, em 2003, por esse programa (Decreto nº 17.276), como espaço para discutir as ações de planejamento e gestão da atividade que, por intermédio de um contexto participativo de diversos atores representativos, visa a ações de desenvolvimento da atividade. Deve-se, pois, criar mecanismos que, de fato, permitam a ampliação do direito de vez e voz no controle político, imbuídos de autonomia e participação efetiva. A proposta desse novo formato é regenerar o viés centralizador, e incorporar novos agentes no processo de produção e efetivação da política, buscando, assim, dividir responsabilidades e garantir maior governabilidade (SCHNEIDER, 2005).

Tais conotações vão ao encontro com o que Fleury (2002) denomina de estruturas policêntricas, em que a produção, problematização e processamento são assuntos que se encontram em rede, na busca de relações mais horizontais com diálogo e diversidade. Com base nesse viés, foi elaborada a seguinte pergunta problema desta pesquisa que buscou saber como os atores e agentes que compõem o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte se articulam na busca pelo fomento ao turismo, norteado pelos princípios de desenvolvimento local?

© Ana Catarina Alves Coutinho

Ressalta-se a escolha da abordagem qualitativa na busca de compreender, em profundidade, essas relações, ações e reflexos sociais e a técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2009) para interpretar os dados coletados.

Os resultados evidenciam que o Conselho Estadual de Turismo (Conetur) tem uma forte dependência em suas ações, decisões e encaminhamentos governamentais se contrapondo às liberdades propagadas por Sen e da criação de um entorno inovador por Barquero. Suas ações ficam limitadas a reproduzir uma política existente, sem poder, autonomia e articulação suficiente para planejar, construir e executar novas políticas pensando o desenvolvimento do Estado. Esse formato é estrategicamente concebido pelo jogo de poder político e econômico que é supervalorizado a partir da constituição dessas arenas que ganha força para atuar, ao mesmo tempo que deixa para a sociedade pífias oportunidades.

Carrega-se uma herança histórica, pautada no individualismo, personalismo e clientelismo que deve ser rompida por novos paradigmas. Todo o processo histórico de planejamento turístico desde a sua concepção ainda na década de 1960, contou com um processo autoritário e vertical, com a criação de um sistema político que definia as diretrizes de ocupação de um território segregado e pontual, para o uso seletivo. Logo, quando a participação se tornou obrigatória, no interior desses sistemas, surgiram dois fatores contraditórios. De um lado, novos mecanismos de se manter no poder e de outro lado desconfiança por parte da sociedade, que é estrategicamente concebida para diminuir seu poder de intervenção, não se engajando como se promulgava, gerando um clima desfavorável à participação social.

Percebe-se que as institucionalizações desses espaços surgem como resposta às exigências normativas e não como um processo natural reivindicatório de abertura nos processos decisórios. Compromete-se a participação, a transparência das ações, e a liberdade política, consequentemente, o desenvolvimento em seu conceito mais amplo (SEN, 2000; BARQUERO, 2001; BOISIER, 2000).

Por essas razões, afirma-se que a institucionalização da instância de governança como o Conetur não contribui, de forma ideal, para o processo de planejamento e gestão da atividade turística participativa e integrada, voltada para um direcionamento justo da sua produção espacial. A pesquisa indica que existem debates, discussões e direcionamentos (ainda que de forma pontual e segmentada), mas não reverbera em efeitos práticos, por atuar em uma conjuntura de supervalorização dos atores hegemônicos, que utiliza dessa arena para

© Ana Catarina Alves Coutinho

incutir desejos e vontades pessoais, que consequentemente, são decididos à revelia do conselho.

Evidencia-se, assim, uma forte pressão econômica sobre a política que diminui o poder de intervenção social, isto é, dos demais atores representados (terceiro setor). Por outro lado, nota-se uma baixa percepção do poder de intervenção que cada membro tem dentro da arena, e do papel que cada membro representa, podendo interferir, vetar ou paralisar os direcionamentos das ações discutidas.

A literatura de participação social evidencia que, quando bem constituídos, podem contribuir com ganhos nos diversos setores, otimizando os recursos financeiros, garantindo governabilidade e bem-estar social. É uma arena política com jogos e interesses envolvidos. Assim, ao se iniciar este trabalho de dissertação, buscou-se mostrar o cenário de possibilidade do desenvolvimento turístico situando a importância da participação social nos seus processos. Isto porque, historicamente, o Estado foi estruturado de modo a não permitir a inclusão social por meio de um sistema clientelístico, autoritário, personalista e hegemônico, evidenciando um cenário segregado e excludente da atividade.

Essa estrutura reverbera, na dinâmica e desenho institucional do Conetur, que desenha, intencionalmente, uma estrutura de modo a não permitir a representação equitativa dos membros; abordando temas de pouco interesse social, incutindo desejos e vontades próprios; gerando centralidade e autoridade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Isso é um território estrategicamente concebido para alimentar as questões históricas, em que os grupos se organizam para operacionalizar os desejos pessoais.

Evidentemente, que tal estrutura interfere no relacionamento e na articulação de seus membros que apresenta índices muito baixos de relação em rede, denotando a fragilidade dessa instância que tem, como maior recurso, as pessoas. Os conflitos existentes demonstraram que o poder político junto às entidades da classe empresarial detém maior poder de influência na rede do que as entidades de classe profissional (terceiro setor), tanto pelo caráter econômico, quanto pelo poder organizacional político.

No atual formato, tem-se custado muito, uma vez que é evidente que o nível de relacionamento, de cooperação e de confiança é muito insignificativo tanto interno como externo, resultando no enfraquecimento de seus relacionamentos e acaba por não reverberar em ações mais efetivas e, consequentemente, no desempenho da política pública. Daí, a

© Ana Catarina Alves Coutinho

necessidade de os atores marginalizados (terceiro setor) ampliarem a capacidade de atuação e interação entre si, influenciando, assim, nos demais atores da rede e aumentando o capital social.

Alguns aspectos foram discutidos, ao longo deste trabalho, que fundamentam as descobertas e explicam a baixa capacidade de articulação e interação na rede, como: entorno, estrutura, procedimento, dinâmica, relacionamentos que são regidos por um processo centralizado e ditatorial, impedindo maiores avanços dessa instância. Dá-se ênfase à criação de um sistema de engenharias, com uma visão segmentada e individual, esquecendo de planejar em sua totalidade.

Desmitificou, também, a dicotomia entre descontinuidade administrativa e descontinuidade das ações do conselho. Essa é uma relação salutar, entretanto não principal que explica a descontinuidade das ações do conselho. Identifica a presença de um processo histórico baseado no personalismo político, em que vale muito mais as pessoas do que as instituições. Logo, o formato e o desempenho do conselho estão diretamente associados ao perfil do gestor atual, que incluirá as suas preferências e vontades, em detrimento de um processo impessoal e meritocrático. Portanto, cabe questionar: como será possível construir uma democracia política sem uma democracia social?

Entende-se que esses espaços devem ser motivados para a melhoria dos sistemas administrativos públicos que, atualmente, promovem uma descredibilidade em um processo muito oneroso e, justamente, por ser uma arena que está inserida dentro de um contexto democrático da política pública, pode propiciar relacionamentos na constituição de capital social, revelando uma nova relação com o Estado e fortalecendo a democracia (quando bem constituídos conforme prevê seu documento de criação).

A verdadeira democratização significa mais que eleições. A dignidade dos povos requer que as pessoas sejam livres (e capazes) de participar da formação e do planejamento das regras e das instituições que os governam.

Não obstante, a participação é moldada por um campo subjetivo, requerendo o interesse, envolvimento e engajamento de todos os que tenham direito, vez e voz no processo decisório, integrando um processo mais longo, de debates, de relações na busca de um consenso.

É valido destacar, conforme evidenciado na pesquisa, que esses espaços de ‘participação’ não são criados para atuar como fiscalizadores das ações do governos, como muitos estudos promulgam. A motivação de participação nos conselhos é muito variada (por

© Ana Catarina Alves Coutinho

exemplo: política, econômica, social, ambiental, cultural, etc.), há uma miríade de razões para se envolver. Para alguns, significa, até mesmo, uma oportunidade de acesso a informações que não teriam, se não estivessem inseridos. Entretanto, de maneira geral, significa que todos buscam resultados. Não obstante, essas ações têm sido direcionadas para beneficiar pequenos setores, diminuindo o poder de intervenção de outros atores, caracterizado por um campo de forças em que o poder hegemônico tem vez e voz sobreposto.

Os diversos estudos sobre conselhos têm apontado uma crítica no sentindo de que, apenas, apresentam uma descrição de seu funcionamento. Entretanto, buscou-se, neste trabalho, além de sinalizar como se operacionalizam, explicitar, por meio de um marco teórico denso, as correlações possíveis, evidenciando suas lacunas, e apontando algumas sugestões. Com base nisto, este estudo faz um levantamento de um conjunto de recomendações para melhor desempenho da instância, dividida em dois tópicos que permitem realizar uma avaliação, obedecendo a um elo entre a operacionalização da instância e sugestões dos conselheiros com a leitura da teoria.

(a) <u>Reformar a política democrática</u>

É importante reforçar a política democrática com a criação de espaços de participação social (a sua institucionalização), além de procurar estabelecer um conjunto de diretrizes e ações que viabilizem a operacionalização do ponto de vista técnico, político e social, distribuída nos seguintes critérios:

Quadro 20. Conjunto de sugestões no que refere à reforma da política democrática

IDEIA CENTRAL	DESCRIÇAO
• Os processos de escolha devem ser baseados na meritocracia	Seleção de equipe baseada na competência técnica do funcionário por meio da realização de concurso público
• Diminuição da burocracia administrativa existente pautada em ações clientelísticas e personalistas	Definição clara de um regulamento das secretarias de turismo (nos diversos níveis de administração pública) das principais competências que um gestor deve ter para utilizar como critério de escolha, bem como esclarecer critérios de escolha de sua equipe técnica para atuar. Além disso, deve-se fazer cumprir as normativas do regimento interno, no que tange à escolha da representação que deve gerir a instância
• Reuniões menos prolongadas	Reativação das comissões técnicas e da agenda de

© Ana Catarina Alves Coutinho

	compromissos visando trazer maior resolutividade às problemáticas, bem como garantir a regularidade das reuniões, conforme previsto em regimento interno.
• Permitir o debate aberto e público de forma que discutam assuntos de interesse do setor	Definição de diretrizes que fundamentem a participação social na gestão pública e a forma como deve ocorrer.
• A representação tem que ser tripartide paritária	33,3% do setor público, 33,3% do setor privado e 33,3% do terceiro setor, escolhidos por meio de candidatura e votação.
• Estabelecimento de parcerias qualitativas de forma a dar subsídios às ações discutidas e obter apoio para sua concretização	Garantia de cumprimento do FUNDETUR para a execução das ações e fortalecimento dos laços de parceria. Identificação periódica das parcerias firmadas e dos resultados alcançados, visando analisar a relação custo-benefício para a instância.
• Além de descentralizar, busca-se, desconcentrar	Debate de questões, conferindo poder de voz e proposição a todos os envolvidos que vá além do seu formato institucional, estudando a viabilidade de roteiros integrados que possibilite a desconcentração da atividade turística. Para que a desconcentração se efetive, é imprescindível a atuação de atores participativos que mobilizem e fortaleçam as estruturas sociais e de cooperação interinstitucional contribuindo para o desenvolvimento local Fortalecimento do diálogo e interação entre as esferas administrativas perpassando do âmbito federal ao mais local (munícipio). O Estudo comprovou que essas relações são benéficas para a operacionalização das instâncias;
• Implementação de ações impossibilitando a formação de alianças pessoais	Avaliação sistemática dos principais resultados da política descentralizada, encaminhando esses resultados a órgãos competentes que devem conferir a execução das ações.

Fonte: Elaboração própria (2015)

(b) <u>Reforçar a autoestima societária</u>

Os processos políticos existentes provocaram um descredibilidade e desconfiança na relação Estado e sociedade. Nesse sentindo, é necessário criar um entorno favorável voltado para uma relação salutar, capaz de criar uma cultura da participação, em forma de sugestão, conforme quadro 21.

© Ana Catarina Alves Coutinho

Quadro 21. Conjunto de sugestões no que tange aos aspectos relacionados ao reforço da autoestima societária.

IDEIA	DESCRIÇAO
• Sensibilização	Realização de oficinas e palestras mostrando a importância da participação social e o papel que cabe a cada entidade representar dentro daquela arena. Criação de uma identidade estadual, para sensibilizar e fortalecer as relações. Promover o entendimento do turismo, enquanto fenômeno social, que tem como maior recurso as pessoas.
• Transparência e boa comunicação	Garantia de que as propostas de pautas sejam atendidas Melhoria por meio da diversificação dos meios de comunicação. Publicação das pautas previamente, regularmente, à comunidade, bem como os debates e ações que foram gerados em reunião.
• Valorização de uma sinergia positiva	Geração de cooperação e união, uma vez que a dificuldade de um grupo pode ser a especialidade de outro, e mutuamente pode estar se cooperando. Criação de um entorno favorável à atuação e debate das ações por todos os seus membros, isto é, estímulo à participação, principalmente, do setor não hegemônico. Apoio das empresas locais, como forma de fomentar a economia local.
• Formação e informação	Conhecimento dos programas, projetos e ações na área de turismo, bem como como de outras esferas, para que possam definir suas diretrizes de atuação e geração de sinergias. O PNT seria um dos principais eixos norteadores, que possibilitaria uma uniformização das diretrizes de forma integrada e percepção macro do desenvolvimento em detrimento dos anseios e vontades particulares.
• Estreitamentos dos laços de confiança e cooperação	Mecanismos de escolhas de profissionais para assumir os cargos; Ampliação das possibilidades de cooperação e trocas de experiências.

Fonte: Elaboração própria (2015).

Diante do exposto, fica a necessidade de mudanças nessas estruturas institucionais para além de uma visão puramente mercadológica e economicista, que, por intermédio de

© Ana Catarina Alves Coutinho

diferentes atores equitativamente representados, possam contribuir, de forma sinérgica, com as propostas de desenvolvimento de suas localidades

Cabe considerar, no que se refere ao limitante dessa pesquisa, a dificuldade de dados oportunizando uma análise de um período maior do que o feito, devido à não preservação da memória do serviço público, evidenciando o efeito personalista da política brasileira. Somado a isto, os dados quando coletados/disponibilizados, estavam em sua maioria incompletos ou com redação confusa, requerendo uma análise detalhada e minuciosa do material.

O segundo limitante dessa pesquisa foi encontrada justamente na pesquisa de campo, durante as entrevistas, quando alguns entrevistados recusaram a responder alguns questionamentos, ora para não se comprometer, ora por falta de conhecimento dos fatores questionados. Para suprir tal lacuna, realizaram-se conversas não gravadas, reformulando os questionamentos, de modo que se pudesse falar abertamente. O terceiro limitante refere-se ao prazo de realização de uma pesquisa de mestrado, que limita a busca de respostas de algumas inquietações que, periodicamente, emergem, mas que, devido ao pouco tempo, não permite inserir na pesquisa.

Observa-se, assim, de maneira geral que o arranjo institucional político, econômico e social externo de planejamento e gestão da atividade reverbera, nas estruturas das instâncias de governança tal qual o Conetur, que ainda não minaram com barreiras históricas, contribuindo, inclusive, para reforçar os laços históricos. No campo ideológico, foi criado para planejar e gerir a atividade turística em nível estadual, se articulando com as demais esferas. Na prática, porém, funciona como uma estrutura para atender às necessidades do setor hegemônico que, por intermédio de um campo de forças, utiliza o território de forma segregada e pontual, não contribuindo, assim, de forma ideal, no processo de planejamento e gestão da atividade turística participativa e integrada.

© Ana Catarina Alves Coutinho

REFERÊNCIAS

ALIÓ, M. Angels; JORI, Gerard (orgs.). **Les societats urbanes davant la reforma ambiental: Visions i propostes al voltant de la sostenibilitat**. Barcelona: Grups de Geògrafs per a l´Ecologia Social. Universitat de Barcelona, 2011.

ALIÓ, M. Angels (org). **Per viure bé nosaltres i les generacions que vindram**: com prende part a fer sostenibles els notres pobles i ciutats. Guia per participar em l´aplicació de l´agenda 21 local. Barcelona, 1999. p. 143.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo , n. 109, Mar. 2012.

ALMEIDA, Lindjane B.; LACERDA, Alan D. F.; MOURA, Joana T. V. A anatomia da participação: os conselhos como arena decisória**. PLURAL**, Revista do Programa de Pos-Graduacao em Sociologia da USP, São Paulo, v.18.1, pp.117-133, 2011.

ALVES, Josemery A. **Políticas públicas e as transformações socioespaciais correlacionadas ao Turismo no município de Caicó:** uma análise do período 2000 a 2010. Dissertação (Mestrado em Turismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós Graduação em Turismo, Natal, 2010.

ANDERY, Maria A. P. A. (orgs.). **Para compreender a ciência**: uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ANDRADE, Ilza A. L. **Políticas e Poder:** o discurso da participação. São Paulo: Ad Homem, 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no Estudo sobre Avaliação**. IN: RICO, Elizabeth M. (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? IN: ARRETCHE, Marta (org.) **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Centro de Estudos da Metrópole. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

AVRITZE, Leonardo. **Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste.** Projeto democracia participativa. Belo Horizonte, 2007.

AZEVEDO, Francisco F. de. Desenvolvimento Local e Capital Social: uma abordagem teórica. Aracaju: **Revista Geonordeste**, Ano XIX, nº1, p.87-105, 2008.

_____. et al. Turismo em Foco: globalização e políticas públicas. IN: AZEVEDO, F. F. et al (org.). **Turismo em foco**. Belém: NAEA, 2013.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, "Accountability" e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. **Revista de Economia Política,** v. 22, n. 1, 85, 2002.

BANCO DO NORDESTE (Brasil). **Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE II**: Segunda Fase. Objetivos , Componentes, Situação Atual,

© Ana Catarina Alves Coutinho

Pólos de Turismo, Gerenciamento do Prodetur/NE II, Centro de Informações ao Público (CIP), Regulamento Operacional e Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Pólo Costa das Dunas (PDTIS). Fortaleza: Banco do Nordeste, 2001.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BARQUERO, Antonio V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BECKER, Bertha k. Políticas e planejamento do turismo no Brasil **Caderno virtual de Turismo.** v.1. nº. 1. 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. 18ª impressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): de qué estamos hablando? In: BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Desenvolvimento Local e Regional**: Determinantes e desafíos contemporáneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

_____. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**. Nº 13 - jun. De 1996.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

BRANDÃO, Pamela de M. **Análise da rede política do turismo brasileiro**. Dissertação (mestrado em Turismo). Programa de Pós Graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2010.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**. Brasília. 1988.

_____. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. **Lei Geral do Turismo** Brasília, 2008.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).** Brasília, 2000.

BURSZTYN, Ivan. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo.** 3(4), 2003.

CACHO, Andréa do N. B.; AZEVEDO, Francisco F. de. O turismo no contexto da sociedade informacional. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo.** v.4, n.2, p.31-48, Ago. 2010.

CLAVAL, Paul**. A geografia cultural**. Florianópolis: UFSC, 2001.

CRUZ, Rita de Cássia. **Políticas do turismo e território**. São Paulo. Contexto, 2000.

COUTINHO. Ana C. A. **Políticas públicas de turismo**: análise crítica das políticas federais e sua aplicabilidade no Estado do Rio Grande do Norte. Monografia (Graduação) –

© Ana Catarina Alves Coutinho

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Turismo. 96f. Natal: 2011.

COSTA, Jordana M. **Uso corporativo do território e turismo no Rio Grande do Norte.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. 248f, 2011.

DELLANGELO, Eloise H.L.; SILVA, Rosimeri C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs). **Pesquisa qualitativa em administração:** teoria e pratica. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.).**Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

EASTON, D. **A framework for political analysis.** Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EVANS, Peter. O estado como problema e solução. **Lua Nova**: Revista de cultura e política, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FERREIRA, Larissa da S. **Planejamento e ordenamento territorial do turismo na região metropolitana de Natal/RN.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. 175f. Natal, 2009.

FLEURY, S. O desafio da gestão das redes de políticas. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracíon Pública**. Lisboa: Portugal. 8-11, Oct, 2002.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 2 ed. Tradução Sandra Regina Nertz. São Paulo: ARTMED, 2002.

FONSECA, Maria A. P. da. **Espaço, Políticas de turismo e competitividade**. Natal: EDUFRN, 2006.

_____ (org.). **Segunda Residência, Lazer e Turismo**. Natal: EDUFRN, 2012.

_____, TAVEIRA, Marcelo da Silva. **O modelo turístico potiguar e seus efeitos sócio espaciais nas comunidades litorâneas.** VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo. Universidade Anhembi Morumbi – UAM/ São Paulo/SP, 2009.

© Ana Catarina Alves Coutinho

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 24. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas.** n. 21, 211-259, julho de 2000.

_____. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC – Eletrônica**. v.1, n1, art 9, p.136-150, Jan./Abr. 2007.

FREITAS, H. ; JANISSEK, R. **Análise léxica e Análise de Conteúdo**: técnicas complementares, sequenciais e recorrentes para análise de dados qualitativos. Sphinx: Porto Alegre, 2000.

FILGUEIRAS, Cristina. ANDRADE, Luciana. Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. IN: CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej. **Inclusão, Colaboração e Governança Urbana:** perspectivas brasileiras. Observatório das metrópoles: Rio de Janeiro, 2010.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. IN: MINAYO, M. C. S. (org). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. São Paulo: HUCTEC-ABRAS, 1994.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, v. 35. n. 3. mai/jun, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Gabinete Civil. Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais. **Regimento Interno do Conetur.** Decreto nº 21.382, de 10 de Novembro de 2009.

_____. Gabinete Civil. Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais. **Regimento Interno do Conetur.** Decreto 18.893, de 14 de Fevereiro de 2006.

_____. Secretaria Estadual de Turismo - Setur. Ata da XIII reunião ordinária do Conetur, 2007.

_____. Gabinete Civil. Lei nº 9.931, de 14 de janeiro de 2015. **Lei Estadual do Turismo**. Rio Grande do Norte, 2015.

GUELL, Pedro. Subjetividad social: desafío para el nuevo siglo. ***Polis*** [En línea], 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. **O Conselho Nacional de Turismo na visão de seus conselheiros:** Relatório de pesquisa. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília, 2012.

© Ana Catarina Alves Coutinho

JORDÁN, Arturo. Experiência de Planejamento como Ferramenta da Governança para o Desenvolvimento Local. In: IADH - Instituto de Assessoria Para o Desenvolvimento Humano. **Desenvolvimento Local e a Nova Governança.** Recife: Ed. Livro Rápido, 2009.

HALL, Colin M. **Planejamento turístico**: políticas, procesos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

LASWELL, H. **Politics: who get whats, when, how.** Cleveland: Meridian Books, 1936.

LINDBLOM, C. **O processo de decisão política.** Brasília: Ed. Universidade Brasília, 1980.

MCDOWELL, Linda. A transformação da geografia cultural. In: DEREK, Gregory, MARTIN, Ron, SMITH, Graham (Org.). **Geografia Humana: sociedade, espaço e ciência social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

MARANHÃO, Christiano H. da S. **Turismo, capital social e produção do espaço**: uma leitura a partir do município de Natal/RN no período de 1980 a 2012. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 166f. Natal, RN, 2012.

MARTINS, Humberto Falcão. A administración publica gerencial y burocracia: la persistência de la dicotomia entre politica y administración. **Revista Del CLAD.** Reforma y democracia, n. 9, Caracas, 1997.

MEDEIROS, Thiago Belo de. **O turismo de sol e praia e o circuito inferior da economia urbana**: um estudo a partir da praia de Ponta Negra – Natal/RN. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. 208f. 2014.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. 42(3): 55-79. Maio/Jun, 2008.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Secretaria Nacional de Políticas do Turismo. Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo. **Fóruns e conselhos estaduais de turismo no modelo do programa da gestão descentralizada do plano nacional de turismo 2003/2007.** Brasília, 2006.

