



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO -PPGTUR

Ana Jaimile da Cunha

**PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA APLICADOS À GESTÃO DE DESTINOS TURÍSTICOS:
UMA ANÁLISE PROPOSITIVA NO PÓLO COSTA DAS DUNAS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

NATAL

2010

Ana Jaimile da Cunha

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA APLICADA À GESTÃO DE DESTINOS TURÍSTICOS: UMA
ANÁLISE PROPOSITIVA NO PÓLO COSTA DAS DUNAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Turismo, na área de concentração Turismo, Desenvolvimento e Gestão e linha de pesquisa Turismo e Desenvolvimento Regional, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Rosana Mara Mazaro

NATAL

2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no dia 08 de Outubro de 2010, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Rosana Mara Mazaro

Doutora em Administração/Turismo pela Universidade de Barcelona (Espanha)

Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Luiz Gonzaga Godoi Trigo

Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) São Paulo.

Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) – Universidade de São Paulo

Sérgio Marques Júnior

Doutor em Agronomia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

EPIÍGRAFE

- Oh! Onde eu moro – disse o pequeno príncipe – não é interessante: é muito pequeno. Eu tenho três vulcões. Dois em atividade e um vulcão extinto. A gente nunca sabe...

- A gente nunca sabe – repetiu o geógrafo.

- Tenho também uma flor.

- Nós não anotamos as flores – disse o geógrafo.

- Por que não? É o mais bonito!

- Porque as flores são efêmeras.

- Que quer dizer “efêmera”?

O Pequeno Príncipe (1946),

Antoine de Saint-Exupéry.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, pessoas que sempre estiveram comigo em minhas decisões e trilhas.

À você minha mãe querida, mais conhecida como mamãe, minha eterna “maluca beleza”.
Obrigada pelo apoio incondicional de sempre!

À você meu irmão Enrico, amigo presente.

À você meu irmão Renato, irmão caçula, quase um homem, quase um filho.

Amo vocês “pessoas”!

AGRADECIMENTOS

Como disse um querido amigo, esta é a parte em que não podemos errar sob pena de perder amigos e parentes. Será? Bem, agradecer é o que mais tenho feito, e aqui vai com muito carinho o meu MUITO OBRIGADA às forças infinitas do universo que têm me propiciado momentos de muita clareza e de puro caos. Esta dissertação sem dúvida me propiciou vários destes momentos.

À minha mãe em especial e meus irmãos, companheiros de caminhada. Meu agradecimento especial ao Rafa, Wolverine, Logan ou Feio, todos uma pessoa só, o mesmo amor. Agradeço imensamente à melhor das (des) orientadoras: a Rô, a Rosana Mazaro. Aos amigos cultivados durante o tempo de mestrado e que já plantaram sementinhas valiosas no meu coração: Liz, Carol, André, Petrônio e Fernando Caetano.

Meu agradecimento aos professores que de verdade contribuíram pro meu amadurecimento acadêmico, em especial aos professores Sérgio Marques, Fernando Lopes, Ricardo Vieira e João Bôsko. Obrigada à Juliane Medeiros do PPGTUR, a “Jú” querida, sempre nos ajudando nos procedimentos burocráticos do universo acadêmico, sempre salvando vidas com papéis carimbados, ligações, impressões e informações preciosas sobre matrículas.

Agradeço imensamente aos membros conselheiros do Pólo Costa das Dunas que me receberam em suas instituições e se disponibilizaram em ceder algumas relativamente longas, porém esclarecedoras, entrevistas. Meu sincero agradecimento aos Senhores do Banco do Nordeste José Maria Vilar, Marco Antônio Araújo Vieira, Agnelo Peixoto Neto e à Abigail. Obrigada também à equipe do BNB como um todo por sempre responder às minhas perguntas e ceder gentilmente as mais diversas informações.

Obrigada aos amigos que vieram nos últimos meses e que de formas diferentes contribuíram pra que eu pudesse chegar à conclusão desta etapa, em especial ao Paulo Araújo.

E por fim, o que seria de mim sem o velho Bob pra me salvar nas noites iluminadas pela tela do computador? “Emancipate yourself from mental slavery none but ourselves can free our minds [...]”! Thank’s man! Everything is so alright!

Cunha, A. Jaimile. **Princípios da Governança aplicados à Gestão de Destinos Turísticos: Uma Análise Propositiva no Pólo Costa das Dunas**. 2010. 123f. (Dissertação de Mestrado em Turismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil.

RESUMO

Estudos recentes abordam a necessidade de adoção de modelos de gestão de destinos turísticos que melhor respondam às suas características e singularidades como setor complexo, de grande capilaridade e de importantes impactos sobre as localidades, com ênfase nos princípios da cooperação e parceria entre governo e sociedade no gerenciamento das demandas para o desenvolvimento. O estado da arte sobre o tema se fundamenta nos conceitos e premissas da formação de redes, de capital e gestão social que, combinados e alinhados aos princípios característicos da governança, conformam uma nova abordagem para a composição de estruturas e condução de processos aplicados na gestão de destinos turísticos. Esta dissertação tem como objetivo analisar a correspondência entre os princípios e características do conceito de governança e o modelo de gestão implementado pelo Pólo Costa das Dunas (RN) enquanto unidade gestora do turismo regional. Caracteriza-se como um estudo descritivo, qualitativo e de caso. O estudo toma como referencia os princípios de governança de participação, cooperação, descentralização de poder e transparência, e como modelo de análise, recorre ao governo matricial, que a partir da identificação de elos e composição de estruturas em rede, permite visualizar pontos nodais relacionando organizações, programas, metas e resultados, permitindo identificar como são conduzidos os processos de decisão e implementação de programas, projetos e ações pela instancia de gestão objeto da análise. Os dados e informações foram levantados por meio de pesquisa documental e através de entrevistas de roteiro estruturado com os representantes do Conselho A pesquisa permite inferir que, apesar de haver elementos correspondentes aos princípios da boa governança em sua composição e estrutura, há aspectos críticos na condução dos processos para a proposição e implementação das ações e que ainda impedem sua efetividade.

Palavras-chave: Governança. Gestão de Destinos Turísticos. Redes e Gestão Social.

Cunha, A. Jaimile. **Governance Principles applied to Tourism Destination Management: A proposal analysis in Pólo Costa das Dunas**. 2010. 123f. (Post Graduation Paper in Tourism). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brazil.

ABSTRACT

Recent studies approach the necessity of adopting touristic destinations management models that better answer to its characteristics and singularidades as a complex sector, of great capillarity and important impacts on the localities, with emphasis in the principles of the cooperation and partnership between government and society in the management of the demands for the development. The state of art on the subject is based on concepts and premises of networks, social capital and management that, combined and lined up to the characteristic principles of the governança, conform a new boarding for the composition of structures and conduction of processes applied in the touristic destinations management. This research has as objective to analyze the correspondence between the principles and characteristics of the governance theory and the management model implemented by the Pólo Costa das Dunas (Brazil) while managing unit of the regional tourism. It is characterized as a descriptive, qualitative and case study. The study takes as reference of governance principles participation, cooperation, power decentralization and transparency in management actions, and as analysis model takes the matrical government. This model identifies links and a network composition that allows to visualize relating organizations, programs, goals and results, allowing to identify how processes of taking decisions and implementing promgram, projects and actions are lead. The data and information had been raised by documentary research and interviews applied to the representatives members of the tourism council. It allows to infer that, although having corresponding elements to the principles of good governance in its composition and structure, it also has critical aspects in the processes conduction for the proposal and implementation of actions what still hinders its effectiveness.

Key-words: Governance. Touristic Management Destinations. Networks and Social Management.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1 INTRODUÇÃO	12
2 ELEMENTOS DA GESTÃO DO TURISMO	20
2.1 Redes, Turismo e Gestão Social	26
2.2 Aportes Teóricos da Governança	31
2.2.1 Governo Matricial	37
2.3 As Instâncias de Governança do Programa de Regionalização do Turismo e os Pólos de Turismo do PRODETUR	42
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	49
3.2 Coleta de Dados	51
3.3 Definição das Categorias Analíticas em Estudo	55
4 A GOVERNANÇA NO PÓLO COSTA DAS DUNAS	58
4.1 Da Identificação, Caracterização e Participação das Organizações ao Funcionamento da Estrutura de Governança do Pólo Costa das Dunas	58
4.2 Concepção do Governo Matricial Aplicado às Diretrizes e Ações no âmbito do Pólo Costa das Dunas	73
4.2.1 Ambiente para a Implementação da Governança no Turismo (elo 0)	73
4.2.2 Integração entre Programas e Metas do Pólo Costa das Dunas (elo 1)	76
4.2.3 Plataforma Mobilizadora da Governança no Pólo Costa das Dunas (elo 2)	90
4.3 Análise Propositiva para a Governança do Pólo Costa das Dunas	99
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
6 REFERÊNCIAS	111

APÊNDICE

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1. Engrenagem dos níveis estratégicos e operacionais na visão de Valls	25
Figura 2. Governar em rede	33
Figura 3. Elo 1: Resultados de Programas e Resultados de Desenvolvimento	39
Figura 4. Elo 2: Programas e Organizações Implementadoras do Governo Matricial	40
Figura 5. Elo 2: Alinhamento Horizontal conforme o Governo Matricial	41
Figura 6. Elo 2: Alinhamento Vertical conforme o Governo Matricial	42
Figura 7. Estrutura da gestão descentralizada e participativa	44
Figura 8. Pólos de Turismo – PRODETUR NE/ II	45
Figura 9. Pólo Costa das Dunas	46
Figura 10. Processo de pesquisa em investigação qualitativa	50
Figura 11. Localização Institucional do Pólo Costa das Dunas	68
Figura 12. 50ª Reunião do Pólo Costa das Dunas	69
Figura 13. Mesa dos membros conselheiros durante a 50ª Reunião do Pólo Costa das Dunas	70
Figura 14. Disposição dos membros conselheiros e ouvintes durante a 50ª Reunião do Pólo Costa das Dunas	70
Figura 15: Apresentação de Projetos durante a 50ª Reunião do Pólo Costa das Dunas	70
Figura 16. O Elo 0 da Governança no Turismo	74
Figura 17. Elo 1: Metas Mobilizadoras PCD e resultados de desenvolvimento	88
Figura 18. Circuito em rede formado com a dinâmica das Assembléias do PCD	89
Figura 19: Elo 2 – Organizações Mobilizadoras do Pólo Costa das Dunas	93

Figura 20: Elo 2 – Ações e Organizações Mobilizadoras dos Grupos Temáticos	97
--	----

QUADROS

Quadro 1: Amostra da pesquisa	52
Quadro 2. Considerações sobre participação do poder público no PCD conforme demais membros conselheiros	64
Quadro 3. Considerações sobre participação da iniciativa privada no PCD conforme demais membros conselheiros	64
Quadro 4. Considerações sobre participação do terceiro setor no PCD conforme demais membros	66
Quadro 5. Estratégias de atuação do PCD segundo os membros conselheiros	77
Quadro 6. Componentes do PRODETUR/NE II	79
Quadro 7. Sub-componentes do PRODETUR/NE II.	80
Quadro 8. Componentes, Subcomponentes e Projetos do PRODETUR/NE II	83
Quadro 9. Principais dificuldades identificadas no desenvolvimento de ações dos GT do PCD	85
Quadro 10. Pontos Fracos e Fortes do PCD segundo os membros conselheiros	101

TABELAS

Tabela 1. Cinco proposições teóricas para a governança conforme Stoker	14
Tabela 2. Resultados PRODETUR/NE II	82
Tabela 3. Tabela 3. Funcionamento do PCD e elementos da Teoria da Governança	99

1 INTRODUÇÃO

O turismo se destaca como setor dinâmico, de efeitos multiplicadores, que requer ações colaborativas e diversificadas, propiciando inter-relações no espaço receptor (Machado, 2007), o chamado destino turístico. A concepção de destino abrange a compreensão de território que não se limita somente aos limites físicos de uma região, mas que também envolve as organizações que nela habitam (CORIOLANO, 2005), configurando-se como “estruturas urbanísticas, sociais, culturais [...]” (VALLS, 2004, p. 19).

Quando se considera o turismo como atividade em potencial para o desenvolvimento de determinada região, questões sobre a gestão daquele território são levantadas, surgindo assim, a necessidade de apontar a responsabilidade de atores sobre ações gestoras. Para Valls (2004), enquanto destino turístico, o espaço receptor se constitui como unidade base de gestão.

No âmbito do território, Silva (2003, p. 9) explica que recentemente, os lugares desejam ser reconhecidos por seus “recursos ativos, dinamicamente construídos pela organização sócio-territorial, pelas políticas e formas próprias da gestão do desenvolvimento local e regional, envolvendo e integrando diferentes setores [...]”. A esta idéia correlaciona-se a gestão do espaço turístico, que requer articulações interconectadas por agentes diversos da região, tomando uma forma colaborativa, e de respeito à sua configuração multissetorial.

Nesta unidade de gestão, conformado pelo destino turístico, a integração dos atores diretamente envolvidos nas atividades turísticas se constitui em processo social, pois seu contexto multissetorial envolve a comunicação entre pessoas numa variedade de organizações, ocorrendo assim interações negociadas e impelidas por decisores diversos (STEVENSON, AIREY e MILLER, 2008). Neste sentido, grupos de interesse se formam, sendo eles definidos por qualquer associação ou organização que reivindique, direta ou indiretamente, o poder sobre o processo de desenvolvimento, de forma a influenciar políticas públicas sem que seja obrigada a exercer formalmente funções governamentais (HALL e JENKINS, 1995).

Observa-se assim que aspectos de um modelo de cooperação e parceria entre governo e sociedade se sobressaem no gerenciamento das demandas deste setor. Segundo Bramwell e Araújo (2002), interações colaborativas são consideradas um processo relativamente formal que envolve o diálogo “cara a cara” (BRAMWELL ARAÚJO, 2002, p. 1139). Na esfera das organizações, encontra-se entre as razões para os crescentes esforços de

colaboração a expectativa de que o formato cooperado de gestão pode conduzir à “associação do conhecimento, à perícia, o capital e outros recursos, maior coordenação de políticas relevantes, aceitação aumentada das políticas resultantes, e uma execução mais eficaz” (BRAMWELL ARAÚJO, 2002, p. 1139). Desta forma, ao pensar a dimensão tomada pela atividade turística, entende-se que esta requer uma compreensão sobre estruturas e mecanismos de colaboração utilizados em sua gestão.

Conforme o diagnóstico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), esta atividade tem acontecido, tradicionalmente, de forma desarticulada entre os diferentes níveis de governo, bem como, entre as instancias de poder público e privado, o que implica em uma diminuição da eficiência e eficácia do uso dos recursos (BID, 2009).

Diante deste contexto, a Política Nacional de Turismo (PNT) no Brasil vem adotando a governança como conceito estruturante de um modelo de gestão cooperativo. Este por sua vez é encontrado no contexto do século XXI, como uma forma de cooperação entre governo e sociedade, onde estes protagonizam a construção conjunta de um planejamento estratégico e participativo. Conforme Camargo (2003), isto acontece porque há necessidade de estabelecer metas precisas, seja no turismo ou em outros setores, a partir de diagnósticos e indicadores capazes de medir não apenas as variações do mercado e da economia, mas também outras dimensões do desenvolvimento ligadas à qualidade de vida.

Segundo Camargo (2003), diversas literaturas apontam a necessidade de implementar um novo modelo de cooperação e de parceria entre governo e sociedade. Para o autor, isto indica aspectos críticos do Estado burocrático, patrimonial e corporativo, devendo este ser abandonado. Nesta perspectiva, novas formas de gestão e participação devem ser incorporadas, sendo estas capazes de dar mais transparência às decisões do governo.

Contudo, Schneider (2005) argumenta que a contemporaneidade deste conceito não se limita ao Estado, ou seja, ao governo do Governo, pois “se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais” (SCHNEIDER, 2005, p. 34).

Neste meio, verifica-se no conceito de governança a existência de um arcabouço teórico para um modelo de gestão que parece ser adequado para o controle partilhado sobre o desenvolvimento de localidades e que em sua constituição encontram-se formas cooperativas de decisão baseadas na parceria, na ação coletiva gerenciada, compostas particularmente por organizações de naturezas cooperativas, democráticas e associativas (MALO e RODRIGUES, 2006; FISCHER, 2002), que assumem formatos em rede e estão fundamentadas na

descentralização de poderes e o compartilhamento de responsabilidades (BURSZTYN e FONSECA, 2009; CAMARGO, 2003; MARINI e MARTINS, 2006; FISCHER, 2004).

Assim a governança é citada como um modelo de gestão e que neste contexto de exigência por novas configurações, vem sendo considerada como um modelo alternativo para a boa gestão. Marini (2008) confere a este conceito o status de novo padrão gerencial na construção e implementação de projetos e ações com foco no desenvolvimento. Contudo, o termo não é necessariamente novo, ou inovador, mas diante da gama de significados que assume em diversos contextos (KOOIMAN, 1999), aparece como uma nova abordagem de gestão, ou seja, em uma perspectiva de governo ou em instância que transcende as ações do Estado.

Porém, a aplicabilidade de um contexto de governança está em debate com relação a seus resultados e é analisado por alguns autores de forma crítica. Stoker (1998) faz proposições na intenção de apresentar argumentos complementares e não contraditórios, ou competitivos, e detecta cinco pontos críticos da governança. Suas críticas se alinham a proposições específicas aplicadas ao conceito de governança como informa a tabela abaixo.

Tabela 1. Cinco proposições teóricas para a governança.

	PONTO CRÍTICO	PROPOSIÇÃO
(1)	Existência de um divórcio entre a realidade complexa da tomada de decisão associada aos códigos de governança e normas para explicar e justificar o governo.	Governança se refere a um conjunto de instituições e atores que são extraídos do governo, mas que também que estão além dele.
(2)	A não clareza sobre a divisão de responsabilidades podem levar a um jogo de “esquívos”.	Governança identifica questões turvas que permeiam os limites e as responsabilidades de questões sociais e econômicas.
(3)	Dependência de poder incrementa o problema de consequências não intencionais para o governo.	Governança identifica a dependência de poder que entre instituições envolvidas em ações coletivas.
(4)	A emergência das redes de autogoverno aumenta a dificuldade sobre a divisão de responsabilidades.	Governança trata de um autogoverno autônomo formado por uma rede de atores.
(5)	Mesmo quando o governo opera de maneira flexível para conduzir ações coletivas, há possibilidades de falhas na governança.	Governança reconhece a capacidade de agilizar ações sem depender da autoridade do poder de governo para comandar. Olha para capacidade do governo de usar novas ferramentas e técnicas para conduzir e orientar

Fonte: Elaboração própria (STOKER, 1998, p. 18 e 19).

A contribuição de Stoker é no sentido de prover um mapa ou guia que oriente as mudanças que cercam a gestão pública no mundo. Este autor busca identificar tendências-chave no desenvolvimento do conceito, ao tempo em que foca algumas questões críticas de como o sistema de governo se transforma.

Para o turismo no Brasil, a governança aparece como referencial para as diretrizes de desenvolvimento, expresso através do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) que se apóia na base conceitual de regionalização. O Programa orienta para a conformação de um modelo de gestão de política pública descentralizada que busca atuar de forma coordenada e integrada, e baseia-se nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (MTur, 2004).

Conforme o Ministério do Turismo (2005, p. 6), o PRT trata também de cumprir a busca do “objetivo do Governo Brasileiro de modelar as políticas públicas a fim de promover o crescimento econômico e a criação e manutenção de novos postos de trabalho, de forma a buscar o desenvolvimento sustentável nas regiões turísticas envolvidas”. A Política Nacional do Turismo reconhece assim a governança como um modelo de gestão que requer a formação de “uma organização representativa dos poderes público e privado, da sociedade civil organizada e dos municípios componentes da região turística” (Mtur, 2005, p. 8). Além disso, o Ministério do Turismo (2005, p. 11) esclarece com relação ao PRT:

“propõe-se a descentralização do poder de decisão com base na gestão democrática, a partir da participação social. Ao considerar as Diretrizes e princípios de integração, gestão coordenada, participação e descentralização do Programa, as Instâncias de Governança Regionais passam a ser responsáveis pela definição de prioridades, coordenação do processo decisório, pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo, na região turística. Devem participar nas decisões políticas, econômicas e sociais no âmbito regional”.

Igualmente, o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), principal programa de fomento e de orientação ao desenvolvimento turístico da região Nordeste, recomenda a criação de conselhos de turismo que correspondem por sua vez, aos arranjos organizacionais que tem como base a participação e o controle social, para a implementação da gestão descentralizada. Os conselhos foram formados para atuar sobre áreas ou aglomerados territoriais, regiões, que reúnem características similares “com potencial de exploração para a cadeia produtiva do turismo” (BNB, 2009). Estas áreas remetem à concepção de “pólos de turismo” o que corresponde à unidade de gestão do espaço receptor, o destino turístico.

No contexto do PRODETUR, os Pólos de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável ou simplesmente Pólos de Turismo, passaram a configurar uma iniciativa cujo desenvolvimento contínuo do turismo “em mesorregiões vocacionadas” é destacado como foco principal (BNB, 2009). Para tanto, os conselhos atuam, ou devem atuar, sobre os pólos de turismo de forma estruturada e planejada. Neste contexto a formação de parcerias é encorajada de forma a permitir a “mobilização e integração dos atores locais envolvidos com a gestão e organização da atividade turística” (BNB, 2009). Portanto, os conselhos atuam na construção de um processo de governança sobre destas regiões.

Outro elemento destacado na abordagem dos conselhos gestores de turismo sobre os pólos é a necessidade de convergência de ações e projetos, através do fortalecimento “dos elos da cadeia do turismo” (BNB, 2009).

Assim no âmbito da gestão turística, observa-se que há convergência entre os conceitos originários da governança, direcionados hoje pela Política Nacional de Turismo vigente no Brasil. Isto reforça sua propriedade como um modelo de gestão e os fundamentos aplicados pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo, anteriores à formação de uma política de turismo estruturada.

No Rio Grande do Norte o Pólo Costa das Dunas (PCD) é tido como Pólo de Turismo de referência. Representando um conjunto de dezoito municípios, este assume a condição de “espaço sistematizado para o planejamento, a deliberação e a viabilização de ações que concorram para o desenvolvimento do turismo” (BNB, 2009) na mesorregião que representa, bem como às ações relativas ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil – PRODETUR/NE.

Por compreender que o Pólo Costa das Dunas, enquanto instância de governança regional do turismo, busca promover formas de ações cooperativas, a partir da integração de atores representantes de todos os setores, considera-se que é relevante e oportuno conhecer quais são os atores que fazem parte deste processo de gestão do turismo e como é conduzida a mobilização e participação dos agentes no processo decisório. Assim, busca-se conhecer compreender como se configura a estrutura vigente desta instância em relação a gestão do destino turístico que representa.

A governança reúne elementos determinantes para a compreensão de como se organizam os atores e sua conexão para cumprir a gestão integrada que conforma objetivos comuns, levantando a discussão sobre qual é a dinâmica de gestão de um sistema complexo como o turismo no âmbito dos destinos.

A partir destas constatações, da observação sobre os elementos teóricos da governança e da gestão de destinos turísticos, faz-se relevante analisar a correspondência entre a estrutura utilizada pelo Pólo Costa das Dunas e o arcabouço teórico dos referenciais característicos da governança. Neste contexto, é objetivo desta pesquisa responder ao seguinte problema:

Qual a composição e mecanismos aplicados na gestão do turismo no destino Pólo Costa das Dunas e até que ponto esta instância corresponde aos princípios de governança?

Para responder a esta questão, buscou-se identificar e caracterizar as organizações que compõem a estrutura de governança do PCD, e a partir disso, comparar os elementos característicos desta instância ao formato de governo matricial de forma a comparar a caracterização de agente gestor do destino PCD com os referenciais teórico-empíricos da governança em turismo.

A escolha do tema de pesquisa tem por base a abordagem das questões relacionadas a estruturas de governança, permitindo compreender relações analíticas mais significativas sobre aspectos conceituais e empíricos da gestão do turismo, uma vez que este como fenômeno é característico das relações complexas da sociedade neste início de milênio.

O presente estudo evoca a necessidade de pensar os processos e a dinâmica de gestão que regem a atividade turística. Sabe-se da necessidade de implementar ferramentas indutoras para o desenvolvimento do turismo, porém, o que se questiona, afinal, é quem são os condutores de tais ferramentas e como se dá o processo decisório onde uma variedade de atores está envolvida. Torna-se necessário assim conhecer de perto a realidade dos processos de gestão do turismo.

Considera-se que o turismo é um fenômeno de relevância, por ultrapassar questões econômicas, destacando-se no circuito da dinâmica e vida do território em determinada localidade (RODRIGUES, 2007), onde se faz necessário analisar e diagnosticar os atuais processos e formas gestoras.

Investigar os processos de governança no turismo parece ser adequado para identificar a influência dos agentes atuantes. Nesta perspectiva, toma-se a governança como ferramenta de gestão indutora na condução da complexidade do turismo, na esfera de territórios integrados, e no caso da presente investigação, dos destinos turísticos (VALLS, 2004).

Para Fischer (2004), compreender ações gestoras, sejam elas exercidas por indivíduos ou coletividades, requer orientação pelos princípios da mudança e do desenvolvimento, seja de micro-unidades organizacionais, seja de organizações com alto grau de complexidade.

Além disso, de forma geral, considerando-se o turismo como fenômeno multissetorial e transdisciplinar, destaca-se a importância da “produção do saber turístico, e de modo específico no Brasil, uma vez que tem se constituído num conjunto de iniciativas, prioritariamente, do setor privado/ empresarial e menos da academia [...]” (MOESCHE, 2002, p. 13).

De forma genérica a abordagem sobre o turismo recai sobre o consumo, relações de produção e comércio, em detrimento de abordagens que se constituem em noções elementares da composição turística como a dinâmica de processos de gestão sobre o desenvolvimento.

As características da governança tida como categoria analítica, passam a ser observadas na perspectiva da gestão do turismo. Neste contexto, a participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de boa gestão são relacionadas aos resultados da forma de gestão, em âmbito democrático, orientada por ações de desenvolvimento do turismo (FISCHER, 2004; MALO e RODRIGUES, 2006).

Outro destaque de relevância para analisar a governança, aqui do ponto de vista da gestão turística, é a observância sobre a noção de redes. O que recai sobre esse formato é que diferentemente das instituições, as redes não supõem necessariamente um centro hierárquico e uma organização vertical, sendo “definidas pela multiplicidade quantitativa e qualitativa dos elos entre os seus diferentes membros, orientada por uma lógica associativa” (MARTELETO, P. 73, 2001). Não há centro, e sim nós, com dimensões diferentes e relações internodais que são frequentemente assimétricas. Considerando o contexto no qual o turismo está inserido, Hall (2004, p. 230) infere: “a metáfora das redes relacionais e redes sociais e econômicas proporciona um meio descritivo útil para assimilar o conceito da dinâmica social das relações que existe no planejamento turístico [...]”.

Ainda, conforme Souza (2004), a aplicação da metodologia de análise de redes sociais permite a identificação de níveis de participação dos diferentes grupos de interesse, ou do mapeamento das principais influências nos processos decisórios, que envolvem recursos públicos e interesses sociais (SOUZA, 2004). A origem multidisciplinar da análise de redes,

com aplicações em várias áreas do conhecimento, pode contribuir para a ampliação do horizonte de compreensão da base inter-relacional subjacente ao seu conceito.

A noção de redes contribui para uma compreensão sobre a dinâmica de processos relacionais, e na perspectiva deste trabalho, é também permite visualizar a dinâmica de relações e debates que ocorrem entre os atores do PCD e o exercício do poder compartilhado sobre o turismo desta região.

Por fim, denota como argumento relevante para a realização da presente pesquisa, a ausência de conhecimento sobre os procedimentos de discussão e decisão relacionados à governança do turismo. Neste sentido, considera-se fundamental o olhar descritivo e crítico sobre os procedimentos decorrentes deste processo em que prevalece a gestão de destinos turísticos.

Assim a presente pesquisa é considerada relevante por analisar o destino turístico não somente através de uma abordagem restrita às localidades, mas desde uma perspectiva integrada, de região associada e pela combinação de diferentes unidades territoriais. De forma complementar a este argumento, estudos científicos e publicações sobre o turismo no Brasil, apontam para alinhamento sobre um novo enfoque dado a estudos do turismo, onde se identificam o conceito e a estrutura da regionalização do turismo (BENI, 2007).

Surge assim a necessidade de compreender com maior propriedade os motivos e laços que levam organismos e instâncias nacionais e regionais do turismo em gerir o espaço receptor, o destino, com o intuito de promover a cooperação e a interação com os órgãos de administração federal, estadual e municipal. Nessa perspectiva ressalta-se a significância sobre as questões levantadas sobre a governança no âmbito do Pólo Costa das Dunas por considerar que embora não exista receita, o êxito dessa forma de gestão compartilhada depende de um equilíbrio de capacidade e poder entre as esferas do Estado - considerando aí suas diferentes extensões-, o domínio dos políticos e burocratas, do mercado enquanto domínio dos investidores e consumidores, e o terceiro setor representativo dos cidadãos organizados em torno de seus interesses (MARINI e MARTINS, 2004).

2 ELEMENTOS DA GESTÃO DO TURISMO

A significância do turismo passa a ser anunciada como “uma das principais e mais rápidas tendências da economia global do século XXI” (CROUCH e RITCHIE, 1999, p. 138) em conjunto com os setores de telecomunicações e tecnologia da informação. Na linha deste raciocínio, o turismo é visto não só por sua contribuição para a prosperidade global, mas também, por se alinhar a estilos de vida, estruturas sociais, à qualidade de vida de muitos cidadãos no mundo, entre os primeiros anos do terceiro milênio (CROUCH e RITCHIE, 1999).

Além de seu potencial econômico, o turismo também é reconhecido largamente por seu caráter cultural, trazendo em sua essência uma contribuição para as mudanças ambientais (COOPER e HALL, 2008). As muitas nações o tomam como elemento com função estratégica, enquanto fornecedor e gerador de divisas, considerando aí sua amplitude, fundamentada na indústria de serviços de lazer e viagens, constituindo-se em elemento “para qualquer país (...) que estabeleça um planejamento adequado da atividade como importante componente de qualquer proposta de desenvolvimento” (DIAS, 2008, p. 83).

Nesta perspectiva, o turismo assume ampla função no âmbito do desenvolvimento, o que requer medidas necessárias de planejamento e formulação efetiva de políticas públicas na busca pela sustentabilidade deste setor (EDGELL, ALLEN, SMITH e SWANSON, 2008). Sua complexidade multissetorial demanda formas de integração para que ocorram de fato elementos do desenvolvimento. E para que isso ocorra, torna-se necessário reunir vários níveis de uma organização, ou unidade de governança em seu planejamento, entre uma organização responsável e grupos de interesse envolvidos no processo (HALL, 1999). O papel dos grupos de interesse é crucial nas discussões de colaboração do desenvolvimento turístico.

Com o intuito de aumentar os benefícios sociais, econômicos e ambientais do processo de desenvolvimento, Murphy (1985) observa que o planejamento aparece como um instrumento de previsão e regulamento da mudança em um determinado sistema. Considerando o turismo, Hall (2004) infere que quando o planejamento é voltado para processos, ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular respostas mais positivas por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo a longo prazo.

Neste contexto, o planejamento do turismo se apresenta como elemento relacionado à gestão do turismo. Este se configura como um processo que tem a finalidade de ordenar as ações humanas sobre a localidade turística, constituindo-se em instrumento fundamental na determinação e seleção das prioridades dadas às ações deste setor.

A implementação do planejamento reflete a conversão de intenções em ações, apresentando objetivos e intenções da gestão. Várias são suas definições, contudo estas resumem duas idéias principais, sendo a primeira relacionada à complexidade, referindo-se a sistemas, processos e mecanismos, e a segunda coloca a idéia de ação voltada para o futuro (RUSCHMANN e WIDMER, 2001).

Sobre sua complexidade, Araújo e Bramwell (2002) argumentam que esta acontece na escala regional do turismo, uma vez que esta esfera da gestão é considerada uma das principais complexidades no que se refere ao desenvolvimento de parcerias no setor. Neste sentido, o diálogo entre múltiplos grupos como o governo, o setor privado, organizações não governamentais e comunidades se destaca como complexo.

