

Participação dos membros no Conselho Estadual de Turismo no planejamento e gestão do turismo do Rio Grande do Norte

Ana Catarina Alves Coutinhoⁱ
Maria Valéria Pereira de Araújoⁱⁱ

RESUMO: Na conjuntura contemporânea, observa-se uma mudança na estrutura institucional do Estado, culminando em diversas políticas para o setor turístico que enfoquem a descentralização das decisões, valorização da participação dos residentes e revalorização dos lugares. O Macro Programa de Regionalização do Turismo (PRT) surge como resposta a essa nova estrutura. Diante desse panorama, busca-se como objetivo compreender como ocorre o processo de participação dos sujeitos que integram o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (CONETUR) para o planejamento e gestão do turismo no Estado. O trabalho compreende um estudo de natureza exploratória, coletando dados por meio da análise documental das atas e do Regimento Interno de criação do conselho, a partir da coleta de dados realizou-se uma análise de conteúdo. Os resultados permitiram evidenciar que a estrutura do PRT bem como os investimentos para o desenvolvimento do setor indica um aprofundamento das políticas públicas de turismo descentralizadoras, embora as instâncias não estejam devidamente preparadas para se articularem com as propostas do governo federal. Há, entretanto que considerar a fragilidade na assimetria das representações, o poder de representação de alguns setores diante de outros, a influência do setor público e a baixa intersectorialidade, que são os grandes problemas e desafios para a efetivação do programa.

Palavras-chave: Programa de Regionalização do Turismo. Planejamento local do turismo. Participação Social. Conselho Estadual de Turismo.

1 Introdução

Têm ocorrido diversas mudanças na estrutura institucional, culminando em diversas políticas para o setor turístico que promovem um novo formato de gestão (Fleury, 2002; Pereira, 2005). O Macro Programa de Regionalização do Turismo (PRT), considerado um dos programas mais importantes do Ministério do Turismo, surgiu como resposta a esta nova estrutura. O programa tem como estratégia um trabalho conjunto de estruturação e promoção considerando as peculiaridades da localidade com o foco na participação, descentralização, regionalização e o permanente diálogo entre pares (Brasil, 2007).

No entanto, é condição *sine qua non* para que ocorra a descentralização que se consolide a atuação dos indivíduos e grupos locais, discutindo e propondo, se organizando e exercendo a cidadania, na busca da democracia.

ⁱ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharel em Turismo. E-mail: coutinho.catarina1@gmail.com

ⁱⁱ Professora Adjunta do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutora em Administração pela Universidade Federal da Paraíba, Mestre e Bacharel em Administração pela UFRN. E-mail: valeriaraujo@gmail.com

De acordo com Brasil (2007) o PRT respeita a autonomia e o estágio de desenvolvimento de cada Estado, propondo a institucionalização de instâncias de governança. Em regiões onde já existe aconselha o seu fortalecimento, e onde não, sugere-se sua criação.

Os conselhos e fóruns de turismo se tornam desta maneira um importante instrumento de articulação e discussão das ações locais, visando o planejamento e gerenciamento turístico em conjunto das decisões, mas que se reveste de um acentuado grau de dificuldade por ter o Estado – governo federal, como protagonista e muito dessas instâncias serem consultivas, como o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (CONETUR).

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

Deve-se transcender a dicotomia entre consulta e deliberação uma vez que existem no Brasil diversos conselhos gestores de políticas públicas deliberativas que foram criados em um ambiente de clientelismo e autoritarismo e acabam apenas por refletir os seus princípios e vontades preconizados (Boschi, 1999; Milani, 2008; Frey, 2007). Em contrapartida, existem conselhos, que embora não tenham legalidade, alcançam resultados efetivos com base na participação, autonomia e igualdade. Desse modo, o fato de o conselho ser consultivo ou deliberativo é uma das respostas ao formato institucional que se deseja desenhar, inserindo também neste desenho a importância atribuída à atividade turística pelos seus gestores.

É importante destacar que a atividade turística necessita de um bom planejamento e de uma gestão eficiente para que seja trabalhada de forma adequada, especialmente, no processo de desenvolvimento do turismo local. Assim sendo, as instâncias de governança se tornam fundamentais, uma vez que por meio da interação de diversos setores e vozes no processo de gestão, implementação e controle, possa-se tomar decisões, planejando o turismo de maneira articulada e planejada.

A literatura sobre participação social indica que quanto mais próximo as instituições e os cidadãos estiverem, imbuídos de senso de autonomia, confiança e informação maior será o potencial de efetividade das instituições participativas (Putnam, 2006; Martins, Schibelsky, Paulilo e Rozzotti, 2013; Alió & Brunet, 2013). Desse modo, a governança baseada em redes de atores pode ser vista como uma possibilidade de restituir a legitimidade do sistema político, através da criação de novos canais de participação e parceria. Além de ser capaz de transformar a sociedade atual, através desse novo modo de se fazer políticas públicas, possibilitando uma equidade social.