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

_____. **Plano Nacional do Turismo**: diretrizes, metas e programas 2003/2007. Brasília, 2003.

_____. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável**. Brasília, 2001.

_____. **Plano Nacional do Turismo 2013/2016.** Brasília, 2013.

_____. **Mapa do Turismo Brasileiro.** Brasília, 2013a.

© Ana Catarina Alves Coutinho

_____. **Índice de competitividade do turismo nacional:** destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: Relatório Brasil 2014. Brasília: Sebrae, 2014.

_____. **Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo** – estrutura, organização e funcionamento. Brasília, 2006.

_____. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.** Resumo executivo. Brasília, 2010.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes.** Brasília, 2013.

NÓBREGA, Wilker R. M. **Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira**: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará, 2012.

_____. **Participação popular e as polítitcas públicas de turismo na Amazônia**: o Proecotur no distrito de Mosqueiro. Dissertação (Mestrado em Cultura & Turismo). Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2006.

NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson O. **Gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PANOSSO NETTO, Alexandre; LOHMANN, Guilherme. **Teoria do Turismo:** conceitos, modelos e sistemas. São Paulo: Editora Aleph, 2008. (série turismo).

_____; TRIGO, Luiz G. **Cenários do turismo brasileiro**. São Paulo: Aleph, 2009.

PEREIRA, C. Organizações do Terceiro Setor no Desenvolvimento das Políticas de Turismo e de Lazer. **Turismo em Análise**. n. 1, v. 16. pp. 68-84. Maio, 2005.

PRZEWORSKI, Adam. Estado e economia no capitalismo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PIRILO RAMOS, Silvana. Turismo e Desenvolvimento Local: uma "viagem de inclusão"? IN: PIRILO RAMOS, Silvana; CERDAN, Lluíz M. (orgs.). **Turismo, Políticas e Desenvolvimento humano**. Porto Alegre: Asterisco, 2010.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

© Ana Catarina Alves Coutinho

RODRIGUES, Marta M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio T.; MUSSE, Juliano S.; SANTOS, Rodolfo F. dos. **20 anos da Constituição Cidadã:** avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, AnFiP, 2008.

ROVERE, M. **Redes En Salud:** un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidade Rosario. Rosario: Secretaría de Salud Pública; AMR, Instituto Lazarte, 1999.

RUA, Maria das G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Manuscrito elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social em Brasil. Banco Interamericano de desarrollo: INDES, 1997.

SANTOS, Maria H. de C. **Governabilidade e Governança**: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituinte. Dados: Rio de Janeiro. v. 40. n. 3. 1997

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: USP, 2002.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 19ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1ªed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMON, H. **Comportamento administrativo:** estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Usais, 1979.

SILVA, Márcia da. **Territórios conservadores de poder no centro-sul do Paraná.** Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. 263f. São Paulo: Presidente Prudente, 2005.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005, p. 29-58.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SOUZA, Marcelo J. L. de; RODRIGUES, Glauco B. **Planejamento Urbano e Ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. IN: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

_____. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. IN: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson; MELO, Marcus (orgs.) **Desenho Institucional e Participação Política:** experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

© Ana Catarina Alves Coutinho

SOLHA, K. T. Política de Turismo: Desenvolvimento e implementação. IN: SOLHA, K. T.; RUSCHMANN, Doris. V. M.(Orgs.). **Planejamento turístico**. Barueri: Manole, 2006.

TRIBE, John. The Indiscipline of Tourism. **Annals of Tourism Research**. pp. 638-657. Vol. 24. Nº 3. 1997.

THIOLLENT, Michel. **Critica metodológica, investigação social e enquete operária.** 5ªed. São Paulo: Polis, 1987.

VIRGÍNIO, Darlyne F. **Gestão Pública do Turismo**: uma análise dos impactos da política Macro de Regionalização Turística no período de 2004-2011 no Estado do Rio Grande do Norte, Brasil. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 187 f. Natal, RN, 2011.

WAMPLER, Brian. Expandindo *accountability* através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. IN: : LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson; MELO, Marcus (orgs.) **Desenho Institucional e Participação Política:** experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2000.

© Ana Catarina Alves Coutinho

APENDICE

© Ana Catarina Alves Coutinho

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS CONSELHEIROS

1. Nome: _____
2. Formação acadêmica: _____
3. Instituição que representa: _____
4. Tempo de atuação no Conetur :_____
5. Já ocupou algum outro cargo na gestão pública? Qual?

_____

6. Algumas ações do Mtur estão voltadas a capacitação. Neste sentido, você participou de algum curso de capacitação da regionalização oferecido pelo Mtur? Qual?

7. Com que frequência as reuniões ocorrem? Como são definidas as datas, horários e locais de reuniões?

8. Fale um pouco sobre a sua participação e o seu papel no conselho.

9. Como ocorre a participação dos demais atores que compõe o conselho?

10. Quem propõe a pauta das reuniões? Neste processo, as entidades podem intervim? De que forma?

11. De que forma a gestão do conselho influencia no andamento das ações?

12. Como os problemas relatados pelos conselheiros, durante as reuniões, são considerados? Eles têm liberdade para tomar decisões e opinar? De que forma isso ocorre?

13. Como considera o relacionamento dos membros do conselho?

14. Com que frequência se estabelece um diálogo, fora do ambiente de reunião, para resolução dos problemas?

15. Quais parcerias foram efetivadas com instituições de outros setores na perspectiva do desenvolvimento local? Quais foram os principais resultados destas parcerias?

16. De que forma o conselho dialoga com outros setores, tais como o Ministério do turismo, a Setur, as Prefeituras Municipais? Como ocorre esse processo?

17. Cite as principais ações desempenhadas pelo Conetur para o desenvolvimento da atividade turística no Estado. Como se deu esse processo?

© Ana Catarina Alves Coutinho

18. Você considera o conselho um importante instrumento de planejamento e gestão do turismo? Por quê?

19. Qual a sua visão a respeito das Políticas Públicas de turismo, tais como o PRODETUR, o PRT? Os entraves, avanços, limites e conquistas.

20. O que gostaria de mencionar que não foi abordado neste roteiro de entrevista?

© Ana Catarina Alves Coutinho

ANEXO

© Ana Catarina Alves Coutinho

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 010.750/2014-2.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgãos/Entidades: Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte (Setur/RN); Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Natal (Seturde/Natal); e Secretaria Municipal de Turismo de Tibau do Sul (Sectur/Tibau do Sul).
Vinculação: Ministério do Turismo.
Responsáveis: Gina Robinson (Secretária de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte); Fernando Bezerril de Araújo (Secretário Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Natal); e Jean Claude Progin (Secretário Municipal de Turismo de Tibau do Sul/RN).
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DE TURISMO EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE. AMPLIAÇÃO DO ESCOPO COM ORIENTAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE TRABALHO CONJUNTO DO TCU COM OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS A FIM DE AVALIAR A GOVERNANÇA DE TURISMO EM NÍVEL NACIONAL, COM PREVISÃO DE TRABALHOS DE AUDITORIA NOS PRINCIPAIS DESTINOS CLASSIFICADOS NO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO COMO INDUTORES DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO REGIONAL. CIÊNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (TCE/RN) ACERCA DOS ACHADOS PONTUAIS RELATIVOS AOS MUNICÍPIOS POTIGUARES AUDITADOS. REMESSA DE CÓPIA AO MINISTÉRIO DO TURISMO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria realizada pela Secex-RN com o objetivo de avaliar a governança das Secretarias de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte e dos municípios de Natal e de Tibau do Sul, com vistas a contribuir para a eficiência, eficácia e efetividade da execução das despesas locais custeadas com recursos da União, de modo a que sejam cada vez mais consentâneas com a Política Nacional de Turismo e com os objetivos do Plano Nacional de Turismo.

2. Adoto como relatório a instrução elaborada pela equipe de auditoria da Secex/RN (peça 66), que contou com a anuência do escalão dirigente daquela unidade técnica (peças 67 e 68).

1. INTRODUÇÃO

1.1 Objeto de auditoria

1. *A auditoria teve por objeto a governança organizacional das secretarias de turismo dos principais entes federativos do Rio Grande do Norte no âmbito da Política Nacional de Turismo (PNT), que foram a Secretaria Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (Setur/RN); a Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Natal (Seturde/Natal); e a Secretaria Municipal de Turismo de Tibau do Sul (Sectur/Tibau do Sul).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

2. *A Setur/RN foi selecionada por se apresentar como elo do Ministério do Turismo (Mtur) para o desenvolvimento no Rio Grande do Norte de parte do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). As Seturde/Natal e Sectur/Tibau do Sul foram selecionadas pelo fato de os Municípios do Natal e de Tibau do Sul constarem do rol dos 65 destinos indutores do turismo da PRT.*

1.2 Antecedentes

3. *Esta auditoria foi precedida do Levantamento operacional realizado em 2012, pela Secex/RN, quando o objeto foi a identificação das principais ações da União voltadas para o fomento do turismo no Rio Grande do Norte e executadas, principalmente, por meio de transferências voluntárias (TC 041.899/2012-1). O levantamento foi apreciado pelo Acórdão 244/2013-TCU-Plenário e, aliado à priorização estratégica do TCU para o foco em governança, foi o fundamento para a realização desta auditoria.*

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

4. *Em sentido amplo, a auditoria teve por objetivo maior contribuir para a eficiência, eficácia e efetividade da execução das despesas locais custeadas com recursos da União, de modo a que sejam cada vez mais consentâneas com a Política Nacional de Turismo e com os objetivos do Plano Nacional de Turismo (PNT). Para isso, o objetivo geral do trabalho de auditoria foi de avaliar a governança organizacional da Setur/RN, da Seturde/Natal e da Sectur/Tibau do Sul, responsáveis pelas principais ações de desenvolvimento de Turismo no Rio Grande do Norte (Estado e destinos prioritários).*

5. *A governança organizacional avaliada foi a compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controles necessários à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento de órgãos e entidades públicas. O trabalho não realizou recortes temporais. De outro modo, identificou e avaliou o perfil de governança organizacional presente das secretarias auditadas.*

1.4 Critérios

6. *Os critérios utilizados como parâmetros para fundamentar as análises apresentadas neste trabalho foram os descritos a seguir:*

6.1. *Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), art. 180: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico";*

6.2. *Lei 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, entre outras providências;*

6.3. *Portaria MTur 105/2013, que institui o Programa de Regionalização do Turismo;*

6.4. *Portaria MTur 110/2013, que dispõe sobre o Plano Nacional de Turismo (PNT 2013-2016 – "O turismo fazendo muito mais pelo Brasil"), aprovado pelo Decreto 7.991/2013, publicado no DOU de 24/5/2013;*

6.5. *Portaria MTur 112/2013, que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas que visem ao desenvolvimento do Turismo e dá outras providências;*

6.6. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo TCU, 2ª edição, 2014;*

6.7. *Documento técnico-orientador para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo, MTur, 2010. Módulo 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional.*

6.8. *Gerenciamento de Riscos Corporativos – ERM do COSO;*

6.9. *Norma ABNT NBR ISO 31000:2009, "Gestão de Riscos – princípios e diretrizes";*

6.10. *Norma Intosai GOV 9130 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector;*

6.11. *Norma Intosai GOV 9140 – Internal Audit Independence in the Public Sector;*

6.12. *Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (IIA);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

6.13. *Resolução – TCE/RN 13/2013;*

6.14. *Referencial teórico do tema: Política e planejamento de turismo no Brasil, BENI, 2006 e Análise Estrutural do Turismo, BENI, 2007, 12 ª edição.*

1.5 Metodologia

7. *A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, Portaria TCU 280/2010, e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 4/2010). Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

8. *O planejamento foi iniciado pela análise preliminar do objeto auditado, mediante o levantamento do marco normativo das políticas de turismo, dos referenciais de governança organizacional e da bibliografia afeta ao tema. Também neste momento foram realizadas entrevistas com atores e especialistas.*

9. *Os resultados dessa etapa deram subsídio para que a auditoria demarcasse seu escopo na forma apresentada pelo "Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" publicado pelo TCU, com a estruturação a partir dos três mecanismos de governança: liderança, estratégia e controle. Ato contínuo, o questionário de avaliação que integra o Referencial Básico foi adotado como marco inicial para a construção de matriz própria de avaliação da governança organizacional de secretarias de turismo, considerando-se, ainda, a necessidade de especificação e aprofundamento que tornassem possível o abarcamento de todo o universo de governança organizacional que seria analisado.*

10. *Dessa forma, foi elaborada uma matriz de avaliação com mecanismos, componentes e práticas de governança, ressaltando-se que a construção matricial não dispôs de métrica subjacente, prestando-se somente como instrumento de coleta de dados para subsidiar a posterior análise qualitativa em face dos critérios que foram adotados.*

11. *A matriz de avaliação foi submetida a especialistas (internos e externos ao TCU), tendo incorporado sugestões destes, resultando, ao fim, em composição com 32 práticas de governança e 123 itens de controle (peça 27).*

12. *Com o apoio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) a partir da etapa de execução, o trabalho prosseguiu com a coleta de dados por meio do preenchimento inicial dos questionários pelos titulares das secretarias de turismo e da realização de posteriores entrevistas com estes, a fim de se obter a validação das respostas apresentadas. Também durante este período foram identificados e solicitados, das secretarias de turismo, documentos que pudessem subsidiar as respostas ofertadas.*

13. *As respostas, entrevistas e documentação obtidas foram o insumo utilizado para a construção dos achados, os quais foram apresentados à Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento (SecexDesenv) do TCU, a especialistas e aos secretários titulares das pastas. Esta apresentação se deu em rodada de painéis de referência, que serviram para testar a consistência técnica e metodológica dos achados apresentados, bem como para a obtenção, no caso do painel com os especialistas, de sugestões de encaminhamentos possíveis para tratamento das situações encontradas.*

14. *Validada a matriz de achados, com os ajustes decorrentes dos painéis, foi elaborada a versão preliminar deste relatório e encaminhada para comentários dos gestores, sendo destacado que, neste momento, foi aberto espaço para manifestação também do Ministério do Turismo.*

15. *As manifestações dos gestores foram recebidas, analisadas e consideradas conforme avaliação da auditoria, dando condição, assim, para a apresentação do presente relatório final.*

2. VISÃO GERAL

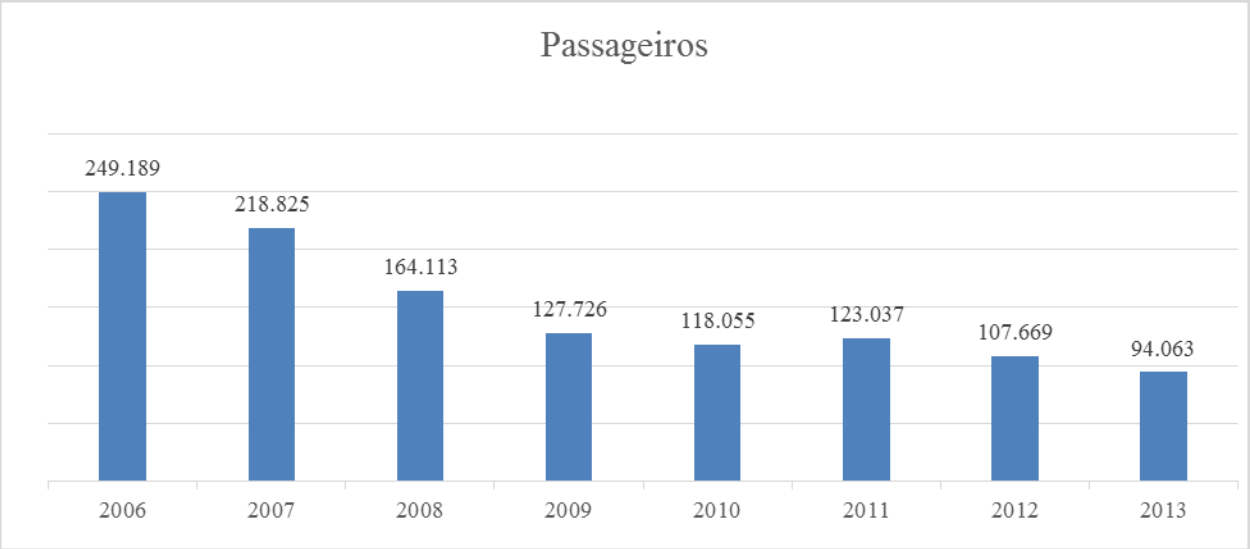
16. *Em termos de relevância histórica, o turismo tem figurado entre os setores mais importantes da economia do Rio Grande do Norte, sendo forte gerador de empregos e vetor de desenvolvimento social do estado. Segundo dados da Agência de Fomento do Governo do Rio Grande do Norte (AGN/RN), o setor é responsável por mais de 100.000 postos de trabalho.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

17. *No entanto, a atividade turística tem experimentado estagnação nos últimos anos, com diminuição das taxas médias de ocupação dos leitos (61% em 2013), conforme matéria do jornal local Tribuna do Norte, de 29/1/2014, bem como declínio no número de voos para a cidade, chegando a menos 2,8 mil em 2013, quando comparado a 2012, conforme matéria de 11/4/2014 do mesmo jornal, referenciada pelo Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo Brasileiro produzido pelo CGNA/Decea.*

18. *Especificamente quanto ao movimento internacional, que representa parte do fluxo dos turistas internacionais, cujo poder de consumo é maior do que o nacional, verifica-se que o Rio Grande do Norte vem perdendo expressão ao longo dos últimos anos, como se vê dos dados a seguir:*

Figura 1 - Movimento operacional de passageiros no Aeroporto Internacional Augusto Severo
Embarque e desembarque internacionais



Fonte: Infraero – http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html

19. *Este cenário pode indicar que o turismo do Rio Grande do Norte pode estar entrando em processo de estagnação, o que, segundo Butler (Butler, 1980, apud Beni: 2006), é a fase do ciclo dos destinos turísticos que precede o declínio ou o rejuvenescimento. No caso concreto, o avanço para uma condição de declínio implicaria impacto significativo na realidade socioeconômica local.*

20. *Sem indicações mais precisas quanto a eventuais graus de correlação entre governança organizacional e desempenho, o que demandaria uma análise quantitativa, é útil, neste momento, a apresentação dos resultados obtidos por Natal e Tibau do Sul em termos de competitividade enquanto destino turístico. Os dados são da pesquisa de competitividade apurada em 2013 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), sob contratação do MTur. O universo compreende os 65 destinos indutores do Brasil, que são avaliados em treze dimensões, que alcançam aspectos finalísticos do turismo, como também capacidades governamentais, como "políticas públicas", "cooperação regional" e "monitoramento". A comparação dos resultados de Natal e de Tibau do Sul ante às médias "Brasil", "Capitais" e "Não Capitais" demonstra que os dois principais destinos potiguares situam-se abaixo de desempenho médio nacional de competitividade em turismo.*

Tabela 1 - Competitividade dos destinos Natal e Tibau do Sul e médias Brasil - 2013.

Dimensões	*Brasil*	*Capitais*	*Natal*	*Não Capitais*	*Tibau do Sul*
Índice geral	*58,8*	*66,9*	*63,4*	*53,1*	*41,3*
Infraestrutura geral	*68,6*	*75,4*	*79,3*	*63,8*	*54,1*
Acesso	*62,6*	*74,9*	*76,0*	*53,8*	*48,1*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

Serviços e equipamentos turísticos	*56,8*	*69,1*	*73,4*	*48,1*	*45,8*
Atrativos turísticos	*63,2*	*62,9*	*52,4*	*63,4*	*53,9*
Marketing e promoção do destino	*46,8*	*50,1*	*45,9*	*44,4*	*27,5*
Políticas públicas	*57,6*	*62,1*	*50,1*	*54,4*	*38,9*
Cooperação regional	*44,6*	*44,2*	*53,0*	*44,9*	*25,4*
Monitoramento	*37,4*	*45,1*	*36,8*	*31,9*	*10,5*
Economia local	*63,6*	*75,4*	*72,8*	*55,2*	*42,7*
Capacidade empresarial	*61,2*	*86,0*	*91,0*	*43,5*	*10,1*
Aspectos sociais	*59,4*	*63,1*	*43,4*	*56,7*	*47,6*
Aspectos ambientais	*67,7*	*73,5*	*73,7*	*63,6*	*68,5*
Aspectos culturais	*58,2*	*66,4*	*54,1*	*52,4*	*34,6*

Fonte: FGV, Sebrae, MTur, 2013 – Cadernos Natal (peça 12) e Tibau do Sul (peça 13).

21. *Soma-se ao cenário a materialidade atrelada às ações de turismo, uma vez que o orçamento do Programa Turismo da União (2076) sofreu redução significativa nos últimos anos, passando de R$ 3.295 milhões na Lei, mais créditos adicionais em 2012, para R$ 402 milhões previstos na PLO 2014. Com isso, vê-se que a necessidade de se dispor de boas estruturas de governança se reforça face à escassez de recursos.*

22. *Não obstante, a cidade de Natal, que foi uma das subsedes da Copa do Mundo Fifa 2014, passou a dispor de novo terminal aeroportuário a partir de 9/6/2014. A gestão plena da iniciativa privada, até então a única do Brasil, implica a inédita atuação concorrencial face a outros aeroportos, diferentemente do modelo anterior em que todos os principais terminais do país estavam sob gestão do mesmo operador, no caso a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).*

23. *Ante a todo este contexto, destaca-se que a Política Nacional de Turismo estabelece que um de seus objetivos é o de "promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica" (Lei 11.771/2008, art. 5º, inciso VI). Ainda a política nacional afirma que o Sistema Nacional de Turismo será e poderá ser composto de entes subnacionais e de instâncias que os congreguem (art. 8º).*

24. *O Programa de Regionalização do Turismo (Portaria MTur 105/2013) estabelece objetivos (art. 2º), eixos de atuação (art. 3º), modelo de gestão compartilhada (art. 4º) e estratégias de implementação (art. 5º) que demonstram que a atuação da União na área de turismo conta e depende da atuação satisfatória de Estados e Municípios.*

25. *São marcos normativos que, aliados ao prescrito pela teoria sobre federalismo e relações intergovernamentais, demonstram a importância do papel de entes subnacionais para a efetividade das políticas públicas que contam com a atuação da União, não sendo diferente na área de turismo, em que se verifica a necessidade da coordenação qualificada de diversos atores públicos de todas as esferas de governo, bem como de atores privados e também do terceiro setor.*

26. *Assim, considerada a importância socioeconômica do turismo para o Rio Grande do Norte, a potencial situação de estagnação enfrentada pelo setor nos últimos anos, bem como o papel reservado aos entes subnacionais pelo marco normativo de turismo, esta auditoria foi concebida, com o foco na governança organizacional dos principais entes governamentais situados em solo potiguar que atuam em políticas públicas de turismo.*

3. ACHADOS RELACIONADOS AO MECANISMO "LIDERANÇA"

27. *Liderança refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, as organizações devem garantir que seus profissionais possuam as competências necessárias ao exercício do cargo. De acordo com a publicação do TCU "Dez passos para a boa governança", ao*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

selecionarem suas equipes de governo e corpo gerencial, governantes e administradores devem avaliar a idoneidade moral e a reputação dos candidatos; seus conhecimentos, habilidades e atitudes; sua experiência em funções de natureza semelhantes; bem como possíveis impedimentos e conflitos de interesse.

28. *Tendo em mente estes conceitos, o objetivo deste capítulo é destacar os achados relacionados ao mecanismo da liderança, em seus componentes: pessoas e competências, princípios e comportamentos e liderança organizacional.*

29. *Foram identificados problemas e fragilidades comuns, com diferenciações pontuais, como no caso de Tibau do Sul, cuja secretaria de turismo é de porte reduzido, possuindo apenas três servidores, incluindo o titular da pasta.*

30. *Assim, dado o quadro de governança encontrado para o quesito em comento, antevê-se que a problemática atrelada à liderança aponta para a origem de grande parte dos problemas verificados nos demais mecanismos (estratégia e controle). Evidencia-se, assim, que as raízes das principais questões que afligem a gestão das secretarias de turismo residem nesse mecanismo de liderança, como se verá.*

31. *O capítulo está subdividido nos achados a seguir:*

a. Fragilidades na seleção, capacitação e avaliação da liderança da secretaria;

b. Inexistência de código de ética e conduta; e

c. Fragilidades na avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da secretaria.