Araújo e Bramwell (2002) esclarecem que a parceria numa escala regional do turismo se torna algo útil porque o diálogo requerido entre o planejamento e parceria estão bem posicionados no que se refere à gestão dos interesses local, regional e nacional, sob a perspectiva do desenvolvimento regional, e por considerar também seu potencial no auxílio ao governo federal em relação a aspirações locais e suas características, o que contribui para reduzir tensões entre suas respectivas visões. De forma complementar a essa discussão, Krutwayscho e Bramwell (2009) colocam que o planejamento turístico integra-se à prática de implementar instrumentos junto à formação de políticas públicas, tendo o envolvimento de relações entre as intenções do governo para a construção destas políticas, e as tensões e negociações entre os atores envolvidos.

Neste sentido, a literatura destaca o papel do Estado em relação à sua responsabilidade de zelar pelo planejamento através de políticas e de legislação que considerem o desenvolvimento de infra-estruturas básicas necessárias ao bem-estar da população residente e dos turistas. Contudo, estudos apontam a ineficiência do Estado atribuindo-se, entre outras coisas, à dificuldade por parte do governo em compreender as características especiais deste setor, o que resulta em problemas de análise, monitoramento, coordenação, elaboração de políticas, além de não haver um órgão claro de controle (CRUZ, 2001; HALL, 2004).

Neste contexto, o planejamento e as políticas públicas de turismo encontram no destino a unidade base de gestão (VALLS, 2004). Porém, definir no que se constitui um

destino não é tarefa fácil, uma vez que o termo “destino” e a própria definição sobre turismo encontram-se imersos em amplas discussões que permeiam a gama interdisciplinar que constitui esta área do conhecimento.

Tradicionalmente, os destinos turísticos são referidos como áreas geográficas bem definidas como um país, uma cidade ou uma ilha, onde barreiras políticas e a estrutura funcional da indústria turística ditarão a condição do destino (BUHALIS, 1999; HALL, 2004).

Para Buhalis (1999, p. 97), os destinos são um “amálgama de produtos turísticos que oferecem experiência integrada aos consumidores”. Este autor considera que tal mescla de produtos é vendida sob a mesma marca, conformando a condição de destino. De forma detalhada, Valls (2004) caracteriza um destino turístico:

Os destinos configuram-se em estruturas urbanísticas, sociais, culturais, etc., em forma de rede, que tem o intuito de alcançar a melhoria da qualidade de vida dos consumidores internos, ou seja, dos cidadãos do território; tem o intuito de competir em escala internacional em todos os aspectos possíveis e atrair aos melhores turistas capazes de desfrutar de toda oferta estruturada ou de uma parte dela; tem o intuito de obter um nível de desenvolvimento econômico superior ao que se alcançaria mediante a combinação de outros fatores de produção, e em geral, tem o intuito de que as pessoas que vivam ali e as que chegam obtenham a satisfação desejada (VALLS, 2004, p. 19).

Nesta perspectiva, observa-se que ao contrário do que se colocou por algum tempo, o destino turístico não se reduz a uma localidade, ou uma zona territorial. Ele está associado a qualquer “unidade territorial que tenha vocação de planejamento e possa dispor de certa capacidade administrativa para desenvolvê-lo” (VALLS, 2004, p. 17).

Sob esta ótica, sua excelência se relaciona entre outras coisas, ao resultado da estruturação efetiva dos recursos e da coordenação e cooperação adequada dos agentes do destino (VALLS, 2004). A cooperação dos agentes é tida como indispensável para garantir que o potencial existente congregará a soma de valores adquiridos, o que torna o lugar em questão como o destino preferido dos turistas.

A problemática em torno da gestão turística está associada à carência de liderança, indefinição geográfica do território e critérios ideológicos de liberdade onde se aplica o *laisse faire* como condição absoluta privativa; a fragmentação dos interesses do setor privado, a dispersão existente no setor público, entre âmbitos administrativos territoriais (nacionais, regionais, estaduais ou municipais), quanto na gestão das competências turísticas, nos mais diversos níveis; e de cultura, de belas artes, meio ambiente, pesca, agricultura, economia,

comércio, consumo, transportes, obras públicas, segurança, educação, comunicação, entre outros que afetam diretamente a gestão integral de um destino (VALLS, 2004).

A gestão do destino não só cai habitualmente em mãos distintas, ou encontra-se, em muitas ocasiões, submetidas a critérios de gestão opostas ou a ritmos de implementação diferentes, ou seja, não é a mesma coisa que gerir a atividade a partir de uma organização independente voltada exclusivamente para os seus fins.

Conforme Mazaro (2006), a colaboração das partes interessadas que intervêm no setor turístico de um destino é necessário uma vez que o destino turístico não se resume a fronteiras geográficas, submetendo-se ao controle do governo local:

É necessário incluir na estratégia uma importante análise sobre os agentes mais significativos [...], a existência e atuação de formas organizacionais estratégicas, como é o caso da instalação de pólos e *clusters* turísticos, associações ou equivalentes, constitui um mecanismo que potencia a necessária coordenação e cooperação entre os envolvidos, sendo apontada como indicador de desenvolvimento administrativo do destino (MAZARO, 2006, p. 171).

Para alcançar uma tomada de decisão eficaz sobre o destino, faz-se necessário, na visão de Valls (2004) o enfrentamento da falta de vontade de todos os agentes envolvidos na estratégia, fazendo-os com que sejam participativos, informando-os sobre os benefícios da ação comum a favor da sustentabilidade, harmonizando assim as escolhas de índole jurídica e as competências existentes; da falta de liderança, ou seja, o agente melhor posicionado deve assumir a iniciativa e buscar o apoio coletivo, utilizando adequadamente o tempo e trazer à tona projetos nos momentos oportunos; da indefinição geográfica do território, resolvendo tal questão a pequenos passos; àqueles que consideram que o território e o patrimônio seriam melhor geridos de forma privada, remarcando seu valor e sugerindo que a gestão melhor será aquela que está entre o público e o privado; à fragmentação das empresas privadas, fomentando o cooperativismo e associações; à dispersão e/ou divergência entre o setor público, o que se refere a todos os setores administrativos e órgãos onde se desempenham as competências que atingem o turismo; e por fim, o enfrentamento ao difícil encaixe entre setor público e privado, estabelecendo pontos de acordo para, a partir de então, se atingir um consenso.

Na visão de Valls (2004, p. 24), “o êxito da gestão do destino dependerá da capacidade dos distintos agentes em desempenhar seus respectivos papéis e estabelecer entre todos, um consenso em torno de um modelo de desenvolvimento turístico e à sua estrita

aplicação ao longo do tempo”. Os agentes a que Valls se refere são os turistas, o setor econômico e social turístico, a administração pública e a sociedade em geral.

O autor estabelece que para ocorrer um processo de gestão do destino de forma eficaz e sustentável, o destino precisa estar apoiado por uma série de fatores sendo eles (I) o agente coordenador da estrutura de coordenação; (II) o observatório turístico que tem como função a busca permanente de informação a serviço da tomada de decisões adequadas; (III) a imagem da marca, que deve servir como para identificar o destino, diferenciando-o da concorrência e impulsionar relações afetivas com os clientes; (IV) o quadro de decisões integral, que mede as conseqüências da estratégia.

O primeiro fator de suporte no chamado processo de gestão do destino, o chamado ente ou agente coordenador do destino, se estabelece a partir de dois níveis, onde o primeiro é chamado de estratégico, correspondendo à iniciativa do planejamento, colocado como o primeiro motor da engrenagem, sustentando e dando impulso a seu mecanismo de funcionamento. A importância desse nível acontece por caber a ele a congregação dos valores e sensibilidade dos mais diversos agentes, de modo que através da plataforma público-privada, se estabeleça as bases de cooperação entre todos a serviço do destino, mobilizando e liderando um consenso sobre o modelo de desenvolvimento para atingir um processo de mudança e sustentabilidade.

Para atingir o nível estratégico, na visão de Valls (2004), deve-se portanto, estimular que haja um consenso entre todas as representações econômicas, sociais, políticas, culturais, ecológicas e dos demais setores, tanto público quanto privado, promovendo encontros periódicos entre o máximo de pessoas possíveis; atuar como catalisador dos valores coletivos; fixar as linhas de atuação do destino e o modelo de desenvolvimento pretendido; estabelecer os tipos de intervenção e critérios de atuação; fomentar as relações com os setores econômicos restantes, de forma a favorecer a sinergia entre todos; e pressionar os diversos órgãos públicos para que se formulem normas sobre os objetivos consensuados.

Engrenagem dos níveis estratégicos e operacionais



Figura 1. Engrenagem dos níveis estratégicos e operacionais na visão de Valls

Fonte: Adaptado de Valls (2004).

O segundo nível, o operacional, refere-se às políticas e estratégias que têm como responsabilidade o cumprimento do modelo de desenvolvimento decidido a nível estratégico. Para tanto, sob o olhar da gestão, este se divide em quatro grandes áreas de intervenção, que segundo Valls (2004), são em primeiro lugar, o planejamento dos recursos econômico-financeiros, considerado função indispensável, este consiste na coordenação dos investimentos públicos e privados que trazem como propósito, de forma a alinhá-los ao processo de desenvolvimento do destino, de maneira que serviços, equipamentos e as infra-estruturas possam evoluir ao mesmo ritmo que o fluxo turístico.

Em segundo está a criação e ordenamento de produtos turísticos e da oferta do destino, o que dentro das políticas de marketing adquire relevância especial de estruturação sobre a cartela de produtos que aglutina o destino (grupos de competitividade, linhas de atuação ou clusters): a harmonia e a competitividade da oferta será dependente de sua arquitetura.

Em terceiro e quarto estão respectivamente a comunicação e comercialização da marca e o fomento das políticas restantes em vigor. A comercialização da marca aparece como a razão de ser da maioria dos destinos turísticos, e se faz como uma das funções mais

destacadas do ente coordenador, enquanto o fomento das políticas se refere à função por parte do ente coordenador de implementar e coordenar políticas relacionadas aos recursos humanos, às tecnologias, à logística e atuação urbanística, atendendo sempre a uma visão holística do destino (VALLS, 2004).

2.1 Redes, Turismo e Gestão Social

Neste início de século a forma de rede é destacada como um fenômeno organizacional, capaz de auto-regulação, produzido por uma dinâmica de conectividade (MARTINHO, 2008), e seus arranjos trazem como princípios desafiadores a confiança, coordenação, negociação, construção de relações e equilíbrio entre controle e liberdade (MARINI e MARTINS, 2004). Na observação de Schneider (2005), a conformação de atores sociais que integram redes de regulação e condução das sociedades acontece através de instituições e no contexto da gestão e planejamento de destinos turísticos, estudos dos processos de planejamento e políticas convergem para os conceitos de redes (*networks*) (DREDGE, 2004).

É destacado neste conceito que “as redes não supõem necessariamente um centro hierárquico e uma organização vertical, sendo definidas pela multiplicidade quantitativa e qualitativa dos elos entre os seus diferentes membros, orientada por uma lógica associativa” (MARTELETO, P. 73, 2001). O que se percebe nos arranjos em redes é que eles representam uma alternativa às estruturas funcionais verticalizadas e hierarquizadas, ideal para condições que requeiram flexibilidade, inovação e mudança.

Ao verificar esta teoria na esfera do turismo, Dredge (2004) observa que há oportunidade de melhorar o entendimento sobre como políticas públicas emergem de um ambiente complexo de interações entre a diversidade do setor público e privado. Por sua vez, Bramwell e Meyer (2007), inferem que a noção de redes pode ser utilizada na elaboração de políticas em turismo, uma vez que esta relaciona políticas públicas à estratégia e contexto institucional. Estas conexões seriam a rede que envolve o público, semi-público e atores privados participando de determinados campos políticos (BRAMWELL e MEYER, 2007).

Dessa forma, a teoria de redes permite desenvolver uma compreensão sobre interdependência, reciprocidade, mútuo interesse, confiança, representatividade e liderança (DREDGE, 2004) no âmbito multissetorial do turismo. De uma outra maneira, Reid, Smith e McCloskey (2007) apresentam o caráter colaborativo das redes no turismo, ao verificar que há

um crescente reconhecimento sobre seu valor em relação à formação de parcerias e associações.

Ao entender a teoria de redes na relação público-privada no destino turístico, Dredge (2004) identifica quatro vantagens principais sendo a primeira (I) a conjunção e maneira simultânea em que se inserem diferentes questões de um dado contexto político para determinada comunidade, podendo referir-se a outras redes, sendo operados em escalas e tempo diferentes. Como exemplo, redes que atuam sob uma coordenação regional, podem co-existir junto a uma única política de turismo para dada comunidade, contemplando os seguintes elementos: desenvolvimento e gerenciamento do produto turístico; marketing e promoção; (II) na distinção entre os domínios público e privado, pois estes tornam-se turvos face às diretrizes para implementar estratégias em ações coletivas e responsabilidades compartilhadas, considerando que a noção de governança respalda tais ações e responsabilidades. O trabalho em rede se enquadra nas realidades causadas pelo turismo, sendo este uma área multidimensional de interesse político para os setores público e privado; (III) com relação aos diferentes níveis de apoio político, podem existir para diferentes questões políticas dentro de uma rede. Por exemplo, pode haver apoio político para o desenvolvimento de uma associação local de turismo, porém pode não existir o mesmo apoio para a cooperação regional; e (IV) sobre os atores políticos e sua condição de membros em redes políticas distintas, porém, seu papel, poder, funções, nível de apoio e interação pode variar dentro de cada estrutura.

A noção de redes no âmbito do turismo permite esclarecer que o setor público e privado envolvidos nesta atividade atuam como grupos políticos de colaboração, considerando aí a possibilidade de mobilização de interesses convergentes sobre as multifaces da atividade.

Outra perspectiva da teoria de redes é a participação de indivíduos e grupos interessados em questões de desenvolvimento, inseridos em um contexto de produção de capital social.

Em uma abordagem de reconstrução, Franco (2005) aborda a conexão entre redes e capital social a partir da visão pioneira de Jane Jacobs em que esta explica que “redes sociais são o capital social indispensável à vivificação (hoje diríamos, ao desenvolvimento) das localidades” (FRANCO, 2005, p. 06). A visão de Jacobs no início da década de 60 do século passado define “um capital – quer dizer, um fator do desenvolvimento – como rede.

Não que a rede produzisse capital social, não foi isso que ela disse. Para ela a rede era ‘o’ capital social” (FRANCO, 2005, p. 06).

Ao longo do Século XX, o termo capital social foi diversas vezes reapresentado e, hoje, é constatado que o relacionamento e a sociabilidade entre os indivíduos formam redes de cooperação em função do bem comum e possibilitam o desenvolvimento (D’ARAÚJO, 2003). Ao fazer uma análise crítica, Portes (2000) coloca que a evolução do conceito de capital social na contemporaneidade resultou em uma panacéia para todas as enfermidades que afetam a sociedade, porém apesar da sua vulgarização, o termo não incorpora qualquer idéia nova.

A primeira definição sistemática dada ao capital social foi feita por Pierre Bourdieu (PORTES, 2000), que colocou este conceito como “o agregado dos recursos efectivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento mútuo” (BOURDIEU, 1985 apud PORTES, 2000, P. 134). Na perspectiva deste autor, as redes sociais não ocorrem de forma natural, devendo ser construídas através de estratégias orientadas para a institucionalização das relações do grupo, devendo ser utilizadas como fontes de confiança para aceder a outros benefícios.

De forma geral, o capital social está relacionado à prática da cidadania, “para cujo amadurecimento são fundamentais mecanismos de participação” (BASTOS, 2008, p. 17), no sentido de ampliar o nível de confiança entre pessoas, permitindo a construção de redes de sociabilidade. Este conceito possibilita um entrelaçamento entre diversas práticas de participação cívica, do engajamento pela coisa pública, de redes de cooperação, associativismo e organizações flexíveis, estruturadas de forma horizontalizada (COSTA, 2006).

Um dos interesses da teoria do capital social consiste na análise do desempenho de instituições democráticas (BAQUERO, 2003), que segundo Putnam (1996), gozam de grande credibilidade quando mantêm práticas de gestão descentralizadas e transparentes, em arranjos horizontais de tomada de decisão. O capital social se baseia, assim, na capacidade de uma sociedade estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação para o bem coletivo. O Banco Mundial, por exemplo, estabelece que capital social pode ser também verificado nas instituições, nas normas sociais que qualificam as relações interpessoais (D’Araújo, 2003).

Nesta discussão, a interdependência de poderes locais de gestão se insere relacionada à construção de instituições denominadamente democráticas. Trata-se de entender

a nova dimensão do poder local, pois este não pode ser entendido na visão de Fischer (2004), sem uma compreensão sobre a transformação mais ampla por que passa a sociedade. A “análise dos poderes locais remete às relações de forças, por meio das quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como à formação de identidades e práticas de gestão específicas” (FISCHER, 2004, p. 01).

Compreender o poder na sociedade contemporânea requer um olhar para mais além dos termos do Estado, de soberania, de proibição ou de imposição de uma lei (FOUCAULT, 1979). Trata-se de encarar que “o governo é uma correta disposição das coisas” (FOUCAULT, 1979a, p.282), é o governo de si e o governo dos outros, pressupondo que estão inscritos na relação de poder.

Para Fischer (2004), o poder é exercido em diferentes escalas, construindo utopias comprometidas com o desenvolvimento local, o que define formas inovadoras de gestão social deste desenvolvimento. Nesta discussão, faz-se um parêntese para mencionar a noção do “local” como elemento fundamental às questões da gestão do desenvolvimento e da qualidade de vida como a finalidade mais ampla da sociedade (DOWBOR, 1995).

A noção de local, geralmente caracterizado pelo âmbito espacial delimitado, o qual poderá ser uma base, território, região, etc., é posta sob a perspectiva da gestão do desenvolvimento não só como espaço geográfico, mas é também caracterizada como espaço abstrato de relações sociais (FISCHER e CARVALHO, 1993).

Em geral, discutir a problemática da gestão de espaços territoriais onde ocorrem ações orientadas para o desenvolvimento, “requer a retomada de conceitos de poderes espacialmente localizados, com sua fragmentação e reconfiguração multiescalares em cidades, regiões e outros recortes internacionais” (FISCHER, 2004, p.1).

Além disso, a concepção de poder relaciona-se a noções democráticas, tidas no campo político como o novo paradigma da gestão, capaz de criar alternativas às formas de representação tradicionais (SANTIN, 2007). Neste sentido Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 15) destacam:

[...] um regime democrático – ou poliárquico, na acepção de Dahl (1997) – tem duas dimensões fundamentais: primeiro, é um regime representativo de governo, em que o único mecanismo de acesso às principais posições de governo ocorre por meio de eleições competitivas, resultado da aposta institucionalizada, universalista e incluyente que faz uma sociedade, implicando a garantia a todos os indivíduos dos direitos de votar e de ser votado. Segundo, é um regime em que o sistema legal garante as liberdades e os direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política

A vigência de um regime democrático não se resume a realização de eleições competitivas, mas ao exercício de um conjunto de liberdades que assegurem o desenvolvimento da cidadania. “A liberdade democrática é autonomia, que corresponde a uma liberdade positiva” (SANTIN, 2007, p. 332).

Na visão de Fischer (2004, s.p), as ações gestoras democráticas contemporâneas, exercidas por indivíduos ou coletividades, terão como norte os princípios de mudança e desenvolvimento, “seja de microunidades organizacionais, seja de organizações com alto grau de hibridismo e complexidade”. Para esta autora, o processo de desenvolvimento é mobilizado por interorganizações, ou seja, organizações que trabalham juntas, que por sua vez, são constituídas por organizações diferenciadas, conectadas por objetivos comuns, configurando uma forma integrada.

Ainda nos anos 20, Follet fala sobre a gestão como um processo humano e social, em que a liderança democrática só existiria de forma conjunta, em organizações cujas estruturas facilitassem a análise de problemas, a produção de soluções e o desenvolvimento cooperativo de estratégias de ação (FISCHER, 2004). Neste meio, Fischer (2004) destaca que processos estratégicos participativos e solidários revelam-se elementos pilares e orientadores da gestão para o desenvolvimento.

Estes constructos teóricos se igualam aos fundamentos da chamada gestão social. Para Souza e Oliveira (s.d), a gestão social é tomada como “o conjunto de estratégias e políticas organizacionais de promoção do bem-estar de indivíduos e coletividades”.

Processos democráticos de gestão ativos e conscientes mostram-se como uma possibilidade de recuperar a cidadania através do espaço local, reconstituindo a construção de espaços comunitários. Além disso, pode-se dizer que um dos principais problemas na democracia pode estar relacionado exatamente:

[...] ao baixo vínculo entre nosso arcabouço legal e a realidade institucional e social dos municípios, seja pela fragilidade dos mecanismos locais de garantia dos direitos de cidadania e o alto grau de desigualdades sociais, seja pelo padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação de esferas públicas e a participação da sociedade, incidindo, portanto, sobre as possibilidades de interação entre governo e a sociedade (JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p. 19).

Atualmente, os protagonistas do desenvolvimento são governos, empresas, comunidades organizadas e redes produtivas, constituindo assim interorganizações configuradas (FISCHER, 2004). A este sentido Dowbor (1995) soma: “é indiscutível que aproximar o poder de decisão e de controle das pessoas que arcarão com o benefício ou

prejuízo e que estão portanto, diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa política administrativa”. Esta compreensão remete aos pensadores de uma ideologia do desenvolvimento local (agentes financeiros, ONGs e governos) e às chamadas boas práticas de governo local, cultivando o mito do bom poder (FISCHER, 2004).

Considera-se nesta perspectiva que a gestão dos processos de desenvolvimento torna-se na contemporaneidade um campo de práticas e de conhecimento emergente. Na busca por relacionar um conceito compreensivo para um modelo de gestão idealizado, também denominado como boa gestão encontra-se a chamada governança (KOOIMAN, 1999; FISCHER, 2004; SCHNEIDER, 2005; MARINI, 2008; STOKER, 1998).

2.2 Aportes Teóricos da Governança

Utilizar-se da noção de governança parece ser adequado para problematizar os desafios colocados à construção de arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade que respondam às mudanças sociais e econômicas em curso na sociedade “cujo traço principal é a necessidade de coordenação entre governo, mercado e sociedade [...]” (JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p. 19).

De forma geral, governança é uma expressão derivada de governo, com diversas origens etimológicas. Conforme, o *Third New International Dictionary*, de Webster, a palavra *govern* vem do antigo francês *governer*, derivada do latim *gubernare*, que por sua vez, vem do grego *kybernan* (condutor, pilotar uma nave) (MARINI, 2004; SCHNEIDER, 2005). O termo governança aparece de muitas maneiras nos mais variados estudos relacionados à gestão, e envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, “cada um suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação” (BURSZTYN e FONSECA, 2009). Para Kooiman (1999), por assumir diversos significados, torna-se necessário estabelecer dimensões de análise, antes de retirar deste termo qualquer contribuição.

Diante da variedade de temas que relacionam processos de governança, deve haver a diferenciação sobre a noção de governança pública e privada (BURSZTYN e FONSECA, 2009). A primeira está associada às questões de interesse de coletividades, nas quais deve prevalecer o bem comum. Na esfera privada, o conceito associa-se ao governo da empresa, às formas tomadas por esta em sua interação com as expectativas dos *stakeholders*, sendo denominada como governança corporativa.

Conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG), a governança corporativa surge para superar o "conflito de agência", decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial, e por este motivo, tem como meta a criação “de um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas” (IBCG, 2010).

Nesta perspectiva, a governança envolve o ativismo dos investidores considerando a relação dos proprietários e gestores, bem como os mecanismos institucionais que conferem legitimidade à organização (FILHO, 2003). Conforme analisa Souza (2006), no nível organizacional, existem modelos de governança em redes que são assim denominados por apresentarem peculiaridades no alinhamento do modelo de gestão com a estratégia organizacional, o que se trata neste caso, de participação coletiva, participativa e negocial. Neste contexto, o vocábulo governança foi emprestado da teoria dos custos transnacionais e indica a estrutura necessária para o gerenciamento de alianças entre organizações (SOUZA, 2006).

A revisão da literatura do conceito de governança feita por Malo e Rodrigues (2006) abandona a esfera privada, e averigua visões alternativas deste conceito de forma a ampliar sua compreensão. Uma maior ênfase é dada ao modo de exercício do poder, onde este é assumido em decisões tanto a nível organizacional como institucional, sem rejeitar a noção de controle.

Vista da perspectiva governamental, Goldsmith e Eggers (2006) inferem que a governança se insere em um novo formato dentro do setor público, sendo este o governo em rede. Neste sentido, os autores consideram como variáveis o grau de colaboração público-privada (baixo e alto) e a capacidade de gestão em rede (baixa e alta), identificando então o governo terceirizado onde empresas privadas e organizações do terceiro setor assumem a prestação de serviços públicos e o governo coordenado, baseado na cooperação entre diversas agências governamentais. A figura 2 representa estas considerações.

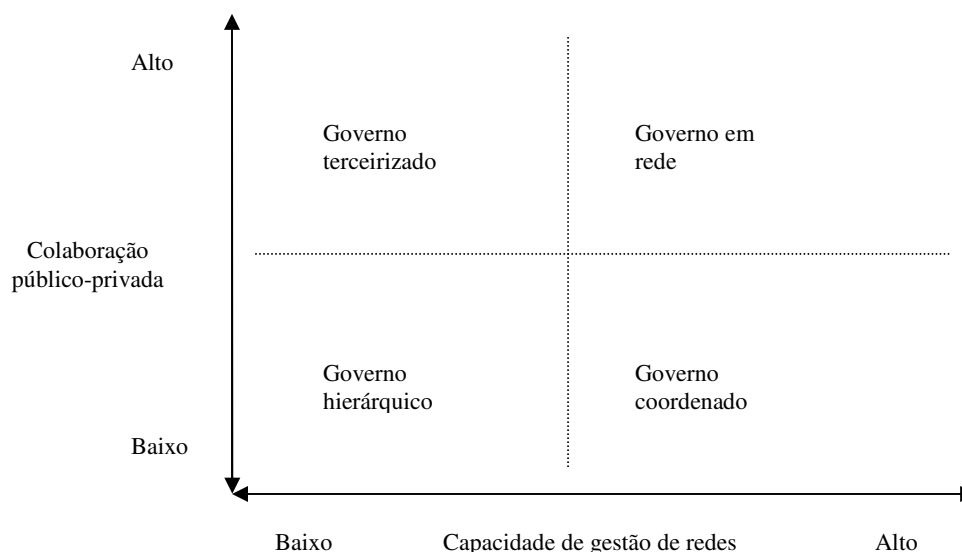


Figura 2. Governar em Rede

Fonte: Goldsmith e Eggers (2006)

O contexto atual pressupõe um protagonismo partilhado, concebendo ao Estado o papel de articulador e direcionador que atua em conjunto com os demais segmentos da sociedade organizada, tanto na construção como na implementação e controle da agenda estratégica de desenvolvimento. Neste contexto, a visão de Marini (2008) expressa que há necessidade de fortalecimento e construção das capacidades institucionais de diversos segmentos para o alcance dos resultados de desenvolvimento pretendidos.

Ultrapassando a perspectiva de governo, verifica-se que o conceito adquiriu um significado mais amplo a partir dos anos 80 quando passou a fazer parte de documentos sobre a gestão pública, em que designava processos de tomada de decisão e controle social, nos quais eram incluídos outros atores além das instituições formais de governo (IRVING, COZZOLINO, FRAGELLI e SANCHO, 2007). Foi também nesta década que o conceito veio a ser “adotado por agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e passou a ser um elemento-chave da agenda de implantação de projetos de diversas naturezas, em países pobres” (BURSZTYN e FONSECA, 2009, p. 21).

Conforme analisa Gonçalves (2006), o Banco Mundial conduziu significativamente as reflexões sobre a governança de forma a aprofundar o conhecimento que garantisse um Estado eficiente. Esta preocupação teria deslocado o foco das atenções de

implicações estritamente econômicas da ação estatal em direção a dimensões políticas e sociais.

Assim, a capacidade governativa não seria avaliada somente pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma com qual o governo exerceria o seu poder (GONÇALVES, 2006). A governança aparece assim, em um contexto internacional, gerando significado e direção para formas de auxílios oferecidas por agências de financiamento e pelos estados de maneira geral (BUTTERBURY e FERNANDO, 2006).

Tais idéias parecem ocupar posição dominante na gestão do desenvolvimento e na administração pública até ser suplantada por outros conceitos e definições (BUTTERBURY e FERNANDO, 2006).

Contudo, o que se percebe é que o conceito de governança na contemporaneidade transcende o conceito tradicional estatal, inovando-se, e expande sua aplicação ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais (SCHNEIDER, 2005). Desenvolvendo uma ampla visão do contexto onde a governança se insere, Marini (2008) explica que esta (re) aparece como prática de gestão que vai além do poder público, considerando neste contexto, reformas de distintas naturezas, como por exemplo as reformas que têm por objeto a transformação e redefinição de funções do Estado, bem como as de natureza econômica e financeira que buscam estabelecer as condições para a manutenção da estabilidade macroeconômica e o equilíbrio das contas públicas; e por fim, as reformas administrativas propriamente ditas, orientadas para a modernização da gestão pública.

A governança passa por um processo de reinvenção do seu conceito caracterizando-se recentemente como o processo social de definição do sentido de direção e da capacidade de direção de uma sociedade (AGUILAR, 2007).

Neste contexto, o caráter que permeia a governança se refere às agendas institucionais que objetivam tratar de assuntos coletivos, considerando demandas expressas sobre as formas de exercício do poder, cidadania e desenvolvimento (BURSZTYN e FONSECA, 2009; IRVING, COZZOLINO, FRAGELLI e SANCHO, 2007; GRINDLE, 2002; CAMARGO, 2003; MARINI e MARTINS, 2006; FISCHER, 2004; SCHNEIDER, 2005). Estes elementos são vistos como necessários à construção de novos arranjos institucionais que busquem a interação entre governo e sociedade, na intenção de que estes respondam conjuntamente às mudanças sociais e econômicas da sociedade (JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004), e para que isso ocorra, deve haver a integração coordenada entre governo, mercado e sociedade.

Porém esta teoria vista como modelo indicado para enfrentar as demandas do desenvolvimento na atualidade, passa a enfrentar críticas quanto à sua aplicabilidade. Ao questionar a implementação deste conceito, Andrews (2010) argumenta que a descentralização da gestão requerida como fundamental neste processo, acontece de formas e em níveis diferentes – políticos, administrativos ou fiscais-, o que assume diferentes significados em diferentes países.

Sob o olhar crítico do contexto ambiental, Bursztyn e Fonseca (2009), questionam a tentativa de instituir condições ideais de gestão apresentados pelo Manual da Boa Governança¹ (MBG), quando este apresenta alguns impasses estruturais. Para eles “o problema principal do MBG é que replicar ações com vistas a criar elementos que foram bem sucedidos em determinadas realidades não garante que os resultados sejam os mesmos em outros contextos” (BURSZTYN e FONSECA, 2009, p. 25).

Além disso, outras questões críticas são apontadas pelos autores como (1) a descentralização característica da governança em relação à elaboração e implementação de políticas públicas pode ter em sua prática, efeito imprevisto como o de fortalecer elites locais que exercem seu domínio mediante características que permeiam o clientelismo e o patrimonialismo; (2) o efeito reverso pode acontecer também onde a presença do poder público é tímida ou inexistente, o que significaria nesse caso “simplesmente uma renúncia à regulação pública do interesse público” (BURSZTYN e FONSECA, 2009, p.).

Outro ponto problematizado sobre a governança são as pesquisas que envolvem esta teoria e seus resultados. A discussão que paira sobre teoria e prática aponta dificuldades em mensurar indicadores e inferências para esta prática de boa gestão (GRINDLE, 2002; CAMARGO, 2003; FISCHER, 2004). Pesquisadores questionam quais características, como normas legais, transparência ou responsabilidades podem ser de fato verificados quanto à sua operacionalização, e comparação entre países, em momentos e períodos diferentes (ANDREWS, 2010).

No intuito de construir indicadores que levassem a mensurar elementos da governança, o Banco Mundial (BM) enquanto agente impulsionador e estimulador deste modelo (GONÇALVES, 2006; BURSZTYN e FONSECA, 2009), desenvolveu os *Actionable Governance Indicators* (AGIs), em português traduzidos como Indicadores Acionáveis da

¹ O MBG se constitui conforme os autores em um conjunto de critérios que de alguma forma são entendidos como suscetíveis na contribuição para o aprimoramento do processo político, sendo adotados e listados em check-lists de aspectos considerados essenciais aos programas e projetos.

Governança (IAG). Segundo o BM tais indicadores devem ser entendidos como o condicionamento mínimo a ser exigido em termos da prática da governança.

Considerando a ampla variedade de argumentos a serem discutidos sobre o que seja uma dimensão de governança, o Banco Mundial adotou um esquema simplificado a partir de sua experiência em relação à prática deste conceito na última década (REID, 2008). Nesta perspectiva, os indicadores acionáveis da governança compreendem elementos e sub-elementos, e são identificados a partir de cinco dimensões de governança, vindo em primeiro lugar a Responsabilidade política. Esta traz como sub-elementos a competição política, baseada numa ampla variedade de partidos, a transparência e regulação de financiamento partidário e a divulgação pública de votos parlamentares.

Em segundo, é apresentado como elemento o controle e balanço, sendo este a influência em uma organização ou sistema político que o ajuda a manter-se justo e descentralizar o poder de pequenos grupos. Seus sub-elementos são o sistema judiciário independente e efetivo, a competência legislativa e as atribuições de instituições independentes e iniciativas globais.

Em terceiro segue a Sociedade civil, mídia e setor privado em interface com políticas e administração públicas. Seus sub-elementos são a fiscalização da sociedade civil; e as notas, pesquisas com clientes; Outros sub-elementos em interface com o setor privado são a regulação Econômica; o diálogo público-privado; a transparência na Indústria Extrativista; a Governança Corporativa e os negócios coletivos.

A quarta dimensão trata da descentralização e participação local, considerando como sub-elementos a descentralização com responsabilidade, o desenvolvimento Comunitário, a fiscalização de associações de pais e professores e outros grupos e a participação beneficiária em projetos.

Por fim, a gestão pública completa a quinta dimensão, e considera como seus sub-elementos a liderança ética, através da declaração de recursos e regras sobre conflitos de interesses; os sistemas de gestão públicos como a meritocracia (*meritocracy*), finanças públicas, e *procurement*²; e o fornecimento de serviços e agências de regulamentos.

De acordo com Reid (2008), as razões básicas que demonstram a importância dos IAG são o desenho de reformas de sistemas específicos de governança; a implementação, que assegura que os sistemas de governança sejam responsáveis em alcançar seus resultados; e o aprendizado a partir de experiências, uma vez que se facilita a sistematização de pesquisa

² *Procurement*: termo empregado ao processo de obtenção de serviços dos governos e organizações. Também conhecido como agenciamento ou intermediação.

empírica em determinantes do desempenho do sistema de governança: quais fatores (e.g., reforma do desenho dos elementos) contribuem mais significativamente para alcançar objetivos específicos dos sistemas de governança; e determinantes dos impactos dos sistemas de governança: Que impactos os vários aspectos do desempenho de sistemas específicos da governança têm sobre (i) a qualidade da governança, bem como sobre (ii) aspectos específicos de atividades do governo, tais como a produção de produtos e serviços públicos.

2.2.1 Governo Matricial

Ao considerar o contexto em que se insere o Brasil, observa-se o Governo Matricial (GM) como modelo elaborado para a governança, que traz como objetivo verificar a gestão governamental, baseando-se no estabelecimento de estruturas em rede para a implementação de programas voltados ao desenvolvimento (MARINI e MARTINS, 2004). O modelo se posiciona em uma perspectiva intra e extragovernamental, voltando-se para a verificação de resultados de desenvolvimento, onde sua base se define através de pontos nodais entre programas, desdobrados de um projeto de desenvolvimento, e organizações, ou parte delas, necessárias à sua implementação, e seu gerenciamento intensivo.

O GM se baseia na concepção de governo em rede, e considera nesta perspectiva, arranjos multi-organizacionais, de natureza não-hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a uma política e que trocam recursos para satisfazer a interesses compartilhados, e que reconhecem que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns (MARINI e MARTINS, 2004).

As estruturas em rede adquirem feições orgânicas e se voltam, na perspectiva deste modelo, para resultados. Seus elementos característicos são metas de desenvolvimento, programas, organizações e recursos alocados. A denominação matricial se aplica ao modelo uma vez que seus elementos constituem dimensões que se relacionam em diversos pontos, conformando uma matriz multidimensional (MARINI e MARTINS, 2004).

Trata-se de uma concepção, em primeiro lugar, orientada para resultados, uma vez que busca alinhar a arquitetura governamental³ (organizações e recursos) com os resultados dos programas prioritários. Constitui-se também em um modelo pragmático, pois vincula e

³ Conforme Martins (2006), arquitetura governamental trata-se de um conjunto de princípios e padrões que orientam como as atividades devem se organizar (analogamente à estrutura) para implementar a estratégia organizacional; ponte entre a estratégia de governo as atividades que a transformam em realidade; princípio da congruência: um desenho organizacional que promova o alinhamento da estrutura com a estratégia promoverá um melhor desempenho da organização.

otimiza as partes da arquitetura governamental, sendo estas as organizações e seus recursos, que contribuem para o alcance dos resultados de programas prioritários, sem, contudo, ignorar a dimensão de base, abrangente e macroestrutural (MARINI e MARTINS, 2004) dos processos de transformação da gestão.

O GM se coloca como um modelo seletivo que foca na carteira restrita de programas prioritários com alta agregação de valor aos objetivos de desenvolvimento, sem, contudo, ignorar que existem programas não prioritários e outros resultados em relação aos quais as organizações governamentais são demandadas; e por fim, trata-se de uma concepção que visa o contrato, ao incentivar a adesão e o comprometimento de organizações (isoladamente ou em rede) com os resultados visados.

Além disso, a construção do modelo se apóia em elos que ocorrem através das seguintes ações (I) Dotar a agenda estratégica de coerência, estabelecendo o elo (1) entre resultados de programas e resultados de desenvolvimento; (II) Alinhar a arquitetura governamental com a agenda estratégica de governo, estabelecendo o elo (2) entre programas e organizações implementadoras; (III) Promover a alocação efetiva de recursos, estabelecendo os elos (3, 4 e 5) entre orçamento, pessoas e informações e a agenda estratégica; e (IV) Implantar a central de resultados do Governo, promovendo o controle matricial de resultados.

Objetivamente, sua estrutura se volta para a construção dos elos 1, 2 e subsequentes. No entanto, os autores destacam uma necessidade de considerar um novo elo, que seria o elo zero. Este último deve se referir a existência de um modelo de desenvolvimento e planejamento adequado ao enfrentamento de “contingências complexas do contexto governamental” (MARINI e MARTINS, 2004, p.8).

Os elos 1 e 2 por sua vez, tratados de formas subsequentes, funcionam da seguinte forma. Enquanto o elo 1 verifica a convergência do desenho entre programas do planejamento e objetivos do desenvolvimento, o elo 2 trata do alinhamento das agendas entre planejamento e a arquitetura governamental.

O GM propõe a construção do elo 1 como necessária para que a execução de programas assegure a realização da visão expressa em metas mobilizadoras. Contudo, os autores chamam atenção de que é necessário nesta construção, o esclarecimento da relação de causa e efeito, de valor agregado, entre resultados (*outputs* e *outcomes*) de programas e o conjunto, que por definição não deve ser muito extenso, de metas mobilizadoras que exprimem sua visão.



Figura 3. Elo 1: Resultados de Programas e Resultados de Desenvolvimento

Fonte: Marini e Martins (2004).

Conforme este modelo relacional deve haver uma ponte que permita dois movimentos complementares: a) desenhar os programas ou ajustar seus resultados segundo uma simulação dos impactos ou contribuição balanceada destes na geração de metas mobilizadoras; e b) desenhar ou ajustar metas mobilizadoras segundo o potencial de geração de resultados ou contribuição dos programas. Esta relação é usualmente definida consoante um modelo relacional qualitativo baseado na metodologia da “matriz lógica”, segundo a qual os objetivos macro são derivados em objetivos micro e sucessivamente em ações.

A metodologia qualitativa baseada na matriz está sujeita a inúmeros problemas de interpretação de enunciados de objetivos, que nem sempre são definidos de forma objetiva, a principal limitação da matriz lógica é sua unidirecionalidade hierárquica (MARINI e MARTINS, 2004). Ou seja, conforme os autores, a derivação do macro para o micro não permite o caminho contrário - a agregação de níveis de microprogramação não garante macroresultados coerentes-, e a derivação de níveis de programação, do macro para o micro, se faz em árvore, impedindo que um conjunto de resultados possa impactar de forma cruzada em outro conjunto de hierarquia superior.

O resultado do elo 1 deve ser a definição de uma carteira de programas prioritários cujos resultados estejam calibrados para o alcance das metas mobilizadoras de desenvolvimento de forma convergente.

A construção do elo 2 se dá pela integração entre programas e organizações cujo conjunto constitui, nesta perspectiva, sua plataforma orientadora. Conforme o GM, a matriz de gestão nem deve ser o programa nem a organização, mas o conjunto/rede de nós implementadores, que pode ser um conjunto unitário de relativa baixa complexidade, o que pode ser um programa com apenas um ponto de implementação ou organizações que implementam apenas um programa; ou um conjunto de múltiplos elementos de alta complexidade relativa (programas com múltiplos pontos de implementação e organizações que implementam múltiplos programas, circulado em vermelho).

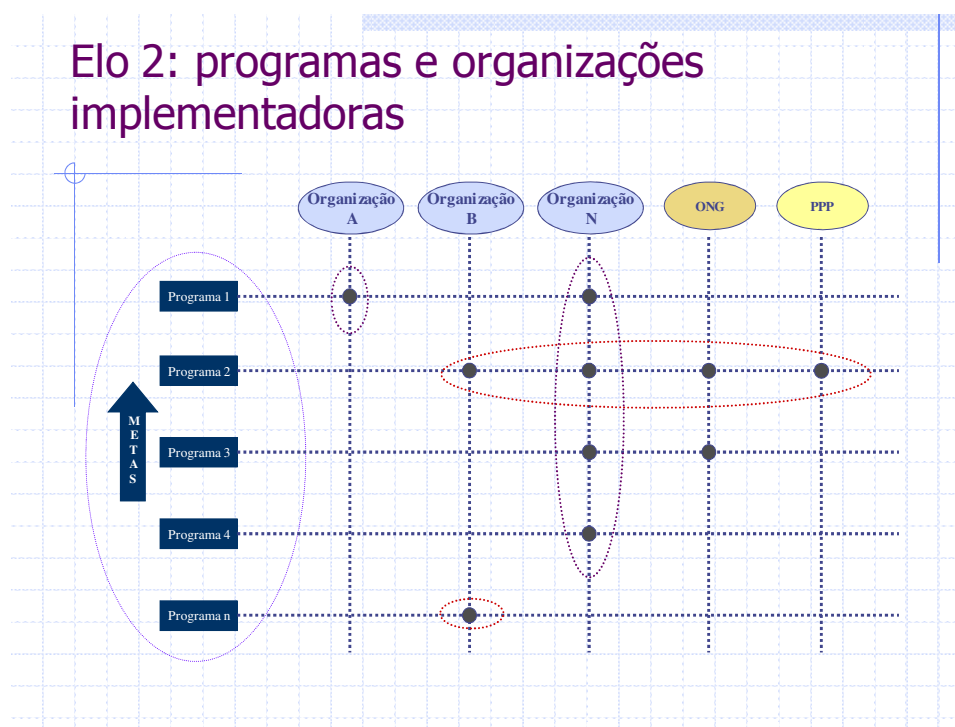


Figura 4. Elo 2: Programas e organizações implementadoras conforme o Governo Matricial
Fonte: Marini e Martins (2004).

Neste elo, o GM orienta que o conjunto de nós ou redes seja construído a partir das perspectivas horizontal e vertical “fechando-se um circuito matricial” (MARINI e MARTINS, 2004, p. 12), de formas essencialmente complementares de alinhamento para geração de resultados. Assim, o primeiro busca “alinhar os pontos de implementação (de distintas organizações) no âmbito de cada programa, definindo-se arranjos específicos de coordenação para

que os resultados dos respectivos programas possam ser alcançados” (MARINI e MARTINS, 2004, p. 12).

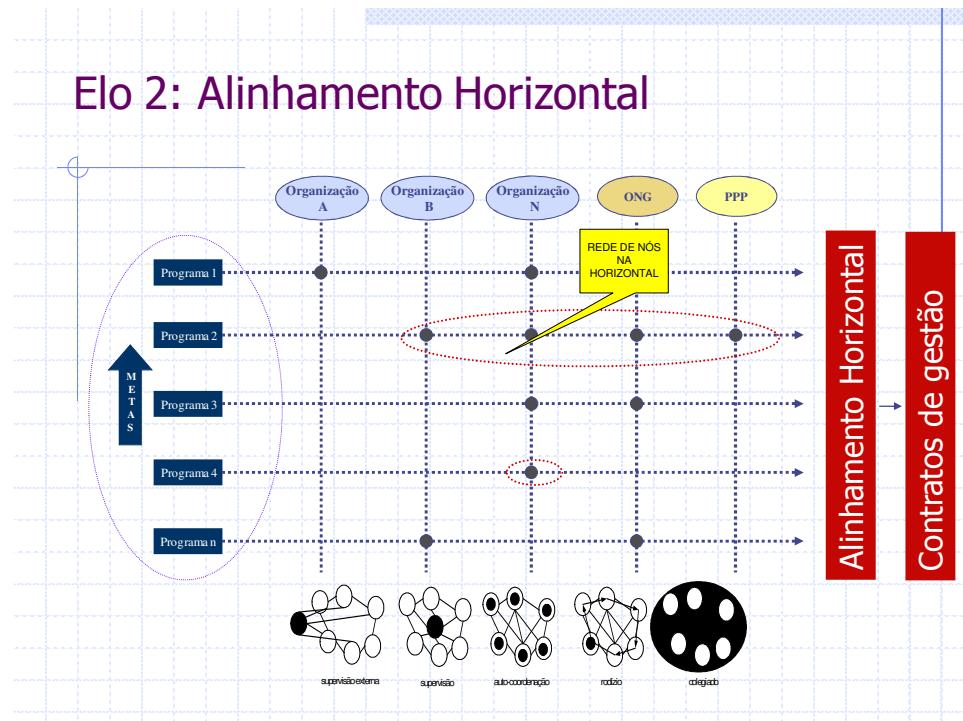


Figura 5. Elo 2: Alinhamento Horizontal conforme o Governo Matricial.

Fonte: Marini e Martins (2004).

A perspectiva vertical por sua vez se define pelo alinhamento das organizações, a partir de suas agendas estratégicas e arranjos operacionais, em conformidade com os resultados dos programas que as perpassam, de acordo com suas estruturas internas para produzirem resultados. Conforme o Governo Matricial:

O alinhamento das agendas deve resultar, em alguma extensão, em perspectiva micro-organizacional, no alinhamento do modelo de gestão das organizações de tal forma a ajustar estratégias (a nova agenda, conciliada com os resultados dos programas que perpassam a organização), estruturas, processos, perfil do quadro funcional e sistemas informacionais.

Elo 2: Alinhamento Vertical

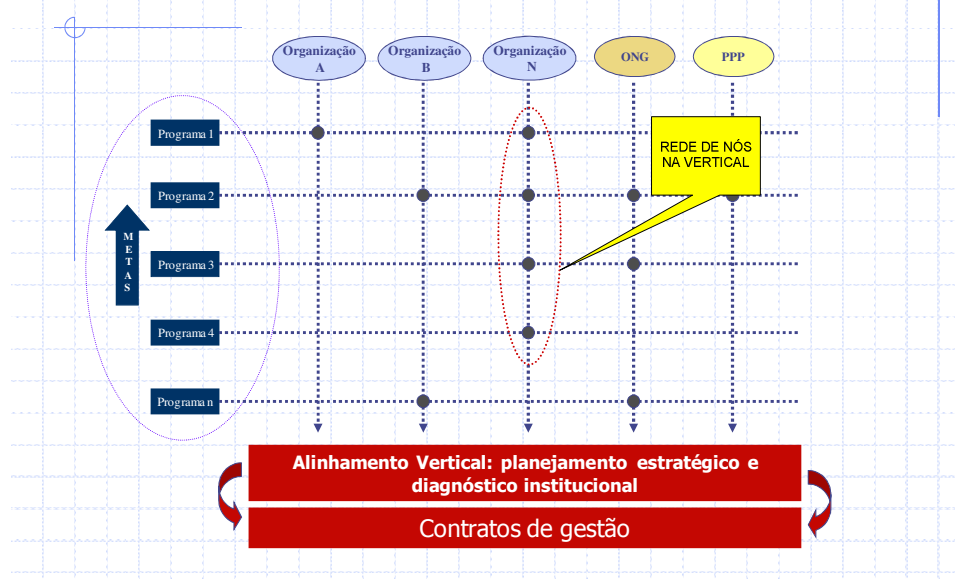


Figura 6. Elo 2: Alinhamento Vertical conforme o Governo Matricial

Fonte: Marini e Martins (2004).

Para os autores, a palavra chave do GM é a governança, visto que sua função está intimamente relacionada à habilidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz e sustentável, e esta por sua vez está relacionada à capacidade do estado para o alcance dos resultados de desenvolvimento. Ou seja, implantar o GM implica em enfrentar uma série de desafios, sendo um dos mais relevantes o de repensar o processo de planejamento governamental, que em uma perspectiva tradicional, pouco tem agregado à efetivação de uma gestão pública orientada a resultados.

2.3 As Instâncias de Governança do Programa de Regionalização do Turismo e os Pólos de Turismo do PRODETUR

Ao se examinar os diversos níveis de arranjos institucionais criados para gerenciar e planejar o turismo, é possível observar uma variedade de escalas e suas respectivas implicações (HALL, 2004).

A Política Nacional do Turismo no Brasil traz em sua base a preocupação do governo em modelar políticas públicas, a fim de promover o crescimento econômico, a criação e manutenção de novos postos de trabalho, de forma a buscar o desenvolvimento

sustentável nas regiões turísticas envolvidas (MTur, 2005). Desta forma, a regionalização do turismo é proposta enquanto conceito para um “modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (MTur, 2004b, p.11). E para que isto ocorra, novas posturas e estratégias na gestão das políticas públicas passam a ser exigidas, bem como mudanças no tipo de relacionamento entre as esferas do poder público e a sociedade civil, além da negociação, acordo, planejamento e organização social (Mtur, 2004b).

Em todo o processo de planejamento, desenvolvimento e implementação de Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo regional, faz – se necessário a presença de uma organização (MTur, 2004). Neste contexto, a governança aparece enquanto arranjo de gestão, e é estimulada na condição de diretriz operacional. Na perspectiva do PNT, a governança é utilizada como uma “competência técnica de governar [...] que incorpora mecanismos de gestão participativa e envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas” (Mtur, 2005, p. 11). À instância de governança cabe a responsabilidade de coordenar, acompanhar e gerir a regionalização do turismo (MTur, 2005).

Em âmbito regional, as instâncias de governança tem o papel de implementar a gestão do turismo descentralizada, tornando-se assim mecanismos essenciais para a formação de uma rede de entidades e instituições em todo o território nacional, envolvendo o poder público nas três esferas de governo, a iniciativa privada e o terceiro setor (MTur, 2007).

A descentralização da gestão cumpre, através da governança, a função de articular os elos da cadeia de relacionamento, tendo a sua ação completada na ponta, pelas instâncias de representação regional do turismo e pelos municípios, onde a atividade turística se realiza. Para que isso aconteça, as instâncias de representação regional, pública e privada devem possibilitar a criação de ambientes de discussão e reflexão adequado às respectivas escalas territoriais, complementando assim, o sistema nacional de gestão do turismo (MTur, 2007).

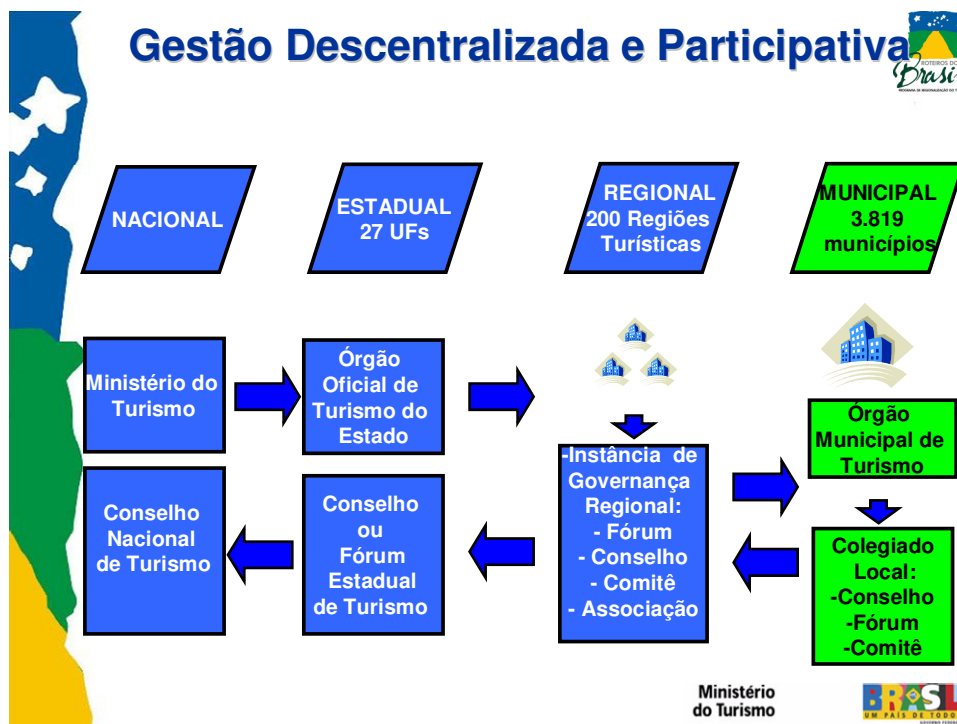


Figura 7. Estrutura da gestão descentralizada e participativa

Fonte: MTur (2009).

Contudo para que a governança aconteça, o PRT coloca que é respeitado a autonomia e o estágio de desenvolvimento turístico de cada Unidade da Federação. As regiões turísticas que ainda não possuem uma instância de governança regional devem buscar a implementação de uma e as regiões que já possuem, são encorajadas a fortalecê-las, assumindo mais um papel, neste caso, “o de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo, em âmbito regional” (Mtur, 2005, p. 13). As instâncias já existentes são desenvolvidas:

[...] a partir de iniciativas apoiadas pelas políticas estaduais de turismo, ou por iniciativa da própria região, ou por incentivos de Programas federais. Neste último caso, o Conselho de Turismo do Pólo de Desenvolvimento Integrado no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR torna-se um exemplo (Mtur, 2005, p. 13).

Conforme o PRODETUR (2009), o conceito de Pólo Turístico aparece como “espaço geográfico claramente definido, com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares”.

Na perspectiva deste programa, ao observar ações isoladas no âmbito do turismo, foi verificado que a realização de ações integradas a partir de pólos turísticos configurou uma

forma mais eficiente para se aplicar recursos públicos, de modo a desencadear e intensificar um processo de desenvolvimento econômico e social local.

O conceito de pólo se enquadra na categoria de municípios integrados do PRT, que coloca que a regionalização do turismo “exige, também, entender a região diferentemente da macrodivisão administrativa adotada no País – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste, Centro-Oeste. Deve-se perceber o conceito como um esforço coordenado de ações integradas entre municípios, Estado e países” (MTur, 2004b, p. 11).

As diretrizes que trazem a idéia de integração dos municípios ou pólo de turismo consideram de forma geral, a produção de vantagem competitiva, produtividade e inovação com base nos determinantes da localização, a partir de ações conjuntas (THOMAZI, 2006).



Figura 8. Pólos de Turismo – PRODETUR NE/ II

Fonte: BNB (2009)

No Rio Grande do Norte, o Pólo Costa das Dunas é tido como pólo de referência no âmbito do PRODETUR (BNB, 2009). Este foi instituída em 14 de Abril de 2005, enquanto espaço sócio econômico homogêneo com vantagens competitivas e vocacionais, que integra a cadeia produtiva do turismo em dezoito municípios do estado (DECRETO DE INSTITUIÇÃO DO PÓLO COSTA DAS DUNAS, 2005).

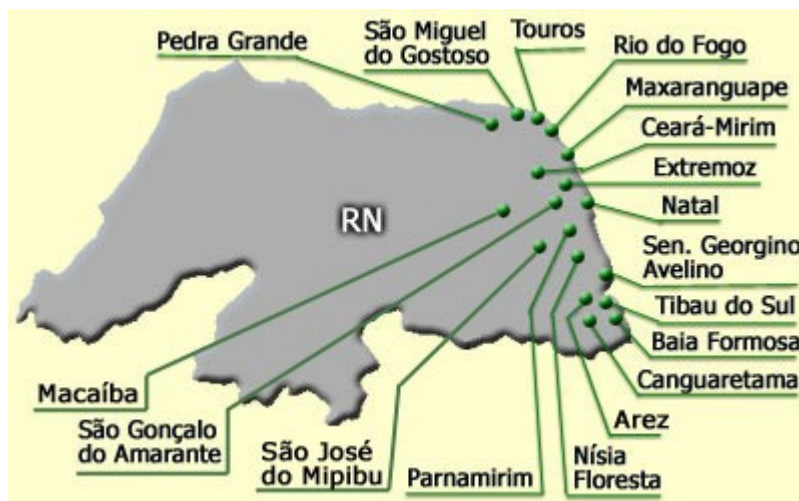


Figura 9. Pólo Costa das Dunas

Fonte: BNB, 2009.

O entendimento sobre pólos se aproxima dos conceitos do tema *cluster* (grupos, agrupamentos ou aglomerados), o que é observado direta ou indiretamente por alguns autores no âmbito turístico e que conforme Thomazi (2006, p. 25) segue numa abordagem sobre a “[...] Teoria dos Aglomerados, a evidência teórica observada no passado e o resgate do debate científico, esclarecendo conceitos como arranjo produtivo, cadeia de valor e competitividade”. A autora ainda explica que a cobertura teórica verificada no discurso da Teoria dos Aglomerados de Michael Porter⁴, encontra ambiente próprio no setor de turismo, ou seja, na cadeia produtiva e nos elos de produção que se organizam no setor.

Na perspectiva do conteúdo turístico, mais uma vez o espaço geográfico é citado, agora através desta teoria, uma vez que a noção de arranjo produtivo neste setor geralmente varia de uma única cidade ou estado para todo um país, ou mesmo uma rede de países vizinhos, que são “extravasamentos permitidos no ambiente dos clusters. No campo do turismo, essa situação é facilmente observada pelos efeitos e vínculos de mercado e organização de produtos” (THOMAZI, 2006, p. 34).

Contudo, esta ótica difere da visão de sistemas defendida pelas questões sobre a competitividade do mercado turístico na visão de Beni (2001). Para ele, na maioria dos casos os produtos turísticos de um país se concentram em âmbitos geográficos bem definidos, onde se desenvolvem atividades que constituem em processo de produção, e por dessa forma, associa-se ao conceito de *cluster*, que vem a ser definido como um agrupamento de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos

⁴ Autor da Teoria dos Aglomerados e do Diamante da Vantagem Competitiva das Nações.

comuns e complementares (BENI, 2001, THOMAZI, 2006, PETROCCHI, 2001). No âmbito do turismo, Beni (2001, p. 156) infere:

O cluster é um conjunto de atrativos com destacado diferencial turístico, dotado de equipamentos e serviços de qualidade, com excelência gerencial, concentrado num espaço geográfico delimitado. Apresenta-se aos distintos mercados consumidores de Turismo, como produto acabado, final, com tarifas diferenciadas na forma de package tours (pacotes), em alto nível de competitividade internacional.

Este autor identifica o cluster turístico como um pacote a ser vendido, uma vez que sua essência é conformar em um dado território, uma oferta total turística que possa ser consolidada a fim de competir internacionalmente.

Diferente desta visão, a concepção de pólos de turismo aplicado pelo PRODETUR não menciona diretamente a constituição de um pacote turístico competitivo, mas sim, um objetivo voltado para a sustentabilidade da atividade turística, pela convergência e continuidade de ações e projetos e pelo fortalecimento dos elos da cadeia produtiva do turismo, onde os territórios devem estar integrados.

O PRODETUR foi criado com aval do Governo Federal, em abril de 1991, e nasceu como fruto da iniciativa dos governadores dos nove estados nordestinos “balizados pela articulação e capacidade técnica da SUDENE e pretendia o desenvolvimento integrado do turismo regional” (OLIVEIRA, 2006, p. 83).

Na observação de Oliveira (2006), embora tenha sido institucionalizado em novembro de 1991 através da Portaria Conjunta nº 001, o PRODETUR só foi concretizado pela Portaria Conjunta nº 002, em abril de 1993, quando da assinatura dos ministros da Fazenda, da Indústria, do Comércio e Turismo, da Aeronáutica, do Planejamento e da Integração Nacional, do então Presidente Itamar (OLIVEIRA *et al*, 2006).

O PRODETUR se constitui em um programa de crédito para o setor público (Estados e Municípios), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e gerenciado pelo Banco do Nordeste, que foi concebido tanto para criar condições favoráveis à expansão e melhoria da qualidade da atividade turística na Região Nordeste, quanto para melhorar a qualidade de vida das populações residentes nas áreas beneficiadas (BNB, 2009).

Conforme o BNB (2009), o BID tem no PRODETUR, o maior programa de financiamento já realizado em toda sua história. Esta entidade se constitui como o principal agente financiador do turismo no nordeste brasileiro através do PRODETUR/NE, tendo financiado US\$ 400 milhões na realização do PRODETUR/NE I, o que permitiu melhorar e ampliar oito aeroportos internacionais, construir ou reabilitar 877 km de estrada e caminhos

de acesso, possibilitou a chegada de serviços de água potável a 1,13 milhões de pessoas, além de ter conservado o patrimônio cultural e histórico em 22 lugares e iniciado esforços para a conservação de ecossistemas e áreas protegidas (BID, 2009)

Nesta perspectiva, observa-se que é uma realidade mundial o interesse de uma gama de instituições de desenvolvimento que se interessam em apoiar o turismo através do apoio a projetos e programas, que disponibilizam ajuda financeira e técnica para o setor (HAWKINS e MANN, 2006). Elas são instituições multilaterais como Bancos de Desenvolvimento Africanos, Asiáticos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a União Européia (UE) e agências das Nações Unidas como a Organização Mundial de Turismo (OMT) das Nações Unidas, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) entre outros que estão envolvidos com atividades de desenvolvimento de forma ampla, orientadas por seus objetivos individuais de acordo com a instituição. Além disso, há diversas instituições bilaterais como a Agência Australiana para o Desenvolvimento Interno, a Agência Internacional de Desenvolvimento do Canadá, os Ministérios Francês e Austríaco para assuntos estrangeiros e outras diversas instituições governamentais e não-governamentais que focam programas relacionados a objetivos específicos de desenvolvimento em turismo.

Na análise feita por Hawkins e Mann (2006) há uma escassez de pesquisas sobre o papel de instituições internacionais no processo de desenvolvimento do turismo e que no caso específico do Banco Mundial – que chega a ser confundido diversas vezes com o BID -, este atua com função influente na maneira de como governos locais percebem o turismo em suas economias. Para estes órgãos, a existência da governança em um país, leva o mesmo a um regime onde as leis, a responsabilidade sobre delegação de poderes, transparência e gozo dos direitos civis são permitidos (OLOWU, 2002), tornando-se então premissa de desenvolvimento nestes territórios.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O presente estudo analisa a composição e mecanismos existentes da governança aplicada à gestão do turismo e identifica as organizações envolvidas neste processo, sendo delineado como uma pesquisa empírica, por se considerar que “[...] o fato como tal assume importância estratégica fundamental, pois decide sobre a validade de um enunciado teórico e, além disso, não inclui qualquer implicação valorativa: fato existe ou não existe, nada tendo a ver com algum ‘dever ser’” (DEMO, 2007, p. 135).

Por procurar entender como se dá a governança e sua relação na gestão do turismo a partir do entendimento dos membros do Conselho de Turismo do Pólo Costa das Dunas, bem como de documentos sobre o funcionamento do mesmo, o estudo se caracteriza como exploratório-descritivo. De acordo com Vergara (2004) e Gil (2002) a pesquisa exploratório-descritiva se propõe explorar novos conceitos da ciência social e ao mesmo tempo descrever relações estabelecidas na população.

O estudo se caracteriza como exploratório-descritivo, tendo em vista os objetivos da pesquisa, pois busca entender uma realidade ainda pouco estudada, e para tanto, entende que a princípio, deve descrever como os fenômenos relacionados a esta ocorrem. Sobre o caráter descritivo da pesquisa, Salkind (1999, p. 210) complementa: “O propósito da investigação descritiva é descrever a situação prevalente no momento de realização do estudo”. A perspectiva adotada na pesquisa busca captar a visão dos participantes em relação aos procedimentos desenvolvidos face às questões do turismo no âmbito deste Pólo.