3.1. Fragilidades na seleção, capacitação e avaliação da liderança da secretaria

32. *O estudo da liderança (titular e staff imediato) das secretarias de turismo auditadas (Setur/RN, Seturde/Natal e Sectur/Tibau do Sul) evidenciou problemas em sua formação e administração, desde a destinação de funções de confiança em postos estratégicos (seleção), passando pela falta de treinamento técnico adequado (capacitação) e culminando com a não aferição do desempenho e monitoramento desses profissionais (avaliação). A situação encontrada apontou um quadro contrário ao que se tem estabelecido como boa prática de governança.*

33. *O presente estudo se lastreou no documento publicado pelo TCU "Referencial Básico de governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração pública" (2ª edição, 2014, Mecanismo "Liderança", Componente "Pessoas e competências"), e nos princípios constitucionais da moralidade, da eficiência e da impessoalidade (CRFB, art. 37, caput), diretrizes máximas a serem perseguidas pelos entes governamentais, na busca da excelência na prestação de serviços públicos.*

34. *Analisando-se as evidências, oriundas das respostas das secretarias ao "Questionário de Avaliação da Governança das Secretarias de Turismo" (peças 33, 34 e 35, p. 4) e das entrevistas realizadas posteriormente pelos auditores com os titulares das pastas, restou identificado que as secretarias de turismo auditadas não dispõem de definição clara e precisa das competências técnicas e profissionais desejáveis para o exercício de suas funções estratégicas. Isso significa que, apesar de os gestores e servidores entrevistados terem informado que os papeis mais importantes das secretarias são desempenhados de acordo com alguma distribuição interna de tarefas e obedecendo a uma divisão lógica e temática entre os setores, não há, contudo, normativos que identifiquem claramente os conhecimentos, habilidades e atitudes (competências técnicas e profissionais) desejáveis para a consecução dos trabalhos. Esse aspecto torna visíveis as fragilidades na ocupação dos cargos e na distribuição das funções.*

35. *Foi identificado, ainda, que não há critérios formalmente estabelecidos para a seleção dos cargos estratégicos das secretarias, o que expõe um quadro de fragilidade para estes cargos, que podem terminar preenchidos por profissionais que não disponham da qualificação técnica e profissional suficientes para o seu exercício.*

36. *Também foi verificado que não há identificação sistemática das necessidades de capacitação do titular e de seu staff, revelando um panorama de indefinição quanto a diretrizes para o desenvolvimento técnico-profissional dos ocupantes de funções estratégicas da secretaria.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

37. *Ao fim, foi constatado que as secretarias não dispõem de sistema estruturado e normatizado de avaliação de desempenho do titular e do staff imediato. A falta de um instrumento formal de aferição e monitoramento de desempenho, com metas e indicadores definidos, compromete a qualidade do trabalho (ante à falta de parâmetro) e as possibilidades de melhoria dos resultados. Também reduz a viabilidade de incidência de critérios objetivos para advertência, suspensão e demissão de servidor, ou mesmo de lançamento de elogios nos assentamentos funcionais, além de outros incentivos ao autodesenvolvimento (licenças, abonos, participação em seminários, cursos de idiomas, entre outros).*

38. *Dentre as causas que explicam a situação encontrada, está a do desconhecimento de que (a) critérios técnicos e profissionais devam ser adotados para a seleção de lideranças da secretaria com vistas a melhoria de seu desempenho organizacional, e (b) a Administração Pública deva se pautar por princípios constitucionais como a moralidade e a impessoalidade, sendo a transparência um elemento de coesão entre as práticas de seleção de pessoal e tais princípios.*

39. *Outra causa presente é a da suscetibilidade das secretarias de turismo a influências político-partidárias. As narrativas de experiências nessa área apontaram que as conformações políticas não têm considerado critérios técnicos quando a ocupação de funções estratégicas é o assunto em voga. Não se conceber autonomia efetiva ao titular da pasta para compor a equipe que irá trabalhar com ele aguça essa dificuldade, mormente quando não há critérios técnicos estabelecidos para a seleção de pessoal de segmento tão especializado, como o do turismo.*

40. *A auditoria ainda verificou que a ausência de previsão normativa externa à esfera das secretarias, e mesmo do ente federado, também pode ser tida como causa das fragilidades encontradas, alcançando todas as evidências antes narradas, desde os critérios de escolha até a ausência de avaliação de desempenho.*

41. *Às causas identificadas sucedem-se efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada. Entre eles, está o da intensificação do risco de se dispor de profissionais sem qualificação suficiente para o exercício dos cargos estratégicos das secretarias. De fato, não havendo normativo que preveja critérios de seleção de pessoal para a pasta de turismo, as escolhas – que são livres, dada que são para cargos em comissão – não precisam ser processadas com essa preocupação.*

42. *Em decorrência, outro efeito é a impossibilidade de responsabilização dos que nomeiam estes profissionais sem qualificação adequada para a gestão do turismo, uma vez que dispor de critérios formalizados funcionaria como mecanismo de coibição para a prática do "favor político puro", quando não se atenta também para as necessidades técnico-profissionais requeridas para o exercício dos cargos.*

43. *Nesta linha, a ausência de critérios também impossibilita a avaliação objetiva e o direcionamento e monitoramento do desempenho dos profissionais em exercício nos cargos estratégicos da secretaria. Não havendo avaliação de desempenho, com diretrizes, indicadores e metas definidos, não há como se avaliar objetivamente os servidores ligados à pasta de turismo, o que impede ou dificulta direcionar suas condutas e monitorar a evolução de seu desempenho visando a identificar necessidades de aprimoramento da gestão.*

44. *Quanto a possíveis boas práticas, merece registro a forma com que a comunidade e o trade de Tibau do Sul lidaram com o processo de indicação do seu secretário municipal de turismo, ainda que sem institucionalização do processo e com risco de não se repetir. No aludido Município, os candidatos a prefeito que concorriam em 2012 assumiram compromisso verbal, junto à Associação dos Hoteleiros de Tibau e Pipa (Asthep), de nomear pessoa que fosse indicada pelo trade turístico para o cargo de Secretário de Turismo. Posteriormente, após as eleições, o acordo se consumou com ajustes, pois o Prefeito eleito solicitou uma lista tríplice para a escolha do nome. Esse exemplo ilustra (a) que a adoção de critério técnico trouxe mais objetividade ao processo de seleção do titular e staff e que (b) a sua não institucionalização e formalização pode representar risco a sua execução conforme definida anteriormente.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

45. *Desse modo, a conclusão é a de que a realidade das secretarias de turismo é a da coexistência de falhas estruturais e problemas de gestão básicos ligados à liderança.*

46. *Nesse sentido, de modo a estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da secretaria, visando a induzir a escolha de líderes competentes, permitir capacitá-los e avaliar seu desempenho, cabe, observada a forma indicada no parágrafo 230 para as propostas de encaminhamento para os entes subnacionais, recomendar:*

46.1. *à Setur/RN, à Seturde/Natal e à Sectur/Tibau do Sul, que:*

46.1.1. *estabeleçam, via normatização, as competências básicas para o desempenho de funções estratégicas na secretaria (titular e staff diretivo); e*

46.1.2. *realizem levantamento interno e anual das necessidades de capacitação do titular e staff, com registro do histórico acessível em base de dados para futuras gestões, introduzindo no planejamento ações para sua concretização ao longo da gestão;*

46.2. *ao Governo do Estado do RN, ao Município do Natal/RN e ao Município de Tibau do Sul/RN que:*

46.2.1. *abstenham-se de privar os titulares indicados para as secretarias de turismo da escolha pessoal dos membros de sua equipe, reservando-se apenas ao papel de interagirem e colaborarem com sugestões de nomes, desvinculando-se das nomeações de caráter meramente político;*

46.2.2. *definam critérios de seleção, capacitação e avaliação da liderança e staff da secretaria, preferencialmente com apoio externo mediante parcerias especializadas no segmento turístico – como Instituições de Ensino Superior (IES) – para o estabelecimento desses critérios, formalizando-os com instrumento normativo de caráter obrigatório que preveja responsabilização em caso de descumprimento;*

46.2.3. *implantem, com a devida normatização, sistema de avaliação de desempenho, preferencialmente informatizado, que contenha critérios objetivos, metas pactuadas e acompanhamento regular e periódico de desempenho do titular e staff da secretaria de turismo;*

47. *Os benefícios esperados são a melhoria no desempenho das secretarias de turismo ante a escolha criteriosa e tecnicamente mais adequada do perfil das lideranças à frente dos postos estratégicos, bem como por intermédio de treinamento e capacitação dessas lideranças, e mediante sistema de avaliação formal de desempenho que permita aferir oportunidades de melhoria, incentivar o autodesenvolvimento, aplicar sanções previstas em lei e conceder incentivos àqueles servidores-líderes que se destacarem nas missões que lhes forem confiadas.*

3.2. Inexistência de Código de Ética e de Conduta

48. *A Setur/RN, a Seturde/Natal e a Sectur/Tibau do Sul não dispõem de Código de Ética que contemple padrões de conduta e linhas gerais de comportamento ético para os dirigentes das secretarias auditadas.*

49. *A ética diz respeito aos princípios de conduta que norteiam um indivíduo ou grupo de indivíduos. Lida com o que é moralmente bom ou mau, certo ou errado. De acordo com a publicação do TCU "Dez passos para a boa governança", disponível na página eletrônica do Tribunal, a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear os agentes públicos, não podendo estes desprezar o elemento ético de sua conduta. Diante disso, é essencial que as organizações públicas estabeleçam mecanismos para encorajar e reforçar o comportamento ético de suas lideranças e agentes e, mais do que isso, demonstrem estar sempre agindo de acordo com o interesse da sociedade, de modo que a população confie que os recursos públicos estão sendo geridos no seu exclusivo interesse.*

50. *Como critérios para este achado, foram utilizados o "Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública", elaborado pelo TCU (2ª edição, 2014, Mecanismo "Liderança", Componente "Princípios e comportamentos"), e os princípios da moralidade e da impessoalidade dispostos na CRFB (art. 37, caput).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

51. *As evidências consistiram das respostas das secretarias de turismo ao "Questionário de Avaliação da Governança das Secretarias de Turismo" (peças 33, 34 e 35, p. 5) e das entrevistas realizadas posteriormente pelos auditores com os titulares das pastas.*

52. *As causas atinentes ao presente achado são de ordem interna e externa. A primeira, interna, relaciona-se ao porte das secretarias, sobretudo as municipais, que inclina estas unidades a considerar a elaboração própria de um código de ética uma ação de caráter não prioritário. De fato, esta percepção coaduna-se com o argumento de que esta responsabilidade caberia mais propriamente a outras instâncias da administração municipal ou estadual.*

53. *Quanto à causa de ordem externa, tem-se a ausência de previsão legal normativa fora da esfera dos entes federados que estabeleça a obrigatoriedade de um código de ética aplicado à liderança das secretarias. É oportuno trazer à balha que esta prática, salutar à gestão, encontra baliza constitucional no princípio da moralidade (CRFB, art. 37, caput), residindo aí um argumento exógeno a inspirar a elaboração de uma norma dessa estirpe.*

54. *Quanto aos efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada, tem-se, em primeiro lugar, a dificuldade para a identificação objetiva da valoração ética das situações cotidianas postas ante aos gestores. Como a objetivação de valores e condutas podem induzir comportamentos consentâneos com o interesse púbico nas instituições governamentais, a existência de um documento objetivo e formalizado, como um código de ética, que apresente ao gestor estes parâmetros para confrontar as situações cotidianas no ambiente de trabalho, revela-se como boa prática necessária para o aprimoramento da gestão.*

55. *Em segundo lugar, tem-se aumentado o desafio da realização de procedimentos de apuração de condutas antiéticas, de responsabilização e de aplicação de sanção, em face da ausência de critério objetivo de avaliação, pois um procedimento administrativo disciplinar que seja instaurado sem os subsídios que um código dessa natureza traz em seu conteúdo dificulta a atividade correcional.*

56. *Desta feita, é conclusivo que a inexistência de código de ética e conduta produziu um cenário de lacuna normativa em tema essencial que concerne, entre outros, ao comportamento adequado esperado dos servidores, que pode impactar diretamente no desempenho dos programas e ações integrantes da Política de Turismo.*

57. *Desse modo, para haver liderança com ética e combate aos desvios, apresenta-se proposta de encaminhamento, na forma descrita no parágrafo 230, ao Governo do Estado do RN, ao Município do Natal/RN e ao Município de Tibau do Sul/RN que adotem código de ética e conduta formal, com incidência nas respectivas secretarias de turismo, de modo que estabeleça:*

57.1. *princípios e valores fundamentais, comportamentos esperados (direitos e deveres) e vedações;*

57.2. *procedimentos para o tratamento de conflitos de interesses, responsabilizações e sanções cabíveis (advertência, suspensão e demissão);*

57.3. *mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da secretaria, de colegiado superior ou conselhos;*

57.4. *mecanismos para garantir que a secretaria atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.*

58. *Os benefícios esperados são o de permitir que a sociedade e as demais entidades que se relacionam com o ente possam assimilar e aferir a integridade e a lisura com que o titular e o staff desempenham a função pública. Vislumbram-se, ainda, impactos positivos no atendimento ao interesse público, oportunizando maior eficiência da máquina ao coibir comportamentos prejudiciais à gestão dos recursos públicos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

3.3. Fragilidades na avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da secretaria

59. *Nas Setur/RN e Seturde/Natal foram identificadas fragilidades nas ações de avaliação, direcionamento e monitoramento por parte da liderança, com comprometimento do desempenho de suas gestões.*

60. *O modelo de liderança organizacional decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência e do tipo de governança adotada. Conforme a publicação do TCU "Dez passos para a boa governança", esses princípios fundamentais permitem que órgãos e entidades estabeleçam uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeiem gestores para chefiá-las e a eles deleguem autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos. A responsabilidade final pelos resultados, contudo, permanece com a autoridade delegante.*

61. *Neste contexto, é próprio considerar que a gestão de uma secretaria de turismo, que atua em segmento de alta competitividade regional, nacional e internacional, requer o uso de mecanismos administrativos que permitam a avaliação, o direcionamento e o monitoramento de suas atividades e metas por parte da liderança.*

62. *Assim, estas boas práticas citadas foram adotadas como critério para o presente achado, tendo por fundamento a publicação do TCU "Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" (2ª edição 2014, Mecanismo "Liderança", Componente "Liderança Organizacional") e os eixos de atuação "planejamento e posicionamento de mercado" e "monitoramento" da Programa de Regionalização do Turismo (PRT), Portaria 105/2013 do Ministério do Turismo (MTur), art. 4º, incisos II e VIII (peça 17, p. 2-3).*

63. *A evidências revelaram que as lideranças das secretarias em comento (Setur/RN e Seturde/Natal) não dispõem de sistemática com procedimentos regulares, inclusive de gestão de risco, que favoreça a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da gestão. Significa dizer, por exemplo, que os gestores não se guiam por diretrizes nem possuem instrumentos para melhor calibrar o alinhamento (proximidade ou afastamento) da gestão das secretarias com as políticas federais de turismo, como o Plano Nacional de Turismo (PNT) e o PRT.*

64. *Outra evidência diz respeito à indefinição quanto a metas passíveis de avaliação, direcionamento e monitoramento por parte das lideranças. Embora haja algum rol de ações em andamento em cada uma das secretarias de turismo alcançadas pelo achado (Setur/RN e Seturde/Natal), fato é que não se identificou um conjunto robusto de metas a curto, médio e longo prazo com espeque na atuação das lideranças.*

65. *Por último, a responsabilização centrada na figura do titular pelo fato de estar ocupando a principal função da secretaria foi outra evidência registrada. Esse contexto de centralização de responsabilidade nas secretarias (Setur/RN e Seturde/Natal) reside na falta de discriminação objetiva dos papeis e responsabilidades de direcionamento, monitoramento e avaliação de gestão das lideranças.*

66. *Várias são as causas que contribuem para esse problema, destacando-se, inicialmente, a inexistência de definição de competências inerentes à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da gestão das secretarias (Setur/RN e Seturde/Natal) para os cargos de seu primeiro escalão. Definir quem avalia o que, quem direciona e corrige rumos e quem monitora os passos da secretaria são elos de governança que se ligam a uma regular distribuição de responsabilidades de liderança na condução da gestão. A indefinição dessas funções e competências causa estagnação e fragiliza a gestão da secretaria, comprometendo a legitimidade e o empoderamento dos líderes do primeiro escalão de governo, que, dessa forma, não dispõem do poder, da liberdade e da informação necessários à tomada de decisão e à participação ativa na organização.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

67. *Outra causa identificada foi a pouca receptividade a mecanismos de avaliação, face a uma cultura organizacional não acostumada a ser testada e validada por instrumentos de gestão.*

68. *Também se insere entre as causas a atuação das secretarias com fulcro em questões imediatas e problemas urgentes, bem como a baixa receptividade dos gestores para o aperfeiçoamento das práticas da secretaria. Em relação com esta causa, foi identificado, ainda, que a administração das secretarias atua, prioritariamente, somente quando demandada, com baixa capacidade e perfil para ser proativa na condução das ações na área do turismo.*

69. *Ainda, a ausência de valorização real do turismo, mormente pelos chefes do Executivo, enquanto atividade essencial ao desenvolvimento econômico do ente federativo é causa também dos problemas atrelados à liderança organizacional que fragiliza a gestão do setor. Essa valorização aquém do discurso político homogêneo em torno do protagonismo do turismo é verificável em quesitos como orçamento, quadro de pessoal, estrutura física e planejamento estratégico. Na seara, destaca-se que essa auditoria não traz valoração que implique considerar, por si só, que o turismo deve ser setor estratégico e prioritário das administrações municipais. Esta decisão cabe aos agentes políticos e, no caso presente, a afirmação é feita pelos próprios agentes. Assim, em face deste contexto é que a causa é apontada no universo deste achado.*

70. *Por fim, tem-se uma causa específica relacionada à Setur/RN, em que se verificou que a condução das ações de governo na área do turismo não conta com a participação necessária da secretaria estadual, dado que esta (a) não exerce regularmente a supervisão da Empresa Potiguar de Promoções Turísticas (Emprotur), responsável pelas ações de promoção em turismo, e (b) não tem atuação regular nas ações do projeto de desenvolvimento sustentável (RN Sustentável), a cargo da Secretaria Estadual de Planejamento do Governo do RN (Seplan).*

71. *A situação encontrada implica dificuldade para a construção de diagnóstico organizacional e para a adoção de ações estratégicas, visto que, sem uma liderança organizacional que avalie, direcione e monitore a gestão das secretarias, aumentam os riscos de eventuais diagnósticos apresentarem cenários inconsistentes.*

72. *Também a dificuldade para identificação dos responsáveis pelas principais ações dessas secretarias (Setur/RN e Seturde/Natal) e da área de turismo é um efeito que corrobora as fragilidades catalogadas no achado. Sem a demarcação de competências e responsabilização por metas, tal identificação fica dificultada e termina por ser canalizada na pessoa do titular da pasta, equívoco gerencial que gera ineficiência e comprometimento dos resultados esperados quanto ao segmento.*

73. *Outra resultante é a continuidade no perfil da estrutura técnico-organizacional da Setur/RN e da Seturde/Natal, incoerente com a importância do segmento para o ente federativo. E este efeito se soma a outro, o da dificuldade para a definição da atenção necessária para cada uma das demandas postas à Setur/RN e à Seturde/Natal, ante à indefinição da relevância de cada uma.*

74. *Como efeito, registra-se, ao fim, o incremento da probabilidade de concretização dos riscos que impactam o desempenho da Setur/RN, da Seturde/Natal e das áreas sob suas responsabilidades. Uma vez que a liderança organizacional, no que se refere ao direcionamento, monitoramento e avaliação das secretarias, não é adequadamente efetuada, os riscos-chaves terminam não avaliados e gerenciados com regularidade, levando ao incremento estatístico das chances de suas intercorrências, aumentando o potencial de afetar seus resultados.*

75. *Com essas palavras, conclui-se que, no que concerne à liderança organizacional, há um descompasso da situação encontrada ante as premissas ideais de atuação.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

76. *Nesse ínterim, de modo a se estabelecer gestão da estratégia que assegure seu direcionamento, monitoramento e avaliação, e, em conformidade com o procedimento apresentado no parágrafo 230 para as propostas de encaminhamento dirigidas aos entes subnacionais, cabe recomendar:*

76.1. *à Setur/RN e à Seturde/Natal que, em sintonia com as recomendações para o tratamento dos achados 4.5 (parágrafo 165.1) e 4.6 (parágrafo 183.1), definam as competências de avaliação, direcionamento e monitoramento para cada cargo do alto escalão (titular e staff), assegurando, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização;*

76.2. *à Setur/RN que realize reuniões com a Emprotur (Empresa Potiguar de Promoção Turística) e expeça atas ou outros normativos firmando entendimento institucional quanto à definição clara de papeis e competências, segregação de funções e estratégias de atuação conjunta.*

77. *Os benefícios esperados apontam para a otimização do papel dos gestores na liderança organizacional; melhorias no desempenho e resultados da gestão; e na otimização da confiança quanto à construção de diagnóstico organizacional.*

4. ACHADOS RELACIONADOS AO MECANISMO "ESTRATÉGIA"

78. *A publicação do TCU "Dez passos para a boa governança" destaca que a estratégia envolve o relacionamento com partes interessadas, a definição e o monitoramento de objetivos, indicadores e metas, e o alinhamento entre planos e operações de unidades e organizações envolvidas na sua execução.*

79. *Este capítulo analisa os componentes estratégicos mais importantes para melhor aferir o grau de governança das secretarias auditadas, desde o relacionamento delas com as partes interessadas, passando pela estratégia organizacional propriamente dita e desembocando no alinhamento transorganizacional.*

80. *Especificamente, este capítulo tratará de práticas estratégicas relacionadas ao estabelecimento de diretrizes e canais efetivos de comunicação com as diferentes partes interessadas, de modo a conferir maior transparência e legitimidade às ações das secretarias, estimulando a participação social, com divulgação de dados e maior proximidade com seu público-alvo.*

81. *Ressurge também, neste capítulo, um dos problemas centrais identificados por essa auditoria operacional: o da efetividade na articulação, uma vez que a ideia de se ter uma secretaria estadual ou municipal de turismo pressupõe dotá-la de estrutura e nível de governança tais que sua atuação seja pautada na articulação, de modo a legitimá-la perante o trade, os órgãos do próprio entes, bem como os demais entes federativos.*

82. *O capítulo traz, ainda, a análise do funcionamento, composição e transparência dos conselhos de turismo e seus aspectos operacional e decisório, especificamente quando estas variáveis dependem da atuação ou de apoio das secretarias de turismo.*

83. *A promoção é outro ponto que merece destaque, bem com os problemas histórico-culturais relacionados à descontinuidade administrativa e à inexistência de sistema de gestão e de plano estratégico para os serviços turísticos, em áreas como saúde, infraestrutura urbana, transporte, segurança, acesso, acessibilidade e sistema de informações, que impactam o perfil dos atrativos e serviços turísticos.*

84. *O conteúdo do capítulo está subdivido conforme a seguir descrito:*

- *a. Baixa efetividade na atuação do respectivo Conselho de Turismo;*
- *b. Fragilidade nos mecanismos de atuação conjunta em políticas transversais e descentralizadas;*
- *c. Ausência de mecanismos de continuidade administrativa;*
- *d. Deficiências na capacitação de pessoal interno e profissionais do trade turístico;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

e. Fragilidades na gestão e planejamento estratégicos, com comprometimento do monitoramento e da avaliação; e

f. Inexistência de plano estratégico para os serviços turísticos básicos, bem como para infraestrutura, informação e promoção.

4.1. Baixa efetividade na atuação do respectivo Conselho de Turismo

85. *A Setur/RN e a Seturde/Natal não ofertam as condições adequadas para o funcionamento efetivo dos respectivos conselhos de turismo, que operam sem poder decisório no tocante às políticas públicas do setor e com baixa participação das partes interessadas.*

86. *Considerando o necessário foco das organizações públicas na prestação de serviços de qualidade, o alinhamento de suas ações com as expectativas dos usuários e demais partes interessadas é fundamental para a otimização dos resultados. De forma geral, os gestores precisam satisfazer uma gama complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais. Logo, o modelo de governança adotado deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas.*

87. *Neste sentido, o conselho de turismo é a instância que melhor capitaneia a participação social na gestão da secretaria, dada sua múltipla constituição, que contempla em sua composição, além de entes governamentais, o terceiro setor, representações profissionais de classe e segmentos do trade. Entretanto, a baixa efetividade desta instância de governança caracterizou o presente achado no que tange à Setur/RN e Seturde/Natal.*

88. *Para a caracterização do achado, foram adotados os seguintes critérios gerais de análise: (a) "Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" (TCU, 2ª edição, 2014, Mecanismo "Estratégia", Componente E1: "Relacionamento com partes interessadas"); (b) o referencial teórico relacionado ao tema (Beni, 2006); (c) o "Documento técnico-orientador para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo" (MTur, 2010. Módulo 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional, peça 14). Como critérios específicos, foram utilizados o Regimento Interno da Seturde, art. 2º, inciso VII a X (peça 48) e de seu Conselho Municipal de Turismo (Contur), arts. 1º a 4º (peça 47).*

89. *A primeira evidência é a da inexistência de identificação documental de partes interessadas de modo a estreitar o relacionamento destas com as secretarias (Setur/RN e Seturde/Natal). Sobre esta evidência, foi relatado que elas detêm conhecimento acerca de sua clientela e dos atores do trade com quem se relacionam. Entretanto, não se verificou uma espécie de catalogação documental pormenorizada, não apenas com dados de contato (nomes dos responsáveis, endereço da entidade, e-mail, site, etc), mas também com registro de suas principais atividades no segmento, o papel desempenhado, os encontros, reuniões e contatos telefônicos ou por outro meio estabelecidos, as principais demandas, entre outros.*

90. *Uma segunda evidência diz respeito ao não estabelecimento formal de diretrizes para a comunicação com partes interessadas e para o fomento à participação social destas na governança da Setur/RN e da Seturde/Natal. A ausência de diretrizes de comunicação – como, por exemplo, facilitar o acesso das entidades catalogadas aos documentos de ação e planejamento da secretaria – reduz o interesse dos atores, dificultando e desmotivando sua participação.*

91. *A terceira evidência aponta para a indefinição de mecanismos que viabilizem a participação social na governança da Setur/RN e da Seturde/Natal. Como mecanismos, entenda-se meios de acesso fácil e transparente dos interessados – por exemplo, estabelecer canal direto via Internet, com protocolagem de demanda e controle de atendimento, monitoramento de solicitações e seu encerramento.*

92. *A última evidência é a do caráter não deliberativo das decisões dos Conselhos de Turismo de Natal e do Rio Grande do Norte, dificultando o interesse das partes interessadas em integrar sua composição. Neste sentido, destaca-se que um conselho estadual atuante é diretriz estabelecida pelo MTur para a regionalização do turismo. No caso do Conselho*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

Estadual, os resultados esperados estão aquém do desejado, uma vez que as reuniões não ocorrem com a frequência nem com a participação almejada.

93. *Entre as causas do achado, tem-se, primeiramente, o fato de não haver previsão legal normativa que determine, na governança das secretarias: (a) o estabelecimento formal de diretrizes para a comunicação com partes interessadas e para o fomento à participação social; (b) os mecanismos que viabilizem essa participação; e (c) o caráter deliberativo das decisões dos conselhos de turismo.*

94. *Outra causa é a da percepção equivocada de que os relacionamentos das secretarias com o público externo devam ser reativos, conforme a demanda, enquanto as boas práticas de governança indicam o caminho da atuação prévia e proativa no trato geral, incluindo o relacionamento mantido com estes atores.*

95. *Insere-se, também, entre as causas da baixa efetividade dos conselhos, a percepção das partes interessadas, entrelaçada com a evidência já citada, de que as decisões dos conselhos de turismo, por não serem deliberativas, não interferem com efetividade nas políticas públicas voltadas para o segmento do turismo. Este é um ponto delicado da atuação dos conselhos, uma vez que a realização de reuniões ordinárias, por si só, sem que haja uma vinculação mínima das decisões ali tomadas com a gestão das secretarias de turismo fragiliza a efetividade dos conselhos.*

96. *Por último, detectou-se uma causa atrelada especialmente à Seturde/Natal, atinente à ausência de apoio (logístico, físico e de secretariado) para a realização das reuniões do conselho. Foi reportado que, embora haja reuniões com frequência, elas se realizam em locais emprestados por entidades do trade, como a sede da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Rio Grande do Norte (Fecomércio). Isso revela fragilidade do órgão governamental de contornar um problema que lhe é próprio enquanto principal elemento de articulação do setor.*

97. *Os efeitos e riscos atinentes à situação encontrada são inevitáveis, entre eles, a baixa procura pelas secretarias de turismo (Setur/RN e Seturde/Natal) por parte dos atores do trade, principalmente os da iniciativa privada, uma vez que o descrédito e a desconfiança de que os órgãos governamentais não estão desempenhando seu papel no diálogo com o setor fomentam um distanciamento entre as partes. Deste efeito, advém outro: o da construção de soluções e encaminhamentos para o setor do turismo, em termos de estratégia e concepção, sem planejamento e com baixa participação das partes interessadas do segmento, que conduz, "em cascata", a um terceiro efeito indesejado: o baixo respaldo setorial para a execução das ações estratégicas em turismo sob responsabilidade das secretarias, devido às decisões unilaterais e sem a participação social adequada.*

98. *Entre as boas práticas, cita-se o modelo de conselho de turismo existente como requisito obrigatório dos pactos firmados junto ao Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), com recursos financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Segundo informações obtidas por essa auditoria quando das entrevistas, nas reuniões desse conselho, que era secretariado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), havia decisões que implicavam a assunção de compromisso para a realização de atividades por parte de vários membros, visto que seu regimento determinava o caráter deliberativo de suas decisões. Assim, as deliberações eram seguidas por todos os participantes, com monitoramento constante, a cada reunião, das decisões tomadas nas reuniões precedentes, bem como uma pauta era definida acerca dos temas debatidos.*

99. *A conclusão é a de que os conselhos de turismo, embora com experiências que possam caracterizar que estão em atividade e implantados, não usufruem da necessária legitimidade das partes interessadas, seja pela percepção generalizada de que os órgãos de turismo governamentais não ocupam o espaço que deveriam, seja porque as decisões*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

eventualmente tomadas nas reuniões não possuem, normativamente, caráter deliberativo que vincule ações, projetos e políticas públicas em turismo.

100. *Portanto, visando a estabelecer estratégia, considerando as necessidades das partes interessadas, cabe, consoante sistemática descrita no parágrafo 230, proposta de encaminhamento de modo a recomendar à Setur/RN e à Seturde/Natal que:*

100.1. *elaborem catálogo documental de identificação de sua clientela (partes interessadas) que preveja, entre outros pontos:*

100.1.1. *informações operacionais (contatos, nome da entidade, CNPJ, natureza jurídica, principais responsáveis, endereços, telefones, e-mail, site, etc.); e*

100.1.2. *dados estratégicos (histórico das principais atividades no segmento, ramo de atuação, papel desempenhado no setor, os encontros, reuniões, contatos estabelecidos e principais demandas);*

100.2. *estabeleçam diretrizes para a abertura de dados e divulgação de informações relacionadas à sua área de atuação de modo a promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização;*

100.3. *estabeleçam e divulguem canais de comunicação para as diferentes partes interessadas e assegurem sua efetividade ou outros canais de acesso, pautando-se em relação objetiva e profissional com a mídia, organizações de controle e outras;*

100.4. *providenciem a definição, implantação e divulgação de mecanismos para tratar dados e informações recebidos pelos canais de comunicação, quando do recebimento de demandas, solicitação e encaminhamento de dados e informações para consulta e acompanhamento das partes interessadas, assegurando que decisões, estratégias, políticas, programas, projetos, planos, ações, serviços e produtos atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado;*

100.5. *elaborem ou, se for o caso, reformem o regimento interno do conselho de turismo respectivo, submetendo-o à aprovação do órgão executivo ou legislativo competente, de modo que seu conteúdo:*

100.5.1. *assegure caráter deliberativo às decisões do conselho de turismo, especificamente no tocante aos aspectos estratégicos da política de turismo, ressalvando as de interesse exclusivo da secretaria e do ente a que se vincula;*

100.5.2. *vincule a atuação da secretaria de turismo às decisões adotadas pelo conselho, especificamente no que se refere aos aspectos estratégicos da política de turismo, com fixação de prazo, na forma e com as ressalvas previstas no regimento, visando a lhe garantir a necessária autonomia e efetividade, com previsão de responsabilização, em caso de não cumprimento injustificado;*

100.5.3. *estabeleça e viabilizem mecanismos de monitoramento para uso do conselho de turismo, bem como instrumentos que lhe permitam as eventuais correções que se fizerem necessárias ante a possíveis não cumprimento do que tiver sido previamente deliberado;*

100.5.4. *preveja composição que garanta e otimize o binômio quantidade-qualidade, no que diz respeito à efetividade dos atores mais representativos do trade e outros partícipes governamentais;*

101. *Os benefícios esperados são: a melhoria no relacionamento com as partes interessadas; a oportunização a todos os atores do trade e comunidade em geral de se envolverem nas questões afetas à gestão de turismo; o incremento da legitimidade das ações da Setur/RN e da Seturde/Natal para a condução estratégica e para suas ações que devem visar ao desenvolvimento sustentável do turismo.*

4.2. Fragilidade nos mecanismos de atuação conjunta em políticas transversais e descentralizadas

102. *A Setur/RN, a Seturde/Natal e a Sectur/Tibau do Sul apresentaram fragilidades de articulação transversal e descentralizada no que tange a mecanismos que permitam atuar conjuntamente com outros parceiros públicos ou privados.*

103. *Políticas transversais são aquelas em que se compreende o setor em que se atua a partir de uma visão integrada dos elos de sua cadeia produtiva; vale dizer: é*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

uma abordagem voltada ao universo do turismo no país, com proposição de políticas públicas que possam impactar, positivamente, um elo específico da cadeia ou mesmo vários de seus elos. A vertente "descentralizada", se verifica em políticas delegadas, reportadas ou repassadas ao nível estadual ou municipal pelas demais esferas, com certa autonomia para serem levadas a cabo, como a do PRT do MTur; visto que proporcionam que cada unidade federada, região e município busque suas próprias alternativas de desenvolvimento, de acordo com suas realidades e especificidades", com lastro em "diretrizes políticas e operacionais para orientar o processo do desenvolvimento turístico, com foco na regionalização.

104. *A obtenção de resultados para a população exige, cada vez mais, que os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais lancem mão de abordagens colaborativas para atingir metas, objetivos e propósitos coletivos. Do contrário, abre-se espaço para a fragmentação da missão e para sobreposições ou claros em ação e em programas públicos, com o consequente desperdício de recursos públicos.*

105. *No estudo da área temática vinculada ao mecanismo da Estratégia, restou destacado que uma função primordial das secretarias de turismo é a da articulação, ou seja, de liderar a mencionada abordagem colaborativa entre os múltiplos atores do segmento turístico.*

106. *Estas definições foram extraídas dos critérios a seguir descritos: (a) Referencial Básico de governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2ª edição, 2014, Mecanismo "Estratégia", Componente E3: "Alinhamento transorganizacional") e princípio da eficiência (CRFB, art. 37, caput); (b) descrição do modelo de gestão do PRT, Portaria MTur 105/2013, art. 3º, caput (peça 17); (c) meta 4 do Plano Nacional de Turismo, que visa elevar para setenta pontos a competitividade média dos destinos indutores até 2016 (peça 16, p. 76), consideradas aqui as variáveis "grau de cooperação com o governo federal", "planejamento turístico regional" e "projetos de cooperação regional" que compõem o índice de competitividade (peça 11, p. 65 e 67); e (d) referencial teórico de política e planejamento em turismo (Beni, 2006). Foram também consultados normativos específicos da Seturde/Natal, Regimento Interno, art. 2º, inciso VII a X (peça 48); e Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo, arts. 1º a 4º (peça 47).*

107. *As evidências consubstanciam um cenário de pouco alinhamento transorganizacional, destacando-se, inicialmente, a não identificação do turismo no plano estratégico dos entes federativos que o indicasse como política pública essencial que devesse receber atenção transversal de outras secretarias e entidades da administração do Governo do Rio Grande do Norte, do Município do Natal e do Município de Tibau do Sul.*

108. *Ainda, a inexistência de definição de atuação em turismo, no conjunto das ações de outros setores da administração, bem como a ausência de instâncias de governança para o tratamento de políticas transversais e descentralizadas na área do turismo restaram como evidências na auditoria. Trabalhar periodicamente o tema da relevância estratégica do turismo junto às demais secretarias, como também junto ao chefe do Executivo, e até perante o Legislativo, é prática identificada pela teoria como devido ao titular das pastas de turismo. Explorar a importância do turismo enquanto gerador de divisas e arrecadador de tributos faz parte dessa estratégia, mais especificamente no caso do Rio Grande do Norte e dos Municípios do Natal e de Tibau do Sul, visto que o segmento desponta como segunda atividade econômica mais importante do estado enquanto geradora de renda e primeira em geração de empregos, de acordo com informações da própria Setur/RN, publicadas na mídia, conforme verificado no endereço http://www.webcitation.org/5zB1pST0I, acessado em 29/8/2014.*

109. *Há que se destacar, especificamente quanto à Setur/RN e à Seturde/Natal, a inexistência de objetivos, indicadores e metas estabelecidos em parceria; bem como de controle formal na avaliação, direcionamento e monitoramento de ações de políticas transversais e descentralizadas. Esta evidência repete, em parte, problema abordado no achado 3.1, reforçando a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

tese de que problemas envolvendo o mecanismo da "Estratégia" derivam daquele primeiro mecanismo.

110. *A última evidência, afeta apenas à Sectur/Tibau do Sul, revela o concerto incipiente para a perseguição de objetivos, indicadores e metas estabelecidas em parceria com outros entes públicos.*

111. *Em termos de causas, destaca-se a ausência da percepção de que uma das principais funções de uma secretaria de turismo é a articulação para o trato dos diversos interesses da área do turismo que dependem da atuação de outras instâncias governamentais.*

112. *Uma segunda causa, afeta à Setur/RN e à Seturde/Natal apenas, é a percepção de que os relacionamentos das secretarias com o público externo, inclusive outros órgãos governamentais, são reativos, conforme a demanda, tal como já indicado como causa para ao achado 4.1 (parágrafo 94), o que se explica, em parte, pelo fato de estas secretarias não disporem do empoderamento adequado, terminando por atuar como demandante de ações das demais secretarias.*

113. *A quarta causa é a da baixa importância dada a tratamentos formais concernentes a objetivos, indicadores e metas, bem como a avaliação, direcionamento e monitoramento de ações da secretaria. A necessidade de formalização de procedimentos diversos ventilada no presente trabalho – processo que deve seguir um rito mínimo de discussão, estudo, elaboração da norma, positivação, validação e vigência – é a forma encontrada para melhor aprimorar os mecanismos e instrumentos de governança sem que se percam no tempo e nos mandatos dos agentes políticos. É uma opção para garantir a permanência das boas práticas de governança e introduzi-las nas secretarias de turismo.*

114. *Uma quinta causa são as poucas ações planejadas em parceria com o MTur. É pouco efetiva a gestão de uma secretaria de turismo que não se aproxime e se alinhe com as políticas nacionais apresentadas pelo governo federal, principalmente se levada em conta a situação fiscal dos entes subnacionais. Sem avaliar e alinhavar, no que for possível, os objetivos, indicadores e metas locais às políticas públicas nacionais de turismo, o ente se enfraquece e perde competitividade enquanto destino pouco receptor de recursos públicos federais.*

115. *Uma sexta causa diz respeito ao conhecimento introdutório e incipiente acerca da Política Nacional de Turismo, seus programas e ações e das regras e mecanismos da União e do Ministério do Turismo para o estabelecimento de parcerias. Este achado resvala em outros achados da auditoria que apontaram a falta de especialistas no quadro de servidores, o que explica, em parte, o desconhecimento do que está ocorrendo em termos de turismo a nível federal.*

116. *Por fim, destaque-se a localização física (sede) da Setur/RN e Seturde/Natal, relativamente distante do centro de poder ou em localização pouco acessível ao trade e visitantes nacionais e estrangeiros. A distância aqui criticada não é em termos absolutos; de fato, de 5 a 15 minutos, de carro, pode-se chegar das secretarias até as sedes do ente federado; mas no dia-a-dia em que os trabalhos devem caminhar em passos mais céleres, isto se torna um complicador a mais para a articulação otimizada e a tomada de decisão ágil.*

117. *Em face destas causas, os efeitos identificados foram: (a) a atuação reativa ante a propostas e direcionamentos da União; (b) a construção de soluções para o setor do turismo, em termos de estratégia, de concepção, e de planejamento, sem a participação dos interessados; e (c) no caso da Setur/RN e Seturde/Natal, apenas, a baixa articulação junto a entidades governamentais, organizações do setor privado e do terceiro setor.*

118. *Reflexo das causas atreladas ao nível de empowerment das secretarias de turismo, exsurge ainda como efeito (d) o baixo respaldo setorial para a execução das ações estratégicas em turismo sob responsabilidade das secretarias. Esse problema também perpassa a questão da relevância do turismo pelo comando municipal ou estadual, pois as demais*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

secretarias só estarão efetivamente engajadas nas ações da secretaria de turismo se a essencialidade do turismo para o ente federativo for alçada ao nível mais elevado de planejamento estratégico, em termos de prioridade e relevância.

119. *Ainda quanto aos efeitos apresentados, resta um último, que é o do (e) risco de estagnação no nível de desenvolvimento turístico, epítome ou reflexo de todos os demais. Vale esclarecer que, no momento, levando-se em conta que o turismo no RN ainda se posiciona de modo razoavelmente confortável em termos de destino procurado, o risco é de estagnação; mas permanecendo as situações encontradas, sem o aprimoramento das máquinas estatal e municipal ante a não adoção de providências para levá-las ao nível de governança desejável, o risco crítico certamente será o de sujeitar o turismo no RN a uma redução no nível de desenvolvimento turístico, com o decréscimo progressivo nos indicadores de competitividade.*

120. *Esta compreensão de efeito possível encontra respaldo nos estudos de turismo, visto que, de acordo com o modelo de ciclo de vida da destinação turística proposto por Butler, a estagnação precede o declínio ou o rejuvenescimento do destino turístico (Butler, 1980, apud Beni: 2006).*

121. *Conclui-se, assim, que permanece a necessidade de se vencer o desafio de promover e divulgar a relevância estratégica do turismo entre as políticas públicas do ente federativo, internamente junto às demais setoriais de governo, como também perante o trade turístico, mormente a iniciativa privada. O principal destaque negativo do achado restou como sendo a não adoção da prática de se estabelecer mecanismos de atuação conjunta visando a se formular políticas transversais e descentralizadas. Além disso, sendo as secretarias de turismo, por natureza, instituições articuladoras, elas deveriam dispor de empowerment para atuar junto às demais setoriais.*

122. *Desta feita, observada a forma apresentada no parágrafo 230 para as propostas de encaminhamento para os entes estadual e municipais, seguem-se as seguintes recomendações:*

122.1. *ao Governo do Estado do RN, ao Município do Natal/RN e ao Município de Tibau do Sul/RN para que, ante a compreensão da importância do turismo para o desenvolvimento socioeconômico regional:*

122.1.1. *estabeleçam mecanismos que permitam a consideração das demandas do setor do turismo no planejamento das ações de todas as demais setoriais que integram o ente;*

122.1.2. *promovam ações de fortalecimento necessárias e suficientes, junto às demais setoriais, para que as demandas das secretarias do turismo sejam atendidas;*

122.2. *à Setur/RN, Seturde/Natal para que, em conjunto com as recomendações propostas no item 165.1 deste relatório e à Sectur/Tibau do Sul, observado o proposto no item 165.2:*

122.2.1. *estabeleçam indicadores e metas conjuntas com as organizações envolvidas com políticas de turismo, sejam elas parceiras, atores governamentais ou do trade, preferencialmente por meio dos conselhos de turismo, incluindo, entre outras ações:*

122.2.1.1. *a instituição de mecanismos de atuação conjunta com vistas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas;*

122.2.1.2. *a realização periódica de eventos de integração (audiência pública, seminário, fórum ou similares), de modo a sensibilizar os demais gestores e setoriais da importância do turismo, buscando também maior aproximação das organizações envolvidas;*

122.2.1.3. *a busca de parcerias junto à IES para a criação de observatório de turismo, como instância externa de apoio à governança, que contribua para o estabelecimento de um modelo endógeno de desenvolvimento de turismo.*

122.3. *ao Ministério do Turismo, para que, em harmonia com os objetivos do PRT:*

122.3.1. *dirija seus esforços de cooperação federativa junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e aos municípios do Natal e de Tibau do Sul, para o fortalecimento das capacidades de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

articulação e de atuação integrada em turismo destes entes federados, nos níveis municipal, regional e estadual, conforme preceito da Política Nacional de Turismo;

122.3.2. *empreenda estudos no sentido de estabelecer critérios para a permanência de uma localidade no rol dos 65 destinos indutores do turismo que leve em conta, na metodologia do "Índice de Competitividade do Turismo Nacional", o peso de itens de governança atinentes a liderança, estratégia e controle – seja incorporando-os nas dimensões existentes, seja pela inserção de novas dimensões –, uma vez que a estes destinos é dado tratamento diferenciado, com políticas prioritárias de transferência de conhecimentos e repasse de recursos, e que a indução de mecanismos motivadores de competição pode refletir positivamente no desempenho dos destinos.*

123. *Os benefícios esperados são o de um maior alinhamento transorganizacional entre as secretarias de turismo e as organizações envolvidas com políticas de turismo, promovendo-se a relevância estratégica do turismo de modo mais habitual. São também benefícios esperados a aproximação maior com as organizações envolvidas com a formulação dessas políticas públicas, bem como a melhoria no desempenho das secretarias ante o empoderamento desta, e o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas definidos com maior harmonia e participação.*

4.3. Ausência de mecanismos de continuidade administrativa

124. *Um dos achados importantes da presente auditoria diz respeito à ausência de mecanismos que permitam conceber uma mínima continuidade da gestão das secretarias. As narrativas que serão apresentadas corroboraram quadros de alta volatilidade na ocupação de funções estratégicas das secretarias, com troca de comando do titular das pastas e, consequentemente, a substituição de grande parte do staff imediato que a ele se atrela.*

125. *O critério utilizado neste achado foi o "Referencial Básico de governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" (TCU, 2ª edição, 2014, Mecanismo "Estratégia", Componente E2: "Estratégia Organizacional").*

126. *A análise das evidências mostrou que, na questão da continuidade administrativa, não há a definição de mecanismos para a preservação de conhecimento técnico em turismo. Essa perda se deve principalmente à inexistência de um quadro efetivo de especialistas, com a ressalva de que, no caso da Setur/RN e Seturde/Natal, existe, ainda, o exercício de funções e competências estratégicas por profissionais temporários (estagiários e terceirizados, por exemplo).*

127. *Na Seturde/Natal, por exemplo, há 21 servidores efetivos lotados (quatro estão cedidos a outros órgãos e menos da metade são de nível superior), 25 estagiários e vinte comissionados. Portanto, pouco menos de um terço dos servidores pertence ao quadro efetivo lotado na Seturde, que tem quase todas as funções de direção, chefia e assessoramento confiadas aos comissionados, revelando desequilíbrio e suscetibilidade política na indicação para postos chaves (peças 44, 45 e 46).*

128. *Outra evidência é a da inexistência de normativos que disciplinem, orientem e conduzam a troca de comando das secretarias de turismo, entre períodos de mandato e intra-mandato, de modo a permitir a possibilidade de continuidade administrativa na condução da política e dos programas e ações em turismo.*

129. *Além desta, foi evidenciada a ausência de rotina de realização de concurso público, tendo em mente que a estabilidade dos quadros funcionais, ainda que parcialmente, permite maior segurança na manutenção de projetos e ações em andamento, como também possibilita a guarda e preservação de informações de modo mais consentâneo com o interesse público.*

130. *Diversas são as causas que consubstanciam o presente achado. A interrupção do mandato do titular, bem como a alta rotatividade de seu staff imediato quando há troca de comando da pasta, é causa que alcança a Setur/RN e Seturde/Natal. Este fenômeno de descontinuidade administrativa é relativamente explicado pelas vulnerabilidades que as interferências político-partidárias imprimem nas trocas de comando das pastas destes entes. Tal*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

causa se relaciona a outras três: (a) a influência partidária desconcatenada de preocupação com a boa condução da gestão, com a indicação de pessoal que não atende aos critérios de experiência e qualificação técnica para o exercício de funções estratégicas nas secretarias; (b) o pouco interesse na continuidade de projetos iniciados em gestões anteriores; e (c) a ausência de mecanismos que dificultem a interrupção injustificada desses projetos. É bom lembrar que arranjos políticos duram, em média, quatro anos (período do mandato), o que, segundo os especialistas, é pouco tempo em termos de planejamento para um segmento competitivo como o turismo, sendo recomendável que se estabelecesse um pacto para o planejamento do setor com horizontes de dez ou vinte anos, ultrapassando as gestões políticas confinadas em mandatos eletivos quadrienais.