Faz-se necessário destacar que a natureza exploratória da pesquisa e das condições atuais do conhecimento teórico sobre o tema, conduz as análises a serem produzidas como resultado do levantamento de dados, sem haver pretensão de encontrar respostas absolutas à multiplicidade de questões relacionadas ao fenômeno do turismo e à governança, se não contribuir basicamente: (1) na experimentação de uma metodologia de pesquisa aplicável a estruturas de governança sobre um destino turístico; (2) na formulação de novas questões que possam vir a compor futuras agendas de pesquisa.

A pesquisa assume procedimentos de investigação qualitativa. Neste tipo de investigação, o pesquisador estabelece procedimentos adequados ao caso que pretende estudar de modo específico, havendo a possibilidade de mudança quanto à conduta quando estiver realizando a pesquisa de campo se a situação assim exigir (DENCKER, 1998). Conforme Neves (1996, p. 2), este tipo de estudo “compreende um conjunto de diferentes técnicas

interpretativas que visa a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados”.

Além disso, a presente investigação também se caracteriza como um estudo de caso pois visa tomar como objeto de análise o Pólo Costa das Dunas. Conforme Salkind (1999, p. 211) “Um estudo de caso é um método empregado para estudar um indivíduo ou uma instituição em um entorno ou situação única e da forma mais intensa e detalhada possível”. Para este autor, o estudo de caso traz como vantagem uma maior obtenção, e mais completa, do que está acontecendo, além de permitir o exame e compilação de grande quantidade de dados detalhados, fomentando o uso de várias técnicas distintas para obtenção da informação necessária (SALKIND, 1999).

Neste sentido, a pesquisa se classifica como um estudo de caso de caráter qualitativo básico ou genérico, uma vez que inclui descrição, interpretação e entendimento, e identifica padrões recorrentes na forma de temas ou categorias e pode delinear um processo.

Na visão de Alencar (2003), os métodos qualitativos permitem um redirecionamento da investigação, com vantagens em relação ao planejamento integral e prévio de todos os passos da pesquisa. Seguindo esta lógica, o presente estudo se baseia nas etapas de uma pesquisa qualitativa como proposto pelo modelo de Alencar (2003, p.13) a seguir:

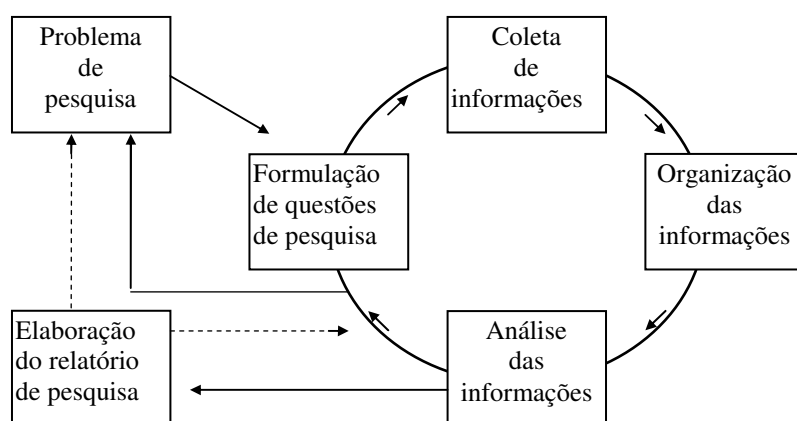


Figura 10: Processo de pesquisa em investigação qualitativa

Fonte: Alencar (2003)

A sequência circular mostra o processo percorrido pelo pesquisador, em que este parte de um problema, onde formula questões, planeja a coleta das informações necessárias, escolhe o local do estudo e seleciona as estratégias de pesquisa. Após a elaboração do projeto, vai a campo coletar os dados, os analisa, momento em que poderá conhecer com propriedade as variáveis de sua pesquisa, e por fim, sacará conclusões sobre suas análises.

É importante ressaltar que o estudo em questão se trata também de um processo de investigação não experimental, uma vez que não busca estabelecer, influenciar ou provar relações causais entre variáveis, mas sim de conhecer de forma mais aprofundada uma dada realidade que considera o processo de execução da governança como instrumento de gestão de destinos turísticos.

3.1 Coleta de dados

Para este estudo adotaram-se os seguintes métodos para a coleta de dados: 1) Análise de documentos e bibliografia especializada; 2) Aplicação de entrevistas estruturadas com perguntas abertas baseadas no Governo Matricial; 3) Observação do conselho através de pesquisa-ação; 4) Organização das informações através de gravação e transcrição das entrevistas para meio digital, construção da base de dados e análise de conteúdo com uso do *software Sphinx*.

O universo da pesquisa é o Pólo Costa das Dunas enquanto conselho de turismo regional do Rio Grande do Norte. A amostra considera dezenove membros conselheiros representantes do poder público, iniciativa privada e terceiros setor, conforme indica o quadro 1.

Os membros conselheiros entrevistados, representantes do poder público federal, estadual, municipal, do setor privado e terceiro setor, respectivamente foram a Superintendência do Patrimônio da União, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, órgão responsável pela secretaria executiva do Pólo Costa das Dunas, Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte - IDEMA/RN, a Secretaria de Turismo do Estado - SETUR, a Unidade Executiva do Estado – UEE- para o PRODETUR, a Secretaria de Estado da Infra-Estrutura – SIN e a Procuradoria Geral do Estado, as prefeituras dos municípios de Nísia Floresta, Touros e Parnamirim; o Sindicato das Empresas de Turismo no Estado do RN – SINDETUR/RN, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RN – SEBRAE/RN, Associação Brasileira da Indústria de Hotéis –

ABIH/RN, Associação Brasileira das Empresas de Eventos do RN – ABEOC, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, a ONG Responsabilidade Social Posta em Prática – RESPOSTA, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN e a Universidade Potiguar – UnP.

Quadro 1: Amostra total da pesquisa

Setor	Membros Conselheiros do PCD entrevistados	Total de entidades por setor
Esfera Poder Público Federal	2 (SPU; BNB)	3
Esfera Poder Público Estadual	5 (IDEMA; SETUR; UEE; SIN; Procuradoria Geral do Estado)	7
Esfera Poder Público Municipal	3 (Prefeituras de Nísia Floresta, Touros, Parnamirim)	8
Iniciativa Privada	4 (SINDETUR, ABIH, ABEOC, SEBRAE)	9
Terceiro Setor	5 (ABES, FCC, UNP, RESPOSTA, UERN)	9
Total	19	36

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

A flexibilidade do estudo de caso e de seu caráter qualitativo destaca que não é possível estabelecer uma rigidez em seu roteiro (GIL, 1989). A partir do conhecimento e observação prévia sobre o funcionamento do Pólo Costa das Dunas, definiu-se como metodologia orientadora deste trabalho as diretrizes definidas pelo Governo Matricial. Este consiste em um modelo que se propõe a conhecer em maior profundidade as questões relacionadas à governança, com foco na gestão para resultados de desenvolvimento.

De início, a coleta dos dados secundários foi feita através das atas correspondentes às 35ª, 36ª, 38ª, 39ª, 41ª, 43ª, 44ª, 45ª, 46ª reuniões do Pólo Costa das Dunas realizadas entre os anos 2007 e 2009; do Regulamento Operacional do PRODETUR, documento em geral do PRODETUR/NE I e II, Regulamento do Pólo Costa das Dunas e do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS), além de dissertações de mestrado que tiveram como objeto de análise o Pólo Costa das Dunas. Estes dados dão apoio ao estudo em seu caráter exploratório descritivo.

Os dados primários foram coletados através da aplicação de entrevistas estruturadas junto aos membros conselheiros já citados, participantes do Pólo Costa das Dunas no biênio 2007/2009, o que respalda o estudo em seu aspecto exploratório qualitativo. Conforme Alencar (2003), a entrevista é o método de coleta de informações mais utilizado nas pesquisas sociais, em que o pesquisador utiliza um questionário ou um roteiro elaborado de acordo com o problema de pesquisa, o objetivo do estudo e o referencial teórico. Nesta pesquisa, o roteiro elaborado para aplicação da entrevista considerou como objeto das perguntas as orientações trazidas pelo Governo Matricial, cujo método consta na fundamentação teórica da presente pesquisa.

Foram elaboradas assim entrevistas distintas, denominadas como entrevista A e B. O modelo de entrevista A foi estruturado conforme orientação para a construção dos elos 1 e 2 do Governo Matricial, e foram aplicadas junto aos membros conselheiros não pertencentes à coordenação do PCD. Já o modelo de entrevista B foi direcionada aos membros conselheiros coordenadores do Conselho de Turismo do PCD, seguindo a mesma lógica de estruturação do modelo A, ou seja, nos moldes do Governo Matricial.

Após a elaboração das entrevistas, foram agendados encontros para aplicação das mesmas, de acordo com a disponibilidade de tempo dos membros conselheiros contatados. As entrevistas foram solicitadas e agendadas através de correspondência eletrônica (*e-mail*) e telefonemas. Após o agendamento foi-se a campo para a coleta dos dados. A escolha dos membros foi definida de acordo com a disponibilidade dos mesmos em ceder às entrevistas além do tempo de atuação destes no conselho de turismo do PCD.

Os encontros aconteceram entre 13 (treze) de Outubro e 13 (treze) de Novembro de 2009, em períodos da manhã e tarde, variando de uma a três entrevistas por dia. Cada entrevista teve duração média de 47 (quarenta e sete) minutos, sendo as sete primeiras anotadas e as doze restantes gravadas na íntegra e simultaneamente anotadas.

Além das entrevistas, ocorreu observação direta nas reuniões do Pólo Costa das Dunas, na condição de ouvinte. Houve também participação direta, na condição de membro conselheiro suplente (representante do terceiro setor, eleito para o biênio 2010-2012) nas últimas duas reuniões de 2009. A participação na coordenação de um grupo temático (GT) possibilitou também o aprofundamento das observações diretas, configurando-se assim como um método de pesquisa participante, em que o pesquisador assume uma função no grupo a ser pesquisado, “mas sem obedecer a uma proposta predeterminada de ação [...] essa metodologia

permite a observação das ações no próprio instante em que ocorrem. Oferece visão dinâmica dos processos de interação e de relação entre grupos” (DENCKER, 1998, p. 155).

A análise de conteúdo foi a técnica empregada ao tratamento dos dados coletados, uma vez que esse método congrega várias técnicas de análise de comunicação, através de procedimentos sistemáticos e descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitem inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2004).

Após o levantamento dos dados primários buscou-se a técnica de análise de conteúdo. Conforme a caracterização de Bardin (2004), a análise de conteúdo por ser empírica, não pode ser desenvolvida com base em um modelo exato, porém, existem algumas regras de base. O analista deve fazer um tratamento das mensagens para que assim possa inferir conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre o seu meio. Esta operacionalização deve seguir uma seqüência de procedimentos que inclui a pré-análise, a codificação, a categorização e a inferência.

A pré-análise é o período das intuições e tem as missões de 1) escolha dos documentos a serem submetidos à análise, 2) formulação das hipóteses ou questões de pesquisa e dos objetivos e 3) a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.

Na codificação, os dados brutos foram transformados sistematicamente e agregados em categorias de análise, as quais permitem uma descrição exata das características do conteúdo, sendo explicadas nesta pesquisa a partir de sua Definição Constitutiva (DC), ou seja, em que consiste conceitualmente a variável. A categorização das variáveis compreendeu a formação de elementos que foram agrupados conforme o objetivo da pergunta, elaborada sob diretrizes do Governo Matricial.

Para cumprir a etapa da inferência, constituindo-se esta na obtenção de informações fornecidas pela apreciação, por meio da técnica de análise escolhida e do conteúdo das mensagens, buscou-se a técnica de análise temática que, segundo Bardin (1977, p. 105), “consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”. De acordo com o autor, dentre as técnicas de análise de conteúdo, a análise temática é a mais antiga e a mais utilizada.

A análise temática considera a frequência de presença (ou ausência) de itens de sentido, bem como da observação da estrutura do conteúdo por meio da intensidade e da

direção (Bardin, 1977). Esta análise é realizada observando-se as unidades de registro, que são segmentos de conteúdo a serem utilizados na categorização, que podem ser palavras e os temas (frases). A frequência de aparição é uma medida utilizada para verificar a importância de uma unidade de registro, considerando a sua repetição nas respostas. A intensidade é a identificação de variações semânticas que permitem uma análise de valores (ideológicos, tendências) e das atitudes. O grau de intensidade pode ser avaliado a partir da intensidade semântica do verbo, do tempo do verbo, dos advérbios e dos adjetivos. Há também a direção, que analisa se o conteúdo expressa uma posição do entrevistado favorável, desfavorável ou neutra.

Para cumprir a etapa das análises, ou seja, a observação de segmentos de conteúdos, a frequência, intensidade e direção dos registros, além da elaboração de indicadores que fundamentassem a interpretação final, recorreu-se ao *software* de pesquisa *Sphinx* como instrumento de auxílio na categorização de unidades de análise do estudo. Este permitiu agrupar palavras, indicar sua frequência nas atas analisadas, e desta frequência, apontar frases principais, apresentando assim os conteúdos das reuniões do conselho. Este mesmo procedimento foi aplicado aos dados coletados nas entrevistas, o que permitiu retirar várias mensagens, de forma a estabelecer uma correspondência aos modelos teóricos.

3.2 Definição das categorias analíticas em estudo

Na presente pesquisa, as categorias de análise foram definidas a partir de elementos retirados do modelo teórico proposto pelo Governo Matricial, sendo estes inseridos nas entrevistas direcionadas aos membros conselheiros do PCD. Dessa forma chegou-se às seguintes categorias de análise: P1. Compreensão e visão; P2. Identificação de estratégias para a entrevista A e P2. ; P3. Participação em projetos e/ou ações; P.4/ 5/6 Função da entidade no Conselho de Turismo do PCD; P.7/8 Interdependência e Compatibilidade; P.9 Pontos Fracos; P.10 Pontos Fortes; P.11 Arranjos de coordenação; P.12 Mobilização e construção de parcerias; P.13/14 Participação do terceiro setor e iniciativa privada; P.15 Elementos propositivos.

As entrevistas A e B se diferenciam em detrimento de algumas perguntas exclusivas direcionadas aos coordenadores do PCD. Por este motivo, a entrevista B gerou, além das categorias de análise presentes na entrevista A, as seguintes categorias: P2/3. Estratégias e Diretrizes do PCD; P4. Estratégias de desenvolvimento do Turismo; P5.

Programas prioritários; P6. Ações do PRODETUR; P7. Prospectiva de Cenários; P8. Parcerias; P9/10/11/12. Mecanismos da Governança; P.13 Compartilhamento de responsabilidades.

Feito a categorização a partir da elaboração das entrevistas, identificou-se algumas principais falas e relacionou-se sua pertinência em relação aos elementos característicos da teoria da governança e à adequação do Governo Matricial ao Pólo Costa das Dunas, considerando a construção dos elos 0, 1 e 2.

As falas foram exploradas no sentido de verificar posturas divergentes e convergentes dos membros gestores e não gestores do conselho em relação ao desenvolvimento do turismo, bem como de pontos correspondentes ou críticos de funcionamento do mesmo em relação aos elementos teóricos da governança. Por fim, buscou-se identificar alguns elementos de proposição que possibilitassem na visão dos membros, a melhora da gestão do PCD, relacionando-os aos aportes teóricos do Governo Matricial.

A presente investigação utilizou-se de um roteiro teórico orientador, sendo ele os elementos relacionados à gestão de destinos turísticos, à governança e ao modelo proposto pelo Governo Matricial.

A gestão de destino turísticos é fundamentada na visão de Valls (2004). Este autor elenca argumentos sobre o êxito da gestão do destino, e que este depende da capacidade dos distintos agentes em desempenhar seus respectivos papéis e estabelecer entre todos, um consenso em torno de um modelo de desenvolvimento turístico.

A governança é tratada enquanto categoria analítica associada a conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de bom governo (FISCHER, 2004; MALO e RODRIGUES, 2006). Na perspectiva do estudo da governança, a participação foi analisada considerando a frequência nas reuniões por parte dos membros conselheiros, entre os anos de 2007 e 2009, as falas e intervenções, bem como o envolvimento destes com os Grupos Temáticos (GT). A parceria foi analisada através das ações dos GT. A aprendizagem coletiva foi considerada pela análise das falas nas reuniões e pelas ações dos GT. A regulação e práticas de bom governo foram analisados considerando os pontos críticos colocados pelos membros, bem como pelos resultados concretos gerados pelos GT.

O Governo Matricial por sua vez é tido como modelo de governança social baseado em redes. Este consiste em uma proposta de construção de um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e

gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas - desdobrados de um projeto de desenvolvimento - e organizações, ou parte delas, necessárias à sua implementação.

Ao relacionar este modelo no âmbito de funcionamento do PCD, foram aplicadas as construções dos elos 0, 1 e 2. O presente estudo delimitou-se a analisar estes elos redirecionando seu foco para as organizações mobilizadoras, e não para as organizações executoras, conforme orientado pelo modelo.

Na perspectiva do elo 0, a análise considera a Política Nacional de Turismo como instrumento de orientação para a sua construção. Para a construção do elo 1, o estudo se apóia nos dados obtidos das entrevistas, do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR/NE), dos Grupos Temáticos e do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS, 2009).

Por fim, o elo 2 é analisado a partir dos dados já empregados no elo 1 e seus desdobramentos. O alinhamento horizontal deste elo considerou principalmente as ações e organizações envolvidas com os GT.

4 A GOVERNANÇA NO PÓLO COSTA DAS DUNAS

Neste capítulo são apresentados os resultados da análise sobre a governança do Pólo Costa das Dunas à luz dos fundamentos e critérios de redes, da gestão social e da gestão de destinos turísticos. O estudo se baseou nos elos propostos pela matriz do Governo Matricial, modelo este referenciado na fundamentação teórica desta dissertação,

4.1 Da Identificação, Caracterização e Participação das Organizações ao Funcionamento da Estrutura de Governança do Pólo Costa das Dunas

De forma a compreender o funcionamento da gestão do Pólo Costa das Dunas, buscou-se identificar em um primeiro momento quais eram as organizações representantes do seu conselho gestor no biênio 2007/2009. Através da análise do Regulamento do Pólo Costa das Dunas, da observação direta sobre este conselho e da aplicação de entrevistas junto à parte de seus membros conselheiros, buscou-se caracterizar cada um destes no âmbito do pólo de turismo.

Detectou-se que o conselho está composto por representantes do poder público em todas as suas esferas, do setor privado, da comunidade científica e da sociedade civil. O regulamento orienta que os membros conselheiros façam parte de setores envolvidos com o PRODETUR/NE. O conselho é composto por 36 (trinta e seis) organizações que freqüentam as Assembléias, com direito a voto nas discussões.

Os assentos são ocupados em regime de proporcionalidade, de acordo com o Regulamento do Pólo Costa das Dunas, sendo 03 (três) lugares para membros representantes do poder público federal, 07 (sete) para representantes do estado e 08 (oito) para o município. O terceiro setor é representado por 09 (nove) membros, devendo ser 2/3 (dois terços) de organizações não-governamentais representantes dos setores sociais e ambientais e associações comunitárias e 1/3 (um terço) deve estar representado por universidades e/ou centros de ensino superior que tenham atuação nas áreas de turismo e/ou meio ambiente. O setor privado está representado por 09 organizações, sendo eles federações, associações e sindicatos, trade turístico, sistema “S”, entre outros.

Conforme o regulamento, os municípios e a sociedade civil devem estar representados por no mínimo 20% do Conselho, cada. As demais “instituições integrantes de grupos de poder podem canalizar suas sugestões e/ou comentários por meio dos conselheiros

efetivos” (REGULAMENTO OPERACIONAL DO PCD, 2009, p. 5). No Conselho, as organizações podem ser representadas por dois membros conselheiros, sendo o primeiro a autoridade máxima dentro da entidade que se propõe a compor o Conselho, e o segundo deverá ser designado como suplente. O membro suplente designado deve deter poder de decisão junto ao organismo que representa, ou ser simplesmente delegado por seu titular.

Observar que a ocupação dos assentos é direcionada aos diversos setores da sociedade sinaliza a presença de critérios democráticos, onde há oportunidade de produção efetiva de capital social e abertura de espaços de participação para a sociedade na gestão do turismo. Estes também correspondem aos preceitos da gestão social e cria condições para a organização de uma rede e de gestão matricial.

Verificar tal possibilidade remete às observações de Dredge (2004) sobre a oportunidade de melhora trazida pela formação de redes no turismo, uma vez que este arranjo permite o entendimento da emergência de políticas públicas a partir de um ambiente complexo de interações, proporcionado pela diversidade do setor público e privado.

No biênio 2007/2009, constatou-se que as organizações representativas do poder público federal são o Banco do Nordeste do Brasil S.A, a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, e a Superintendência do Patrimônio da União - SPU/RN. Verifica-se no regulamento que o Banco do Nordeste deve participar desta representação de forma compulsória junto a outras entidades do governo federal que tenham interesse direto no Programa.

A escolha das entidades que representam o poder público em âmbito federal é feita através de votação direta, sendo elas convidadas pelo BNB e pelo Estado a participar de uma reunião onde ocorrerá a votação. A maioria votada corresponde às entidades eleitas. Caso ocorra empate, o regulamento diz que o voto de desempate deverá ser dado pelo BNB.

Os representantes do poder público estadual nesta gestão são o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte - IDEMA/RN, pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte e pelas Secretarias de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social – SETHAS, da Segurança Pública e da Defesa Social – SESED, da Infra-Estrutura – SIN, do Planejamento e das Finanças – SEPLAN e do Turismo – SETUR.

O poder público estadual tem sua representação indicada pelo Governo do Estado, através da Secretaria de Turismo do Estado do RN, sem haver qualquer tipo de candidatura ou votação. Ou seja, a escolha de tais membros se dá de forma compulsória uma vez indicados.

Sobre este aspecto, observa-se que este tipo de seleção tem implicações na forma e intensidade de participação do membro no conselho. Isto reflete níveis distintos de compreensão e envolvimento por parte das representações presentes em relação à função que assume no processo de desenvolvimento do turismo.

Com relação a esta pauta, verifica-se que nem todos os membros representantes do poder público estadual pensam ser necessária sua presença no Conselho. Como exemplo disso, verificou-se que um dos representantes do poder público estadual, apesar de reconhecer que o Pólo Costa das Dunas é “um colegiado que define regra e estabelece premissas para ocupação e exploração econômica sustentada”, considera que “a [...] é um órgão coadjuvante do processo”. Esta entidade declara não considerar que participar do Pólo Costa das Dunas contribua para atingir diretamente os objetivos da sua organização. Na fala do entrevistado esta visão é posta da seguinte maneira: “Não vejo no conselho, nem em aspectos administrativos ou judiciais, que justifiquem nossa presença no conselho, em um primeiro plano” (Representante do Poder Público Estadual, 2009).

Respondendo à mesma questão, outra organização considera que participar do Pólo Costa das Dunas contribui para atingir os objetivos de sua organização, e coloca o seguinte: “[...] não podemos ficar enclausurados dentro da própria Secretaria. Nós temos que interagir. Na medida em que interagimos nos antecipamos aos problemas. Então acho que nossa participação é importante [...]” (Representante do Poder Público Estadual, 2009).

Detectar a dinâmica de participação compulsória de algumas entidades indica por um lado, a possibilidade de existir posturas desfavoráveis dentro do espaço aberto à discussão. O que se verifica neste caso é que mesmo sendo parte de uma estrutura institucionalizada, caso não haja compreensão do membro em questão em relação ao seu papel dentro do conselho, dificilmente haverá o envolvimento deste em ações mobilizadoras face às demandas do turismo.

O poder público municipal está neste período de gestão aqui considerado, representado pelas Prefeituras de Baía Formosa, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul e Touros. Estas representações foram eleitas por votação direta entre todos os municípios integrantes do PCD, conforme previsto no regulamento e conduzido pelo BNB.

Os municípios do Pólo Costa das Dunas são os protagonistas principais do desenvolvimento regional, uma vez que representam o espaço receptor, ou seja, o destino turístico de fato. Conforme o Programa de Regionalização do Turismo, sua presença no

processo de governança é fundamental para que haja a articulação entre os gestores dos espaços públicos, no caso, os gestores dos municípios, em conjunto com os demais atores que impulsionam o setor.

Além dos municípios, tem-se a presença da iniciativa privada e do terceiro setor. O primeiro está representado pelas seguintes instituições: Associações Brasileiras da Indústria de Hotéis – ABIH/RN-, das Empresas de Eventos do RN – ABEOC- e de Agentes de Viagens – ABAV/RN-, pela Cooperativa de Desenvolvimento da Atividade Hoteleira e Turística – COOHOTUR-, pela Federação do Comércio de Bens e de Serviços/ RN – FECOMÉRCIO-, pela Fundação Comitê de Captação de Eventos de Natal (Convention & Visitors Bureau do Natal), pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RN – SEBRAE/RN- e pelos Sindicatos das Empresas de Turismo no Estado do RN – SINDETUR/RN-, e de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do RN – SHRBS-.

A representação do terceiro setor por sua vez, acontece com a presença da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental do RN– ABES-, da Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo do RN – ABRAJET-, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica do Rio Grande do Norte – IFRN-, pela Faculdade Câmara Cascudo-Instituto FAL de Educação, Cultura, Meio Ambiente e Artes, pela ONG Responsabilidade Social Posta em Prática – RESPOSTA-, pelas Universidades Federal e Estadual do Rio Grande do Norte (UFRN e UERN) e pela Universidade Potiguar (UnP).

De forma geral, ao se identificar as organizações que fazem parte do PCD, observa-se que seus membros representantes são as principais peças na implantação do processo de gestão descentralizada, e que esta forma de conselho que agrega os vários setores da sociedade assumindo um formato de governança do turismo ocorreu a princípio, pela exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como requisito para que houvesse o acesso ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no NE (PRODETUR).

No âmbito dos fundamentos de destinos turísticos, a presença dos diversos atores identificados corresponde a uma das características requeridas pelo nível estratégico (VALLS, 2004), sendo esta a conformação de uma plataforma de múltiplos atores indicada para que haja uma congregação de valores que estabeleça a base de cooperação para atingir um processo de mudança e sustentabilidade (VALLS, 2004). Assim, o conselho de turismo do Pólo Costa das Dunas parece corresponder ao “primeiro motor da engrenagem” (VALLS, 2004) do destino turístico que conforma.

Este formato se apresenta então como um espaço para a gestão social, o que abre possibilidades democráticas de ações direcionadas ao setor turístico, uma vez que congrega interesses coletivos e abre possibilidades para a prática de elementos da cidadania, e de “boas práticas” de governo local, se aproximando do mito do “bom poder” (DOWBOR, 1995; FISCHER, 2004).

O primeiro aspecto de democracia estabelecido nesta instância corresponde aos mecanismos de escolha dos membros conselheiros. Verifica-se que a votação direta por maioria faz-se peça chave na designação dos atores que deverão compor esta instância de governança. Este mecanismo é válido para os membros representantes do poder público municipal, iniciativa privada e terceiro setor.

A escolha destes ocorre através de votação direta, sendo as entidades participantes deste processo definidas pelos critérios estabelecidos pelo Regulamento Operacional que é aplicado pelo BNB em conjunto com o Estado através da Secretaria de Turismo do RN. As organizações são convidadas a participar de reunião prévia onde a votação ocorre, sendo eleitos por maioria simples.

Contudo, há uma pequena diferenciação no processo de escolha dos membros do poder público, iniciativa privada e terceiro setor. Para que este último participe do processo, lhe é exigido que seja atuante nas áreas de turismo e/ou meio ambiente, e ainda conforme o Regulamento Operacional, estes devem demonstrar interesse nos impactos do turismo.

Assim, os procedimentos adotados antes de se chegar à sessão de votação do terceiro setor são divulgação do processo seletivo, período de inscrição e convocação para participar do processo de eleição em reunião pública. Este processo também é intermediado pelo BNB em conjunto com o Governo do Estado através da SETUR.

Apesar do que consta no regulamento, observou-se que o terceiro setor foi representado no período aqui considerado, por um número maior de instituições de ensino (IES) em relação ao que se é previsto. Foi observado que ao invés de haver três representações correspondentes a IES como orienta o regulamento, estão presentes na condição de membros do conselho cinco IES. Sobre esta observação, o BNB (2010) informa:

Quando da eleição dos conselheiros do terceiro setor, para o biênio 2007/2009, foram considerados como eleitos os 8 candidatos mais votados. Na época as instituições eleitas seriam as mais votadas, assim entendido pelo conselho. Não havendo nenhuma contestação na ocasião, a eleição transcorreu normalmente, elegendo as instituições mais votadas. Porém, na eleição ocorrida em 2009 para o biênio 2010/2011, observou-se o regulamento na contemplação de 1/3 para as instituições de ensino.

Verificar que as IES prevaleceram como maioria dentre o terceiro setor no conselho e que as demais entidades não estavam diretamente ligadas às comunidades locais do PCD indica entre outras coisas, a ausência de representantes que coloquem em discussão, através da sistemática de poder do conselho, necessidades relacionadas à qualidade de vida dos autóctones que vivem no território conformado pelo PCD. Sobre esta constatação, um dos representantes do terceiro setor coloca: “falta ainda essa interação com a comunidade. Há muitos órgãos de governo. Se pensa em estruturar o município, mas e o resto? E a comunidade que será impactada?” (MEMBRO CONSELHEIRO DP TERCEIRO SETOR, 2009).

Observa-se que há uma sistemática em relação às regras que orientam todo o processo. Consta-se que há intenção que o processo seja aberto e transparente, uma vez que sua realização é divulgada “através de fax, *e-mail*, com confirmação de recebimento do convite e contatos telefônicos para confirmação de presença” (BNB, 2010), sendo realizada “uma maciça divulgação na imprensa para toda a sociedade, o que se configura como um processo aberto e transparente. Ressalte-se que a Secretaria de Estado do Turismo participa de todo processo eleitoral” (BNB, 2010).

Neste contexto, além de aspectos democráticos, destacam-se elementos convergentes com os requisitos exigidos pela prática da governança, como a transparência e a divulgação deste processo junto à sociedade, através da mídia. Contudo, nesta pesquisa, estes elementos não são averiguados em profundidade, de forma a analisar se correspondem na íntegra ao entendimento de critérios de transparência, democracia e divulgação e/ ou comunicação.

Com relação à participação dos membros representantes dos diversos setores, constata-se a partir de avaliação feita por cada setor sobre os demais que atuam no conselho, que há presença de aspectos críticos.

A participação dos representantes do poder público é apontada como crítica, uma vez que os demais setores percebem como deficiente sua capacidade de compreensão do que seja o papel do gestor público em relação ao processo de gestão compartilhada e mais além, do desenvolvimento do turismo.

O setor privado por sua vez é visto pelos demais como uma das principais molas propulsoras no processo de discussão e debate das necessidades e implementação do turismo, contudo, as opiniões dos membros conselheiros sobre sua atuação divergem, prevalecendo uma postura crítica sobre sua atuação.

Quadro 2. Considerações sobre participação do poder público no PCD conforme demais membros conselheiros.

“não há consciência sobre o que seja o desenvolvimento”
“não há uma política estadual”
“acho que os prefeitos poderiam estar mais presentes”
“[...] eles estão ali porque tem que estar”
“falta de visão política do turismo”
“o Estado que dá a palavra final”
“o que vejo é a existência de panelinhas”
“eles não entendem que sozinhos não vão chegar em canto nenhum”
“os municípios têm uma participação razoável”

Fonte: Dados da Pesquisa (2010).

Quadro 3. Considerações sobre participação da iniciativa privada no PCD conforme demais membros conselheiros.

“tem sido os mais ativos e mais propositivos”
“entidades que entram caladas e saem caladas”
“é notório a defesa por seus interesses”
“a força da hotelaria é algo notório”
“ainda é muito presa ao segmento que representa”
“[...] mas muito segmentados e com muito ‘achismo’”
“ela é muito mais competitiva do que co-opetitiva”
“muito mais a nível de consultoria”

Fonte: Dados da Pesquisa (2010).

Conforme analisado nas atas e entrevistas, tanto a iniciativa privada quanto o terceiro setor atuam fundamentalmente através de sua frequência nas reuniões do conselho e das intervenções feitas nas discussões, participando em alguns casos de grupos temáticos.

Comparam-se as posturas críticas entre os setores aos apontamentos de dificuldade feitos por Valls (2004) em relação ao consenso entre as partes no âmbito da gestão do destino. Ou seja, neste estudo se verifica que a crítica sobre o setor público e demais setores, corresponde ao difícil encaixe entre setor público e privado de forma a atingir um consenso sobre temas fundamentais da atividade turística, sejam eles atingir objetivos de planejamento, de liderança ou da divisão dos aportes financeiros de cada um destes face à sustentabilidade.