131. *Já a causa atinente à solução de concurso público não adotada e não realização de treinamentos constantes para capacitação de pessoal alcança todas as secretarias de turismo auditadas. A falta de concursos regulares prejudica a continuidade administrativa, pois compromete a devida "oxigenação" dos quadros, o que permitiria que conhecimentos fossem transmitidos entre gerações de servidores. Já a questão dos treinamentos compromete o desenvolvimento de habilidades e competências dos servidores, impactando nos resultados das secretarias. Estas causas acabam levando a outra: a predominância de quadros temporários (cargos em comissão, terceirizados e estagiários), retroalimentada pela não realização de concursos públicos com regularidade.*

132. *Ainda no terreno das causas, encontra-se o baixo aproveitamento de mão-de-obra qualificada advinda principalmente do meio acadêmico (graduados em turismo e áreas correlatas), comprometendo a composição dos quadros das secretarias, não obstante a existência de instituições de ensino superior públicas e privadas no Rio Grande do Norte (UFRN, Uern, UnP, entre outras) que possuem bacharelado em turismo, com destaque, inclusive, para a primeira, que inaugura no presente exercício o primeiro curso de doutorado em turismo nessa esfera.*

133. *Como causa afeta à Setur/RN e Seturde/Natal, registram-se deficiências na gestão documental das secretarias no que concerne à guarda e à preservação de documentos atinentes a projetos e programas voltados ao planejamento e à gestão estratégicos.*

134. *Destaque-se, ainda, causa especificamente relacionada à Sectur/Tibau do Sul, que é a previsão legal de a secretaria dispor apenas de cargos comissionados (Lei Municipal 465, de 2/4/2013), o que denota risco à continuidade administrativa e põe em xeque o grau de importância e relevância do turismo para aquela municipalidade.*

135. *Os efeitos observados em todas as secretarias foram: (a) a permanência de quadro de pessoal deficitário (quantitativa e qualitativamente), mormente quanto a especialistas e pessoal técnico qualificado no ramo de turismo, comprometendo a continuidade administrativa; (b) a formação de aglomerado humano-laboral misto e pouco qualificado; (c) prejuízos às ações de planejamento e à capacitação técnica; perda de oportunidades de capacitação, inclusive junto a organismos internacionais, uma vez que estes, normalmente, estabelecem o vínculo efetivo do servidor como requisito para ações de capacitação; e (d) não preservação do conhecimento técnico desejável à continuidade da gestão da estratégia.*

136. *Quanto aos efeitos específicos ligados com mais propriedade à Setur/RN e Seturde/Natal, registra-se a resistência à continuidade de programas, ações e políticas em andamento em face da autoria.*

137. *A auditoria identificou a predominância da descontinuidade administrativa nas secretarias. Constatou-se a inexistência de mecanismos que assegurem a troca de comando entre períodos de mandato e intra-mandato, sem que haja comprometimento de ações, programas, projetos e políticas de turismo em andamento. Do mesmo modo, não se identificaram normativos que mitiguem os riscos inerentes à descontinuidade, sem justificativa técnica, dessas atividades. A falta de quadro permanente de especialistas em turismo e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

áreas correlatas e a não realização de concursos públicos regulares são práticas que corroboram a necessidade da adoção de medidas prementes para atacar as causas levantadas no presente achado, o que requer propostas concretas para sua coibição.

138. *Dessa forma, recomenda-se:*

138.1. *à Setur/RN, Seturde/Natal e Sectur/Tibau do Sul que:*

138.1.1. *empreendam estudo que identifique a necessidade de quadro de especialistas nas secretarias, de modo a subsidiar atuação devida por parte do Poder Executivo correspondente;*

138.1.2. *definam mecanismos formais para a preservação de conhecimento técnico em turismo, como por exemplo, a realização de reuniões técnicas regulares com vistas à disseminação de conhecimentos da área, e a adoção de gestão documental que preveja tabela de temporalidade e guarda de documentos da Secretaria;*

138.2. *ao Governo do RN, ao Município de Natal e ao Município de Tibau do Sul que:*

138.2.1. *constituam corpo permanente de servidores por meio de concurso público para dispor as secretarias de turismo de quadro próprio de pessoal, com previsão de cargos de especialistas em turismo;*

138.2.2. *normatizem, em articulação com a respectiva Casa Legislativa, se necessário, regras de transição de gestões que disciplinem, orientem e conduzam a troca de comando transparente das secretarias de turismo, viabilizando a continuidade administrativa e um mínimo padrão de condução da política e dos programas e ações em turismo por meio da obrigatoriedade de:*

138.2.2.1. *apresentação de relatório situacional, incluindo as dimensões finalística e administrativa, pelo gestor que está encerrando a sua atuação; e*

138.2.2.2. *motivação técnica do ato que descontinuar projetos já iniciados, mormente os de execução avançada.*

138.3. *ao Ministério do Turismo que, à luz dos objetivos do PRT, adote a existência de mecanismos que permitam a continuidade administrativa como uma das variáveis a compor a dimensão "Políticas Públicas" do índice de competitividade do turismo, envidando esforços junto ao Governo do RN e aos Municípios do Natal e de Tibau do Sul, na forma de apoio técnico, para concepção e adoção desses mecanismos no âmbito de suas respectivas secretarias de turismo.*

139. *Entre os benefícios esperados estão a) a melhoria na continuidade administrativa das gestões à frente das secretarias, sem a interrupção desnecessária de ações, programas, projetos e políticas públicas que atendam ao interesse público; b) a oxigenação dos quadros de servidores por meio da realização de concurso público regular; c) a preservação da memória, da informação e de documentos relevantes que sirvam de subsídio para todas as gestões, independentemente de variáveis político-partidárias; d) os reflexos positivos nos resultados e desempenho das secretarias, com a mitigação de retrabalhos; e e) a otimização de esforços entre gestões, independentemente de vínculo autoral.*

4.4. Deficiências na capacitação de pessoal interno e profissionais do trade turístico

140. *Este achado aponta deficiências quanto a treinamento e capacitação dos agentes institucionais de turismo das secretarias auditadas, bem como, no caso da Setur/RN e Seturde/Natal, a falta de estímulo à qualificação dos profissionais do trade turístico. Denota importante quesito, que é o do desenvolvimento de competências e habilidades do pessoal interno e externo ligado ao turismo, o que desemboca no comprometimento da qualidade na prestação dos serviços, públicos e privados.*

141. *Além do "Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades" (TCU, 2ª edição, 2014, Mecanismo "Estratégia", Componente E2: "Estratégia Organizacional"), foram utilizados como critérios o eixo de atuação "qualificação profissional, dos serviços e da produção associada" do PRT, Portaria MTur 105/2013, art. 4º, incisos III (peça 17).*

142. *Entre as evidências do achado, foi catalogada a inexistência de estudos de demanda e ações de capacitação do corpo técnico das secretarias. Este é um problema que traz comprometimento aos resultados das secretarias de turismo, pois engessa as*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

possibilidades de manter os quadros de pessoal atualizados tecnicamente, impactando, ao fim, o grau de competitividade dos destinos.

143. *Ainda entre as evidências, registra-se a inexistência de incentivos ao autodesenvolvimento e capacitação do quadro de pessoal das secretarias, o que gera desestímulo dos servidores em aprimorarem seus conhecimentos e desmotivação para empreender o desafio de realizar cursos técnicos e de pós-graduação, entre outros. Além desta, outra evidência, relacionada à Setur/RN e Seturde/Natal, atrela-se à falta dos mesmos incentivos aos profissionais do trade turístico, o que gera uma prestação de serviços turísticos de baixa qualidade.*

144. *Uma última evidência, atrelada à Setur/RN e Seturde/Natal, é a da delegação informal de funções e competências estratégicas dessas secretarias a estagiários e terceirizados, como destacado no achado 4.3 (parágrafos 126 e 127).*

145. *Entre as causas, a interrupção do mandato do titular e a alta rotatividade do staff e comando da Setur/RN e da Seturde/Natal. Além de atuar para a descontinuidade administrativa, como descrito no achado 4.3 (parágrafo 130), esta causa também afeta a oportunidade de treinamento e capacitação de pessoal, uma vez que a gestão focada apenas no tempo dos mandatos desestimula o gestor a destinar parcela do tempo de trabalho dos servidores para este mister.*

146. *Outra causa é o não aproveitamento de mão-de-obra qualificada advinda das instituições de ensino superior, como também relatado no achado 4.3, que tratou das fragilidades na continuidade administrativa (parágrafo 132).*

147. *Também situa-se entre as causas a não percepção de que a capacitação técnica e profissional regular é necessária para que as secretarias disponham de profissionais qualificados. Este quadro é exacerbado por não deter as secretarias de previsão de cargos de especialistas em turismo, que exijam nível superior na área, dificultando que os profissionais nela lotados exerçam suas atividades com melhor desempenho e que as secretarias melhorem a qualidade dos serviços ofertados ao trade, permitindo-lhes alcançar seus objetivos estratégicos.*

148. *Por fim, apresenta-se como causa a limitação orçamentária para investir na capacitação do corpo técnico das secretarias e, no caso da Setur/RN e Seturde/Natal, também dos profissionais do trade turístico. O baixo orçamento municipal ou estadual para a pasta de turismo é problema que aflige todas as secretarias, reduzindo sua autonomia para a solução de problemas pontuais que poderiam ser solvidos por ação programada ou emergencial. Ademais, verbas para a capacitação externa de pessoal também não estão previstas, evidenciando as dificuldades por que passam as secretarias em termos de treinamento de pessoal.*

149. *Entre os efeitos, registra-se a formação de aglomerado humano-laboral misto e pouco qualificado, evidenciando a ausência de equipe especializada em turismo e favorecendo a baixa performance profissional das secretarias.*

150. *Ainda entre os efeitos, tem-se o comprometimento do desempenho na realização das atividades e condução dos processos de trabalho das secretarias, dada a falta de profissionais do turismo e de outras áreas correlatas (estatística, história, economia entre outras) que contribuam para a consecução dos objetivos da pasta. Há necessidade essencial de se obterem, por exemplo, dados estatísticos quantitativos: como o turismo contribui na economia do estado? Quanto poderia contribuir? Quais as principais demandas do setor? Como se vê, outros profissionais, que não apenas turismólogos, também podem compor os quadros das secretarias, podendo atuar em prol do desenvolvimento do segmento turístico.*

151. *Efeito correlato se verifica no baixo nível de execução de recursos enviados pelo MTur às secretarias de turismo auditadas. Esta constatação restou evidenciada em trabalho pretérito de levantamento no turismo feito em 2012 pela própria Secex/RN (TC 041.899/2012-1), quando se demonstrou que, apesar da liberação de recursos por parte do MTur*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

para a realização de ações emergenciais na Praia de Ponta Negra, a Prefeitura do Natal não conseguiu executar as ações corretivas para mitigação dos riscos civis da orla daquela praia.

152. *Também a prestação de serviços em turismo com comprometimento do nível técnico e da qualificação é efeito que corrobora as deficiências de treinamento, com baixo nível na prestação de serviços ao turista.*

153. *Por fim, registra-se como efeito a desmotivação do quadro de pessoal das secretarias, consequência da falta de capacitação e treinamento que engessa os servidores em seus conhecimentos, já comprometidos por não serem, em geral, especialistas na área.*

154. *Dessarte, é conclusivo que as deficiências de treinamento dos agentes institucionais de turismo e dos profissionais do trade operam negativamente no desempenho das secretarias, seja pela desmotivação que geram no quadro de pessoal, seja pela prestação de serviços de turismo com baixo nível de qualidade. O combate às causas desse problema passa por propostas que insiram os servidores das secretarias e profissionais de turismo em treinamento e capacitação condizentes com as necessidades e os objetivos do setor. Assim, atento à forma concebida no parágrafo 230 para as propostas dirigidas aos entes subnacionais, seguem as recomendações a seguir:*

154.1. *à Setur/RN, Seturde/Natal e Sectur/Tibau do Sul que:*

154.1.1. *empreendam estudo que levante a necessidade de quadro de especialistas nas secretarias, de modo a subsidiar atuação devida por parte do Executivo;*

154.1.2. *definam mecanismos formais para a preservação de conhecimento técnico em turismo, como por exemplo, a realização de reuniões técnicas regulares com vistas à disseminação de conhecimentos da área, e a adoção de gestão documental que preveja tabela de temporalidade e guarda de documentos da Secretaria;*

154.2. *ao Governo do RN, ao Município de Natal e ao Município de Tibau do Sul que:*

154.2.1. *constituam corpo permanente de servidores por meio de concurso público para dispor as secretarias de turismo de quadro próprio de pessoal, com previsão de cargos de especialistas em turismo;*

154.2.2. *normatizem, em articulação com a respectiva Casa Legislativa, se necessário, regras de transição de gestões que disciplinem, orientem e conduzam a troca de comando transparente das secretarias de turismo, viabilizando a continuidade administrativa e um mínimo padrão de condução da política e dos programas e ações em turismo por meio da obrigatoriedade de:*

154.2.2.1. *apresentação de relatório situacional, incluindo as dimensões finalística e administrativa, pelo gestor que está encerrando a sua atuação; e*

154.2.2.2. *motivação técnica do ato que descontinuar projetos já iniciados, mormente os de execução avançada.*

154.3. *ao Ministério do Turismo para que, à luz dos objetivos do PRT, adote mecanismos que permitam a continuidade administrativa como uma das variáveis a compor a dimensão "Políticas Públicas" do índice de competitividade do turismo, envidando esforços junto ao Governo do RN e aos Municípios do Natal e de Tibau do Sul, na forma de apoio técnico, para a concepção e adoção desses mecanismos no âmbito das respectivas secretarias de turismo.*

155. *Entre os benefícios esperados, está o de um melhor conhecimento das necessidades de treinamento de servidores e profissionais do trade mediante estudos de demanda; motivação do quadro de pessoal dos agentes institucionais de turismo e profissionais do trade, com incentivos ao autodesenvolvimento gerando impactos positivos nos resultados das secretarias; proximidade com instituições parceiras públicas e privadas para realização de capacitação e desenvolvimento de habilidades do pessoal envolvido com turismo, entre outros.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

4.5. Fragilidades na gestão e planejamento estratégicos, com comprometimento do monitoramento e da avaliação

156. *A Setur/RN e a Seturde/Natal não dispõem de gestão e planejamento estratégicos sistematizados e implementados para a condução das unidades e para o desenvolvimento da política de turismo, não havendo mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão, bem como diretrizes, objetivos, metas, indicadores e responsabilidades definidos que devam ser objeto dos esforços da administração. A situação se particulariza quanto à Sectur/Tibau do Sul no que se refere à robustez do grau de institucionalização da gestão e planejamento estratégicos, notadamente quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação e a metas e indicadores.*

157. *As conclusões deste achado decorreram das respostas das secretarias ao Questionário de Avaliação da Governança das Secretarias de Turismo e das entrevistas realizadas posteriormente pelos auditores com os titulares das pastas, especificamente quanto às situações descritas nas Práticas "Estabelecer gestão transparente e participativa da estratégia" (E2.1) e "Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da secretaria de turismo" (E2.9), integrantes do Componente E2, "Estratégia Organizacional", do Mecanismo Estratégia.*

158. *Os critérios adotados para este achado foram: (a) o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, (TCU, 2ª edição, Mecanismo "Estratégia"); (b) os eixos de atuação "planejamento e posicionamento de mercado" e "monitoramento" da PRT, art. 4ª, incisos II e VIII (peça 17); (c) a Meta 4 do PNT 2013/2016, que objetiva a elevação do resultado médio de competitividade dos destinos indutores para setenta pontos até 2016 (peça 16, p. 76), consideradas aqui as dimensões "políticas públicas", "cooperação regional" e "monitoramento" que compõem o índice de competitividade (peça 11, p. 65-70); e (d) o referencial teórico afeto ao tema (Beni, 2006).*

159. *Relativamente à Setur/RN e à Seturde/Natal, as evidências se revelaram, assim como indicado no achado 3.3 (parágrafo 68), na forma de um contexto organizacional em que a gestão dessas secretarias é operacionalizada a partir do atendimento sucessivo de demandas urgentes, dificultando, até mesmo, a viabilização de um arranjo mínimo que permita o direcionamento de parte do esforço dessas unidades para o planejamento e para a gestão estratégica do turismo. Dessa maneira, no âmbito dessas unidades, o direcionamento da liderança não tem sido efetuado, não existindo diretrizes, objetivos, metas e indicadores que possam ser perseguidos não somente pela liderança, mas pelas próprias secretarias. Não havendo esta referência inicial para a condução estratégica, os papeis de monitoramento e avaliação restam comprometidos. Dado este contexto, não há como se conceber, como também constatado, a existência de integração de eventual gestão e planejamento estratégico dessas secretarias com os possíveis planejamentos estratégicos do Governo do Rio Grande do Norte e da Prefeitura Municipal de Natal.*

160. *Como causa para a situação encontrada, foram identificadas (a) a influência político-partidária desconcatenada de preocupação com a boa condução da secretaria; (b) as frequentes trocas dos titulares destas secretarias, bem como do staff imediato; (c) as falhas na indicação de pessoal, com pouca participação do titular, para preenchimento de cargos comissionados, sem atenção aos critérios de experiência e de qualificação técnica; (d) a inexistência de quadro efetivo próprio para a área de turismo, sem a adoção de concurso público; e (e) a não realização de treinamentos regulares para capacitação do corpo técnico existente, que não favorece o desenvolvimento de uma curva de aprendizagem organizacional dessas secretarias especificamente no que se refere ao exercício das funções estratégicas de gestão, planejamento, monitorando e avaliação.*

161. *Complementarmente, destaca-se que essa realidade de dificuldade técnica para a condução estratégica encontrada na Setur/RN e na Seturde/Natal é reforçada em função de essas administrações terem optado historicamente pela contratação de planos estratégicos para o setor de turismo, em vez de se disporem a desenvolvê-los, ainda que com o apoio*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

de terceiros para esta elaboração. Neste contexto, é possível considerar que a maior participação das secretarias na concepção e elaboração desses planos contribuiria para um melhor tratamento da "gestão estratégica" dessas unidades, uma vez que estas experiências poderiam funcionar como alavanca para o desenvolvimento de capacidades técnicas e mesmo de postura profissional.

162. *Os efeitos decorrentes são (a) a continuidade da adoção do grau de urgência das demandas como parâmetro para a destinação dos esforços das secretarias, sem possibilidade de se aferir o desempenho deste perfil de atuação ante às reais demandas estratégicas das secretarias e do setor de turismo; (b) a mantença de quadros sem capacidades técnicas suficientemente desenvolvidas para o enfrentamento dos desafios do setor do turismo por meio do planejamento e da gestão estratégicos; (c) a impossibilidade de se atuar estrategicamente nos segmento do turismo, com ações voltadas para direcionamento, avaliação e monitoramento, com risco para a sustentabilidade econômica e social do setor.*

163. *A situação encontrada na Sectur/Tibau do Sul diferiu parcialmente da descrita acima, visto que foi verificada a existência de planejamento para a gestão da secretaria e do próprio setor do turismo, resultando no Plano "Pipa Planejada/Tibau em Ação" (peça 49), discriminador de iniciativas, responsáveis, prazos e fontes de recursos nas áreas de gestão, educação, infraestrutura, meio ambiente e turismo, propriamente, todas voltadas para o desenvolvimento do setor turístico de Tibau do Sul, com o envolvimento das partes interessadas do trade. No entanto, foi identificado que este arranjo não dispõe de lastro normativo, de sistemática suficiente de monitoramento e avaliação, não contando com indicadores.*

164. *A auditoria identificou a capacidade do staff da Sectur/Tibau do Sul como fator limitador para a concepção e adoção de sistemática de monitoramento e avaliação, bem como para a construção de indicadores como causa para a situação encontrada, resultando em comprometimento da efetividade da gestão estratégica. Com relação à falta de lastro normativo, foi verificado que a causa para tal ocorrência seria a própria percepção dos servidores quanto à não necessidade de dispor deste nível de formalização para a sistematização da gestão estratégica da secretaria e do setor. Como efeito, considera-se que esta compreensão mantém frágil a gestão estruturada, representando incremento de risco para a consecução dos objetivos definidos pela própria Sectur/Tibau do Sul e, por conseguinte, para a sustentabilidade do setor em Tibau do Sul e região.*

165. *Ante ao exposto e considerando, ainda o procedimento proposto no parágrafo 230 quanto aos entes estadual e municipais, propõe-se que seja recomendado:*

165.1. *à Setur/RN e à Seturde/Natal que:*

165.1.1. *em conjunto com a recomendação proposta no item 76.1 deste relatório, adotem sistema de gestão estratégico para a unidade, com o mínimo estabelecimento normativo de:*

165.1.1.1. *diretrizes e mecanismos de direcionamento, monitoramento e avaliação da estratégia;*

165.1.1.2. *instrumentos de articulação institucional intra e intergovernamental e com as demais partes interessadas;*

165.1.1.3. *definição de reponsabilidades organizacionais e individuais; e*

165.1.1.4. *sistemática de avaliação do desempenho da liderança.*

165.1.2. *normatizem a participação real de servidores efetivos dos quadros da secretaria em todos os processos de elaboração de planos e demais produtos voltados para o aperfeiçoamento da gestão da secretaria, mesmo quando estes forem objeto de contratação.*

165.2. *à Sectur/Tibau do Sul que aperfeiçoe e normatize as iniciativas do sistema de gestão estratégica em curso, com:*

165.2.1. *a definição de mecanismos de avaliação e monitoramento regulares do planejamento estabelecido e do desempenho dos atores responsáveis;*

165.2.2. *o desenvolvimento de indicadores para os objetivos e metas constantes do "Pipa Planejada/Tibau em Ação" (ou plano que o substitua);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

165.3. *ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, à Prefeitura Municipal do Natal e à Prefeitura Municipal de Tibau do Sul que:*

165.3.1. *identifiquem, em conjunto com suas secretarias de turismo, as prerrogativas e autonomias necessárias para a implementação das propostas descritas nos itens 165.1 (Governo do Estado do Rio Grande do Norte e Prefeitura Municipal do Natal) e 165.2 (Prefeitura Municipal de Tibau do Sul);*

165.3.2. *promovam as ações de fortalecimento necessárias e suficientes para tornar possível o atendimento das propostas descritas nos itens 165.1 (Governo do Estado do Rio Grande do Norte e Prefeitura Municipal do Natal) e 165.2 (Prefeitura Municipal de Tibau do Sul);*

165.3.3. *avaliem a conveniência e oportunidade de atuar regularmente no processo de implementação das propostas descritas no item 165.1 (Governo do Estado do Rio Grande do Norte e Prefeitura Municipal do Natal) e no item 165.2 (Prefeitura Municipal de Tibau do Sul) e de ser ator integrante do conjunto de líderes que deverão direcionar, avaliar e monitorar o sistema de gestão estratégico das secretarias.*

165.4. *ao Ministério do Turismo que, em harmonia com os objetivos e com a sistemática de categorização propostos pelo PRT:*

165.4.1. *dirija seus esforços de cooperação federativa junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, à Prefeitura Municipal do Natal e à Prefeitura Municipal de Tibau do Sul, bem como às suas respectivas secretarias de turismo, para a concepção e elaboração de seus sistemas de gestão estratégica;*

165.4.2. *promova programa de capacitação continuada em políticas públicas de turismo junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, à Prefeitura Municipal do Natal e à Prefeitura Municipal de Tibau do Sul, bem como às suas secretarias de turismo, compreendendo as competências técnicas e profissionais afetas ao setor, para o que se descreve um rol sugestivo de referência a seguir:*

165.4.2.1. *características do sistema e dos subsistemas do turismo;*

165.4.2.2. *modelos de desenvolvimento de turismo;*

165.4.2.3. *Plano Nacional do Turismo e Programa de Regionalização do Turismo;*

165.4.2.4. *formas e regras, gerais e específicas, da área do turismo, para estabelecimento de parcerias com a União;*

165.4.2.5. *mecanismos de governança da política nacional de turismo, em todos os níveis de governo; e*

165.4.2.6. *conhecimentos de administração pública relacionados ao turismo.*

166. *A implementação ou o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão propostos poderá permitir que a liderança das secretarias (a) disponha de maior conhecimento a respeito da realidade dos ambientes interno e também do segmento turístico; (b) tenham condições básicas para a realização de ações de direcionamento, monitoramento e avaliação dos objetivos e metas que vierem a ser definidos; (c) definam diretrizes, objetivos e metas para as secretarias e para o segmento, potencializando a sustentabilidade socioeconômica do segmento. Ademais, a transparência, bem como os mecanismos de prestação de contas e de responsabilização restarão aperfeiçoados, com benefícios para a gestão e para a governança da Setur/RN, da Seturde/Natal e da Sectur/Tibau do Sul.*

4.6. Inexistência de plano estratégico para serviços turísticos básicos e de infraestrutura e de ações para a promoção

167. *Em decorrência inercial do achado anterior, foi verificado que a Setur/RN e a Seturde/Natal não dispõem de plano estratégico voltado para a oferta de serviços turísticos básicos, de infraestrutura e de ações para a promoção do destino, sendo esta última situação também encontrada como realidade na Sectur/Tibau do Sul.*

168. *As conclusões deste achado decorreram das respostas das secretarias ao Questionário de Avaliação da Governança das Secretarias de Turismo e das entrevistas realizadas posteriormente pelos auditores com os titulares das pastas, especificamente quanto às situações descritas nas Práticas E2.2 (estabelecer planejamento estratégico e integrado de desenvolvimento sustentável do*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

turismo), E2.6 (atentar para a viabilização de serviços básicos de infraestrutura turística na sua esfera de atuação e competência), E2.7 (prover informação ao turista) e E2.8 (promover os destinos turísticos), integrantes do Componente E2, "Estratégia Organizacional", do Mecanismo Estratégia.

169. *Os critérios adotados para este achado foram: (a) o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2ª edição, Mecanismo "Estratégia"); (b) os eixos de atuação "planejamento e posicionamento de mercado", "empreendedorismo, promoção e captação de eventos", "infraestrutura turística", "informação ao turista" e "promoção e apoio à comercialização da PRT, art. 4ª, incisos II, IV, V, VI e VII (peça 17); (c) a Meta 4 do PNT 2013/2016, que objetiva a elevação do resultado médio de competitividade dos destinos indutores para setenta pontos até 2016 (peça 16, p. 76), consideradas aqui as dimensões "políticas públicas", "cooperação regional" e "monitoramento" que compõem o índice de competitividade (peça 11, p. 65-70); e (d) o referencial teórico afeto ao tema (Beni, 2006).*

170. *Relativamente à Setur/RN e à Seturde/Natal, sinteticamente pode-se afirmar que foi evidenciada a ausência de plano estratégico para serviços básicos e de infraestrutura em turismo, não havendo ações definidas, diretas ou transversais, por parte dessas secretarias, com vistas à garantia do conjunto de facilidades e benefícios que devem compor a oferta turística, nos termos do contorno dado pelas dimensões que compõem o índice de competitividade turística, elaborado anualmente pela FGV, sob demanda do MTur, como, por exemplo: capacidade para atendimento médico para o turista no destino, serviço de proteção ao turista, estrutura urbana nas áreas turísticas, sistema de transporte no destino, atrativos naturais, atrativos culturais, eventos programados. De igual modo, foi verificado que a Setur/RN e a Seturde/Natal não dispõem de plano que contemple ações voltadas para a promoção de destino.*

171. *Ainda especificamente quanto à Setur/RN, restou evidenciado, tal como no achado 3.3 (parágrafo 70), que, na esfera estadual, as competências e responsabilidades de promoção dos destinos do Rio Grande do Norte são objeto de indefinição, claros e sombras, dada a falta de sintonia organizacional da Setur/RN com a Emprotur, uma vez que a autarquia, não obstante vinculada à secretaria, é conduzida, na prática, de forma independente, sem supervisão da administração direta.*

172. *Como causa para a situação encontrada na Setur/RN e na Seturde/Natal, foi verificada inicialmente a própria ausência de sistema de gestão estratégica, sob o qual deveria ser concebido e executado o eventual plano estratégico, ou seja: se não há sistema de gestão estratégica, a concepção e execução de um plano estratégico fica comprometida. Essa situação conjuntamente pode ser atribuída também ao fato de os gestores privilegiarem a "visão de mercado" para a gestão do setor, considerando que o destino se conduz por si só, dada a sua maturidade, vislumbrando este contexto como suficiente para garantir a sustentabilidade da atividade turística. Desconsideram que o turismo é setor que dispõe de ciclo próprio, podendo chegar à estagnação e ao declínio (Butler, 1980, apud Beni: 2006), além de dinâmico, com poucas barreiras às frequentes chegadas de novos entrantes na disputa por turistas nos níveis regional, nacional e internacional, requerendo, assim, a constante reflexão e ação dos atores públicos, normalmente incumbidos de papeis estratégicos nos concertos de políticas públicas de turismo.*

173. *A não atuação articulada da Setur/RN e da Seturde/Natal, mesmo em suas esferas, junto aos demais órgãos governamentais que prestam serviços básicos e de infraestrutura que interessam à atividade turística, como registrado no achado 4.2 (parágrafos 111 e 112) também se revela como causa para a inexistência de plano estratégico para a oferta de serviços básicos e de infraestrutura para o turismo. De igual modo, isto se explica em parte, também (parágrafo 112), pelo fato de estas secretarias não disporem do empoderamento técnico, político, administrativo, orçamentário e financeiro suficientes para garantir a concepção e execução de toda a gama de ações e serviços que, por si só, não ofertam. Este aspecto merece destaque pelo fato de o turismo precisar se valer de vários serviços que são ofertados regularmente à população residente, nos níveis estadual e municipal, os quais são prestados por muitos atores públicos e privados e não pelas secretarias de turismo. Assim, não havendo articulação suficiente, bem como não dispondo as secretarias do empoderamento*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

necessário, os serviços que tocam a atividade turística terminam nem ao menos considerados enquanto ações que devem ser objeto do esforço das secretarias. Consequentemente, estes serviços não são providos ou o são sem atenção às peculiaridades do segmento turístico.

174. *De forma semelhante ao achado 4.5 (parágrafo 160), também podem ser consideradas como causa para este achado: (a) a influência político-partidária desconcatenada de preocupação com a boa condução da secretaria; (b) as frequentes trocas dos titulares destas secretarias, bem como do staff imediato; (c) as falhas na indicação de pessoal, com pouca participação do titular, para preenchimento de cargos comissionados, sem atenção aos critérios de experiência e de qualificação técnica; e (d) a inexistência de quadro efetivo próprio para a área de turismo, sem a adoção de concurso. Este conjunto de causas não favorece a gestão do conhecimento: o desenvolvimento de uma curva de aprendizagem organizacional e a preservação da memória técnico-administrativa para que um plano estratégico possa ser concebido, amadurecido, forjado, implementado, monitorado e revisado.*

175. *Especificamente em Natal, a realidade de atrativos turísticos com lixo acumulado ao redor, má sinalização, deterioração do patrimônio público, dificuldades de acesso, improvisação e toda sorte de problemas que afetam o bem-estar do turista e diminuem a competitividade do destino também pode ser apresentada como exemplo do planejamento que não tem observado a provisão de serviços básicos e de infraestrutura turística como aspecto central de sua gestão, como demonstram as fotos a seguir, extraídas do citado levantamento (TC 041.899/2012-1, Fiscalis 1202/2012):*

Figura 2 - Natal - Praia de Ponta Negra 2012

176. *Em complemento ao contexto descrito acima, vale uma observação que tipifica este posicionamento de Natal entre as fases de estagnação e declínio descritas no modelo de Butler (Butler, 1980, apud Beni: 2006): o grupo espanhol Serhs, cuja decisão de instalar um hotel no Brasil atrelou-se fortemente à questão da segurança, conforme noticiado (peça 50), fazia propaganda com folder distribuído na Europa, em que destacava Natal como a capital*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

litorânea mais segura do Brasil. Contudo, o grupo teve de abandonar a estratégia dada a escalada da violência em solo potiguar.

177. *As razões apontadas no parágrafo acima geram outras, que também concorrem para a mantença da situação encontrada. Neste contexto, podem ser citados: o pouco interesse na continuidade de projetos anteriores, uma vez que a sucessão de reinícios nas administrações dessas secretarias favorece a preferência por se ter o custo menor, em sentido geral, de se conceber novos planos e iniciativas ante ao superior esforço necessário para que, sem mecanismos de transição, seja possível se inteirar de todo o conjunto de dificuldades, oportunidades, projetos e iniciativas que estava em curso; e a prática sedimentada de contratação de planos estratégicos, sem participação da secretaria nos processos de formulação destes instrumentos de gestão, com os impactos já citados no achado 4.5 (parágrafo 161).*

178. *O resultado deste estado de coisas compromete a competitividade turística do ente federado, com implicações na manutenção e na conservação dos atrativos turísticos, e consequentes alterações nos perfis quantitativo e qualitativo dos turistas que visitam os destinos. De acordo com operadores locais do segmento, o perfil de consumo dos turistas que visitam os destinos do Rio Grande do Norte tem se alterado nos últimos anos, com diminuição dos níveis de consumo per capita, impactando a viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos do setor. Além disso, a permanência da situação encontrada resulta no comprometimento da imagem dos destinos turísticos e gera descrença do trade quanto à atuação das secretarias para a melhoria da competitividade turística, levando-lhe ao desinteresse por realizar investimentos ou inversões em negócios no setor.*

179. *Quanto à situação encontrada em Tibau do Sul, foi constatado que o documento "Pipa Planejada" pode ser considerado como plano estratégico, servindo de referência maior para a atuação finalística da Sectur/Tibau do Sul também para o provimento de serviços básicos e de infraestrutura turística, além de ações de promoção do destino, ainda que com as limitações da sistemática de gestão já descritas no achado 4.5 (parágrafos 163 e 164).*

180. *Especificamente quanto às ações planejadas voltadas à promoção do destino, o que se evidenciou, a partir dos documentos existentes, foi a existência, sim, deste planejamento (peça 50, p. 37). Contudo, as respostas ao questionário e as entrevistas revelaram que estas ações não são executadas conforme definidas, dado o não empoderamento da Sectur/Tibau do Sul, aliado à não priorização das ações voltadas para o fomento do turismo por parte da administração municipal. Em resultado, tem-se que a promoção de Tibau do Sul termina sendo viabilizada de forma insuficiente, se considerado o planejamento existente, além de capitaneada prioritariamente pela iniciativa privada.*

181. *Em tempos de execução de políticas públicas cada vez mais dependentes da mobilização, pactuação e atuação de diversos atores sociais, notadamente no segmento turístico, com um marble cake multissetorial advindo de dimensões sociais, econômicas, ambientais, culturais, dentre outras, é esperável e desejável a participação da iniciativa privada no turismo, mesmo em ações de promoção, destacando-se que, em tradução livre, pode se afirmar que a teoria sobre políticas públicas e relações intergovernamentais compreende marble cake como uma forma mais flexível de distribuir as responsabilidades públicas entre instâncias governamentais de diferentes esferas, considerando, ainda, organizações que não integram a Administração, como atores privados e organizações não-governamentais. Contudo, a expectativa de participação não deve se concretizar sob a fragilização da atuação pública, enquanto ator estratégico, dado que, mesmo nessa área de promoção de destinos, muitas ações (articulação com outros entes governamentais e mobilização regional nas esferas intragovernamental e social, prerrogativas para concessão e obtenção de isenções fiscais, por exemplo) são próprias e tidas por mais legítimas se empreendidas pela Administração Pública.*

182. *Os efeitos decorrentes da situação encontrada se revelam de forma direta no comprometimento da promoção do destino em potenciais polos emissores e nas feiras e eventos do setor. De forma mediata, percebe-se o risco de descrença do trade quanto à priorização municipal para o setor turístico, não obstante a sua importância estratégica para a economia e para a realidade*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

social local. Esse contexto sinaliza para o receio de se realizarem novos investimentos e inversões no setor, o que pode comprometer a saúde econômico-financeira e social do setor no município.

183. *Ante ao exposto e considerando o procedimento proposto no parágrafo 230, propõe-se que seja recomendado:*

183.1. *à Setur/RN e à Seturde/Natal que,*

183.1.1. *em harmonia com a recomendação para os achados 3.3, 4.2 e 4.5 e considerando a necessidade, onde couber, de articulação intra e intergovernamental e também com as partes interessadas da sociedade, estabeleçam ou atualizem os eventuais planos estratégicos já anteriormente produzidos, com a normatização mínima de:*

183.1.1.1. *objetivos próprios da secretaria;*

183.1.1.2. *objetivos integrados às políticas regional e nacional de turismo;*

183.1.1.3. *objetivos para os serviços básicos e de infraestrutura em turismo;*

183.1.1.4. *objetivos voltados para ações de promoção;*

183.1.1.5. *metas, indicadores e prazos para cada um dos objetivos que vierem a ser definidos;*

183.1.1.6. *definição de responsabilidades organizacionais (unidades básicas) e funcionais (agente responsável) pela execução e pelo monitoramento de cada um dos objetivos e metas, inclusive quanto aos que deverão ser atendidos por outras organizações, públicas e privadas; e*

183.1.1.7. *monitoramento e avaliação do desempenho dos atores responsáveis pela gestão do plano estratégico.*

183.1.2. *normatizem a participação real de servidores efetivos dos quadros da secretaria em todos os processos de elaboração de planos e demais produtos voltados para o aperfeiçoamento da gestão da secretaria, mesmo quando estes forem objeto de contratação.*

183.2. *ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e à Prefeitura Municipal do Natal que:*

183.2.1. *identifiquem, em conjunto com suas secretarias de turismo, as prerrogativas e autonomias necessárias para a implementação das propostas descritas no item 183.1;*

183.2.2. *promovam as ações de fortalecimento necessárias e suficientes para tornar possível o atendimento e a implementação das propostas descritas no item 183.1;*

183.2.3. *avaliem a conveniência e oportunidade de atuar regularmente no processo de implementação das propostas descritas no item 183.1.*

183.3. *à Prefeitura Municipal de Tibau do Sul que, à luz da importância do segmento turístico para o desenvolvimento econômico do Município, adote as ações de fortalecimento necessárias e suficientes à promoção concebida pela Sectur para o destino, em articulação com as partes interessadas do segmento turístico do Município;*

183.4. *ao Ministério do Turismo que, em conformidade com a recomendação para o achado 4.5 (parágrafo 165.4) e em harmonia com os objetivos e categorização propostos pelo PRT:*

183.4.1. *dirija seus esforços de cooperação federativa junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e à Prefeitura Municipal do Natal, bem como às suas secretarias de turismo, para que estas passem a dispor de plano estratégico que abranja todo o segmento turístico, com a definição de:*

183.4.1.1. *objetivos próprios da secretaria;*

183.4.1.2. *objetivos integrados às políticas regional e nacional de turismo;*

183.4.1.3. *objetivos para os serviços básicos e de infraestrutura em turismo;*

183.4.1.4. *objetivos voltados para ações de promoção;*

183.4.1.5. *metas, indicadores e prazos para cada um dos objetivos que vierem a ser definidos;*

183.4.1.6. *responsabilidades organizacionais (unidades básicas) e funcionais (agente responsável) pela execução e pelo monitoramento de cada um dos objetivos e metas, inclusive quanto aos que deverão ser atendidos por outras organizações, públicas e privadas; e*

183.4.1.7. *monitoramento e avaliação do desempenho dos atores responsáveis pela gestão do plano estratégico.*

183.4.2. *promova programa de capacitação continuada em políticas públicas de turismo junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, à Prefeitura Municipal do Natal e à Prefeitura*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

Municipal de Tibau do Sul, bem como às suas respectivas secretarias de turismo, compreendendo as competências técnicas e profissionais afetas ao setor, para o que se descreve um rol sugestivo de referência a seguir:

183.4.2.1. *características do sistema e dos subsistemas do turismo;*

183.4.2.2. *modelos de desenvolvimento de turismo;*

183.4.2.3. *Plano Nacional do Turismo e Programa de Regionalização do Turismo;*

183.4.2.4. *formas e regras, gerais e específicas, da área do turismo, para estabelecimento de parcerias com a União;*

183.4.2.5. *mecanismos de governança da política pública de turismo, em todos os níveis de governo; e*

183.4.2.6. *conhecimentos de administração pública relacionados ao turismo.*

184. *O atendimento às recomendações propostas permitirá o fortalecimento institucional da Setur/RN, da Seturde/Natal e da Sectur/Tibau do Sul, permitindo às secretarias o estabelecimento de marcos e de horizontes estratégicos que lhes propiciarão a capacidade de atuarem de forma mais protagonista e efetiva no setor turismo, com expectativa significativa de robustecimento da sustentabilidade turística em Tibau do Sul, Natal e no Rio Grande do Norte como um todo.*

5. ACHADOS RELACIONADOS AO MECANISMO "CONTROLE"

185. *No âmbito da governança no setor público, as práticas do Mecanismo Controle cumprem um importante papel na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da gestão para que as políticas públicas e a prestação dos serviços públicos sejam conduzidas de acordo com o interesse da sociedade. No processo de execução da estratégia, por exemplo, existem riscos que precisam ser identificados, avaliados e tratados, reforçando a importância dos componentes de controle como instâncias internas de apoio à boa governança.*

186. *Conforme estabelecido no "Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" (TCU, 2014), o Mecanismo Controle conta com três componentes: (a) Gestão de Riscos e Controle Interno; (b) Auditoria Interna; e (c) Accountability e Transparência. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é caracterizar o perfil de governança das secretarias de turismo auditadas relativamente ao Mecanismo de Controle, focando nas práticas adotadas em cada um dos seus três componentes.*

187. *Diante da forte inter-relação existente entre os três mecanismos de governança, é compreensível que as fragilidades detectadas em um dos mecanismos comprometam o desenvolvimento dos outros. Esse aspecto ficou claro nas análises do Mecanismo Controle das secretarias de turismo, pois várias de suas práticas se revelaram incongruentes nessa área em face da inexistência ou inadequação de práticas de outros mecanismos. A fragilidade do planejamento institucional nas secretarias auditadas, por exemplo, dificulta a identificação de riscos em torno dos objetivos organizacionais. Fragilidades de seleção, avaliação e capacitação de pessoal coloca em risco a constituição de equipes que reúnam as características adequadas para o desenvolvimento das atividades de auditoria interna. Por último, os problemas detectados no monitoramento e na avaliação das ações das secretarias contribuem para as fragilidades no processo de prestação de contas à sociedade.*

188. *Muitas dessas questões se repetem por toda a Administração Pública brasileira, e, no caso específico do turismo, os problemas relacionados a monitoramento, por exemplo, já vêm sendo apontados como críticos entre os destinos indutores do desenvolvimento turístico regional do país. Nesse sentido, o Mecanismo Controle apresentou fragilidades aplicáveis a todas as secretarias de turismo, em todos os seus componentes.*

189. *Este capítulo está dividido em três tópicos de achados. O primeiro deles trata das práticas adotadas pelas secretarias para gestão de riscos e de controle interno. O segundo tópico contém as constatações relativas ao volume e perfil de atividade da auditoria interna no âmbito dessas secretarias. Por fim, o terceiro tópico aborda as práticas em accountability e transparência. A subdivisão de achados está descrita a seguir:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

a. Ausência de sistema de gestão de riscos e de controles internos;
b. Inexistência de atividades de auditoria interna no âmbito da secretaria;
c. Fragilidades na prestação de contas dos resultados da secretaria.

5.1. Ausência de sistema de gestão de riscos e de controles internos

190. *A Setur/RN, a Seturde/Natal e a Sectur/Tibau do Sul não dispõem de gestão de riscos e de controle interno, bem como de identificação e de instrumentos de tratamento das fraquezas e ameaças que podem impactar negativamente as expectativas de ação pública das secretarias.*

191. *De acordo com as boas práticas de governança, o gestor público deve ter as condições necessárias para definir quanto risco considera aceitável na busca pelo interesse público e ainda deve dispor de controles internos eficazes para a mitigação desses riscos. No entanto, a situação encontrada em todas as secretarias de turismo auditadas revelou a ausência de sistema de gestão de riscos e de controles internos.*

192. *Além do componente "Gestão de Riscos e Controle Interno" do "Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" (TCU, 2ª edição, 2014, Mecanismo "Controles"), foram utilizados como critérios para avaliação deste achado a publicação "Gerenciamento de Riscos Corporativos – ERM" do COSO; a norma ABNT NBR ISO 31000:2009, "Gestão de Riscos – princípios e diretrizes", que estabelece um número de princípios que precisam ser atendidos para tornar a gestão de riscos eficaz; a norma Intosai GOV 9130 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, que trata das diretrizes para o controle interno do setor público; o princípio constitucional da eficiência (CRFB, art. 37, caput), uma vez que o gerenciamento de risco é um instrumento de governança que permite a exploração dos recursos com maior eficiência na busca dos objetivos da organização; e a Resolução 13/2013 do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN), que dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e coordenação de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios do Rio Grande do Norte.*

193. *As evidências que sustentam este achado são oriundas das respostas das secretarias ao "Questionário de Avaliação da Governança das Secretarias de Turismo" (peças 33, 34 e 35) e das entrevistas realizadas posteriormente pelos auditores com os titulares das pastas, especificamente quanto às situações descritas no Mecanismo Controle, Prática C1.1 (estabelecer gestão de riscos e controle interno), que prevê a definição de diretrizes para o sistema de gestão de riscos e controle interno, bem como sua implantação e a definição de responsável pela sua coordenação. Com isso, pretende-se que os riscos críticos da organização sejam identificados e passem a dispor de controles internos adequados para mitigá-los, com a geração de informações que devem apoiar o processo decisório das instâncias internas de governança (conselho de administração ou alta administração).*

194. *Constatou-se, portanto, que a gestão de riscos e controle interno não está implantada na Setur/RN, na Seturde/Natal e na Sectur/Tibau do Sul. Diante desta evidência principal e como consequência dessa situação, também verificou-se que os riscos críticos das secretarias não estão identificados, não existem controles internos implantados para mitigar riscos e a responsabilidade por coordenar a gestão de riscos não está atribuída. Com isso, os titulares das secretarias não possuem os elementos e as condições necessárias para avaliar aqueles riscos-chave que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais.*

195. *Entre as causas para a ocorrência da situação descrita merece destaque a falta de capacitação dos titulares e de seu staff sobre gestão de riscos, gerando a não priorização da implantação da atividade nas secretarias pelo próprio desconhecimento dos benefícios potenciais desse instrumento de governança. Nas entrevistas realizadas, os titulares admitiram desconhecer os objetivos e a forma de implementação do gerenciamento de risco.*

196. *Surge ainda, como causa relevante deste achado, a existência de fragilidades no processo de planejamento institucional das secretarias, como já foi descrito em tópicos anteriores. Tais fragilidades comprometem a fixação de objetivos organizacionais claros e, consequentemente, a identificação de eventos em potencial que poderão afetar o alcance desses objetivos. Por último, a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

inexistência de sistema de controle interno concebido dentro da estrutura organizacional das secretarias ou provido pela administração municipal/estadual correspondente, com definição de papéis, responsabilidades e limites de autoridade para titular e staff na realização do trabalho de controle interno, também contribui para a manutenção da situação encontrada.