Neste sentido, Dowbor (1995) toca no aspecto desenvolvimento e responsabilidade daqueles que ocupam a função de promovê-lo, quando menciona que a boa política administrativa se relaciona diretamente com o poder de decisão e de controle das pessoas que arcarão com o benefício ou prejuízo, e que por isso, estes últimos devem estar interessados nos resultados.

Observar as críticas feitas entre os membros conselheiros deste Pólo e Turismo também permite fazer a sua correspondência a demais questões críticas da gestão de destinos apontadas por Valls (2004), “tal como a falta de vontade de todos os agentes de trabalhar de forma conjunta em prol de um destino sustentável”. Correlaciona-se este aspecto à fragmentação dos interesses do setor privado, à dispersão existente no setor público, entre âmbitos administrativos territoriais (nacionais, regionais, estaduais ou municipais), e destes na gestão das competências turísticas, nos mais diversos níveis (VALLS, 2004).

Com relação à participação do terceiro setor, também há aspectos críticos sobre sua atuação no conselho. O quadro 4 exhibe as considerações sobre a sua participação. Esta pode ser relacionada à concepção de poder e gestão do desenvolvimento. Contudo como apontado anteriormente, a sua representatividade em relação às comunidades ainda é tímida.

Neste contexto, considera-se a importância da sociedade civil organizada como um dos representantes legítimos e mais fiéis que colabora na atuação sobre a noção do “local”, perspectiva esta mencionada por Dowbor (1995) como sendo elemento fundamental à qualidade de vida como a finalidade mais ampla da sociedade.

Quadro 4. Considerações sobre participação do terceiro setor no PCD conforme demais membros.

“acho a participação do terceiro setor tímida”
“eu acho que o terceiro setor tem tido uma ação muito forte”
“acho que é muito bom”
“mas acho que tem algumas ONGs que são mais ativas em termos de operacionalização”
“acho que a parte acadêmica poderia ser mais ativa”
“buscar excelência, acho que esse é o papel das universidades”
“tem algumas ONGs que são mais ativas”
“todas as discussões estão mais concentradas em assuntos acadêmicos”
“as ONGs poderiam buscar mais alternativas de fontes e recursos”

Fonte: Dados da Pesquisa (2010).

O Pólo Costa das Dunas se constitui assim como Instância de Governança localizada em nível estadual. Conforme a denominação dada pelo Regulamento Operacional do PRODETUR para o seu Conselho de Turismo, este se configura como:

Conjunto de membros participantes, estruturado para cada pólo de turismo, com representação definida para assegurar a participação equilibrada entre os setores público e não governamental, estabelecidos no BNB, atuando como foro para estabelecimento de acordos sobre estratégias e prioridades em seu respectivo pólo.

A princípio observa-se a presença do BNB como agente coordenador do processo de seleção dos membros participantes do conselho. No entanto verifica-se através das diretrizes de seleção, que o BNB atua como intermediador em conjunto com Estado, sendo este representado pela Secretaria de Turismo.

Ao se verificar a forma tomada pela estrutura institucional do PCD, constata-se que o Regulamento Operacional do PRODETUR é o instrumento que delinea de forma documentada a sua localização entre os níveis de gestão do turismo. Conforme a Estrutura Institucional do PRODETUR, Conselho de Turismo do PCD está posicionado de forma “integrada” a outras entidades de gestão do turismo de distintas hierarquias, e junto aos órgãos de controle do PRODETUR, pertencentes ao BNB. Na estrutura apresentada, a participação e

controle social parecem estar relacionados diretamente a uma das funções do Conselho de Turismo.

De acordo com o BNB, a participação e controle social que consta na figura da Estrutura Institucional do PRODETUR, se relaciona à participação pública como parte integrante e fundamental do Programa, o que visa assegurar que as atividades foram programadas e realizadas de acordo com objetivos estabelecidos a longo prazo. Para o BNB, a participação pública durante a execução do Programa também se tem como objetivo que os impactos sociais e ambientais negativos, decorrentes do desenvolvimento turístico, sejam minimizados. As instâncias de participação e controle social previstas são o Foro de Acompanhamento Regional, o Conselho de Turismo do Pólo, Conselho Estadual de Turismo e Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Este último aparece na figura Estrutura Institucional, dentro do quadro relativo à execução indevidamente.

O Foro de Acompanhamento Regional, conforme o BNB (2010), teve como objetivo inicial o acompanhamento do PRODETUR e a “busca de consenso sobre o impacto regional do mesmo. Deveria ser composto por representantes da sociedade civil, do BN, MTUR, dos Estados e do BID” (BNB, 2010). Contudo, esse Foro não foi constituído, tendo em vista a implementação do sistema de gestão descentralizada do turismo e respectivas instâncias de governança, previstas no Plano Nacional de Turismo. Conforme as diretrizes do BNB “todas as instâncias de governança do Programa tem que se adaptar ao novo formato” (BNB, 2010) designado pelo Plano Nacional de Turismo. No entanto, esta orientação não consta no regulamento ou em outras diretrizes sobre o PRODETUR.

Segundo esta estrutura, o PCD está localizado no nível estadual da governança do Rio Grande do Norte e seu acompanhamento acontece de forma direta e indireta. Conforme apresenta a figura, o acompanhamento acontece diretamente por uma Equipe Central de Gestão (ECG) do BNB, em conjunto com uma Equipe Descentralizada (ED), também desta instituição. A Equipe Descentralizada é composta por unidades de equipes profissionais localizadas em oito agências estaduais, que terão as funções de acompanhamento da execução dos projetos, inspeções ambientais e apoio à ECG nas análises.

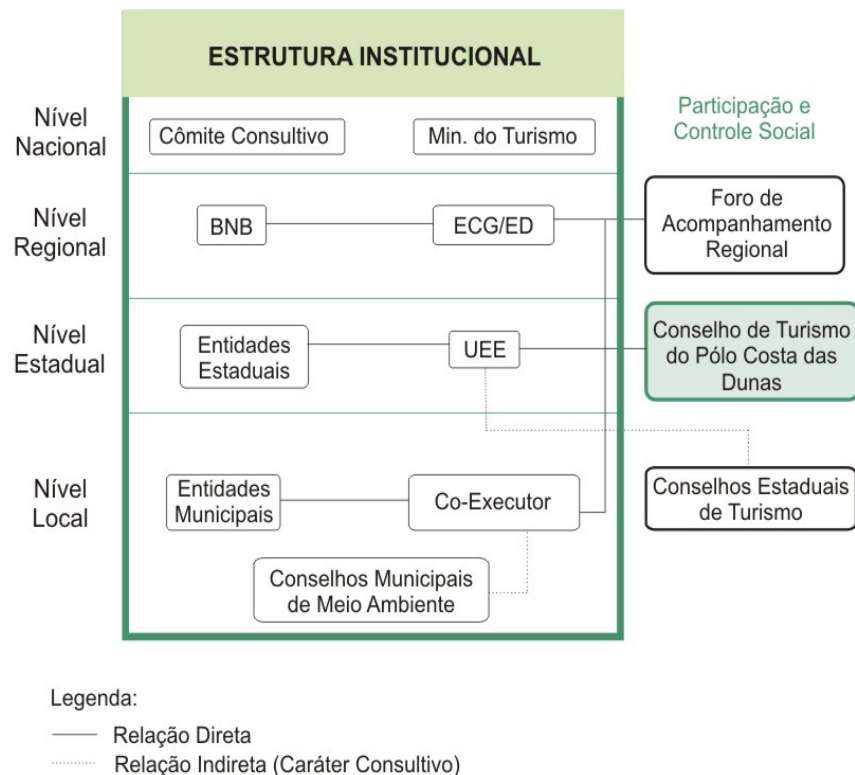


Figura 11. Localização Institucional do Pólo Costa das Dunas

Fonte: Adaptado do Regulamento do PRODETUR, BNB.

A sistemática do Comitê Consultivo funciona como um fórum de gestão instituído a partir do Termo de Cooperação Técnica firmado entre o BNB e o MTur (BNB, 2010). Este se propõe a ser um espaço para acompanhar a execução do programa, a partir das seguintes ações: (i) analisar e propor diretrizes para os investimentos do Programa; (ii) acompanhar a execução do Programa e analisar os relatórios de monitoramento; e (iii) formular sugestões de aperfeiçoamento nos instrumentos de execução do Programa, inclusive do Regulamento Operacional.

O Comitê é formado pelos Secretários de Turismo, BNB e MTur, sendo o MTur o presidente. Conforme o BNB (2010), desde sua criação em 2007, ocorreram somente três reuniões.

As equipes denominadas como ECG e ED são formadas por estado. No RN, sua atuação é conjunta ao Pólo Costa das Dunas, desempenhando as funções de análise e acompanhamento dos projetos previstos na matriz do Programa.

O acompanhamento das ações do Pólo Costa das Dunas parece estar focado nas obras de infra-estrutura. Esta ação é desempenhada pela ED, que emite os pareceres sobre as medições e solicitações de desembolso (BNB, 2010). Além disso, a ED também se envolve nas reuniões sobre o acompanhamento do Programa. Já o acompanhamento das ações globais, sendo estas a capacitação e fortalecimento institucional, tem sido feito pela equipe da ECG.

A ECG coordena e supervisiona todas as atividades relacionadas ao Programa, sendo também responsável pela elaboração e encaminhamento de relatórios sobre o andamento do Programa em cada Estado submutuário. Por fim, a Superintendência Estadual do Rio Grande do Norte é responsável pelo acompanhamento das reuniões do Conselho do Pólo Costa das Dunas.

Na perspectiva organizacional do Pólo Costa das Dunas, o seu regulamento considera como seus órgãos constituintes a Assembléia, a Coordenação, a Secretaria Executiva e opcionalmente, os Grupos Temáticos.

As Assembléias acontecem em reuniões periódicas, com intervalos de cerca de dois meses, com a presença dos membros conselheiros titulares e/ou seus suplentes, que tomam assento em um esquema de cadeiras em formato de U. Nas reuniões, há cadeiras disponíveis para um auditório de ouvintes. Todas as pessoas presentes recebem um material de reunião composto de pasta, bloco para anotações, folha com a pauta da reunião e folha de avaliação sobre a reunião com as logomarcas do BNB. Todos os participantes da reunião, membros conselheiros ou não, são convidados a assinar uma lista de presença.



Figura 12: 50ª Reunião do Pólo Costa das Dunas

Fonte: BNB (2010).



Figura 13: Mesa dos membros conselheiros durante a 50ª Reunião do Pólo Costa das Dunas. Fonte: BNB (2010).



Figura 14: Disposição dos membros conselheiros e ouvintes durante a 50ª Reunião do Pólo Costa das Dunas. Fonte: BNB (2010).



Figura 15: Apresentação de Projetos durante a 50ª Reunião do Pólo Costa das Dunas. Fonte: BNB (2010).

Conforme verificado presencialmente, nas entrevistas e através das Atas examinadas, a reunião se inicia sempre a partir do repasse de uma agenda de compromissos gerada na última reunião, onde se apresentam os procedimentos realizados em relação aos compromissos assumidos no último encontro e em que situação estes se encontram. Nos últimos dois anos, as reuniões foram realizadas no município de Natal, com uma duração média de três horas a quatro horas.

As pautas formais das reuniões, solicitadas de antemão, trazem assuntos geralmente relacionados à novos projetos, produtos turísticos em potencial, ações de diversos setores da sociedade que estão diretamente ou indiretamente relacionados ao turismo. Além disso, várias entidades e grupos estão sempre presentes como ouvintes, fazendo de vez em quando, perguntas, solicitações, esclarecimentos e sugestões sobre o conteúdo da discussão.

Neste sentido, constata-se uma dinâmica de discussão que percorre assunto de suma importância para o desenvolvimento do turismo. A troca de informações permite haver uma interação entre todos os atores, construindo assim uma plataforma de participação efetiva dos presentes nas discussões.

Contudo, há críticas sobre alguns tipos de intervenções, uma vez que nem sempre as pessoas ali acompanham as discussões e acabam sobrepondo perguntas, realizando críticas descontextualizadas, ou até mesmo, realizando abertamente o que se pode chamar de “marketing pessoal”. Esta constatação é mencionada por um dos conselheiros da seguinte forma:

[...] defendemos com unhas e dentes que espaços dessa natureza se perpetuem, se ampliem, mas é importante que os conselheiros qualifiquem suas intervenções; considero as falas muito senso comum; às vezes penso que as pessoas, embora participem, reconheçam e saibam da importância, não se ocupam de dedicar tempo para sua formação, para fazer intervenções mais qualificadas; [...] falta uma visão mais ampliada, às vezes as pessoas estão sempre brigando por interesses da sua organização e não vêem o todo; falta essa visão de sistema, de rede [...]. (MEMBRO REPRESENTANTE DO TERCEIRO SETOR, 2009).

Conforme a análise das Atas examinadas, entre 2007 e 2009, percebe-se que há um alto nível de discussão e troca de informações de uma maneira geral sobre o turismo. A prestação de contas sobre as ações do PRODETUR está sempre presente nas reuniões, bem como colocações e discussões sobre e para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS).

As reuniões correspondem às Assembléias, que na estrutura do PCD constituem-se em seu órgão soberano, onde são feitas as deliberações do seu conselho de turismo. Sua coordenação é feita por um órgão eleito pelos conselheiros, de dois em dois anos. A

coordenação é sua legítima representante e responsável pela mediação dos trabalhos e ações, que devem obedecer ao regulamento do PCD. No biênio 2007-2009, a Coordenação do conselho foi feita pela Secretaria Estadual de Turismo. Neste período ocorreram 14 reuniões registradas em atas. Destas, quatro ocorreram no ano de 2007, cinco em 2008 e cinco em 2009.

A Secretaria Executiva por sua vez é permanentemente de responsabilidade do BNB. O secretariado acontece através da estrutura organizada pela Superintendência do BNB responsável pelo Estado do Rio Grande do Norte. O banco arca com as despesas decorrentes do suprimento de recursos financeiros, humanos e materiais inerentes à realização do trabalho da Secretaria Executiva. Portanto todo o material entregue a cada reunião, recursos de áudio e som, pessoas que auxiliam na organização e execução das reuniões, e comunicação com os membros conselheiros é executado pelo BNB. Além disso, conforme consta no regulamento, o BNB oferece troca de informações com os demais membros considerando sua experiência em planejamento, ações sistêmicas e articulação com os segmentos que devem estar envolvidos nos processos correspondentes às ações do conselho.

Por último, na condição de órgão constituinte do conselho têm-se os Grupos Temáticos (GTs). Estes trazem como objetivo a formação de grupos compostos por membros conselheiros com o intuito de auxiliar tecnicamente ao órgão Coordenador e a Secretaria Executiva, no desempenho das responsabilidades que lhes foram atribuídas.

Os grupos temáticos surgem a partir das demandas trazidas às reuniões do Conselho, que são colocadas aos membros conselheiros e ouvintes presentes. Estes por sua vez se dispõem a escutar, discutir e se posicionam frente às diferentes questões colocadas que são apresentadas formalmente (constam nas pautas das reuniões), ou em pronunciamentos informais (feitas por ouvintes que pedem palavra durante a reunião).

Geralmente a formação de um Grupo Temático para trabalhar sobre determinada questão em pauta é sugerida por um membro da coordenação do Conselho. Os demais membros são consultados se desejam participar do GT proposto ou não. Em caso de haver membros interessados, forma-se um grupo de trabalho para tratar da questão colocada.

A formação do grupo fica registrada em Ata, e a Secretaria Executiva do PCD é a responsável por entrar em contato com os membros conselheiros que se dispuseram a fazer parte do GT, com a finalidade de marcar a primeira reunião do grupo. Quando o trabalho é realizado por completo e/ou atendido, o grupo fica suspenso, porém não necessariamente extinto.

4.2 Concepção do Governo Matricial Aplicado às Diretrizes e Ações no âmbito do Pólo Costa das Dunas

O governo matricial propõe considerar de início a existência de um elo 0 (zero), referindo-se à discussão sobre o planejamento governamental, onde este seria a existência de uma “dinâmica do contexto contemporâneo e as características do modelo de planejamento” vigente (MARTINS E MARINI, 2004, p. 8). Quando verificada tal questão no âmbito do PCD, observa-se a formação do elo 0 a partir da existência de um ambiente político favorável ao desenvolvimento do turismo brasileiro.

4.2.1 Ambiente para a Implementação da Governança no Turismo (elo 0)

Este ambiente é orientado pela Política Nacional de Turismo e pelo Programa de Regionalização do Turismo, que pode ser considerado como um instrumento que permite a mudança da concepção arcaica e hierarquizada da gestão pública, reconhecendo a necessidade de conectar a gama de atores e suas respectivas demandas sobre o desenvolvimento turístico.

Somando-se a isso, observam-se as diretrizes que operam sobre a institucionalização das Instâncias de Governança Regional como mais um instrumento de ampliação da participação da sociedade nos processos decisórios e na gestão da atividade turística, servindo assim como base uma das principais bases que permitem a construção do elo 0 no âmbito do turismo.

Ou seja, a necessidade de adquirir novas posturas e estratégias na gestão das políticas públicas do turismo (MTur, 2007), levou à criação de um modelo de gestão regionalizada, consistindo esta em uma proposta de mudança em relação à gestão tradicional hierarquizada, que busca descentralizar os poderes e ao mesmo tempo, distribuí-los, o que implica na constatação de que há um núcleo consistente do planejamento contemporâneo do turismo.

Nesta perspectiva, considerando a inserção do Pólo Costa das Dunas na abrangência de diretrizes da Política Nacional do Turismo e principalmente do Programa de Regionalização do Turismo, observa-se que há um macro-entorno político favorável à prática da governança exercida pelo Conselho de Turismo desta instância.

Assim, confirma-se que há uma dinâmica política no contexto contemporâneo do turismo no Brasil, onde ocorre o desenvolvimento de um “modelo de planejamento adequado

ao enfrentamento de contingências complexas do contexto governamental” (MARTINS E MARINI, 2004, p. 8). Portanto, o elo 0 que dá condições à prática da governança no turismo brasileiro está formado.

Contudo, esta constatação não necessariamente quer dizer que haja um entorno político ideal, mas sim suficiente, considerando que o ideal seja, de acordo com Martins e Marini (2004), a existência de instrumentos de planejamento e políticas públicas do turismo elaboradas pelas esferas da política pública regional, estadual e municipal. Ou seja, observa-se que a constatação de um elo 0 formado, indica que há condições, no plano macro-político do turismo, para a elaboração e formatação de planos e ações mais específicas que devem constar como resultantes da gestão integrada com foco em aspectos regionais e locais.

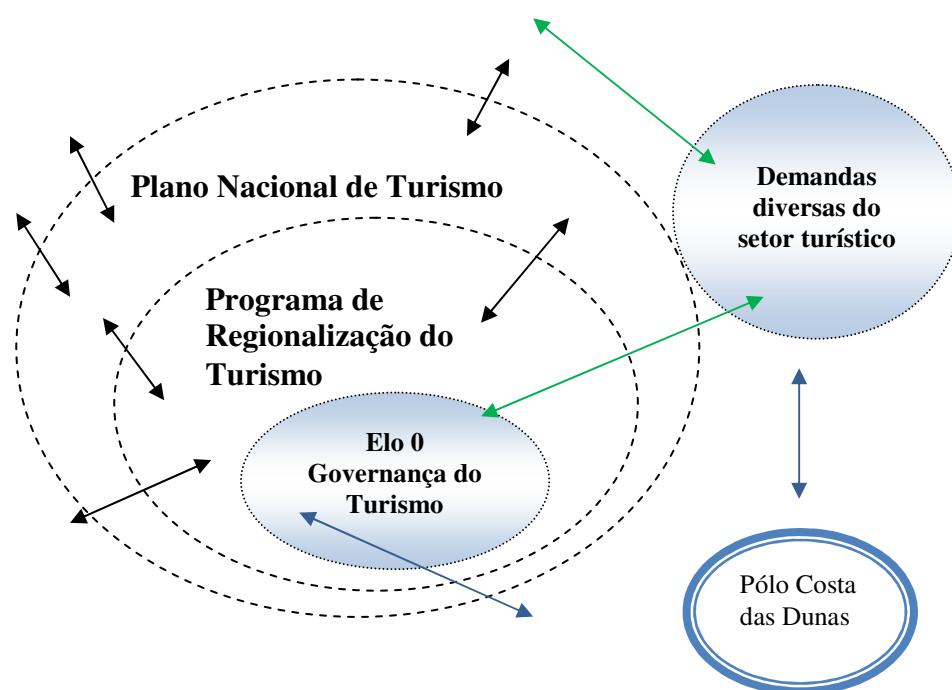


Figura 16. O Elo 0 da Governança no Turismo

Fonte: Dados originados da pesquisa (2010).

Neste ambiente, o elo 0 aparece como o núcleo consistente criado a partir de um ambiente macro-político de possibilidades concretas para o desenvolvimento de políticas e planejamento do turismo sob diretrizes de descentralização da gestão em âmbito regional e local.

Constatam-se que ações de planejamento do PCD correspondem em parte às oportunidades oferecidas por este ambiente. Isto porque seu Conselho de Turismo se utiliza de apenas um único instrumento de planejamento, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS). Este serve como “referencia norteadora para o desenvolvimento do turismo no pólo de um modo geral” (BNB, 2010), pois nele constam as diretrizes para a elaboração de projetos específicos necessários ao desenvolvimento do turismo na região do PCD.

Faz-se necessário destacar que apesar de este Plano ser o intermediador entre o Programa e seus projetos, nem todas as ações apontadas por ele serão financiadas em parte pelo Programa. O que quer dizer, cabe aos órgãos públicos interessados no desenvolvimento continuado do turismo na região (setor privado e comunidades afetadas), “encontrar fontes alternativas de recursos para viabilização daqueles projetos do Plano que não são elegíveis no PRODETUR/NE e que, no entanto, são importantes para o Desenvolvimento Sustentável do turismo no pólo, a exemplo de ações que visem melhorias nas condições de saúde e de segurança pública” (BNB, 2010). Apesar de não financiar a totalidade das ações indicadas pelo PDTIS, o PRODETUR exige a elaboração deste plano como requisito fundamental para seus investimentos (PDTIS, 2009).

Na apresentação do PDTIS 2009 (versão para revisão), este se autodefine como:

[...] instrumento de planejamento do turismo em uma área geográfica selecionada, que tem por objetivo principal orientar o crescimento do setor em bases sustentáveis, em curto, médio e longo prazo, estabelecendo as bases para a definição de ações, as prioridades, e a tomada de decisão. Deve, portanto, constituir o instrumento técnico de gestão, coordenação e condução das decisões da política turística e de apoio ao setor privado, de modo a dirigir seus investimentos e melhorar a capacidade empresarial e o acesso ao mercado turístico (PDTIS, 2009, p. 7).

Sob o contexto do elo 0, é possível observar que a maioria dos membros conselheiros parecem não compreender a necessidade de criar meios de planejamento que atuem de forma efetiva no desenvolvimento do turismo, complementando o estímulo inicial dado pelo “carro-chefe”, o PRODETUR.

Na visão crítica de um dos membros conselheiros representante do terceiro setor, quando questionado sobre o que deveria ser feito para que o Pólo Costa das Dunas fosse mais eficiente, o entrevistado coloca que parece não existir consciência dos atores deste conselho sobre a conexão entre os programas PRODETUR e outras possibilidades:

O pólo foi criado por causa do PRODETUR. Mas hoje existe uma política nacional que o carro chefe chama-se Programa de Regionalização. Mas as pessoas não

conseguem compreender a relação entre PRODETUR e Programa de Regionalização. PRODETUR é um programa de obras, de ações, regionalização é um programa muito maior. Todo mundo teria que entender o que é o programa de regionalização, dentro do pólo, quais são as ações, os roteiros que poderiam ser montados, e ações do PRODETUR que fossem feitas com o nome de PRODETUR fortalecendo o programa de regionalização [...]

Mas como não se consegue entender isso, e aí entra um outro projeto: 65 destinos. Eu fico apavorada de ver que são 65 destinos passando e o povo tudo olhando [...]

No programa de regionalização poderia se ampliar mais e ter mais produtos diferenciados e fortalecer o pólo. O espírito do pólo é pra isso! Agora, quem comanda isso é a política estadual, mas não há uma política estadual. Não agüento mais ver slides falando de licitação.. deveria se ter outras ações. Se vc pega o que o ministério colocou pra copa do mundo, tem uma série de projetos, oq é q se tá fazendo pra mandar projetos? O que se faz pra melhorar os museus? O que estamos fazendo pra isso?

(MEMBRO CONSELHEIRO REPRESENTANTE DO TERCEIRO SETOR, atuante há 10 anos no PCD, 2009)

Esta fala relaciona-se com a complexidade do planejamento na escala regional do turismo conforme foi posto por Araújo e Bramwell (2002). Além disso, identifica-se no âmbito do PCD o que Krutwyscho e Bramwell (2009) apontaram sobre a pauta do planejamento como instrumento necessário junto à conformação de políticas públicas, onde se deve estabelecer as intenções do governo para a construção destas políticas, e as tensões e negociações entre os atores envolvidos.

Neste contexto, a formação do elo 0 do turismo em face ao estabelecimento da instância de governança do PCD coloca as intenções nacionais de governo, criando assim um macroambiente político do turismo faz-se adequado para a implementação de um modelo de gestão descentralizada, o que favorece a elaboração de instrumentos de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no RN a nível local e regional. A plataforma-público privada do PCD torna-se assim um lugar adequado para o encontro dos múltiplos atores e a discussão favorável à elaboração de instrumentos de planejamento e políticas públicas do turismo local.

4.2.2 Integração entre Programas e Metas do Pólo Costa das Dunas (elo 1)

No âmbito do Pólo Costa das Dunas, identificou-se que o programa e ações que norteiam este conselho de forma sistemática e regular se referem ao PRODETUR (programa já em sua 2ª fase), e de forma bem menos sistemática e freqüente, porém com apresentação de resultados, as ações dos Grupos Temáticos.

Esta constatação deu-se em um primeiro momento, pela leitura das atas e por verificar junto à parte dos membros conselheiros, o que eles viam e compreendiam no Pólo Costa das Dunas, e em sequência, quais seriam, na opinião deles, as metas estratégicas desta

instância. Nas falas dos membros conselheiros verifica-se que o PCD é percebido como fórum de debate e iniciativa que parte do PRODETUR, e que suas metas estratégicas confundem-se com o próprio PRODETUR. O quadro abaixo traz algumas das principais falas sobre esta questão.

Quadro 5. Estratégias de atuação do PCD segundo os membros conselheiros.

Visão e compreensão dos membros sobre o PCD	Estratégias de atuação do PCD segundo os membros conselheiros
“iniciativa importante que vem do PRODETUR e que exige muita articulação” “é uma reunião de setores que interagem para beneficiar uma determinada região” “acho que é um espaço importante para você fazer demandas” “um espaço que possibilita a discussão em prol do turismo que vai além do poder público” “apesar de que este espaço se volta muito ao PRODETUR” “acho que é viável por levar as necessidades dos municípios” “então eu acho que o pólo como palco de manifestações da sociedade” “abrange políticas de turismo para o estado todo” “o pólo foi criado para legitimar as ações do PRODETUR” “estabelece premissas para ocupação e exploração econômica sustentada”	“o pólo concentra muitos esforços na estratégia de infra-estrutura” “as estratégias do pólo estão focadas nos projetos do PRODETUR” “mas o foco do pólo é a gestão das ações do PRODETUR” “marketing do produto turístico do pólo” “principalmente na área de infra-estrutura” “na área de planejamento de seu desenvolvimento” “na área de ações edificantes” “na área de ação de preservação ecológica” “na área de destino de resíduo de lixo” “esforços na estratégia de infra-estrutura” “as questões de infra-estrutura ainda são muito importantes” “depois a questão de treinamento de pessoal”

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Ainda conforme a visão da UEE (2009), a principal diretriz “é a aplicação e acompanhamento do PRODETUR”. Além desta colocação, as seguintes falas referem-se aos esclarecimentos prestados por membros atuantes na coordenação do PCD:

“Na verdade o pólo não é uma instância deliberativa, ele não decide, não é uma instância decisória. É uma instância de discussão e de encaminhamento de propostas, de sugestões de projetos [...] é importante destacar, ela é uma instância reconhecida oficialmente pelo BID como instância deliberativa sobre os projetos, sobre aprovação e acompanhamento dos projetos, do PRODETUR. Em suma, o pólo se destina a permitir o acesso da sociedade civil a um fórum participativo que tem como objetivo final a obtenção de um turismo que seja sustentado do ponto de vista econômico, social e ambiental”. (MEMBRO CONSELHEIRO DA COORDENAÇÃO DO PCD, 2009).

“O pólo na verdade acompanha as estratégias que estão sendo definidas para o turismo [...] existe estratégias de longo prazo, então fazemos o nosso planejamento através dos PDTIS, agente está discutindo estas estratégias no dia a dia, reunião a reunião, ele também traça estratégias de curto alcance. Mas não existe essa preocupação com a gestão do pólo [...] A gestão do pólo é uma coisa muito simples, é se reunir, discutir [...] esses muitos interesses, antes de mais nada, são interesses em comum, como o interesse em aumentar fluxo, em aumentar tempo de permanência, em aumentar gasto turístico, interesse em aumentar ocupação hoteleira, a frequência dos restaurantes, do passeio de buggy. No fundo, no fundo, todos querem que a indústria do turismo seja maior”. (MEMBRO CONSELHEIRO ATUANTE NA COORDENAÇÃO DO PCD, 2009).

“Estratégias formais não, na verdade essas estratégias terminam existindo em função da elaboração dos PDITS, que são os planos de desenvolvimento integrado do turismo sustentável, que são os planos que dão a orientação para apresentação dos projetos e contratação dos financiamentos juntos ao PRODETUR I e II [...] esse planejamento inclusive é submetido e aprovado pelo conselho, que define as diretrizes; então suas diretrizes servem de orientação para as diretrizes do próprio conselho”. (MEMBRO CONSELHEIRO ATUANTE NA COORDENAÇÃO DO PCD, 2009).

Identifica-se, portanto, que o PRODETUR é o norte quase que exclusivo do funcionamento do PCD, uma vez reconhecido pelos membros conselheiros como elemento que guia as discussões e ações. Além disso, as diretrizes feitas para o PRODETUR comandam desde a composição e funcionamento do PCD, passando pela sistemática de elaboração do PDTIS e conseqüentemente, as decisões sobre ações e investimentos nos territórios deste pólo. Por este motivo, verificou-se a construção de seus objetivos, considerando-se como sendo necessário compreender o caminho percorrido pelo Programa para que as diretrizes atuais sejam entendidas.

Em sua primeira fase, o objetivo do PRODETUR era a contribuição para o desenvolvimento socioeconômico da região, gerando novas oportunidades de emprego, aumento da renda per capita e crescimento das receitas estaduais (REGULAMENTO OPERACIONAL DO PRODETUR). Após avaliação desta fase, alguns aspectos do Programa foram (re) considerados e inseridos na composição de diretrizes que atuam em sua segunda fase (PRODETUR/NE- II), vigente até o presente momento.

Entre tais aspectos considerados destacou-se a necessidade de redução dos impactos ambientais negativos, ocorridos em função da falta de planejamento municipal e da execução e supervisão de obras sem a devida atenção para adoção de medidas que pudessem amenizar tais impactos. Desta forma, o Programa traz hoje como objetivo geral a busca pela melhoria da qualidade de vida da população residente nos pólos turísticos situados nos Estados participantes. Segundo seu regulamento, os seus objetivos específicos são (a) o aumento das receitas provenientes da atividade turística e (b) a melhoria da capacidade de gestão dessas receitas por parte dos Estados e Municípios.

Assim, para alcançá-los, o PRODETUR/NE- II traçou três componentes principais que tem a função de orientar seus projetos. Estes são o (1) Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo, o (2) Planejamento Estratégico, Treinamento e Infra-estrutura para o Crescimento Turístico, e a (3) Promoção de Investimentos do Setor Privado.

Quadro 6. Componentes do PRODETUR/NE II.

COMPONENTE	DESCRIÇÃO
(1) Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo	As atividades neste componente são orientadas para garantir que o governo local e a população disponham de instrumentos adequados e desenvolvam a capacidade para manter e incrementar as atrações turísticas e os serviços locais necessários para o crescimento por longo prazo do turismo.
(2) Planejamento Estratégico, Treinamento e Infra-estrutura para o Crescimento Turístico.	Este componente está desenhado para assegurar que os Estados tenham a capacidade de planejamento e funcionamento para realização das atividades turísticas a seu cargo, assim como possam dispor da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do setor turismo no estado.
(3) Promoção de Investimentos do Setor Privado	Este componente tem como objetivo promover e ampliar a integração do setor privado como agente complementar do processo de financiamento do investimento público no desenvolvimento dos pólos de turismo.