197. *A não adoção de sistema de gestão de riscos e de controles internos pelas secretarias gera efeitos negativos sobre o tratamento dado pelos gestores públicos às incertezas inerentes à sua atuação. Com isso, fica impossibilitada a redução dos riscos críticos a níveis aceitáveis para as secretarias, comprometendo o alcance de seus objetivos. Também merece destaque, como efeito negativo, a ampliação do risco de que as operações das secretarias não sejam executadas de maneira ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz, principalmente no que se refere à captação e aplicação dos recursos públicos. Em especial no que tange à ausência de controles internos, também pode ser apontada como consequência indesejada da situação aqui descrita o não cumprimento das obrigações de accountability, especialmente quanto a padrões técnicos aplicáveis às organizações públicas e aos indivíduos que as integram.*

198. *Diante do exposto, com o intuito de adequar a situação encontrada aos critérios estabelecidos, recomenda-se:*

199. *à Setur/RN, à Seturde/Natal e à Sectur/Tibau do Sul que:*

199.1. *promovam ações de capacitação sobre a temática de gestão de riscos e controle interno para titulares e seu staff;*

199.2. *definam papéis, responsabilidades e limites de autoridade para titular e staff na realização do trabalho de controle interno no âmbito das secretarias;*

199.3. *implantem sistema de gestão de riscos, com a instituição dos mecanismos de controle interno necessários;*

200. *ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, à Prefeitura Municipal do Natal e à Prefeitura Municipal de Tibau do Sul que:*

200.1. *assegurem as condições necessárias e suficientes para atendimento das recomendações descritas no item 199 por parte de sua respectiva Secretaria de Turismo;*

200.2. *estabeleçam Unidade Setorial de Controle Interno no âmbito das secretarias de turismo, observando, no que couber, o disposto na Resolução – TCE/RN 13/2013.*

201. *ao Ministério do Turismo que:*

201.1. *avalie a pertinência da inclusão da temática "gestão de riscos e controles internos" em suas ações de capacitação e qualificação dos gestores do setor de turismo, em harmonia com a estratégia de implementação do PRT que trata do processo de capacitação técnico-profissional (Portaria MTur 105/2013, art. 5º, inc. IV);*

201.2. *considere a viabilidade da inserção do componente "mecanismos de gestão de riscos e de controles internos" entre as variáveis das dimensões que integram o índice de competitividade do turismo dos destinos indutores.*

202. *Com a implementação das recomendações propostas, espera-se que as secretarias auditadas constituam capacidade técnica para adoção da gestão de riscos e controle interno, estruturando os mecanismos necessários para enfrentar riscos e fornecer maior nível de segurança para o alcance de seus objetivos institucionais e a agregação de valor para a sociedade.*

5.2. Inexistência de atividades de auditoria interna no âmbito da secretaria

203. *As secretarias de turismo do Governo do Estado do Rio Grande do Norte e dos Municípios do Natal e de Tibau do Sul não são objeto de atuação da auditoria interna destes entes federativos*

204. *É desejável que a Administração Pública estabeleça uma unidade de auditoria interna como parte do seu sistema de controle interno. A auditoria interna deve fornecer aos gestores públicos um exame objetivo e independente dos pontos fortes e fracos do sistema de controle interno, além de recomendações para aperfeiçoamento desse sistema, adicionando valor e melhorando as operações das organizações.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

205. *Para definição de padrão esperado de desempenho das secretarias de turismo no que diz respeito à atividade de auditoria interna, foram selecionados como critérios o componente "Auditoria Interna" do "Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" (TCU, 2014); as normas Intosai GOV 9130 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector e Intosai GOV 9140 – Internal Audit Independence in the Public Sector; as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (IIA); o princípio constitucional da eficiência (CRFB, art. 37, caput); e a Resolução – TCE/RN 13/2013.*

206. *A partir das respostas das secretarias ao "Questionário de Avaliação da Governança das Secretarias de Turismo" (peças 33, 34 e 35) e das entrevistas realizadas com os titulares das pastas, especificamente quanto às situações descritas nas Práticas C2.1 (estabelecer a função de auditoria interna), C2.2 (prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente) e C2.3 (assegurar que a auditoria interna agregue valor à secretaria de turismo), do Mecanismo Controle, foi possível constatar a situação descrita neste achado.*

207. *Nesse contexto, ficou evidenciado que as ações das secretarias não são objeto de auditoria interna (própria ou da estrutura do governo do ente), afetando a possibilidade de mitigação de riscos que podem impactar a efetividade de sua gestão. Também foi constatado que não são desenvolvidas ações pela auditoria interna para agregar valor às secretarias de turismo. Nesse sentido, no painel de referência dos achados, realizado com a presença dos gestores, foram colocadas dificuldades para superar entraves burocráticos agravados pelo funcionamento inadequado das controladorias, que focam em controles formais e, em alguns casos, apresentam diferentes interpretações das normas, dificultando o estabelecimento de padrões de trabalho.*

208. *Em especial para a Seturde/Natal e a Sectur/Tibau do Sul, pode-se apontar como causa para a situação encontrada a ausência de documento formal que regule a atividade de auditoria interna no âmbito do município de Natal e Tibau do Sul. Também foram detectadas causas envolvendo todas as secretarias: as atividades desenvolvidas pela Controladoria do Estado/Município focam o controle burocrático e de legalidade; as secretarias de turismo não são ouvidas no processo de planejamento das atividades da Controladoria do Estado/Município; e a Controladoria do Estado/Município não apresenta relatórios ao titular e staff das secretarias.*

209. *Com isso, a inexistência de atividades de auditoria interna no âmbito das secretarias de turismo tem efeitos negativos diretos sobre possíveis ações que poderiam elevar o nível de maturidade dessas instituições e culminar em melhores resultados para a sociedade. Dessa forma, a manutenção da situação encontrada compromete a melhoria contínua das operações das secretarias e também enfraquece o monitoramento e a avaliação dos controles internos como auxílio à gestão.*

210. *A partir do que foi exposto e considerando a potencialidade da atividade de auditoria interna como agregadora de valor para as instituições e suas partes interessadas, recomenda-se, em linha com o modo proposto no parágrafo 230 para os entes subnacionais:*

210.1. *à Setur/RN, à Seturde/Natal e à Sectur/Tibau do Sul que, em integração com as recomendações para o tratamento do achado 5.1 (parágrafo 199), solicitem a participação do setor de auditoria interna respectivo para definir a forma e os meios como este poderá acompanhar a atuação da secretaria e de sua gestão de riscos e de controles internos, de modo a lhes agregar valor;*

210.2. *ao Município do Natal/RN e ao Município de Tibau do Sul/RN que:*

210.2.1. *normatizem a atividade de auditoria interna no âmbito municipal, observando, no que couber, o disposto na Resolução – TCE/RN 13/2013;*

210.3. *ao Governo do Estado do RN, ao Município do Natal/RN e ao Município de Tibau do Sul/RN, que:*

210.3.1. *estruturem as unidades de auditoria interna, com a capacitação técnico-profissional necessária que permita, além do controle de legalidade, a atuação com foco na governança, na gestão e na atividade finalística das respectivas secretarias de turismo;*

210.3.2. *promovam as ações necessárias e suficientes para a viabilização da proposta indicada no item 210.1.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

211. *A adoção das medidas recomendadas deve adicionar valor à atuação das secretarias de turismo por meio da instituição de atividades de auditoria interna que induzam à melhoria da eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança. Além da melhoria contínua do funcionamento da secretaria, espera-se que a implantação das recomendações propostas instrumentalize o gestor na condução de processos mais robustos de tomada de decisão. Por fim, os benefícios aqui descritos culminam em contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais e, consequentemente, do interesse público.*

5.3. Fragilidades na prestação de contas dos resultados da secretaria

212. *As secretarias de turismo não têm a prática de divulgar suas ações e os resultados decorrentes da atuação.*

213. *Entre os princípios da boa governança, podem ser destacadas a transparência e a accountability. A transparência caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, trata-se de requisito-chave para que a sociedade possa exercer o controle democrático sobre a Administração Pública. Nesse sentido, a transparência é dimensão fundamental para a accountability, que prevê "a existência de um aparato institucional que garanta a responsabilização política ininterrupta do poder público diante da sociedade" (Arantes et al, 2010).*

214. *As normas de auditoria da Intosai conceituam accountability como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Nesse contexto, os gestores públicos devem reconhecer a prestação de contas como algo inerente ao papel que ocupam na sociedade. Entretanto, foram detectadas fragilidades importantes no processo de prestação de contas dos resultados das secretarias auditadas.*

215. *O critério central que norteou a construção desse achado foi o componente "Accountability e Transparência" do "Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública" (TCU, 2014). A construção de evidências se deu, portanto, a partir da análise das respostas dos gestores às perguntas que compunham as práticas C3.1 (dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei), C3.2 (prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability), C3.3 (avaliar o grau de satisfação das partes interessadas com a atuação da secretaria de turismo) e C3.4 (garantir que sejam apurados indícios de irregularidades, com responsabilização).*

216. *Essas respostas, em conjunto com as informações obtidas por meio de entrevistas com os titulares das secretarias e do "Questionário de Avaliação da Governança das Secretarias de Turismo" (peças 33, 34 e 35, p. 16), lançaram luz sobre pontos críticos para a efetivação do processo de prestação de contas do desempenho dessas secretarias. Particularmente, no caso da Setur/RN, foi detectada a inexistência de processo de trabalho voltado à prestação de contas e à divulgação dos resultados da secretaria, ante as metas estabelecidas em seu planejamento. Em painel de referência de achados, realizado com os gestores, foi destacado que os próprios servidores das secretarias demonstram incômodo ao participarem de ações de controle, revelando uma cultura organizacional pouco alinhada ao princípio da accountability. Não obstante, foram verificadas ações incipientes para a promoção da prestação de contas por parte da Seturde/Natal e da Sectur/Tibau do Sul, ainda que os relatórios produzidos por essas secretarias e as informações geradas por instâncias externas de governança, relativos à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão, não sejam publicados.*

217. *Como exemplo de iniciativa de prestação de contas das secretarias municipais, pode-se citar o caso da Sectur/Tibau do Sul, que apresentou o documento "Resumo das ações realizadas pela Secretaria de Turismo no primeiro semestre de 2013" (peça 51) na Câmara Municipal de Tibau do Sul. No entanto, o documento, que não foi produzido no âmbito de uma sistemática de prestação de contas, contém apenas tópicos que constituem uma listagem de ações isoladas que foram concluídas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

no período, sem atrelar tais ações ao planejamento institucional. Cabe ressaltar ainda que, por meio de visita aos sites oficiais e redes sociais do Governo do Estado do RN, dos municípios de Natal e Tibau do Sul, e das respectivas secretarias de turismo, não foi identificado um espaço destinado à prestação de contas para a sociedade, principalmente no que se refere a aspectos que ultrapassam o desempenho econômico-financeiro e os informes sobre o desempenho em ações estruturais ou pontuais. Não foram encontrados relatórios e ferramentas que permitam a consulta e a avaliação por parte do cidadão acerca daqueles resultados alcançados pelas secretarias e que são capazes de adicionar valor para a sociedade.

218. *Nesse contexto, além das fragilidades do processo de monitoramento e avaliação das ações das secretarias, já evidenciado anteriormente, pode-se destacar como causa para ocorrência das fragilidades descritas a inexistência de canais de comunicação e de diálogo institucionais destinados à divulgação de relatórios e informações sobre o desempenho das secretarias. Como efeitos negativos, tal situação ameaça o estímulo à participação social no acompanhamento da atuação das secretarias e compromete o processo de accountability (transparência e responsabilização) do titular e staff das secretarias, por suas decisões e pelos resultados de suas ações.*

219. *Com base no que foi exposto acerca do processo de prestação de contas das secretarias de turismo auditadas e, observado a sistemática prescrita no parágrafo 230 quanto aos governos estadual e municipais, recomenda-se:*

219.1. *à Setur/RN, à Seturde/Natal e à Sectur/Tibau do Sul que apresentem seus resultados à sociedade de maneira sistematizada, mediante ampla divulgação em eventos e canais de comunicação, utilizando-se de diferentes mídias (sites, jornais etc.), em homenagem ao princípio de accountability;*

219.2. *ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, ao Município do Natal/RN e ao Município de Tibau do Sul/RN que normatizem sistemática de prestação de contas das secretarias de turismo versando sobre ações e resultados alcançados, incluindo definição de padrões de relatórios e ferramentas com conteúdo que possibilite à sociedade avaliar e responsabilizar os gestores e dirigentes públicos.*

219.3. *ao Ministério do Turismo que, por meio de cooperação federativa junto ao Governo do Rio Grande do Norte, ao Município do Natal e ao Município de Tibau do Sul e as suas secretarias de turismo, incentive a implantação de canais de comunicação e sistemas de informação destinados à divulgação de ações e resultados dos sistemas de governança e de gestão, em homenagem ao princípio de accountability;*

220. *Entre os benefícios esperados com a concretização das recomendações propostas, destaca-se a ampliação da participação social no planejamento e na avaliação da execução das políticas públicas de turismo, bem como uma melhora no perfil das secretarias quanto à receptividade para com mecanismos de avaliação. Com isso, pretende-se instrumentalizar o cidadão para que exerça o controle democrático sobre a Administração Pública, em especial, no que se refere às ações de turismo.*

6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

221. *As Secretarias de Turismo receberam a versão preliminar deste Relatório, a fim de que pudessem se manifestar com relação ao seu conteúdo, qual seja: os dados registrados, as análises contidas e os encaminhamentos propostos.*

222. *A Sectur/Tibau do Sul registrou considerações pontuais (peça 59), destacando posicionamento diverso quanto à classificação do município na dimensão "capacidade empresarial" no índice de competitividade em turismo de 2013 (parágrafo 20). Como se trata de informação não produzida pela auditoria, mas pela FGV, sob demanda do MTur, a equipe optou por manter o dado.*

223. *A Seturde/Natal não registrou comentários a respeito dos dados, análises e encaminhamentos contidos no relatório preliminar, destacando somente a relevância do trabalho para o aperfeiçoamento da atuação da secretaria (peça 58).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

224. *Já a Setur/RN destacou sua concordância quanto à importância de se aperfeiçoar o empoderamento da secretaria e com relação à proposta de alteração estatutária do conselho de turismo relacionado (peça 60). Além disso, informou que a secretaria, atualmente, já apresenta seus resultados nas reuniões do conselho, as quais são divulgadas na mídia local e abertas ao público, o que é objeto de proposta desta auditoria (parágrafo 219.1). Na seara, não obstante o procedimento registrado, o que se verifica é a oportunidade de fortalecimento da prática de accountability, por meio de sua institucionalização. Dessa forma, a equipe optou por manter a recomendação proposta.*

225. *O MTur afirmou que tem se portado de forma a dar atendimento à legislação afeta à política pública de turismo (peça 61). Registrou, ainda, considerações quanto às recomendações que perpassam as relações federativas da União com estados e municípios. Nesse sentido, a auditoria entendeu que o tipo de encaminhamento proposto (recomendação) não se reveste de caráter mandatório, nos termos do Regimento Interno do TCU, art. 250, inc. III, apresentando-se, prioritariamente, como subsídio para o aperfeiçoamento da atuação estatal do MTur, nos seus papeis típicos do ciclo de políticas públicas (concepção, planejamento, monitoramento etc) e também para o ofício de indução para o aperfeiçoamento da atuação de parceiros governamentais subnacionais que também são estratégicos para a consecução dos objetivos da Política Nacional de Turismo.*

226. *Em síntese, tem-se que os comentários dos gestores das secretarias demonstraram, já de antemão, que a atuação do TCU foi útil para a identificação dos aspectos chave que impactam o perfil de governança dos principais entes subnacionais do RN que integram a política nacional de turismo.*

7. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

227. *A auditoria pôde identificar os principais traços da governança organizacional da Setur/RN, da Seturde/Natal e da Sectur/Tibau do Sul, demonstrando que a realidade de governança dessas secretarias é a de baixa institucionalização de mecanismos que concorram para o comprometimento da liderança com a efetividade de ações que devem integrar uma política de turismo, e de pouco suporte para a condução estratégica dessas unidades e das iniciativas que delas dependam, dada a ausência de adequada estrutura organizacional, na forma de recursos, humanos e materiais, e de procedimentos administrativos que possam subsidiar a liderança com dados e informações confiáveis.*

228. *Os efeitos possíveis são a manutenção do status quo de governança identificado, ante à estagnação que o setor do turismo do Rio Grande do Norte tem experimentado nos últimos anos, o que pode, ao fim, resultar na diminuição das operações turísticas com impactos diretos na realidade socioeconômica potiguar.*

229. *Como subsídio para as ações que visam à melhora do desempenho da Política Nacional de Turismo, mormente no Estado do Rio Grande do Norte, a auditoria apresentou propostas, somente na forma de recomendações.*

230. *No que se refere aos aspectos processuais, destaca-se que; (a) dada a parceria institucional do TCU com o TCE/RN, consubstanciada, inclusive, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre estes (peça 52), bem como (b) a natural vivência da Corte local junto aos jurisdicionados subnacionais; a equipe de auditoria propõe o encaminhamento destas recomendações para o Tribunal de Contas Estadual, a fim de que as situações encontradas, bem assim as propostas afetas, sejam objeto de sua análise e apreciação, inclusive no que se refere ao eventual monitoramento.*

231. *Quanto às recomendações destinadas ao Ministério do Turismo, estas foram concebidas com o objetivo de se prestarem como subsídio para o aperfeiçoamento da atuação deste Ministério, enquanto órgão central da Política Nacional de Turismo, considerando este papel dentro de uma política pública intergovernamental, conforme preceituado na Lei 11.771/2008, que conta e depende da atuação de governos estaduais e municipais para ser exitosa. Nesta seara, a auditoria propõe que a Secex/RN, por ocasião da elaboração de seus próximos planos de ações de controle, e em articulação com a Cosocial e com a SecexDesenv, atente para o objeto estratégico de controle ora*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

avaliado, notadamente no que se refere à necessidade de atualização da verificação das situações encontradas.

232. *Por oportuno, destaca-se que, seguindo a teleologia da Portaria Segecex 13/2011, que disciplina a propositura de determinações, a auditoria propõe que as recomendações concebidas para o Ministério do Turismo sejam previamente encaminhadas para a SecexDesenv, por intermédio da Segecex, para sua manifestação, uma vez que o Ministério do Turismo integra sua clientela, realçando-se, entretanto, que tal providência não constará da proposta de encaminhamento, por se tratar de medida interna corporis entre as unidades da Segecex.*

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

233. *Ante ao exposto, com fundamento no Regimento Interno do TCU, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

233.1. *com fundamento no Regimento Interno, art. 250, inciso III e ante ao estabelecido nos objetivos estratégicos do Plano Nacional de Turismo e no Programa de Regionalização do Turismo, recomendar ao Ministério do Turismo que avalie a conveniência e oportunidade de:*

233.1.1. *dirigir seus esforços de cooperação federativa junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e aos Municípios do Natal e de Tibau do Sul, para:*

233.1.1.1. *o fortalecimento das capacidades de articulação e de atuação integrada em turismo destes entes federados, nos níveis municipal, regional e estadual, conforme preceito da Política Nacional de Turismo (itens 107 a 115);*

233.1.1.2. *o apoio à concepção e à elaboração de sistemas de gestão estratégica das secretarias de turismo destes entes (itens 156 a 164);*

233.1.1.3. *o incentivo à implantação de canais de comunicação e sistemas de informação destinados à divulgação de ações e resultados dos sistemas de governança e de gestão, em homenagem ao princípio de accountability (itens 212 a 218);*

233.1.2. *promover programa de capacitação continuada em políticas públicas de turismo junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, ao Municípios do Natal e de Tibau do Sul, bem como às suas secretarias de turismo, compreendendo as competências técnicas e profissionais afetas ao setor, para o que se descreve um rol sugestivo de referência a seguir (itens 156 a 164 e 167 a 182):*

233.1.2.1. *características do sistema e dos subsistemas do turismo;*

233.1.2.2. *modelos de desenvolvimento de turismo;*

233.1.2.3. *Plano Nacional do Turismo (PNT) e Programa de Regionalização do Turismo (PRT);*

233.1.2.4. *formas e regras, gerais e específicas, da área do turismo, para estabelecimento de parcerias com a União;*

233.1.2.5. *mecanismos de governança da política nacional de turismo, em todos os níveis de governo; e*

233.1.2.6. *conhecimentos de administração pública relacionados ao turismo;*

233.1.3. *incluir a temática "gestão de riscos e controles internos" em suas ações de capacitação e qualificação dos gestores do setor de turismo, em harmonia com a estratégia de implementação do PRT que trata do processo de capacitação técnico-profissional – Portaria MTur 105/2013, art. 5º, inc. IV (itens 190 a 197);*

233.1.4. *conduzir suas iniciativas de apoio intergovernamental junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e ao Município do Natal e às suas secretarias de turismo, para que estas disponham de plano estratégico que abranja todo o segmento turístico, com a definição de (itens 167 a 182):*

233.1.4.1. *objetivos próprios da secretaria;*

233.1.4.2. *objetivos integrados às políticas regional e nacional de turismo;*

233.1.4.3. *objetivos para os serviços básicos e de infraestrutura em turismo;*

233.1.4.4. *objetivos voltados para ações de promoção;*

233.1.4.5. *metas, indicadores e prazos para cada um dos objetivos que vierem a ser definidos;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

233.1.4.6. *responsabilidades organizacionais (unidades básicas) e funcionais (agente responsável) pela execução e pelo monitoramento de cada um dos objetivos e metas, inclusive quanto aos que deverão ser atendidos por outras organizações, públicas e privadas; e*

233.1.4.7. *monitoramento e avaliação do desempenho dos atores responsáveis pela gestão do plano estratégico;*

233.1.5. *empreender estudos para estabelecer critérios para a permanência de uma localidade dentre os 65 destinos indutores que leve em conta, na metodologia do "Índice de Competitividade do Turismo Nacional", o peso de itens de governança atinentes à liderança, à estratégia e ao controle, incorporando-os às dimensões existentes ou inserindo-os como novas dimensões (itens 102 a 121);*

233.1.6. *adotar a existência de mecanismos de gestão de riscos e de controles internos, bem como dos que permitam a continuidade administrativa como variáveis a compor a dimensão "Políticas Públicas" do índice de competitividade do turismo, envidando esforços junto ao Governo do RN e aos Municípios do Natal e de Tibau do Sul, na forma de apoio técnico, para a concepção e a adoção desse último no âmbito das secretarias de turismo destes entes (itens 124 a 137 e 140 a 154);*

233.2. *determinar à Secex/RN, em articulação com a Cosocial e com a SecexDesenv, que atente para o objeto estratégico de controle tratado nesta auditoria, quando da elaboração de seus próximos planos de ações de controle externo, notadamente no que se refere à necessidade de atualização da verificação das situações encontradas;*

233.3. *com fundamento no Acordo de Cooperação Técnica do TCU com o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN), encaminhar o presente relatório de auditoria, bem como Acórdão, relatório e voto que o apreciarem, ao TCE/RN, para que avalie a conveniência e a oportunidade de apreciar e deliberar quanto às recomendações a seguir descritas, inclusive no que se refere ao monitoramento (item 230):*

233.3.1. *à Setur/RN, à Seturde/Natal e à Sectur/Tibau do Sul que:*

Relacionadas ao mecanismo "Liderança"

233.3.1.1. *estabeleçam, via normatização, as competências básicas para o desempenho de funções estratégicas na secretaria – titular e staff diretivo (itens 32 a 46);*

233.3.1.2. *realizem levantamento interno e anual das necessidades de capacitação do titular e staff, com registro do histórico acessível em base de dados para futuras gestões, introduzindo no planejamento ações para sua concretização ao longo da gestão (itens 32 a 46);*

Relacionadas ao mecanismo "Estratégia"

233.3.1.3. *empreendam estudo que identifique a necessidade de quadro de especialistas nas secretarias, de modo a subsidiar atuação devida por parte do Poder Executivo correspondente (itens 124 a 137);*

233.3.1.4. *definam mecanismos formais para a preservação de conhecimento técnico em turismo, como por exemplo, a realização de reuniões técnicas regulares com vistas à disseminação de conhecimentos da área, e a adoção de gestão documental que preveja tabela de temporalidade e guarda de documentos da secretaria (itens 124 a 137);*

233.3.1.5. *em conjunto com as recomendações propostas nos item 233.3.2.7 (Setur/RN e Seturde/Natal) deste relatório e no item 233.3.3 (Sectur/Tibau do Sul), estabeleçam indicadores e metas conjuntas com as organizações envolvidas com políticas de turismo, sejam elas parceiras, atores governamentais ou do trade, preferencialmente por meio dos conselhos de turismo, incluindo, entre outras ações (itens 102 a 121):*

233.3.1.5.1. *a instituição de mecanismos de atuação conjunta com vistas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas;*

233.3.1.5.2. *a realização periódica de eventos de integração (audiência pública, seminário, fórum ou similares), de modo a sensibilizar os demais gestores e setoriais da importância do turismo, buscando também maior aproximação das organizações envolvidas; e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

233.3.1.5.3. *a busca de parcerias junto à Instituições de Ensino Superior para a criação de observatório de turismo, como instância externa de apoio à governança, que contribua para o estabelecimento de um modelo endógeno de desenvolvimento de turismo;*

Relacionadas ao mecanismo "Controle"

233.3.1.6. *promovam ações de capacitação sobre a temática de gestão de riscos e controle interno para titulares e seu staff (itens 190 a 197);*

233.3.1.7. *definam papéis, responsabilidades e limites de autoridade para titular e staff na realização do trabalho de controle interno no âmbito das secretarias (itens 190 a 197);*

233.3.1.8. *implantem sistema de gestão de riscos, com a instituição dos mecanismos de controle interno necessários (itens 190 a 197);*

233.3.1.9. *em integração com as recomendações propostas nos itens 233.3.1.6/7/8, solicitem a participação do setor de auditoria interna respectivo para definir a forma e os meios como este poderá acompanhar a atuação da secretaria e de sua gestão de riscos e de controles internos, de modo a lhes agregar valor (itens 203 a 209);*

233.3.1.10. *apresentem seus resultados à sociedade de maneira sistematizada, mediante ampla divulgação em eventos e canais de comunicação, utilizando-se de diferentes mídias (sites, jornais etc.), em homenagem ao princípio de accountability (itens 212 a 218);*

233.3.2. *à Setur/RN e à Seturde/Natal que:*

Relacionadas ao mecanismo "Liderança"

233.3.2.1. *em sintonia com as recomendações propostas nos itens 233.3.2.7 e 233.3.2.9, definam as competências de avaliação, direcionamento e monitoramento para cada cargo do alto escalão (titular e staff), assegurando, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização (itens 59 a 75);*

Relacionadas ao mecanismo "Estratégia"

233.3.2.2. *elaborem catálogo documental de identificação de sua clientela (partes interessadas) que preveja, entre outros pontos (itens 85 a 99):*

233.3.2.2.1. *informações operacionais (contatos, nome da entidade, CNPJ, natureza jurídica, principais responsáveis, endereços, telefones, e-mail, site, etc.); e*

233.3.2.2.2. *dados estratégicos (histórico das principais atividades no segmento, ramo de atuação, papel desempenhado no setor, encontros, reuniões, contatos estabelecidos e principais demandas;*

233.3.2.3. *estabeleçam diretrizes para a abertura de dados e divulgação de informações relacionadas à sua área de atuação de modo a promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização (itens 85 a 99);*

233.3.2.4. *estabeleçam e divulguem canais de comunicação para as diferentes partes interessadas e assegurem sua efetividade ou outros canais de acesso, pautando-se em relação objetiva e profissional com a mídia, as organizações de controle e outras (itens 85 a 99);*

233.3.2.5. *providenciem a definição, a implantação e a divulgação de mecanismos para tratar dados e informações recebidos pelos canais de comunicação, quando do recebimento de demandas, solicitação e encaminhamento de dados e informações para consulta e acompanhamento das partes interessadas, assegurando que decisões, estratégias, políticas, programas, projetos, planos, ações, serviços e produtos atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado (itens 85 a 99);*

233.3.2.6. *elaborem ou, se for o caso, reformem o regimento interno do conselho de turismo respectivo, submetendo-o à aprovação do órgão executivo ou legislativo competente, de modo que seu conteúdo (itens 85 a 99):*

233.3.2.6.1. *assegure caráter deliberativo às decisões do conselho de turismo, especificamente no tocante aos aspectos estratégicos da política de turismo, ressalvando as de interesse exclusivo da secretaria e do ente a que se vincula;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

233.3.2.6.2. *vincule a atuação da secretaria de turismo às decisões adotadas pelo conselho, especificamente no que se refere aos aspectos estratégicos da política de turismo, com fixação de prazo, na forma e com as ressalvas previstas no regimento, visando a lhe garantir a necessária autonomia e efetividade, com previsão de responsabilização, em caso de não cumprimento injustificado;*

233.3.2.6.3. *estabeleça e viabilize mecanismos de monitoramento para uso do conselho de turismo, bem como instrumentos que lhe permitam as eventuais correções que se fizerem necessárias ante a possíveis descumprimentos do que tiver sido previamente deliberado; e*

233.3.2.6.4. *preveja composição que garanta e otimize o binômio quantidade-qualidade, no que diz respeito à efetividade dos atores mais representativos do trade e outros partícipes governamentais;*

233.3.2.7. *em conjunto com a recomendação proposta no item 233.3.2.1 deste relatório, adotem sistema de gestão estratégico para a unidade, com o mínimo estabelecimento normativo de (itens 156 a 164):*

233.3.2.7.1. *diretrizes e mecanismos de direcionamento, monitoramento e avaliação da estratégia;*

233.3.2.7.2. *instrumentos de articulação institucional intra e intergovernamental e com as demais partes interessadas;*

233.3.2.7.3. *definição de reponsabilidades organizacionais e individuais; e*

233.3.2.7.4. *sistemática de avaliação do desempenho da liderança.*

233.3.2.8. *normatizem a participação real de servidores efetivos dos quadros da secretaria em todos os processos de elaboração de planos e demais produtos voltados para o aperfeiçoamento da gestão da secretaria, mesmo quando estes forem objeto de contratação (itens 156 a 164);*

233.3.2.9. *em harmonia com as propostas nos itens 233.3.1.5, 233.3.2.1 e 233.3.2.7 e considerando a necessidade, onde couber, de articulação intra e intergovernamental e também com as partes interessadas da sociedade, estabeleçam ou atualizem os eventuais planos estratégicos já anteriormente produzidos, com a normatização mínima de (itens 167 a 182):*

233.3.2.9.1. *objetivos próprios da secretaria;*

233.3.2.9.2. *objetivos integrados às políticas regional e nacional de turismo;*

233.3.2.9.3. *objetivos para os serviços básicos e de infraestrutura em turismo;*

233.3.2.9.4. *objetivos voltados para ações de promoção;*

233.3.2.9.5. *metas, indicadores e prazos para cada um dos objetivos que vierem a ser definidos;*

233.3.2.9.6. *definição de responsabilidades organizacionais (unidades básicas) e funcionais (agente responsável) pela execução e pelo monitoramento de cada um dos objetivos e metas, inclusive quanto aos que deverão ser atendidos por outras organizações, públicas e privadas; e*

233.3.2.9.7. *monitoramento e avaliação do desempenho dos atores responsáveis pela gestão do plano estratégico;*

233.3.3. *à Sectur/Tibau do Sul que:*

Relacionadas ao mecanismo "Estratégia"

233.3.3.1. *aperfeiçoe e normatize as iniciativas do sistema de gestão estratégica em curso, com (itens 163 e 164):*

233.3.3.1.1. *a definição de mecanismos de avaliação e monitoramento regulares do planejamento estabelecido e do desempenho dos atores responsáveis;*

233.3.3.1.2. *o desenvolvimento de indicadores para os objetivos e metas constantes do "Pipa Planejada/Tibau em Ação" (ou plano que o substitua);*

233.3.4. *à Setur/RN que:*

Relacionadas aos mecanismos "Liderança" e "Estratégia"

233.3.4.1. *realize reuniões com a Emprotur (Empresa Potiguar de Promoção Turística) e expeça atas ou outros normativos firmando entendimento institucional quanto à definição clara de papeis e competências, segregação de funções e estratégias de atuação conjunta (itens 59 a 75);*

233.3.5. *ao Governo do Estado do RN e aos Municípios do Natal e de Tibau do Sul que:*

Relacionadas ao mecanismo "Liderança"

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

233.3.5.1. *abstenham-se de privar os titulares indicados para as secretarias de turismo da escolha pessoal dos membros de sua equipe, reservando-se apenas ao papel de interagirem e colaborarem com sugestões de nome, desvinculando-se das nomeações de caráter meramente político (itens 32 a 44);*

233.3.5.2. *definam critérios de seleção, capacitação e avaliação da liderança e staff das secretaria de turismo, preferencialmente com apoio externo mediante parcerias especializadas no segmento turístico – como Instituições de Ensino Superior (IES) – para o estabelecimento desses critérios, formalizando-os com instrumento normativo de caráter obrigatório que preveja responsabilização em caso de descumprimento (itens 32 a 44);*

233.3.5.3. *implantem, com a devida normatização, sistema de avaliação de desempenho, preferencialmente informatizado, que contenha critérios objetivos, metas pactuadas e acompanhamento regular e periódico de desempenho do titular e staff da secretaria de turismo (itens 32 a 44);*

233.3.5.4. *adotem código de ética e conduta formal, com incidência nas respectivas secretarias de turismo, de modo que estabeleça (itens 48 a 56):*

233.3.5.4.1. *princípios e valores fundamentais, comportamentos esperados (direitos, deveres) e vedações;*

233.3.5.4.2. *procedimentos para o tratamento de conflitos de interesses, responsabilizações e sanções cabíveis (advertência, suspensão e demissão);*

233.3.5.4.3. *mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da secretaria, de colegiado superior ou conselhos;*

233.3.5.4.4. *mecanismos para garantir que a secretaria atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado;*

Relacionadas ao mecanismo "Estratégia"

233.3.5.5. *ante a compreensão da importância do turismo para o desenvolvimento socioeconômico regional (itens 102 a 121):*

233.3.5.5.1. *estabeleçam mecanismos que permitam a consideração das demandas do setor do turismo no planejamento das ações de todas as demais setoriais que integram o ente;*

233.3.5.5.2. *promovam ações de fortalecimento necessárias e suficientes, junto às demais setoriais, para que as demandas das secretarias do turismo sejam atendidas;*

233.3.5.6. *constituam corpo permanente de servidores por meio de concurso público para dispor as secretarias de turismo de quadro próprio de pessoal, com previsão de cargos de especialistas em turismo (itens 124 a 137);*

233.3.5.7. *normatizem, em articulação com a respectiva Casa Legislativa, se necessário, regras de transição de gestões que disciplinem, orientem e conduzam a troca de comando transparente das secretarias de turismo, viabilizando a continuidade administrativa e um mínimo padrão de condução da política e dos programas e ações em turismo por meio da obrigatoriedade de (itens 124 a 137):*

233.3.5.7.1. *apresentação de relatório situacional, incluindo as dimensões finalística e administrativa, pelo gestor que está encerrando a sua atuação; e*

233.3.5.7.2. *motivação técnica do ato que descontinuar projetos já iniciados, mormente os de execução avançada;*

233.3.5.8. *identifiquem, em conjunto com suas secretarias de turismo, as prerrogativas e autonomias necessárias para a implementação das propostas descritas nos itens 233.3.2.7, Governo do Estado do Rio Grande do Norte e Prefeitura Municipal do Natal, e 233.3.3, Prefeitura Municipal de Tibau do Sul (itens 156 a 164);*

233.3.5.9. *promovam as ações de fortalecimento necessárias e suficientes para tornar possível o atendimento das propostas descritas nos itens 233.3.2.7, Governo do Estado do Rio Grande do Norte e Prefeitura Municipal do Natal, e 233.3.3 , Prefeitura Municipal de Tibau do Sul (itens 156 a 164);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

233.3.5.10. *avaliem a conveniência e a oportunidade de atuar regularmente no processo de implementação das propostas descritas no item 233.3.2.7 (Governo do Estado do Rio Grande do Norte e Prefeitura Municipal do Natal) e no item 233.3.3 (Prefeitura Municipal de Tibau do Sul) e de ser ator integrante do conjunto de líderes que deverão direcionar, avaliar e monitorar o sistema de gestão estratégico das secretarias (itens 156 a 164);*
Relacionadas ao mecanismo "Controle"
233.3.5.11. *assegurem as condições necessárias e suficientes para atendimento das recomendações descritas nos itens 233.3.1.6/7/8 por parte de sua respectiva Secretaria de Turismo (itens 190 a 197);*
233.3.5.12. *estabeleçam Unidade Setorial de Controle Interno no âmbito das secretarias de turismo, observando, no que couber, o disposto na Resolução – TCE/RN 13/2013 (itens 190 a 197);*
233.3.5.13. *estruturem as unidades de auditoria interna, com a capacitação técnico-profissional necessária que permita, além do controle de legalidade, a atuação com foco na governança, na gestão e na atividade finalística das respectivas secretarias de turismo (itens 203 a 209);*
233.3.5.14. *promovam as ações necessárias e suficientes para a viabilização da proposta indicada no item 233.3.1.9 (itens 203 a 209);*
233.3.5.15. *normatizem sistemática de prestação de contas das secretarias de turismo versando sobre ações e resultados alcançados, incluindo definição de padrões de relatórios e ferramentas com conteúdo que possibilite à sociedade avaliar e responsabilizar os gestores e dirigentes públicos (itens 212 a 218);*
233.3.6. *ao Governo do RN e ao Município do Natal que:*
Relacionadas ao mecanismo "Estratégia"
233.3.6.1. *identifiquem, em conjunto com suas secretarias de turismo, as prerrogativas e autonomias necessárias para a implementação das propostas descritas no item 233.3.2.9 (itens 167 a 178);*
233.3.6.2. *promovam as ações de fortalecimento necessárias e suficientes para tornar possível o atendimento e a implementação das propostas descritas no item 233.3.2.9 (itens 167 a 178);*
233.3.6.3. *avaliem a conveniência e a oportunidade de atuar regularmente no processo de implementação das propostas descritas no item 233.3.2.9 (itens 167 a 178);*
233.3.7. *aos Municípios do Natal e de Tibau do Sul que:*
Relacionadas ao mecanismo "Controle"
233.3.7.1. *normatizem a atividade de auditoria interna no âmbito municipal, observando, no que couber, o disposto na Resolução – TCE/RN 13/2013 (itens 203 a 209);*
233.3.8. *ao Município de Tibau do Sul que:*
Relacionados ao mecanismo "Estratégica"
233.3.8.1. *à luz da importância do segmento turístico para o desenvolvimento econômico do Município, adote as ações de fortalecimento necessárias e suficientes à promoção concebida pela Sectur para o destino, em articulação com as partes interessadas do segmento turístico do Município (itens 179 a 182).*

3. Submetidos os autos à Coordenação-Geral de Controle Externo da área de Desenvolvimento Nacional e da Região Norte (Codesenv), colheu-se a manifestação da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), unidade técnica à qual se vincula o Ministério do Turismo, a fim de que opinasse *"sobre a conveniência e oportunidade das propostas de recomendação ao Ministério do Turismo formuladas pela Secex-RN no relatório de auditoria"*.

4. Instrução elaborada no âmbito da 2ª diretoria da Secretaria (peça 70), após historiar os fatos e parabenizar a equipe de auditoria, teceu as seguintes considerações, em pronunciamento de teor divergente da proposta oferecida pela Secex/RN:

> *"Preliminarmente, esclarecemos que a presente análise não tem o condão de avaliar os aspectos de governança das Secretarias Estaduais e Municipais de Turismo abordados no relatório de auditoria em questão. Tais como: Estratégia, Liderança e Controle.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

O objetivo aqui é de opinar única e exclusivamente sobre as recomendações exaradas ao Ministério do Turismo (MTur), órgão central da política de turismo, que faz parte da clientela da SecexDesenvolvimento, e outras medidas propostas que possam afetar o planejamento das ações de fiscalização dessa Unidade Técnica que estão supratranscritas.

Em síntese, verificamos que as recomendações ao MTur, supratranscritas, são para que o ministério apoie os respectivos órgãos municipais e estadual de turismo no sentido de suprir fragilidades desses órgãos, identificadas no relatório e relacionadas aos mecanismos de governança: Liderança, Estratégia e Controle.

O Decreto 8.102, de 6 de setembro de 2013, que trata da estrutura regimental do MTur, estabelece no art. 1º (anexo I) os seguintes assuntos como área de sua competência:

I - política nacional de desenvolvimento do turismo;
II - promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;
III - estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo;
V - gestão do Fundo Geral de Turismo; e
VI - desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

O Núcleo básico de gestão do turismo é composto pelo Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo (70 conselheiros) e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur). As atividades finalísticas do Ministério são executadas pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur) e pela Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur).

A política de turismo é consolidada no Plano Nacional de Turismo (PNT), documento que apresenta as orientações estratégicas para o desenvolvimento da atividade no Brasil para um período de quatro anos (o atual plano orienta o período de 2013 a 2016). Resulta do esforço integrado do governo federal, envolvendo a iniciativa privada e o terceiro setor, por meio do Conselho Nacional de Turismo, sob a coordenação do Ministério do Turismo.

O PNT foi construído de acordo com as orientações do governo federal e alinhado ao Plano Plurianual 2012/2015. Ele define as contribuições do setor para o desenvolvimento econômico e social e para a erradicação da pobreza. Destaca, no âmbito da gestão, as diretrizes que devem nortear o desenvolvimento do turismo brasileiro, como a participação e o diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e o empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento; e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento.

No que diz respeito a este último aspecto, o MTur vem implementando o Programa de Regionalização do Turismo, por meio do qual os municípios são incentivados a um trabalho conjunto de estruturação e promoção. No âmbito desse programa, o Ministério vem realizando, em conjunto com estados e municípios, o mapeamento turístico do país, para identificar as regiões e roteiros que devem ser objeto de ordenamento, estruturação, gestão, qualificação e promoção, com visão de curto, médio e longo prazos.

O mapa atual apresenta 276 regiões turísticas, envolvendo 3.635 municípios/distritos. Em função da diversidade de destinos turísticos, o MTur optou por uma estratégia de priorização, que permitisse foco e potencialização dos recursos disponíveis. Para isso, foi definido o conceito de "destino indutor", que é aquele capaz de induzir o desenvolvimento regional.

Foram selecionados 65 destinos considerados indutores. Esses destinos, presentes em todas as Unidades Federadas, vem recebendo investimentos técnicos e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

financeiros do MTur com o objetivo de aprimorá-los, e suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas.

O Ministério realiza periodicamente pesquisa sobre a competitividade do turismo nacional. Como ferramenta do Programa de Regionalização do Turismo, com base nos 65 destinos, elabora o relatório do Índice de Competividade do Turismo Nacional, que, em 2013, completou sua 5ª edição. Esse índice tem o objetivo de mensurar, de forma objetiva, os aspectos econômicos, sociais e ambientais que indicam o nível de competividade dos destinos turísticos.

A realização dessa pesquisa tem o intuito de possibilitar a identificação e o acompanhamento de indicadores objetivos, e a geração de um diagnóstico da realidade local, com vistas a viabilizar a definição de ações e de políticas públicas conforme os objetivos traçados no Plano Nacional de Turismo.

Desta forma, fica evidente que as ações do MTur devem ser nacionais, por ser um órgão central. Essas ações não foram objeto do escopo do trabalho.

Foram analisados os mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle nas secretarias de turismo auditadas – Setur/RN, Seturde/Natal e Sectur/Tibau do Sul.

Como se referem à governança interna dessas secretarias, sem objetivamente estar analisando recursos repassados pela União. É discricionário aos entes federativos a adoção das recomendações a eles dirigidas. Não cabe ao MTur interferir na governança das secretarias de turismo fiscalizadas.

As recomendações seriam viáveis caso fossem voltadas para todos os entes federativos. Porém, o universo auditado é pouco representativo frente ao universo de municípios brasileiros. Direcionar essas recomendações para melhorar a governança interna do MTur, também não seria factível, pois não estaria compatível com o objeto auditado.

Assim, aceitar a proposta da forma como estar, seria recomendar ao MTur que priorize os entes federativos auditados com ações específicas para melhoria da governança interna desses entes. Cabe ao gestor, dentro do seu planejamento, eleger as suas prioridades.

Além disso, cabe destacar que o TCU, nos últimos cinco anos (2010 a 2014), realizou ações de controle externo nas áreas de capacitação e qualificação profissional, de promoção nacional do turismo, de promoção internacional do turismo, de convênios para a realização de eventos e de infraestrutura turística, inclusive aqueles constantes na Matriz de Responsabilidade da Copa de 2014, sob a alçada do MTur. Além do FISC Turismo (TC 014.605/2014-7), que está pendente de deliberação e traz detalhes sobre os aspectos orçamentários, indicadores e metas, boas práticas, trabalhos realizados pelo TCU e problemas que ainda persistem na pasta, propondo medidas mitigadoras.

O resultado dessas ações levou o ministério a mudar a repensar a governança interna de suas ações e adotou boas práticas que ser replicadas. Entre elas: Estabelecimento de Regras e Critérios para a Formalização de Instrumentos de Transferência Voluntária de Recursos (Portaria MTur 112, de 24 de maio de 2013); Criação e implantação, a partir de 15/1/2012, do Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor); Implementação, em 2012, do Sistema de Monitoramento de Desempenho; Definição do Mapa do Turismo Brasileiro (Portaria 313, de 3 de dezembro de 2013); Instituição do Manual de Instrução para Celebração e Execução de Termos de Compromisso (Portaria 196, de 30 de julho de 2013).

Com a definição do Mapa do Turismo Brasileiro estão em implementação a categorização desses destinos, para identificar o nível de desenvolvimento da economia do turismo nos municípios, visando subsidiar a priorização da aplicação dos recursos e esforços e elaboração e execução de políticas públicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.

Portanto, é visível a melhoria na gestão do MTur que vem sendo acompanhada por esta Unidade Técnica nas ações de fiscalização e nas análises das contas especiais e ordinárias.

Desta forma, consideramos que não cabem as recomendações ao MTur propostas pela Secex-RN, no item 231.1 do relatório de peça 66.

Quanto à proposta 231.2, não consideramos ser necessário propor determinação com menção à eventual articulação com a SecexDesenvolvimento, com relação ao objeto estratégico de controle tratado nesta auditoria, quando da elaboração de seus próximos planos de ações de controle externo, notadamente no que se refere à necessidade de atualização da verificação das situações encontradas, tendo em vista que o escopo da auditoria não alcançou os mecanismos de governança do MTur, limitando-se às secretarias estadual e municipal de turismo. Sem prejuízo de utilizar a presente auditoria como subsídio aos futuros trabalhos nessa área a serem desenvolvidos pela SecexDesenvolvimento.

Ante todo o exposto, com relação ao relatório de auditoria constante na peça 66, submetemos os autos à consideração superior propondo:

a) alterar o item 231.1 para: Encaminhar ao MTur cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada de voto e relatório, para conhecimento e medidas que entender pertinentes;

b) excluir o item 231.2."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52883362.