Fonte: Regulamento Operacional do PRODETUR

Estes componentes são os guias principais que orientam a elaboração do PDTIS. Desdobram-se deles o que o Regulamento chama de sub-componentes. Estes se constituem assim em micro-orientadores das ações e investimentos do Programa, que coordenam a

formação de projetos direcionados. Ou seja, os componentes do PRODETUR se tornam os eixos pilares para uma discussão sistematizada do conselho sobre as demandas turísticas, e os direcionamentos mais específicos para a formação dos projetos são atribuídos aos seus sub-componentes. Constatase que os componentes do PRODETUR se constituem em eixos macro orientadores do funcionamento do conselho e das ações deste conselho.

Quadro 7. Sub-componentes do PRODETUR/NE II.

COMPONENTE	SUB-COMPONENTE
(1) Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo	(a) Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios; (b) Gestão Municipal do Turismo; (c) Gestão de Resíduos; (d) Proteção e Conservação de Recursos Naturais; (e) Proteção e Conservação do Patrimônio Cultural; (f) Urbanização de Áreas Turísticas.
(2) Planejamento Estratégico, Treinamento e Infra-Estrutura para o Crescimento Turístico.	(a) Planejamento Estratégico e Preparação de Projetos; (b) Campanhas de Conscientização; (c) Treinamento Profissional e Capacitação da População Local; (d) Água Potável e Saneamento; (e) Obras de Infra-Estrutura
(3) Promoção de Investimentos do Setor Privado	➤ Seminários e cursos de treinamento para os pequenos e médios proprietários locais de agências de turismo, assim como organizações não governamentais – ONG, líderes nas áreas de gerenciamento de turismo, controle de qualidade, certificação de qualidade profissional, promoção e marketing de turismo; ➤ Serviços de consultoria para preparação de planos e de promoção e comercialização turísticas e campanhas para captação de investimentos privados.

Fonte: Regulamento Operacional do PRODETUR

Nesta perspectiva, observa-se que há convergência entre o destino turístico que o PCD conforma e as diretrizes que regem o seu conselho. Estas estão inseridas no PRODETUR II (2009, p.8), e traz como objetivo “consolidar, completar e complementar

todas as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nessas áreas, em benefício da população local, antes de sua expansão a novos pólos”. Assim, verifica-se que este objetivo está relacionado à complexidade do destino turístico discutido por Valls (2004).

Verifica-se portanto que os componentes e sub-componentes do PRODETUR correspondem diretamente às suas metas mobilizadoras. Conforme Marini e Martins (2004), estas devem servir como elementos de convergência para os resultados intermediários relativos a programas, projetos e ações estruturadas.

A relação entre metas mobilizadoras e os resultados intermediários pode ser observadas através da evolução dos projetos. Dessa forma, observa-se que todos os projetos estão diretamente relacionados aos componentes e seus sub-componentes respectivamente. Dessa forma, a visualização dos componentes do PRODETUR é clara, o que significa visualizar as metas mobilizadoras que geram os projetos designados pelo PCD, e averiguar o andamento de suas ações, entre outras informações. O quadro 8 mostra de que forma os componentes do PRODETUR se fazem em metas mobilizadoras, gerando projetos específicos de atuação no PCD.

Além das metas mobilizadoras, a construção do elo 1 indica como sendo necessário, o esclarecimento da relação de causa e efeito, ou a cadeia de valor agregado, entre resultados (*outputs* e *outcomes*) de programas e o conjunto de metas mobilizadoras. Contudo, na perspectiva deste estudo, os resultados não são especificados devido à não conclusão da atual fase do Programa (BNB, 2010). Porém, é possível verificar quais projetos foram concluídos e quais encontram-se em fase de andamento. É possível colocar neste momento como resultado de suas metas mobilizadoras, as ações concluídas e em andamento, especificadas na tabela abaixo

Foi observado também, que ao fim da conclusão das fases do PRODETUR, um documento denominado Marco Lógico do Pólo Costa das Dunas deve ser elaborado. Neste, deveriam constar indicadores de desenvolvimento do turismo relacionados aos resultados do Programa sobre o setor turístico na região do pólo (BNB, 2010), contudo, conforme o BNB os indicadores do PRODETUR/NE II ainda não foram produzidos.

Os indicadores que devem ser gerados, caracterizando-se como resultados do PRODETUR sobre os Pólos Turísticos são: I) Aumento do emprego direto no turismo na região (alojamento e alimentação); II) Incremento sustentado na arrecadação de ISS; III) Incremento sustentado na arrecadação de IPTU; IV) Remuneração média da mão-de-obra em Alojamento e Alimentação; V) Aumento do nº de turistas (desembarques nos aeroportos das capitais nordestinas); VI) Aumento no nº de Unidades Habitacionais (capitais nordestinas); VII) Taxa média de ocupação hoteleira (capitais); VIII) Satisfação dos turistas com: limpeza

pública; sinalização turística; atrativos naturais; infra-estrutura; segurança pública; equipamentos e serviços; IX) Planos Diretores elaborados ou revisados no âmbito do Programa e em vigor; X) Participação da receita própria nas receitas totais dos municípios; XI) Extensão de rodovias construídas ou recuperadas no âmbito do Programa; XII) Percentual da população atendida com rede de água; XIII) Percentual da população atendida com rede de esgoto; XIV) Área recuperada de passivos ambientais do PRODETUR-I.

Tabela 2. Resultados PRODETUR/NE II

Ações Concluídas	Ações em execução
Elaboração de Base Cartográfica para os Municípios do Pólo;	Implantação do SES de Pium, Cotovelo e Pirangi;
Recuperação de Passivos Ambientais;	Anel Viário de Pipa;
Rodovias de Pitangui e Jacumã;	Execução da Capacitação Profissional do Pólo Costa das Dunas;
Binário de Pirangi;	Elaboração dos Projetos Executivos de Reordenamento Urbanístico de 06 Orlas do Pólo Costa das Dunas;
RN - 313 / N.Parnamirim - Tibau do Sul - Goianinha;	Elaboração do projeto de Restauração do Museu da Rampa em Natal;
Rodovia Tibau do Sul / Pipa;	Elaboração dos Planos de Gestão Municipal do turismo dos municípios de Tibau do sul, Nísia Floresta, Extremoz e Ceará-Mirim;
Implantação da Sinalização Turística do Pólo Costa das Dunas	Elaboração do projeto de Fortalecimento da SETUR

Fonte: Elaboração própria. Dados: BNB (2010).

Conforme o BNB (2010), alguns destes indicadores tiveram de ser descartados em função da dificuldade de mensuração do resultado, sendo eles a conta satélite do turismo, que em razão de não haver sido finalizada pelo IBGE foi dispensada, e as pesquisas de demanda, que esbarram na dificuldade de serem executadas pelos Estados.

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Quadro 8. Componentes, Subcomponentes e Projetos do PRODETUR/NE II.

Componente - Prodetur Ne/II	Subcomponente	Projeto nº	Municípios Beneficiados	Investimentos e Execução
1. Promoção de investimentos do setor privado.	1.1 Treinamento, Seminários e Oficinas de Trabalho	P1.1.1 - Capacitação Empresarial para o Pólo Costa das Dunas –RN	P1.1.1 - Ares, Baía Formosa, Canguaretama, Ceará-Mirim, Extremoz, Goianinha, Maxaranguape, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, Pedra Grande, Rio do Fogo, São Gonçalo do Amarante, São Miguel do Gostoso, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul, Touros	P1 - Valor total: R\$ 728.182,10 Fonte de recursos: União, Estado. Situação: Em execução. Órgão executor: UEE
2. Planejamento Estratégico, Treinamento e Infra-Estrutura para o Conhecimento do Crescimento do Turismo.	2.2 Treinamento Profissional e Capacitação da População Local 2.3 Planejamento Estratégico e Preparação de Projetos.	P2.2.1 - Capacitação Profissional para o Pólo Costa das Dunas – RN; P2.3.1 - Elaboração de Projetos Executivos de Engenharia de Rodovias e Projetos Executivos de Recuperação de Áreas Degradadas das Áreas Integrantes do Prodetur/NE II – RN	P2.2.1/ P2.3.1: Ares, Baía Formosa, Canguaretama, Ceará-Mirim, Extremoz, Goianinha, Maxaranguape, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, Pedra Grande, Rio do Fogo, São Gonçalo do Amarante, São Miguel do Gostoso, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul, Touros.	P2.2.1 - R\$ 11.015.719,57 Fonte de recursos: BID, União, Estado. Situação: Em execução. Órgão executor: SETUR RN P2.3.1 - R\$ 570.229,96 Fonte de recursos: Estado. Situação: Em execução. Órgão executor: Departamento de Estradas de Rodagem – RN
3. Fortalecimento da Capacidade Municipal para a Gestão do Turismo	3.1 Proteção e Conservação de Recursos Naturais; 3.2 Gestão de Resíduos Sólidos	P3.3.1 - Elaboração da Base Cartográfica da APA Bonfim/Guaraíra P3.2.1 - Elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos do Pólo Costa das Dunas	P3.3.1 - Ares, Goianinha, Nísia Floresta, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul P3.2.1- Ares, Baía Formosa, Canguaretama, Ceará-Mirim, Extremoz, Maxaranguape, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, Pedra Grande, Rio do Fogo, São Gonçalo do Amarante, São Miguel do Gostoso, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul, Touro	P3.3.1 - Valor total: R\$ 595.405,00 Fonte de recursos: União, Estado. Situação: Concluído. Órgão executor: IDEMA RN P3.2.1 - Valor total: R\$ 439.034,12 Fonte de recursos: União, Estado. Situação: Concluído. Órgão executor: SETUR RN

Fonte: BNB (2009).

Junto ao PRODETUR, a outra forma de trabalho do Conselho de Turismo do PCD se dá através dos Grupos Temáticos, sendo estes parte dos órgãos constituintes deste pólo. O papel da coordenação dos GT é fazer a articulação entre eles e o Conselho Pólo Costa das Dunas. Isto implica que o coordenador deve estar presente nas principais reuniões dos grupos e na divulgação dos trabalhos dos GT junto ao PCD.

As primeiras reuniões dos grupos são as principais para a constituição e efetivação do GT. O coordenador acompanha as reuniões como ouvinte, e intervêm quando pode auxiliar com informações e/ou mediar alguns contatos, principalmente, entre instituições: “O papel da coordenação geral dos grupos temáticos é essa intermediação dos grupos temáticos com o conselho e com a secretaria de turismo” (COORDENAÇÃO DOS GRUPOS TEMÁTICOS, 2009).

Do início de suas atividades até 2005, os GT ficaram sob a coordenação do BNB, passando em 2006 a serem coordenados e articulados por uma pessoa designada pela SETUR (SETUR, 2009). Entre 2006 e 2009, os GT existentes e suas respectivas coordenações foram ou são: (I) Balneabilidade, IDEMA/RN; (II) Mata Estrela, UNP; (III) Ordenamento dos equipamentos da orla marítima, SPU/RN; (IV) Operacionalização para o Desenvolvimento Turístico, municípios de Extremoz e Nísia Floresta; (V) Qualificação profissional e empresarial para o turismo, IFRN e SENAC/ RN; (VI) Resíduos sólidos, IFRN; (VII) Turismo cultural, Instituto Fal e UFRN; (VIII) Turismo sustentável à infância, ONG Resposta.

Conforme a Coordenação dos GT, a maior parte deles se encontra desativada e seu funcionamento não é monitorado ou documentado, o que dificulta saber de que forma funcionam, quais seus principais resultados e dificuldades. Apesar disso, foi possível detectar algumas de suas fragilidades e formas de trabalho junto a alguns dos membros conselheiros que participaram de um dos GT.

Junto a alguns membros entrevistados, verificou-se que uma das principais dificuldades dos GT está na falta de recursos direcionados a ações que desejam desenvolver a sistemática deste trabalho.

A ONG Responsabilidade Social Posta em Prática (RESPOSTA) conseguiu gerar como resultado das ações deste GT o Selo do Código de Conduta do Turismo contra a Exploração Sexual Infanto-Juvenil. Conforme sua Presidente:

“Não há recursos para os grupos temáticos. É preciso contar com a boa adesão da instituição que fazem parte do grupo [...] mas não há recursos para os grupos temáticos [...] precisa que se consagre nos orçamentos recursos para esses grupos e

não contar com as contribuições das instituições que fazem parte do grupo” (ONG RESPOSTA, 2009)

Quadro 9. Principais dificuldades identificadas no desenvolvimento de ações dos GT do PCD.

“Se não tiver uma coordenação, um órgão que puxe a coordenação central do grupo em si, e precisa ser algum órgão que atue diretamente na área, o grupo termina que não anda, porque precisa, é um trabalho árduo que se precisa o tempo inteiro” (Coordenação dos GT, 2009)	“Não há formalização. Os grupos temáticos são espontâneos, as instituições participam, assumem os compromissos, vão designar técnicos pra irem nessas reuniões, mas muitas vezes o q acontece é q numa reunião vai um técnico, noutra reunião vai outro, enfim, algumas instituições não, assumem firme forte”. (Coordenação dos GT, 2009)
“Você imagine que a cada mudança de governo, mudam as pessoas, os secretários, os representantes institucionais, aí tem que fazer todo o trabalho de novo. Por isso que ele funciona mais quando surge uma demanda específica. Ele anda melhor desse jeito, pq surge um compromisso no conselho [...]” (Coordenação dos GT, 2009)	“Precisa ter o envolvimento sério de pessoas que estejam nos respectivos órgãos, que coordenem estes GT e que levem as ações à frente”. (Coordenação dos GT, 2009)

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

O que se percebe em relação às falas sobre as dificuldades dos GT, depende não só de demandas específicas que se enquadrem às responsabilidades dos diversos setores, mas também, do comprometimento das instituições em relação à função assumidas por eles no conselho de turismo. Caso não haja visão entre as instituições e sua responsabilidade sobre estas demandas, não haverá resultados concretos sobre as demandas colocadas inicialmente.

Entende-se que o comprometimento das entidades está associada à visão entre as organizações, sua função como conselheiro e o que seja o desenvolvimento do turismo. Um dos representantes da iniciativa privada colocou o seguinte sobre esta questão:

“Acho que a visão entre as organizações é muito compatível e acho que isso é ruim. As discussões são muito convergentes, e isso não evolui as idéias, ou seja, ainda não se criou um ambiente salutar em que eu discuto e discordo de você, mas eu não levo para o lado pessoal; existe ali como se fosse uma camaradagem, uma gentileza comum de concordar explicitamente, mas implicitamente não concordar e às vezes não querer se indispor com outro conselheiro [...]; [...] entendo que muitas pessoas que estão ali, principalmente os representantes do poder público, muitos nem queriam estar ali; estão ali apresentando a sua secretaria

por cumprir obrigação, por que tem que estar, por que foi indicada, mas não está ali por comprometimento de propor, de querer melhorar; [...] todas as votações acabam sendo por unanimidade no conselho; acho que a própria evolução institucional no conselho é de debate, de encarar as divergências de forma natural e não de forma pessoal como se fosse uma afronta ao outro; estamos distantes disso”. (MEMBRO CONSELHEIRO DA INICIATIVA PRIVADA, 2009).

De acordo com outros representantes das diversas esferas, sobre a compatibilidade de visão das organizações dos membros conselheiros:

“Há mais compatibilidade que discordâncias. Deveria funcionar melhor [...] fatores políticos interferem muito nos resultados, um deles é a utilização de marketing pessoal [...]” (MEMBRO CONSELHEIRO DO PODER PÚBLICO A NÍVEL ESTADUAL, 2009).

“Porque até os órgãos de governo que compõem o pólo, por mais que tenham uma visão de governo, diferentemente da iniciativa privada, a visão geral é do bem daquele ambiente ali onde estamos focados. Saneamento, empresa e segurança, isso é um elenco de prioridades, mas no final as coisas se encontrarão. Geralmente existe uma razoabilidade de interesses”. (MEMBRO CONSELHEIRO DA INICIATIVA PRIVADA, 2009).

“Hoje é muito compatível, a gente já conseguiu convencer o conselho de que exploração sexual não deve estar relacionada com turismo; que turismo deve ser incompatível com o uso de mulheres, crianças e adolescentes no mercado sexual; já conseguimos mostrar que a sociedade não deve tolerar exploração sexual; isso foi progressivo, hoje há um alinhamento entre os valores do pólo, através de suas instituições e da RESPOSTA. Há oito anos, isto era extremamente desafiante. Já levamos muita ‘porrada’ de pessoas que achavam que nós queríamos atrapalhar o negócio deles; Já há uma pressão social de que não deve ser aceita” (ONG RESPOSTA, 2009).

Percebe-se assim que a formação dos GT está atrelada diretamente ao comprometimento e nível de debate sobre as necessidades do desenvolvimento turístico ali discutido pelas mais diversas organizações. Além disso, observa-se que os GT são as principais vias de acesso para a comunicação do Conselho com as necessidades das comunidades que lidam direta e indiretamente com os impactos do turismo. A ONG RESPOSTA coloca o seguinte sobre esta questão:

“[...] porque é o grupo temático que assegura o diálogo com a comunidade; e o grupo que está na base, é a forma do pólo celebrar alianças de formas mais inclusivas; pra fazer, implementar iniciativas que realmente estejam alinhadas com o que o contexto do turismo local impõe”. (ONG RESPOSTA, 2009)

De acordo com a SETUR RN (2009), há casos de sucesso realizados por alguns membros representantes das instituições SEBRAE, SENAC, IFRN, UNP e ONG RESPOSTA. Estes são percebidos como eficientes pela incorporação do trabalho dos GT com quais se envolveram em suas respectivas áreas de atuação e se comprometeram a originar resultados concretos.

Torna-se claro que o Conselho fortalece e respalda as ações que são desenvolvidas pelo GT de uma forma geral. E através do conselho, se consegue muitas vezes fazer a articulação necessária entre as diversas instituições.

Dessa forma, observa-se que as demandas diversas trazidas às Assembléias do PCD constituem-se também em suas metas mobilizadoras, que por sua vez geram projetos e/ou ações específicas voltadas para o desenvolvimento do setor turístico. Percebe-se que as Assembléias se conformam no eixo de comunicação com a sociedade em geral, por disponibilizar-se a ouvir suas necessidades, ainda que isso ocorra principalmente através de grandes instituições.

A sistemática de realização das Assembléias pode ser considerada o eixo de comunicação com a sociedade em geral que requer a ativação das responsabilidades cabidas aos atores da governança do turismo presentes no PCD.

Sob esta ótica é possível analisar as demandas trazidas pela sociedade e a geração de GT como os elementos inseridos no que Fischer (2004) denomina de processos estratégicos participativos e solidários. Conforme esta autora, nestes processos, forma-se a base orientadora da gestão para o desenvolvimento (FISCHER, 2004). Constata-se no âmbito do PCD que a realização das Assembléias e sua relação com a formação de Grupos Temáticos tocam diretamente nos aspectos teóricos da governança que tratam do exercício do poder, cidadania e desenvolvimento em relação ao compartilhamento de responsabilidades sobre assuntos coletivos (BURSZTYN e FONSECA, 2009; IRVING, COZZOLINO, FRAGELLI e SANCHO, 2007; GRINDLE, 2002; CAMARGO, 2003; MARINI e MARTINS, 2006; FISCHER, 2004; SCHNEIDER, 2005).

E na convergência entre instrumentos da governança do PCD e teoria da gestão de destinos turísticos (VALLS, 2004), observa-se que as Assembléias assumem em parte uma das funções necessárias na busca por atingir o nível estratégico em um destino turístico. Estas seriam o estímulo e atuação catalisadora sobre os valores coletivos colocados ao conselho, atingindo as mais diversas representações ali presentes (econômicas, sociais, políticas, culturais, ecológicas e dos demais setores, tanto público quanto privado), durante os encontros periódicos.

Torna-se visível a importância da atividade do colegiado do PCD, por considerar que este se configura em espaço que oferece condições para que as demandas em relação à atividade turística sejam colocadas por diversos grupos que estejam ali presentes, e que essas demandas possam ser atendidas através da formação de GT. Assim, observa-se que as demandas diversas colocadas em Assembléias se tornam também metas mobilizadoras, e que estas por sua vez fazem parte da orientação de ações e/ou projetos que buscam atingir o desenvolvimento do turismo.

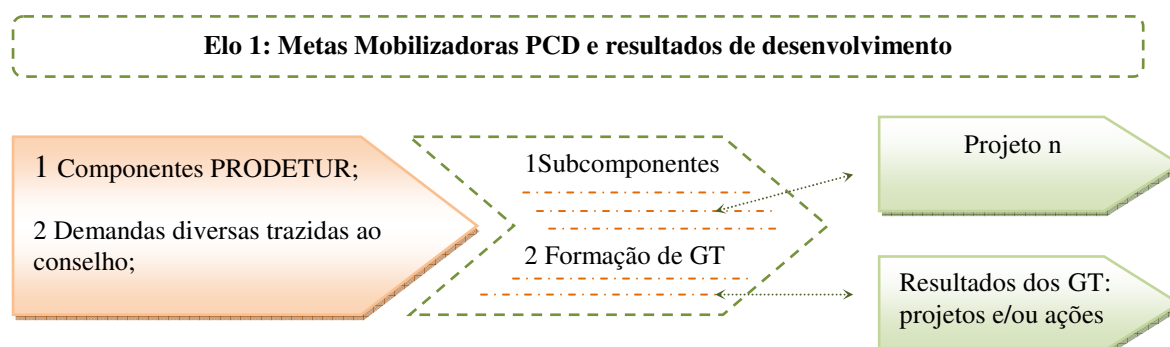
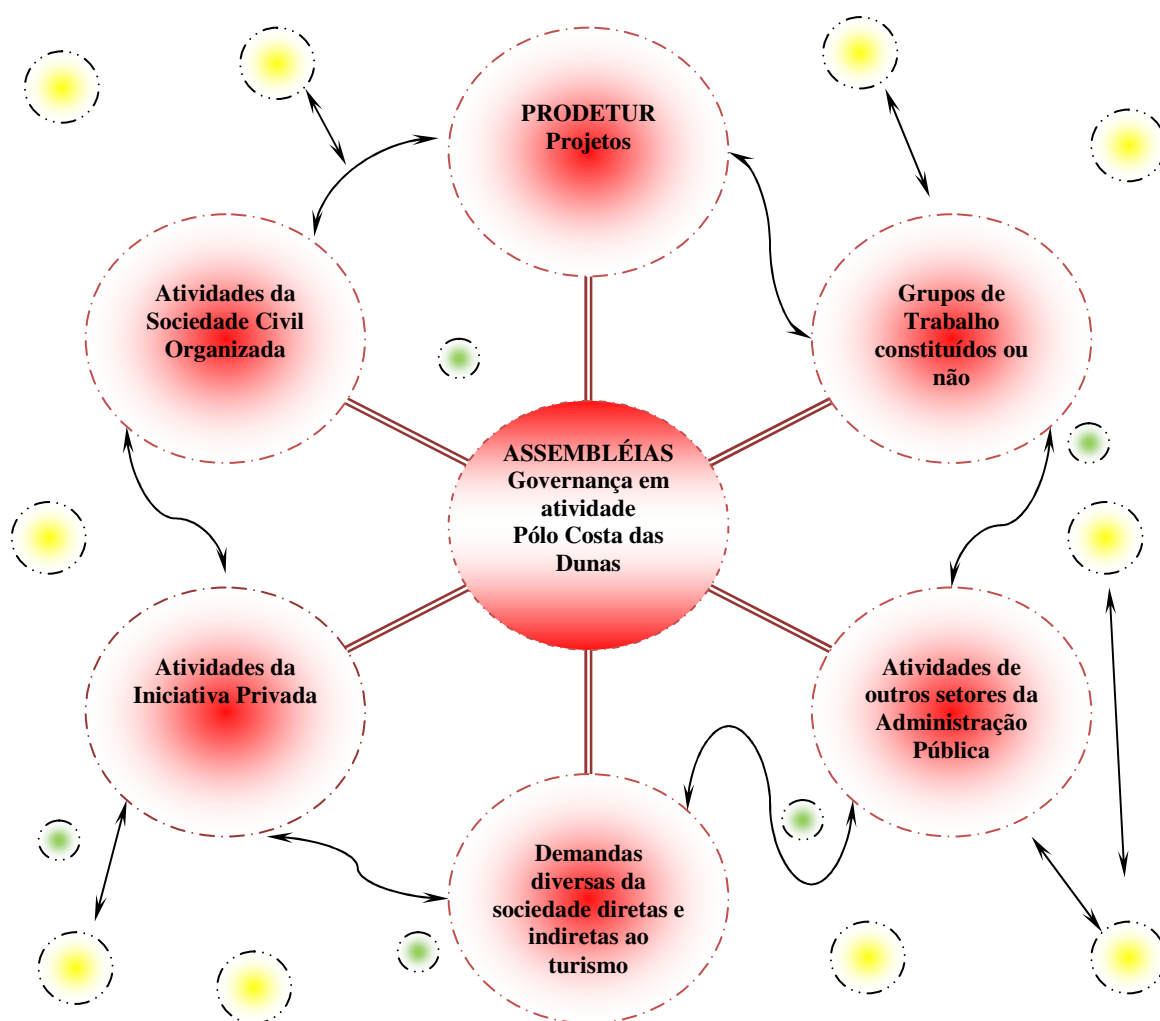


Figura 17. Elo 1: Metas Mobilizadoras PCD e resultados de desenvolvimento

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Na perspectiva do elo 1 no âmbito do PCD, observa-se que a convergência do desenho entre programas do planejamento acontece através do PRODETUR e Grupos Temáticos respectivamente, em relação aos objetivos do desenvolvimento do turismo. Considera-se que existe, porém em grau desconhecido, coerência, convergência e consistência entre as metas que mobilizam a condução do PCD em relação às ações estabelecidas para a implementação do desenvolvimento turístico. Além disso, a atividade do Conselho pode ser confirmada pelo registro das discussões em atas, que indicam o conteúdo discutido e a dinâmica de sua atividade.



Legenda:

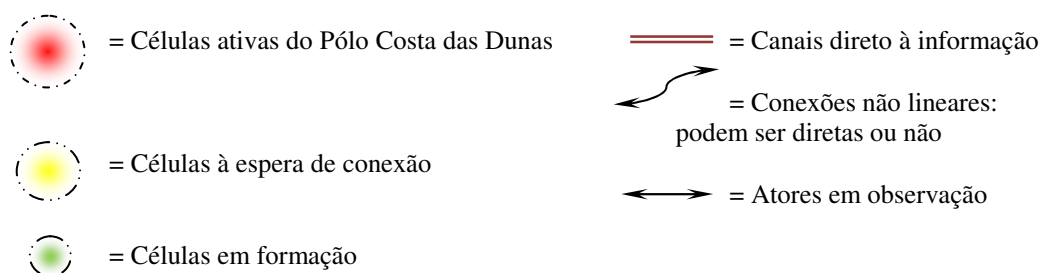


Figura 18. Circuito em rede formado com a dinâmica das Assembléias do PCD.

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Dessa forma, verifica-se que a dinâmica de discussão, deliberação e processos decisórios na Instância de Governança do Pólo Costa das Dunas se inicia nas Assembléias abertas ao público e se desdobra de acordo com o encontro de necessidades trazidas às

discussões feitas no local. Com isso geram-se compromissos de trabalho centrados em grupos específicos, o que reflete o nível de comprometimento em relação às informações ali compartilhadas pelos grupos presentes, enquanto organizações ou indivíduos.

Esta dinâmica pode ser vista como um circuito em rede, uma vez que a plataforma público-privada proporciona a conexão de interesses múltiplos, conformados em grupos ou células, de forma complementar. Nesta perspectiva, é possível observar características mencionadas por Dredge (2004) sobre a noção de redes no turismo como um meio que auxilia na compreensão sobre interdependência, reciprocidade, mútuo interesse, confiança, representatividade e liderança.

Portanto, o que se identifica na governança do PCD em relação à forma de rede que este assume é o estabelecimento da relação público-privado e a possibilidade de abordagem de diferentes questões de um contexto político regional. Além disso, também é possível reconhecer no formato do Conselho do PCD que, como coloca Dredge (2004), atores políticos podem ser membros em redes políticas distintas, e geralmente o são, porém seu papel, poder, funções, nível de apoio e interação pode variar dentro de cada estrutura. Isto foi averiguado quando analisado sobre a forma de escolha dos membros conselheiros e a implicação disto em sua participação enquanto membro.

Ao olhar para o contexto PRODETUR e sua ação sobre a estrutura desta instância, visualiza-se um ambiente de interação em que os atores, as metas e demandas aí inseridas formam um circuito de redes. Este posiciona-se sob uma coordenação estadual e regional, co-existindo junto a uma política de financiamento do desenvolvimento turístico que contempla elementos do gerenciamento do produto turístico, do marketing e promoção (DREDGE, 2004).

4.2.3 Plataforma Mobilizadora da Governança no Pólo Costa das Dunas (elo 2)

Na perspectiva da presente pesquisa, utilizou-se a construção do elo 2 do GM, redirecionando-o ao processo de decisão e negociação do conselho para a implementação das ações, e não unicamente sobre a implementação das ações como orienta o modelo.

Considerando que o elo 2 se dá pela integração entre programas e organizações cujo conjunto constitui, nesta perspectiva, sua plataforma implementadora (MARINI e MARTINS, 2004), identificou-se a princípio que as discussões prevalecem sobre o acompanhamento do PRODETUR e das ações dos Grupos Temáticos. Por este motivo, buscou-se adequar as diretrizes de construção deste elo às discussões em torno destes eixos mobilizadores do PCD.

Com relação ao PRODETUR, verifica-se que a prioridade dada à implementação das ações não é decidida integralmente pelas discussões do Conselho de Turismo do PCD. Conforme a Unidade Executora do Estado (UEE) para o PRODETUR, “todas as ações previstas no PDTIS são prioritárias” (UEE, 2009). Contudo, apesar de haver vontade de implementar todas as ações, outros elementos são decisivos para que elas aconteçam como o licenciamento para início das obras, questões relacionadas a desapropriações, variação cambial, dependência de departamentos específicos das agências de governo, entre outros. Conforme a UEE (2009):

“Todas (as ações previstas no PDTIS) foram tocadas, e quase que simultaneamente. Porém algumas travam como por ex.: a ampliação do centro de convenções foi feito; rodovia Pipa -Sibaúma foi feita; anel viário de pipa tá em andamento, atrasou por causa das desapropriações em Tibau do Sul e por causa de chuva; Rodovia Tibau do Sul e Pipa, tá pronta; Sinalização rodoviária nós não fizemos porque isso é uma ação muito específica do DNIT e do DER [...] Como o dólar desvalorizou, não deu pra fazer tudo aí tivemos que excluir algumas”.

Com relação ao processo de decisão sobre estas ações, a implementação acontece sobre o que é estabelecido pelo contrato, e segundo a UEE, o que consta no contrato “é o que a gente avalia como tendo maior retorno” (UEE, 2009). Conforme verificou-se, as discussões nas Assembléias do PCD também são co-responsáveis pela decisão sobre a prioridade dos projetos. A UEE coloca: “Nós vamos fazer hoje, projetos que foram apresentados no Pólo há três, quatro anos”. Foi informado que se atinge um consenso sobre quais ações implementar por meio de negociações, e não se chega ao ponto de entrar em consenso por meio de votação.

Constatou-se junto aos membros conselheiros que a participação nos processos de decisão acontece principalmente através da abertura para análise e intervenções durante as Assembléias sobre a elaboração do PDTIS. As seguintes colocações colaboram com este entendimento:

Lembro das obras do PRODETUR que são definidas dentro dos PDITS e apresentados os projetos antes de acontecer a licitação, antes de acontecer o termo de referência e se acompanha o projeto até ele ser implementado. Os resultados vemos através das obras de infra-estrutura (ABIH, 2009).

As estratégias do pólo estão focadas nos projetos do PRODETUR, e a cada reunião, além da gente ficar sabendo o que é que foi definido como prioridade, qual é a situação dos projetos do PRODETUR [...] (UNP, 2009).

Observa-se também que há negociação entre os municípios sobre quais serão os beneficiados pelo Programa. É notável que nem todo resultado das negociações agrada a todos, contudo relaciona-se este fato à dificuldade –seja de compreender ou estrutural- dos municípios

em buscar outras fontes de recursos que possam contribuir no desenvolvimento turístico dos municípios do Pólo. Acerca desta constatação, a fala de um dos municípios esclarece:

Mas a gente sabe que nem sempre vem recurso pra todo mundo. Muitas vezes temos que ficar esperando a vez da gente [...] às vezes é pra vir e não vem pro município [...] mas é essa parte de democracia realmente sabe, de escolha, a gente senta, vê quem pode ser beneficiado, quem já foi beneficiado e tem que ser agora; Como é esse curso de capacitação que tá sendo agora, mas a gente deu a vez pra outro município, mas vamos conseguir agora pro ano que vem, pro começo do ano. Acho que com a coordenação a gente consegue desenvolver as ações, logicamente com esses interesses particulares mas a gente consegue chegar num consenso. A gente consegue mobilizar [...] organizar isso pra que seja beneficiado o todo, lógico, que muitas vezes vem só pra alguns [...]. (MEMBRO REPRESENTANTE DE MUNICÍPIO, 2009).

O que se verifica é que nas discussões que envolvem o PRODETUR, todas as organizações-membro do conselho têm espaço e sentem-se participantes das discussões de elaboração do PDTIS. Os assuntos relativos aos componentes do Programa variam de acordo com o envolvimento do membro em relação às obras. Dessa forma, o que se analisa é que os municípios têm mais proximidade às discussões que tratam das obras de infra-estrutura, pois estas são questões que parecem ser mais pertinentes para seus territórios.

Além disso, a posição dos municípios no Conselho e sua postura de espera pelo financiamento do PRODETUR, aumenta a probabilidade de haver por parte destes iniciativas e questionamentos no sentido de negociar e mobilizar ações do Programa.

O terceiro setor e a iniciativa privada parecem colocar-se nas discussões quando o assunto é a elaboração do PDTIS. Além disso, a iniciativa privada também se aproxima de do componenete três do que trata da promoção de investimentos neste setor.

A figura 16 que ilustra a formação do Elo 2 constrói a matriz que envolve o PRODETUR e seus componentes, os GT respectivamente como programa e ações prioritárias da Instância de Governança do PCD. Conforme a ilustração, as estrelinhas azuis indicam a interrelação entre organizações que discutem e/ou se envolvem com as ações do PRODETUR e dos GT.

Percebe-se nesse cruzamento que os municípios através de suas respectivas prefeituras são os atores que podem- e devem- se envolver diretamente em todos os direcionamentos discutidos sistematicamente pelo conselho. Isto porque de forma lógica, as ações abrangem o desenvolvimento de seus territórios.

Neste aspecto destacam-se as funções do poder público como agente que deve estar constantemente desenvolvendo ações a partir de um olhar estratégico sobre as interrelações múltiplas que envolvem o setor turístico.

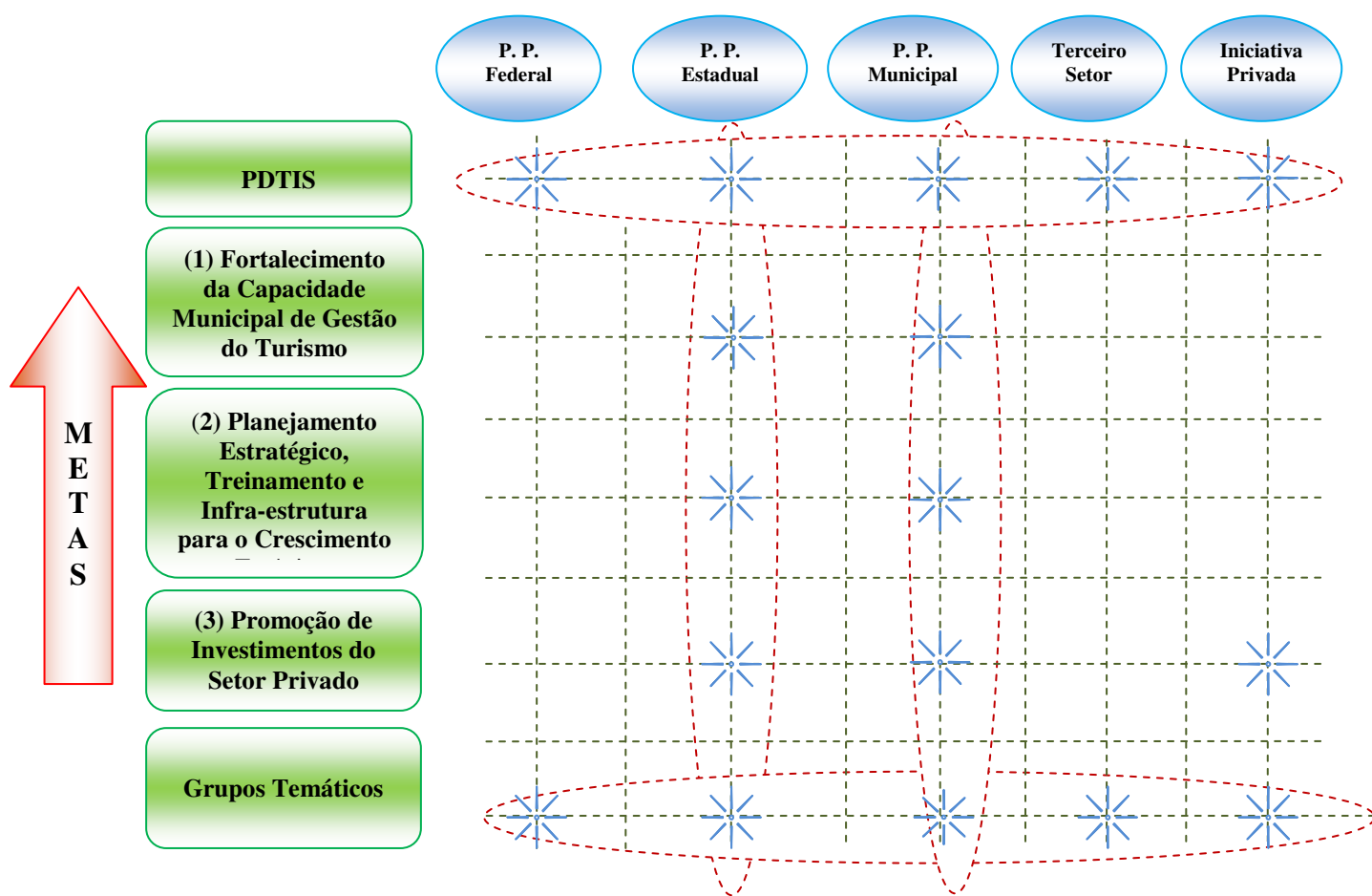


Figura 19: Elo 2 – Organizações Mobilizadoras do Pólo Costa das Dunas

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Os assuntos mais discutidos por todas as organizações ali presentes são o PDTIS e os assuntos relacionados aos GT, pois estes se constituem em instrumento de planejamento e ações pontuais respectivamente que permitem um maior envolvimento de todos os atores envolvidos no turismo.

Com relação aos GT, verificou-se que entre 2006 e 2009 houve um desempenho positivo dos grupos, em que a maior parte das ações realizadas produziu resultados concretos favoráveis ao desenvolvimento do pólo. Os grupos existentes e suas respectivas coordenações foram (I) Balneabilidade, IDEMA/RN; (II) Mata Estrela, UNP; (III) Ordenamento dos equipamentos da orla marítima, SPU/RN; (IV) Operacionalização para o Desenvolvimento Turístico, municípios de Extremoz e Nísia Floresta; (V) Qualificação profissional e empresarial para o turismo, IFRN e SENAC/ RN; (VI) Resíduos sólidos, IFRN; (VII) Turismo cultural, Instituto Fal e UFRN; (VIII) Turismo sustentável à infância, ONG Resposta.

A figura 17 ilustra a formação da matriz do Elo 2 que envolve os Grupos Temáticos e a interrelação entre as ações específicas dos GT e as organizações que coordenadoras. Nesta construção, não há intenção de aprofundamento em relação aos recursos alocados nestas ações. A análise se limita a conhecer os esforços entre ações e organizações cujo propósito está no desenvolvimento de ações reconhecidas como essenciais para viabilizar demandas do turismo.

A começar pelo GT Balneabilidade, este teve em sua coordenação o IDEMA. Iniciado em Setembro de 2004, foi constituído também por outras organizações, sendo elas o IFRN, Companhia de Água e Esgoto do RN (CAERN), Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), SETUR, Secretaria de Turismo de Natal (SECTUR), UERN, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do RN (CREA), Secretaria Estadual de Saúde, e municípios de Natal, Extremoz, Nísia Floresta e Parnamirim.

O grupo buscou atender às demandas relacionadas à balneabilidade das praias em conjunto com os órgãos envolvidos. Atualmente, o IDEMA trabalha de forma contínua na fiscalização da balneabilidade das praias, através do programa permanente desenvolvido por este órgão, Balneabilidade, que também é conveniado com o Programa Água Azul do IFRN. Este se desdobrou em ação permanente do IDEMA.

O GT Mata Estrela por sua vez foi coordenado pela UNP em conjunto com o Instituto FAL, SETUR, Município de Baía Formosa e IDEMA. Como resultado o grupo elaborou o Diagnóstico Sócio-ambiental e Turístico da Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN Mata Estrela. Atualmente o Plano de Manejo da região está em andamento (SETUR, 2010).

O grupo que tratou da Qualificação Profissional e Empresarial para o Turismo foi coordenado pelo SENAC e IFRN em conjunto com o SEBRAE, SETUR, SECTUR, UERN, UNP, Instituto FAL, Secretaria de Educação Estadual, ONG Natal Voluntários, UFRN e SENAI. Este grupo gerou a Matriz de Qualificação que serviu como instrumento para análise das demandas de capacitação. Além disso, houve um segundo diagnóstico para demanda de qualificação para o PRODETUR, e atualmente estas capacitações estão sendo realizadas em vários municípios. O GT está desativado porque os coordenadores saíram de seus cargos nas instituições mudaram de postos e “não houve mais articulação entre as instituições envolvidas” (SETUR, 2009).

O GT Orla Marítima coordenado pela Superintendência do Patrimônio da União do RN (SPU/RN) produziu uma análise conjunta para projetos de urbanização das orlas de alguns municípios do Pólo. Houve reuniões para a cessão da área de proteção ambiental da APA dos Corais e para criação da Reserva Faunística Marinha de Tibau do Sul. Atualmente o

GT está desativado por haver convergido com a implantação do Projeto Orla nos municípios do Pólo. Neste Projeto, de âmbito nacional, há Comitês Gestores que assumiram as funções antes desempenhadas pelo GT (SETUR, 2010).

Uma das organizações com maior grau de participação nos GT foi o IFRN, que além do envolvimento em vários grupos, coordenou o grupo de Resíduos Sólidos. Como resultado foi gerado o Relatório de Gestão Ambientalmente Adequada de Resíduos Municipais para municípios do Pólo. Além disso, o IFRN acabou implantando a Plataforma Tecnológica de Resíduos Sólidos em sua instituição.

Conforme a SETUR, o GT está desativado em decorrência da criação da Unidade Gestora de Resíduos Sólidos, que neste momento aguarda o ato de criação pelo Governo do Estado do RN, e o aval do MTur para sua estruturação. Em conjunto com o IFRN, atuaram Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental do RN (ABES/RN), BNB, IBAMA, IDEMA, SEMURB, SETUR/PRODETUR, UFRN e a Companhia de Serviços Urbanos de Natal (URBANA).

Como desdobramento dessas ações, foi também elaborado o Plano Diretor de Resíduos Sólidos para o Pólo Costa das Dunas, pelo PRODETUR, em 2007, através de consultoria. “O documento foi entregue a todos os municípios do Pólo” (SETUR, 2010).

O grupo Turismo Cultural foi liderado em um primeiro momento pelo SEBRAE, e mais tarde pelo Instituto FAL e UFRN. Quando estava sob a coordenação do SEBRAE, foram realizados vários Seminários de Turismo Cultural (SETUR, RN). Durante a segunda liderança foi realizado o I Encontro Cultural dos Pólos Turísticos do RN, onde foram oferecidas oficinas diversas. Além disso, o grupo elaborou o Roteiro do Corredor Cultural de Natal, que será financiado pelo PRODETUR Nacional. O grupo está desativado.

Um dos grupos que teve um resultado de destaque foi o GT Infância e Turismo, coordenado pela ONG RESPOSTA. O grupo realizou seminários e algumas ações de mobilização no dia de combate à exploração sexual infanto-juvenil, além da elaboração de cartilhas orientando sobre o assunto. O resultado mais concreto e que teve repercussão nacional (RESPOSTA, 2009) foi a criação do Código de Conduta do Turismo contra a Exploração Sexual Infanto-Juvenil.

Este grupo encontra-se ativo através das ações conjuntas com a RESPOSTA, que tem como missão “promover os direitos da criança e do adolescente no RN, através da mobilização e articulação dos diversos setores da sociedade, estimulando a adoção de práticas e socialmente responsáveis” (RESPOSTA, 2010).

Um dos primeiros grupos formados foi o GT Meios de Alimentação e Similares coordenado pelo SEBRAE. O grupo atuou em conjunto com a ABRASEL, SETUR, UFRN, COVISA (Natal), IFRN, SECTUR e UNP. Conforme a SETUR (2010), o grupo permanece desativado apesar da tentativa de reanimação de seus trabalhos.

Como já verificado, a atuação dos GT ocorre em função do comprometimento dado por cada instituição aos compromissos assumidos, e seus resultados virão conforme o encaixe destas ações nos objetivos organizacionais de cada instituição.

Na co-relação dos GT à construção do elo 2, observa-se que o conjunto de nós implementadores, ou seja, a unidade de gestão (MARINI e MARTINS, 2004), acontece através das ações que obtiveram resultados concretos, e que repercutiram de forma distribuída no âmbito do PCD. Ou seja, que além de reunir os vários setores, contribuíram de forma a atingir a totalidade dos envolvidos neste Pólo de Turismo.

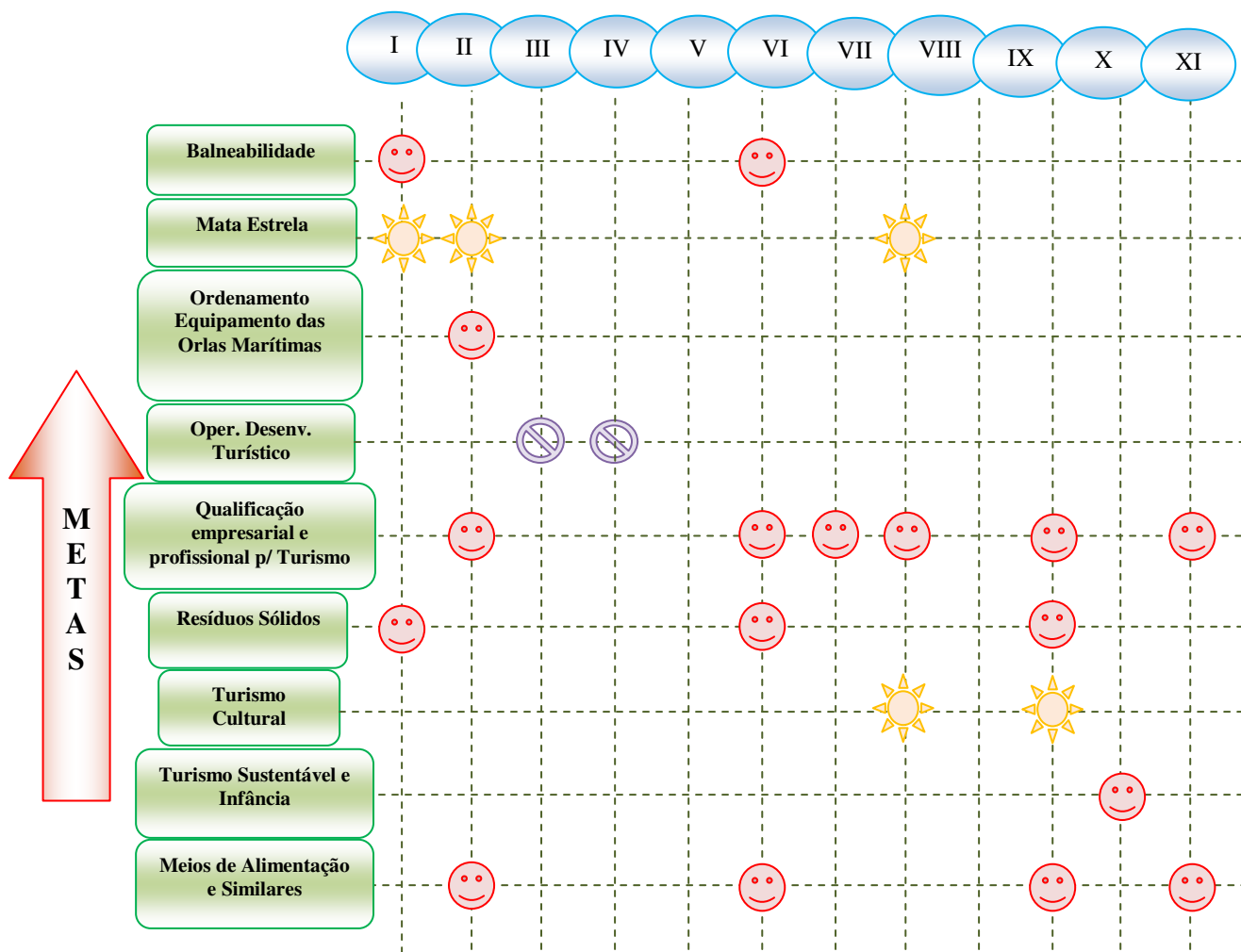
Apesar de ser difícil a constatação do papel e grau de envolvimento de cada organização nestes grupos, é possível visualizar que há um conjunto de “alta complexidade relativa” (MARINI e MARTINS, 2004), ou seja, com o envolvimento de múltiplas organizações em cada ação específica e da participação de uma mesma organização em múltiplas ações.

Nesta perspectiva, considera-se a visualização do alinhamento das várias organizações que se envolveram com a coordenação de GT, e contribuíram com outras ações específicas. Tal constatação remete, com limitações, ao alinhamento horizontal apontado pelo Governo Matricial como o estabelecimento, para cada ação, da rede de organizações envolvidas na sua implementação.

Sob a orientação deste modelo, observa-se que há na maior parte dos casos, redes de nós complexos, uma vez que praticamente todas as ações são implementadas por duas ou mais organizações, incluindo organizações diversas do terceiro setor, com destaque para as IES; da iniciativa privada, com baixo grau de envolvimento; e do setor público, com destaque para os órgão do estado e municípios direcionados ao turismo e meio ambiente.

No entanto, verifica-se que na perspectiva da governança no PCD, não ocorre a pactuação horizontal (MARINI e MARTINS, 2004) conforme define o GM. Isto acontece por que no âmbito da governança, não há a relação de governo e organizações implementadoras das ações, respectivamente, enquanto contratante e contratados.

Os elementos pilares da governança ultrapassam referências de contrato, apesar de estes serem necessários e existirem, porém o que se observa no âmbito do PCD, é a união de elementos de cooperação e parceria entre governo e sociedade, que busca novas formas de gestão a partir do compartilhamento das funções, na tentativa de afastar o Estado burocrático, patrimonial e corporativo (CAMARGO, 2003).



Organizações Coordenadoras e/ou envolvidas:

I- IDEMA

VI - IFRN

X - RESPOSTA

II- UNP

VII – SENAC/RN

XI - SEBRAE

III- SPU/RN

VIII – FAL

IV- Município de Extremoz

IX - UFRN

V- Município de Nísia Floresta

Legenda:



= Resultados concretos e concluídos.



= Sem resultados concretos.



= Resultados concretos e em andamento

Figura 20: Elo 2 – Ações e Organizações Mobilizadoras dos Grupos Temáticos

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Alinha-se ao verificado no processo de formação da plataforma implementadora dos GT, grupos de interesse sendo estas associações e organizações diversas que se reúnem em circunstâncias de não só chamar à responsabilidade do governo, mas de mobilizar-se em favor de seus objetivos organizacionais, utilizando instrumentos próprios para alcançar os resultados. Observa-se que nesse processo, tais organizações tornam-se atores que influenciam as responsabilidades governamentais, e a possível formação de políticas públicas, sem que seja obrigada a exercer formalmente funções governamentais, conforme apontado por Hall e Jenkins (1995).

No processo de discussão e negociação do PCD, verifica-se que há de um lado a gestão centralizada de um Programa, que não necessariamente se coloca na “qualidade de coordenador da rede de nós implementadores” (MARINI e MARTINS, 2004), pois observa-se que não há metas específicas da coordenação em acordo com as metas do PRODETUR. As metas mobilizadoras da Instância de Governança do PCD se confundem com as próprias metas do único PROGRAMA implementado por esta instância.

Por outro lado, é notório a descentralização da gestão de demandas diversas que ocorrem a partir dos GT. Estes esforços nem sempre se vêem compensados pois não há alocação de recursos específicos que assegurem todos os meios necessários para o alcance dos resultados almejados. Ao mesmo tempo, não há imposição sobre orçamentos que limitem o espaço para que as organizações diversas trabalhem na busca de outras fontes de recursos, conformando suas funções e incrementando suas próprias estratégias organizacionais. Observa-se este espaço como uma oportunidade de dinamizar esforços para a superação de dificuldades de financiamento de ações que envolvem os diversos interesses, porém, que estão geralmente imposta às funções do governo.

A construção do alinhamento horizontal na perspectiva de construção do elo 2 no âmbito do PCD proporciona observar a plataforma de implementação das principais ações dos GT. Estes aparecem como demandas diversas que chegam a esta instância de governança e tornam-se assim metas mobilizadoras. Tais metas constituem-se em um primeiro passo para que haja o processo de discussão e mobilização no espaço favorável à gestão compartilhada do turismo.

Assim os GT parecem ser os principais canais que envolvem a descentralização da gestão sob as demandas de desenvolvimento do turismo, e que atuam com significância no âmbito dos territórios integrados do PCD.

4.3 Análise Propositiva para a Governança do Pólo Costa das Dunas

O Pólo Costa das Dunas corresponde a uma instância de governança constituída por representações das esferas pública, privada e do terceiro setor, formando assim uma plataforma público-privada que se utiliza da gestão descentralizada como um modelo que busca a implantação de processos democráticos e participativos para o desenvolvimento do turismo. Além disso, esta instância se utiliza de mecanismos específicos que constata a existência dos elementos da governança.

Estes elementos tomam forma através dos procedimentos adotados para a escolha de seus membros, pelo funcionamento efetivo de seus órgãos constituintes, pelo Regulamento Operacional do PRODETUR, elemento que dá as diretrizes do funcionamento desta instância, apontando aí suas metas mobilizadoras e seus possíveis desdobramentos em forma de projetos, e por fim, pelos resultados obtidos com os esforços dos GT. Este última se caracteriza como um formato pleno da gestão descentralizada.

Tabela 3. Funcionamento do PCD e elementos da Teoria da Governança

Mecanismos de Governança do Pólo Costa das Dunas	Correspondência aos seguintes elementos da Teoria da Governança
Eleições do Conselho de Turismo	Transparência; Comunicação; Democracia
Conselho de Turismo atuante formado por entidades dos setores público, privado e sociedade civil.	Democracia, Gestão Descentralizada; Participação Local; Formato em Rede.
Assembléias	Comunicação, Aprendizagem Coletiva
Grupos Temáticos	Parceria; Gestão Descentralizada; Democracia; Participação Local; Formato em rede; Aprendizagem Coletiva.
Regulamento do PRODETUR e do Conselho de Turismo do PCD	Regulação
Resultados concretos dos Grupos Temáticos e PRODETUR	Parceria, Gestão Descentralizada; Regulação; Participação Local.

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

No entanto, a concentração no PRODETUR de forma regulamentada e sistematizada, e nos formatos de GT, que apesar de ser uma ação opcional dentro do conselho produz resultados, corresponde em parte, aos elementos referenciais da governança e das orientações propostas pelo Governo Matricial. Neste contexto, destacam-se pontos críticos, que são aqui mencionados com o intuito de formatar uma agenda propositiva.

Verificar que os esforços se voltam para um único Programa parece subutilizar este espaço de discussão em relação às perspectivas de desenvolvimento do turismo, uma vez que apesar de se reconhecer no PRODETUR, um Programa de extrema importância e sua atuação como mola impulsionadora deste processo, os assuntos que se vêm fora de sua alçada acabam por não receber o tratamento devido. Isto se deve principalmente à ausência de diretrizes próprias deste conselho, onde constem suas metas e planos.

Em observância às especificidades do GM, constata-se dois pontos críticos principais, sendo o primeiro a inexistência de instrumentos de planejamento a nível regional e/ ou local, e a inexistência de metas mobilizadoras próprias, condutoras desta instância, de forma a permitir o melhor aproveitamento em relação à gestão integrada dos territórios do pólo. Dessa forma, o primeiro apontamento se refere à necessidade de ajustamento das metas mobilizadoras (próprias) junto ao potencial constatado nesta instância para a geração de resultados e contribuição a outros programas, como indica o GM.

O alinhamento horizontal apontou a ausência de arranjos de coordenação sistematizados, seja por rodízio, colegiado, ou funções delegadas para supervisionar o trabalho do pólo desde outra perspectiva, diferente do que existe junto ao PRODETUR. Por este motivo, propõe-se que estes arranjos sejam pensados de forma conjunta, com o objetivo de que se construam planos direcionados à contribuição das partes, em que gerentes ou coordenadores destes planos sejam escolhidos. Esta necessidade se refere principalmente às ações dos GT.

Ainda, conforme as orientações do GM, a escolha do gerente do programa, neste caso do plano, deve estar pautado pelo alinhamento entre perfis gerenciais pessoais e requeridos pelo arranjo em si. Sua ação em relação às ações multissetoriais, deve focar a coordenação da rede, e ser orientado de acordo com arranjo de coordenação adotado. Segundo o Marini e Martins (2004, p. 13), “a experiência internacional em gestão de programas de desenvolvimento sugere que a efetividade dos arranjos de coordenação depende de sua customização a cada caso, não sendo, pois, recomendável a adoção de arranjos-padrão”.

Em relação aos pontos de atuação da atual gestão, para uma melhor compreensão, buscou-se junto aos membros conselheiros identificar quais seriam, a partir de sua experiência, os pontos considerados como fracos e fortes.

Quadro 10. Pontos Fracos e Fortes do PCD segundo os membros conselheiros.

Pontos Fracos	Pontos Fortes
“atualmente não há uma gestão que cobre” “há entidades que não atuam e não se envolvem” “também não vemos interesse do judiciário” “os conselheiros não participam da construção da pauta” “o conselho não tem plano de ações próprias” “não ter conseguido agregar os governantes municipais” “não explora suficientemente já que há recursos” “os projetos não são exequíveis” “não efetivação das ações” “os municípios não são preparados nem pra parte ambiental” “discussões não dão espaço para fala dos demais” “não seguir à risca o regulamento do pólo” “a falta de informação sobre de que forma está sendo conduzido o turismo” “não tem como destinar recursos e fazer um convênio”	“instância consolidada que serve de exemplo” “de referência a nível nacional” “agenda de compromissos” “forma de eleição dos membros” “Em um momento de uma resolução, você está lá com o prefeito, com o secretário de obras [...]” “conta a história de cada um dos projetos que estão em desenvolvimento” “fórum de debate” “de uma forma geral cobra ações” “seqüencia de existência efetiva” “oportunidade de democratizar ações” “poder de convocatória” “há um sentimento de público” “o ponto mais forte é o poder de articulação” “tem essa boa vontade de realizar em conjunto” “a possibilidade de participação de vários segmentos da sociedade” “muitos benefícios em termos de acesso a financiamento e informações” “Sobre compartilhamento de responsabilidades”

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Os pontos fortes enfatizados pelos membros reafirmam haver a existência dos elementos referentes ao arcabouço teórico da governança como a gestão descentralizada, a busca por parcerias, o formato em rede e ações cooperativas para o alcance do

desenvolvimento do turismo neste Pólo (BURSZTYN e FONSECA, 2009; CAMARGO, 2003; MARINI e MARTINS, 2006; FISCHER, 2004).

Contudo o que se percebe é que existem deficiências nestas práticas, uma vez que os membros conselheiros apontam a necessidade de haver construção de novos arranjos institucionais para haja de fato a interação entre governo e sociedade, na intenção de que estes respondam conjuntamente às mudanças sociais e econômicas (JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004) esperadas. Portanto, para que isso ocorra, é necessário buscar a efetivação de ações que coordenem a integração dos interesses e funções do governo, mercado e sociedade civil.

No PCD, é claro a limitação de muitos dos aspectos funcionais cabíveis à efetivação de uma real governança. Um destes aspectos se referem aos vícios políticos, ou à chamada “politicagem”. Este aspecto remete à interdependência de poderes locais de gestão (FISCHER, 2004) configurados como os meios como as relações de forças predominantes nas práticas de gestão, formando uma identidade própria. Contudo, este poder acaba sendo encarado de formas diferentes pelas diferentes escalas que estão ali presentes. Ou seja, a diversidade de organizações contribui do PCD, conforma outra variedade nesta relação de forças, no jogo de poder ao constatado, para a construção das utopias comprometidas com o desenvolvimento local, como colocou Fischer (2004), o que revela a sua vontade de inovar dentro da perspectiva desta instância de gestão social.

Neste contexto, o espaço de participação e debate parece estar ainda, muito concentrado nas mãos de elites políticas, sejam elas político-partidárias, sejam elas organizacionais. A ausência de representações voltadas para as comunidades locais torna-se um forte indício desta concentração de poderes tradicionais.

Ainda, observa-se que o espaço é encarado por muitos como oportunidade para ações de consultoria imediatistas, onde o repasse de informações entre organizações é encarado muitas vezes desde uma perspectiva individual. Por este motivo, parece haver duas formas de participação, passiva e ativa, em que a primeira apresenta-se de forma predominante, e se caracteriza pela participação através da frequência de reuniões e com intervenções nas discussões, colaborando no sentido único de troca de informação. A forma ativa da participação se dá pelo envolvimento maior com as discussões. Isto acontece através dos GT e/ou outras formas de envolvimento que culmine na geração de resultados concretos, direcionado à amplitude do PCD. Esta constatação corresponde às críticas de Andrews (2010) e Bursztyn e Fonseca (2009), de não haver garantias de funcionamento da boa gestão, com os mesmos resultados, em qualquer contexto, tomando este conceito formas de aceitação e aplicação distintas.

Além disso, a implementação de mecanismos que agilizem a comunicação e transparência do grupo, parece ser uma demanda urgente neste conselho. As seguintes colocações apontam a discussão sobre estes elementos, bem como outros procedimentos vistos como necessários à melhora das ações do PCD:

Como se assegura o diálogo entre o pólo, as organizações e a sociedade? não vejo socialização de pesquisas, de dados; há entre os conselheiros, nas reuniões, mas entre uma reunião e outra, eu não sou a mesma; acho que nos intervalos as coisas ficam muito em torno das coisas gerenciais do PRODETUR, coisas da secretaria, é importante ter uma certa dinâmica [...] (MEMBRO CONSELHEIRO DO TERCEIRO SETOR, 2009).

Comunicação, formulação de indicadores, do alinhamento com outras políticas; fico impressionada como vamos construir rodovias e isso não caminha junto com ampliação de escolas, hospitais, etc.; a sincronia dos investimentos, isso me angustia demais; como permitimos investimentos de infra-estrutura mais direcionados para o turista e não conseguimos fazer daquilo uma forma que seja também um facilitador nas vidas das comunidades que sofrem os impactos? Vamos refletir, criamos a rodovia, mas em que nível está a formação do povo em idiomas? Criamos um batalhão especial, mas quantas dessas pessoas estão preparados, em acordo com o turismo? Deveria haver maior interface entre os projetos de segurança pública, de moradia, de formação profissional. (MEMBRO CONSELHEIRO DO TERCEIRO SETOR, 2009).

As observações mencionam pontos que demandam a integração de políticas públicas, a fim de direcionar a sua implementação, fomentando esforços conjuntos. Contudo, muitos destes apontamentos são de difícil mensuração, quando a intenção é apontar o que seja ou não a prática de governança. Isto fora apontado na análises de Grindle (2002) sobre a produção de mensurar indicadores e inferências da “boa gestão” (CAMARGO, 2003; FISCHER, 2004) proposta pela governança.

Em correlação à detecção dos pontos fracos do PCD, identificaram-se algumas proposições para se obter uma maior eficiência desta instância. As sugestões por parte dos membros indicam a necessidade do que já foi colocado, principalmente sobre a elaboração de um plano de gestão próprio, que assegure a efetivação de resultados das ações deste conselho.

Os elementos propositivos gerados a partir do próprio conselho são por sua vez, a realização de auto-avaliação do próprio conselho sobre a relação resultados e ações; a implantação de uma secretaria ou assessoria técnica específica do PCD para proceder a cobranças sobre os compromissos firmados, e prestação de informações contínuas das ações entre as reuniões; a elaboração de um plano de gestão do próprio Pólo, onde conste suas metas mobilizadoras de forma que atinja resultados mais eficazes; a redefinição do tempo entre as reuniões e novas regras para o debate de determinadas pautas, a convergência com o

Programa de Regionalização do Turismo e com projetos que permeiem a pauta do turismo em sua amplitude, além do alinhamento com outras políticas públicas.

Estas proposições refletem os pontos críticos apontados no decorrer desta pesquisa, e buscam a correspondência aos elementos propostos pelo modelo de governança do GM, uma vez que este orienta a necessidade de implantação de um modelo de gestão que gere resultados voltados para o desenvolvimento. No presente caso, olha-se para um modelo de governança que gere resultados efetivos da gestão do turismo nos territórios que integram a totalidade do Pólo Costa das Dunas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo apresentar uma análise da estrutura e dos processos de gestão implementados pelo Pólo Costa das Dunas à luz dos princípios da governança e de suas características face aos fundamentos e critérios da gestão de destinos turísticos. Assume-se assim que este pólo assume o formato de Instância de Governança Regional para a gestão do turismo.

Para analisar a estrutura de governança do Pólo Costa das Dunas primeiramente buscou-se identificar e caracterizar as organizações que compõem o conselho, o que significa compreender o sistema de funcionamento das normativas e de regulamento deste conselho para analisar em detalhes seu funcionamento e dinâmica de atuação.

Estas regras apontam procedimentos adotados para que todos os setores reunidos neste pólo possam trabalhar em favor do setor turístico. Isto indica quais caminhos têm sido percorridos no processo de governança aplicado ao turismo de parte do RN. Contudo, para melhor compreender tais procedimentos e dinâmica de trabalho, a presente pesquisa se deteve em comparar um modelo de governança de concepção teórica com os processos de governança aplicados no Pólo Costa das Dunas.

No contexto do espaço turístico, enquanto condição de destino, o PCD é denominado como pólo de turismo devido à integração de municípios tidos como territórios com potencial turístico. Este se apresenta na forma de território integrado, conforme a concepção de grupos aglomerados ou clusters pensados para constituir uma zona de arranjos potenciais produtivos, que gerem uma cadeia de valor e, consequentemente, podem aumentar a competitividade do setor.

Neste contexto, é possível observar no PCD a presença de elementos característicos da governança sendo estes a sistematização e continuidade do funcionamento da instância e a possibilidade de participação de representações das esferas pública federal, regional, municipal, do setor privado e da sociedade civil organizada. Além destes estão presentes em sua estrutura elementos da governança tais como a busca por descentralização de poder em processos decisórios, ações integradas, formalização de mecanismos de governança e participação coletiva.

Estas características são observadas na ocorrência de assembleias periódicas, de processos de eleições diretas para membros conselheiros, e na sistemática de funcionamento que permite a participação da sociedade em suas reuniões. Esta sistemática de atuação corresponde à presença de conselho colegiado, aspectos de transparência, democracia, descentralização de poderes, formato em rede, aprendizagem coletiva e participação local.

No que se refere as metas mobilizadoras, os assuntos discutidos em reunião revelam que o PRODETUR é o principal programa que norteia suas ações, sendo estas definidas e estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS, 2009). Além deste programa, a instância se mobiliza em torno de demandas específicas cujas ações são propostas e desenvolvidas por meio de grupos temáticos.

Estes procedimentos por sua vez, indicam haver elementos de correspondência aos elos apontados pelo Governo Matricial que permitem visualizar melhor os procedimentos e seus resultados face à aplicação dos princípios da governança.

Verificar o elo 0 neste pólo permite detectar aspectos políticos que favorecem o desenvolvimento do setor turístico em âmbito nacional, uma vez que este aponta a necessidade de instrumentos de planejamento em níveis regional e/ou local para que o desenvolvimento tenha de fato resultados.

Contudo, aspectos críticos são detectados uma vez que apesar de haver um ambiente macro-político favorável ao desenvolvimento de instrumentos de planejamento, e à elaboração de políticas públicas regionais e locais, esta instância não se utiliza deste espaço para a formulação destes planos. Acredita-se que assim, a instância perde um momento de oportunidade para apropriar-se de instrumentos de gestão capazes de guiar por um melhor caminho para o desenvolvimento turístico da região.

Percebe-se a partir dos resultados do PRODETUR que o modelo de desenvolvimento que orienta este pólo, apesar de receber a denominação de sustentável conforme indica seu regulamento, concentra ações de infra-estrutura sem planejamento integrado e local. Observa-se assim que a ausência de políticas públicas específicas para a atividade interfere no alcance do referido desenvolvimento. Ou seja, tal questão remete a uma visão econômica do desenvolvimento turístico, como reflexo da ausência de instrumentos de planejamento e políticas públicas que produzam os resultados da gestão integrada, deixando de lado os demais aspectos relacionados à sustentabilidade do turismo como o meio ambiente e as comunidades locais.

A presente investigação observa também que as diretrizes do PCD propõem desenvolver o turismo de seus municípios e de incrementar seu caráter produtivo através do formato da governança, contudo, na prática, seus gestores parecem não deter um olhar mais compreensivo sobre a condição de destino turístico integrado do pólo, permitindo que problemas estruturais da gestão pública persistam, e que não se aproveite a integração dos demais setores participantes desta instância.

Em correspondência às especificações do elo 2, observa-se que o PCD se diferencia das estruturas verticalizadas e hierarquizadas normalmente encontradas em órgãos que tratam de assuntos coletivos, o que lhe confere um ambiente compatível às necessidades do turismo, que requer condições flexíveis, de inovação e mudança no contexto governamental como necessárias para se alcançar resultados efetivos para o desenvolvimento (MARTINS e MARINI, 2004).

Neste ambiente, ao verificar a integração entre programas e metas de desenvolvimento do Pólo Costa das Dunas, os dados apontam que esta instância de governança não trabalha com metas mobilizadoras próprias do conselho gestor. Conforme os dados colhidos, a maior parte dos membros conselheiros identifica o PRODETUR como único programa de fomento de suas ações, ou até mesmo como ações de infra-estrutura como o norte que orienta a gestão do conselho.

A ausência de metas próprias do conselho indica que há limitações de atuação por parte das diversas organizações presentes que fazem sua gestão. Além disso, observa-se que por um lado há consciência sobre a funcionalidade da instância como ferramenta de participação e debate dos vários setores da sociedade com interesse no turismo, e por outro, verifica-se a ausência de compreensão sobre as possibilidades de uso das ferramentas da governança, uma vez que esta ora delibera sobre um Programa de financiamento das demandas turísticas- PORDETUR-, ora não tem caráter deliberativo para demais questões do turismo.

A construção do elo 2 permite a elaboração da matriz que envolve o PRODETUR e seus componentes, seguidos pelos Grupos Temáticos respectivamente, como programa e ações prioritárias desta Instância de Governança. Nesta matriz se observa que os municípios se destacam por serem estes, os gestores do desenvolvimento do território.

Neste aspecto destacam-se as funções do poder público como agente que deve estar constantemente desenvolvendo ações a partir de um olhar estratégico sobre as interrelações múltiplas que envolvem o setor turístico, redirecionando-o ao processo de decisão e negociação

do conselho, e não unicamente sobre a implementação (execução) das ações como orienta o modelo.

O alinhamento horizontal do elo 2 aponta os atores dos GT como fundamentais na dinâmica de funcionamento do PCD, uma vez que estes mostram-se como os principais mobilizadores das demandas diversas que se apresentam ao conselho, posicionando-se de forma a integrar funções e solucionar as questões trazidas.

Os membros conselheiros reconhecem que o PCD se trata de uma discussão em prol do turismo, que vai além do poder público, e trabalha como um colegiado que define regras e estabelece premissas para ocupação e exploração econômica sustentada do turismo. Coloca-se a perspectiva de que esta instância constitui-se em um meio para organizar o posicionamento das muitas áreas relacionadas ao turismo. Contudo observam-se posicionamentos individualistas e centralizados em suas funções específicas, o que contribui para que a gestão do turismo não aconteça de forma exitosa.

Neste sentido, parece não haver a consciência crítica dos atores sobre seu papel dentro do conselho, mas sim um consenso de que todos estão cumprindo o seu dever de funcionários públicos ou de iniciativa privada, ou de sua condição do terceiro setor, simples e puramente por comparecerem às reuniões, por pedirem a palavra e realizarem intervenções ora sugestivas, ora críticas, porém, pontuais.

Um dos pontos críticos ressaltado entre os membros conselheiros aponta a participação da sociedade civil como deficiente. Isto no sentido de que sua atuação deixa a desejar enquanto representação da “voz do povo” e demais aspectos relacionados à cidadania. As representações estão concentradas em instituições de ensino e outras associações, diferentes daquelas que defendem os interesses diretos das comunidades locais.

Assim, verifica-se que há na governança um esforço renovado que busca atuar como um modelo de gestão sobre o complexo conjunto de relações em que a atividade turística está inserida (CRUZ, 2001). Contudo a implementação deste modelo depara-se com problemas de estrutura funcional, técnica e administrativa do poder público e dos demais setores para lidar com as demandas turísticas que requerem o trabalho integrando face à demandas que têm em comum.

De uma forma geral, constata-se que é necessário haver procedimentos de maior agilidade, articulação e amadurecimento por parte do poder público, iniciativa privada e terceiro setor em relação ao compartilhamento e integração de responsabilidades na gestão do

turismo do Pólo Costa das Dunas. Neste caso se constata que a governança não funciona enquanto mecanismo de gestão eficiente caso não haja uma consciência coletiva sobre a dimensão maior que demanda a participação dos diversos atores. A gestão do turismo parece ser o grande gargalo do desenvolvimento desta atividade. Entre a política, o planejamento e a implementação desta atividade, aparece o processo de controle e decisão que de fato, levará ao desenvolvimento ou não da atividade. A governança aparece como um mecanismo de gestão que evoca participação, democracia, transparência e compartilhamento dos processos decisórios. No entanto, no caso do pólo costa das dunas, constata-se que a institucionalização de um sistema de governança sucumbe a problemas diretamente relacionados à carência de liderança efetiva, a não consciência do papel individual sobre a coletividade que representa cada ator chamado a participar do processo de governança.

Como em qualquer investigação, a presente pesquisa deparou-se com algumas limitações em partes de sua elaboração. Neste momento, apresentam-se as limitações detectadas na pesquisa. A presente pesquisa limita-se a fazer um recorte na realidade do funcionamento do Conselho de Turismo do Pólo Costa das Dunas, sendo este tido como uma instância de governança. Por isso buscou-se através de um processo descritivo identificar quais eram suas organizações atuantes e levantar quais procedimentos adotados por este correspondem ao funcionamento de uma estrutura de governança. Contudo, o estudo parte da concepção de que este pólo se trata de um destino turístico e de que este conselho é responsável por sua gestão. Dessa forma, os resultados se restringem à descrição de diretrizes e procedimentos utilizados pelo conselho em relação ao que está indicado pelo formato da governança, e do que tais procedimentos representam na gestão de destinos turísticos.

A opção por realizar o estudo de caso adotando-se as entrevistas como instrumentos de coletas de dados primários se dá pela intenção de compreender a complexidade da natureza e da cultura presente neste conselho de turismo tido como referência no estado do Rio Grande do Norte. Em princípio, o procedimento adotado de anotar as entrevistas limitou em parte a compreensão de alguns esclarecimentos na hora da análise dos dados. Já a gravação das entrevistas apesar de garantir que os dados fossem mantidos em termos de originalidade, implicou em alguns indícios duvidosos quando analisado a frequência de algumas palavras-chave, uma vez que estas foram empregadas de diferentes formas pelos entrevistados. Além disso, estas palavras-chave eram identificadas

como denominadoras de termos corriqueiros, o que fez com que elas nem sempre fossem levadas em consideração.

A opção de utilizar-se de um modelo teórico parece ser de um lado, um procedimento metodológico adequado e facilitador do estudo, contudo, este se apresenta também como um limitador às informações que ultrapassem as membranas deste modelo e possam colaborar de forma mais completas sobre o que se está analisando.

O modelo adotado nesta pesquisa - o Governo Matricial - assim como outros modelos, serve de parâmetro para a compreensão da realidade empírica face a uma teoria, contudo, apresenta alguns elementos que podem ser questionados quando confrontados à complexidade desta mesma realidade. Um de seus pontos limitadores é a referência que se faz ao contexto governamental. Neste ponto, a pesquisa o desconsidera, e olha para este modelo enquanto orientador de uma concepção de governança que orienta a implementação de ações mobilizadoras voltadas para o desenvolvimento de um setor específico, onde este assume um formato em rede.

Ainda neste mesmo modelo, a maior limitação encontrada foi e de analisar a correspondência do alinhamento vertical proposto pelo elo 2 ao contexto das múltiplas organizações inseridas no contexto da governança no turismo. O Governo Matricial indica que o alinhamento vertical deve ser a integração e ajustamento das organizações aos programas com os quais se relacionam.

Assim, na perspectiva deste trabalho, a observância do alinhamento vertical junto ao PCD torna-se inviável devido à ótica micro-organizacional requerida por esta etapa do modelo junto às várias organizações que compõem o Conselho deste Pólo. A gama de informações necessárias junto a cada organização presente no Conselho inviabiliza a construção deste alinhamento na perspectiva desta análise, que se vê limitada às observações do alinhamento horizontal do elo 2.

Desta maneira, entende-se que a construção deste alinhamento pode ser considerada em agenda de futuras pesquisas sob o olhar da governança, principalmente na perspectiva unilateral dos atores desta plataforma público-privada e sua co-relação aos processos implementadores da gestão descentralizada da governança no turismo.

6 REFERÊNCIAS

ALENCAR, E. **Pesquisa Social e Monografia**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2003.

ALCAÑIZ, E.; B. AULET, X. F.; SIMÓ, L. A. **Marketing de destinos turísticos**. Análisis y estrategias de desarrollo. Madrid: ESIC, 2000.

ANDREWS, Matt. Good government means different things in different countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Oxford, UK, v. 23, n. 1, p.7-35, 2010.

ARAÚJO, Lindemberg Medeiros de; BRAMWELL, Bill. Partnership and Regional Tourism in Brazil. **Annals Of Turismo Research**, Great Britain, v. 29, n. 4, p.1138-1164, 2002.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BANCO DO NORDESTE. PRODETUR/ NE II. POLOS DE TURISMO. CONSELHOS. [em linha] Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur_polos_conselhos.asp>. Acesso: 14 Mai. 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Apoyo al Programa Nacional de Desarrollo del Turismo: PRODETUR NACIONAL** BR-L1195. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2253946>>. Acesso em: 29 nov. 2009.

BAQUERO, Marcello (org.). **Reinventando a Sociedade na América Latina: cultura política, exclusão e capital social**. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

BASTOS, Fernando. O mito do desenvolvimento. In: GOMES DA SILVA, Aldenor ET AL. O município no século XXI. Natal: Base de pesquisa Estado e Políticas Públicas/ PROEX – UFRN/ Konrad-Adenauer-Stiftung, Setembro, 2001.

BENI, M. **Planejamento estratégico e gestão local/ regional do turismo**. In: SEABRA, G. **Turismo de base local: identidade cultural e desenvolvimento regional**. João Pessoa: UFPB, 2007.

BÖRZEL, T. (1998). **Organizing Babylon** – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, n 76: 253-73.

BRAMWELL, Bill; MEYER, Dorothea; MILLER, Granham. Power and Tourism Policy Relations in Transition. **Annals Of Turismo Research**, Great Britain, v. 34, n. 3, p.766-788, Mar. 2007.

BRAMWELL, Bill; SHARMAN, Angela. Collaboration in Local Tourism Policymaking. **Annals Of Turismo Research**, Great Britain, v. 26, n. 2, p.392-415, 1999

BUHALIS, Dimitrios. Marketing the competitive destination of the future. **Tourism Management**, London, v. 21, n. , p.97-116, 21 July 1999.

CAMARGO, A. **Governança para o século 21**. In: TRIGUEIROS, A. (Org). **Meio ambiente no século 21**. 4. Ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – A era da informação: economia, sociedade e cultura**; vol. 1. 6ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COOPER, Chris; HALL, C Michael. **Contemporary Tourism: An International Approach**. UK: Elsevier, 2008.

COSTA, Fernando Caetano. **Gestão de recursos hídricos e capital social: o caso dos comitês de gerenciamento da bacia hidrográfica do Rio Grande do Sul**. 2006. 122 f. Dissertação (Mestre) - Curso de Administração, Ufrn, Natal, 2006.

CROUCH, G. I.; RITCHIE, R. B.. Tourism, Competitiveness, and Societal Prosperity. **Journal Of Business Research**, Nova York, n. 44, p.137-152, 1999.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2003.

DONAIRE, J. A. (1998). **La participación de la sociedad civil en el turismo sostenible**. Congreso Internacional Turismo Sostenible en el Mediterráneo, San Feliu de Guixols, 1998.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. [em linha]. Disponível em: <http://dowbor.org/poder_local.asp>. Acesso: 18 Jun, 2009.

DREDGE, Dianne. Policy network and the local organization of tourism. **Tourism Management**, Australia, n 27, 269-280, 2006.

FAZITO, D. **A análise de redes sociais (ARS) e a migração: mito e realidade**. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. UFMG, 2002.

FILHO, J. R. Fontes. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

FISCHER, T. **Poderes locais, desenvolvimento e gestão**. [em linha]. Disponível em: <<http://www.lead.org.br/article/author/view/63>>. Acesso: 02, Ago. 2008.

FISCHER, T.; CARVALHO, J. **Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador-Bahia**. In: FISCHER, T. (org. e coord.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

FRANCO, AUGUSTO. Introdução ao Netweaving [em linha]. **Conferência Internacional de Redes Sociais**. Disponível em: <http://www.cici2010.org.br/uploadAddress/MinicursoCIRS11mar%5B17791%5D.pdf>. Acesso em: 10 de Jun, 2010.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A Banalização da Sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p.17-46, 22 jan. 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. (2006). **Governar em rede: o novo formato do setor público**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança** [em linha]. XV Congresso Nacional do CONPEDI. De 15 a 18 de Novembro de 2006, Manaus, AM. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>> Acesso: 15 Jul 2010.

GONÇALVES, Joyce de Souza. **Controle social de políticas públicas: o Conselho Turístico Pólo Costa das Dunas**. 2007. 113 f. Dissertação (Mestre) - Curso de Administração, Ufrn, Natal, 2007.

GRANOVETTER, M. (1973) [em linha]. The strength of weak ties: a network theory revisited. State University of New York, Stony Brook. Disponível em: <http://www.si.umich.edu/~rfrost/courses/SI110/readings/In_Out_and_Beyond/Granovetter.pdf>. Acesso em: 05 Mai. 2009.

GUIMARÃES, N. A.; MARTIN, S. (Org.). **Competitividade e desenvolvimento**. Atores e instituições locais. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

HALL, C. M. **Planejamento turístico**. Políticas, processos e relacionamentos. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2004.

HALL, C.M.; JENKINS, J. M. **Tourism and public policy**. Londres: Routledge, 1995.

HANEMMAN, R. A. **Introduction to social network methods**. University of California, Department of Sociology. Disponível em: <http://www.bath.ac.uk/imp/pdf/121_JohnsenTFord.pdf> Acesso em: 25 Abr. 2009.

HAWKINS, Donald E.; MANN, Shaun (Org.). The World Bank's Role in Tourism Development. **Annals Of Turismo Research**, Great Britain, v. 34, n. 2, p.348-363, 04 out. 2007. Elsevier Ltd.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. A origem da boa governança [em linha]. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>>. Acesso: 10 Jul 2010.

IRVING, M. de Azevedo; COZZOLINO, F.; FRAGELI, C.; SANCHO, A. **Governança e políticas públicas: desafios para gestão de parques nacionais no Brasil**. In.: FONTAIN, Guillaume; VLIET, Geert Van; PASQUIS, Richard (Org.). **Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina**. Quito, Ecuador: FLACSO, 2007.

KOOIMAN, J. **Public interest and societal governance**. In: DIXON, J; GOODWIN, D; WING, J. **Responses to governance**. Governing corporations, societies and the world. Westport, Connecticut, London.

KRUTWAYSHO, Oratai; BRAMWELL, Bill. Tourism policy implementation and society. **Annals of Tourism Research** (2010), doi:10.1016/j.annals.2009.12.004

MARINI, C; MARTINS, H. **Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento**. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública. Disponível em: <www.top.org.ar/publicac.htm>. Acesso em: 05 Mai. 2009.

_____. **Governo Matricial**. Estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. III Forum Brasileiro sobre a Reforma do Estado. Debatendo a Reforma Previdenciária, Administrativa e Tributária. Salvador, Bahia, 2004.

MARINI, C. (Muito) Além da gestão pública: a emergência da governança social para o desenvolvimento. In: **Revista Governança Social**. Ano 1, Ed. 1. Belo Horizonte: 2008.

MARTELETO, Regina Maria. **Análise das redes sociais: aplicação nos estudos de Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p.71-81, jan./abr. 2001.

MARTINHO, C. **Uma introdução às redes**. In.: WWF. **Redes: Uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização**. Brasília, 2003.

MAZARO, R.M. **Competitividad de Destinos Turísticos y Sostenibilidad Estratégica**. Proposición de um modelo de evaluación de condiciones y factores determinantes. Tese (doutorado). FCEE/UB, Barcelona-Espanha, 2005.

MINISTÉRIO DO TURISMO (2005). **Programa de Regionalização do Turismo**: roteiros do Brasil, Brasília, Mtur, 2004.

_____. **Plano Nacional De Turismo 2007/2010**: Uma viagem de inclusão. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/download_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf>. Acesso em: 16 maio 2009.

_____. (2004a). Diretrizes operacionais. In.: **Programa de Regionalização do Turismo**: roteiros do Brasil, Brasília, Mtur, 2004.

_____. (2004b). Diretrizes políticas. In.: **Programa de Regionalização do Turismo**: roteiros do Brasil, Brasília, Mtur, 2004.

_____. (2004c). Conteúdo fundamental. Formação de redes. In.: **Programa de Regionalização do Turismo**: roteiros do Brasil, Brasília, Mtur, 2004.

_____. (2005). Módulo operacional 3. Institucionalização da instância de governança regional. In.: **Programa de Regionalização do Turismo**: roteiros do Brasil, Brasília, Mtur, 2004.

MOESCHE, M. **A produção do saber turístico**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2002.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa**. Características, usos e possibilidades. Caderno de Pesquisa em Administração. v. 1. n. 3. 2º sem. 1996.

OLIVEIRA, Jose Antônio Puppim de. Governmental responses to tourism development: Three brazilian case studies. **Tourism Management**, Rio de Janeiro, v. 24, n. , p.97-110, 4 Apr. 2002.

OLIVEIRA, Juliano Varela de. **Cidades e Turismo Sustentável: a cooperação interinstitucional no Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Pólo Costa das Dunas**. 2006. 149 f. Dissertação (Mestre) - Curso de Ciências Sociais, UFRN, Natal, 2006.

PALOMEQUE, F. L. **El turismo en el desarrollo local y regional: aportaciones conceptuales**. In: LUZON, J. L. y SPINOLA, N.D. Desarrollo Reginal. Xarxa Telemática Medamerica. Barcelona, 2001.

PECHLANER, H.; LANGE, S. & ABFALTER, D. **The contribution of culture to a territorial profile**. Perception of the cultural image and types of cultural spaces in North and South Tyrol. In: PECHLANER, H.; LANGE, S. & ABFALTER, D. **Culture and Creativity as Location Factors** - looking beyond Metropolitan Areas, Innsbruck University Press, Innsbruck.

PETROCCHI, Mario. **Gestão de Pólos Turísticos**. 2. ed. São Paulo: Futura, 2001.

PORTES, Alejandro. **Capital social**: origens e aplicações na sociologia contemporânea. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 33, 2000, pp. 133-158.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RODRIGUES, A. L; MALO, M. C. **Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo**: o caso dos doutores da alegria. *RAC.*, v. 10, n. 3, Jul/ Set. 2006: 29-50.

RODRIGUES, A. B. **Território, patrimônio e turismo com base local** – uma relação inequívoca. In: SEABRA, G. **Turismo de base local**: identidade cultural e desenvolvimento regional. João Pessoa: UFPB, 2007.

ROTEIROS DO BRASIL. **Programa de regionalização do turismo**. Formação de redes. Ministério do Turismo. Brasília, 2005.

RUSCHMANN, D; WIDMER, G. **Planejamento turístico**. In: ANSARAH, M. G. R. Como aprender e ensinar turismo. Vol. 3. São Paulo: SENAC, 2001.

SALKIND, N. J. **Métodos de investigación**. 3 ed. México: Practice hall, 1999.

SANTIN, J. Rigo. **O tratamento histórico do poder local no Brasil e gestão democrática municipal**. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. 25 a 27 de Abril de 2007. Florianópolis: UFSC.

STEVENSON, Nancy; AIREY, David; MILLER, Granham. Tourism Policy Making: the policymaker. *Annals Of Turismo Research*, Great Britain, v. 35, n. 3, p.732-750, May 2008.

JUNIOR, O. A. S. AZEVEDO, S. RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS, J. ORLANDO, A. ET AL (orgs). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Reen, 2004.

SCHNEIDER, V. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. *Civitas*, v. 05, n 1, p. 29- 58, 2005.

SARAVIA, E. **Redes, organizações em rede e organizações virtuais**. As novas configurações organizacionais. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, vol. 1 n. 1. 2002.

SOUZA, Q. R. **Governança de redes interorganizacionais no terceiro setor: níveis de controle formal em atividades operacionais de gestão do conhecimento, o caso do COEP**

Paraná 2000-2003. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2004.

STOKER, G. **Governance as theory:** five propositions. International Social Science Journal, 1998 [em linha]. Disponível em: <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>> Acesso: 28 Abr. 2009.

THOMAZI, Silvia Maria. **Cluster de Turismo:** Introdução ao estudo de arranjo produtivo local. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2006.

TROUSDALE, William J. Governance in context. Boracay Island, Philippines. **Annals of Tourism Research**, Vol. 26, n 4, pp. 840-867, 1999.

VALLS, J. F. **Gestión de destinos turísticos sostenibles.** Gestión 2000.com, 2004.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo, redes e innovación.** Lecciones de desarrollo endógeno. Madrid, ediciones Pirámide, 1999.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LISTA DE APÊNDICE

APÊNDICE A - ENTREVISTA A	119
APÊNDICE B - ENTREVISTA B	121
APÊNDICE B - ENTREVISTA C	123

APÊNDICE A

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

Pesquisadora: Ana Jaimile da Cunha

PESQUISA: Funcionamento Pólo Costa das Dunas
Entrevista A

Organização:

Setor:

Entrevistado:

Cargo:

Data:

Duração:

1. Há quanto tempo é membro conselheiro do Pólo Costa das Dunas?
2. Como você entende o Pólo Costa das Dunas?
3. Você está informado sobre as estratégias de desenvolvimento do turismo que orientam o Pólo Costa das Dunas? () Sim () Não.

Quais são essas estratégias?

4. Vocês participam ou já participaram de algum projeto e/ou ação em conjunto com o Pólo Costa das Dunas? Se sim participou de qual (is) projeto (s)? Se não, por que não participou?
5. Até que ponto você considera sua organização importante para a gestão do turismo no RN?

Explique.

6. Você considera que participar do Pólo Costa das Dunas contribui para atingir os objetivos da sua organização? () Sim () Não

Explique.

7. Em sua opinião, as organizações que participam do Pólo Costa das Dunas são interdependentes? Sim () Não (). Porquê?
8. Existe uma visão compatível entre a sua organização e as outras entidades que se relaciona regularmente com objetivos e estratégias de desenvolvimento do turismo?

9. Em sua opinião, quais são os pontos fracos da gestão do Pólo Costa das Dunas?
10. E quais são os pontos fortes?
11. Como avalia o atual desempenho do Pólo Costa das Dunas na coordenação das organizações que integram este conselho e na mobilização dos diferentes interesses envolvidos e dos recursos existentes na região?
12. Como avalia o atual desempenho do Pólo Costa das Dunas na construção de parcerias e na promoção da colaboração entre as organizações que integram o Pólo Costa das Dunas?
13. Como avalia a participação do terceiro setor?
14. Como avalia a participação da iniciativa privada?
15. Em sua opinião, o que deveria ser feito para que o Pólo Costa das Dunas fosse mais eficiente?

APÊNDICE B

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

PESQUISA: Funcionamento Pólo Costa das Dunas
Entrevista B

Organização:

Entrevistado:

Cargo:

Data:

Duração:

1. Como você (organização) vê o Pólo Costa das Dunas na gestão do turismo do RN?

Tem como meta e consolidação do turismo no estado como um todo; qualificação profissional; promoção, interiorização.

2. Quais são as principais diretrizes que orientam o PCD?
3. Existem estratégias de atuação da gestão do PCD? Quais são?
4. Quais estratégias de desenvolvimento o PCD se apóia?
5. Quais são os programas prioritários do PCD? Por que são prioritários?
6. Considerando o PRODETUR, quais são as ações prioritárias deste programa no RN, viabilizadas pelo PCD?
7. Existe algum tipo de análise prospectiva de cenários sobre o qual o PCD trabalha? (busca de potencialidades e detecção de vulnerabilidades). Sim ()
Não (). Se sim, quais?
8. Existem programas de relações intergovernamentais, com organizações de distintos entes federativos, ou com organismos internacionais e parceiros privados (organizações não-governamentais, parcerias público-alvo)? Sim ()
Não (). Quais?
9. Quais destes mecanismos específicos de governança são desenvolvidos pelo PCD?

- a) Coordenação das entidades participantes ()
- b) Coordenação e implementação de programas, projeto e/ ou ações ().
- c) Mobilização de interesses ()
- d) Ações de inclusão social ()
- e) Transparência e democracia ()
- f) Colegiado ()
- g) Supervisão interna ()
- h) Supervisão externa ()
- i) Auto-avaliação de programas, projetos e/ou ações ()
- j) Monitoramento de programas, projetos e/ou ações ()
- l) Outros ()

- 10. Como se desenvolve cada um dos mecanismos acima mencionados?
- 11. Quais os mecanismos de comunicação utilizados pelo Pólo?
- 12. Para você, as responsabilidades poderiam ser melhor compartilhadas entre os integrantes do PCD?
- 13. Quais são os pontos fortes do PCD?
- 14. Quais são os pontos fracos?
- 15. Como avalia a participação do terceiro setor no Pólo Costa das Dunas?
- 16. Como avalia a participação da iniciativa privada no Pólo Costa das Dunas?
- 17. Como você avalia a participação do poder público?
- 18. Em sua opinião, como o PCD poderia ser mais eficiente?

APÊNDICE C

PESQUISA: GOVERNANÇA APLICADA À GESTÃO DE DESTINOS TURÍSTICOS

PESQUISADORA: ANA JAIMILE DA CUNHA

PPGTUR - UFRN

1. A QUAIS PROGRAMAS O CONSELHO DO PCD NO PRIMEIRO ANO DO BIÊNIO 2007/2009?
2. QUAL A RELAÇÃO ENTRE PCD E CONETUR?
3. COMO ACONTECEM OS ENCAMINHAMENTOS DO PCD AO CONETUR?
4. NO BIÊNIO 2007-2009, QUAL O APORTE TOTAL DE RECURSOS ADVINDOS DO PRODETUR?
5. NO BIÊNIO 2007-2009, QUAL O APORTE TOTAL ADVINDOS DE OUTRAS FONTES, DIFERENTES DO PRODETUR? QUAIS SÃO ESSAS FONTES?
6. QUAIS SÃO OS PROJETOS PRIORITÁRIOS EXECUTADOS PELO PRODETUR, A QUANTIDADE DE RECURSOS INVESTIDOS, SUAS RESPECTIVAS FONTES DE RECURSOS, E ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS (LICITAÇÕES E/OU PARCERIAS) NA IMPLEMENTAÇÃO DE CADA PROJETO?
7. ATÉ QUE PONTO AS DISCUSSÕES DO CONSELHO SÃO RESPONSÁVEIS PELA PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS E MUNICÍPIOS RECEBEDORES DOS INVESTIMENTOS?
8. O QUE OU QUEM DEFINE A PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS E MUNICÍPIOS A SEREM BENEFICIADOS?