Com base nisso, o presente artigo tem como objetivo compreender como ocorre o processo de participação dos sujeitos que integram o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (CONETUR) para o planejamento e gestão do turismo no Estado. Foram realizadas pesquisas bibliográficas em livros, artigos, teses de doutorado, publicação de

diversas obras, entre outros que versem sobre a temática de planejamento e gestão do turismo, desenvolvimento local, governança e participação social que colaboraram com a construção do referencial teórico. Além disso, os dados da pesquisa foram tratados de forma qualitativa, adotando-se a análise de conteúdo, baseado nas atas e no Regimento Interno de criação do CONETUR, coletadas juntamente a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR), para responder ao problema de pesquisa.

2 Gestão do turismo no Brasil

Não há como pensar as experiências de participação social sem relacioná-las com as histórias políticas nacionais, a tradição cívica local, a cultura política e as estruturas de desigualdade socioeconômica de cada contexto.

Desse modo, as políticas públicas de turismo no Brasil, de acordo com Cruz (2000) podem ser divididas em três grandes períodos: entre 1930 a 1960 quando o turismo era inexpressivo por não considerar, ainda, o fator econômico. O segundo período marcado pela Política Nacional de Turismo e a criação do Conselho Nacional de Turismo, em 1966 e finalizado em 1991, quando a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) ganha o status de coordenadora da Política Nacional de Turismo. No terceiro período, surgem programas regionais de desenvolvimento do turismo, metade da década de 1990, quando houve a institucionalização do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), que objetivava a implementação de infraestrutura básica, como forma de atingir a infraestrutura turística. Nesta época houve a criação do Plano Nacional de Turismo (Plantur), que teve como ações: o PRODETUR/NE e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

No entanto é a partir da criação do Ministério do Turismo (Mtur), no ano de 2003, que vem marcar significativamente a gestão do turismo no Brasil que tem como missão o desenvolvimento da atividade de forma economicamente sustentável, gerando empregos e divisas, proporcionando a inclusão social (Brasil, 2011).

Este modelo de gestão pública é pautado principalmente na descentralização e participação através de um sistema que integre os vários atores estrategicamente, até atingir o município, última instância da administração.

Dentre suas ações está a institucionalização do Plano Nacional de Turismo (PNT 2003/2007, 2007/2010 e 2013/2016) que definiu metas, diretrizes e programas de grande relevância. Estes planos tiveram como eixo central o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que devido a sua grande notoriedade passou a constituir um macro programa.

Para o Mtur (2004), regionalizar o turismo é transformar ações centradas em níveis de escala, promovendo uma política mobilizadora de coordenação e planejamento para o desenvolvimento do setor nas suas diversas escalas. É, também, um esforço articulado entre o país, os Estados e municípios para ações de negociação e competitividade. Assim, neste processo de descentralização, é necessário implementar um eficiente sistema

de gestão que permita o fluxo de informações necessário, possibilitando o controle sobre a qualidade e quantidade dos mesmos.

Este novo formato de gestão ganha novos contornos e requer uma nova abordagem, o que Fleury (2002) denomina de *estruturas policêntricas*, em que a produção, problematização e o processamento não são mais assuntos hierarquizados e verticais, onde prevalece a regulação e subordinação, senão que se encontra em redes, em direção às relações mais horizontais, privilegiando a diversidade e o diálogo, envolvidos em organizações tanto públicas, quanto privadas.

Os três setores: administração pública, agentes econômicos e os cidadãos devem trabalhar de forma unida, uma vez que a forma como estes setores se relacionam, influencia todas as relações intrínsecas (políticas, econômicas, culturais, sociais, etc.).

Neste sentido, as redes de decisões conjuntas, são espaços onde são trocados recursos, informações, elaboradas propostas e discutidas, que assegure a eficiência e a gestão das políticas públicas. Devendo a administração pública inserir novos atores na gestão da atividade, fazendo com que eles participem ativamente dos processos que visam promover o desenvolvimento do turismo da região. Por isso que uma das suas obrigações está na transparência e participação, informando, formando e responsabilizando a todos, reduzindo os custos e promovendo mais democracia.

Desse modo, o programa propõe a institucionalização de instâncias de governança, que podem assumir o caráter de fórum, conselho, associação, comitê ou outro tipo de colegiado. É criado assim, quatro níveis de instâncias: o Conselho Nacional de Turismo (CNT), em âmbito nacional ainda em 1966, que é um órgão de colegiado superior de assessoramento que compõe a estrutura básica e o núcleo estratégico do Ministério do Turismo; a instância de governança Estadual, que trabalha no âmbito estadual discutindo os assuntos relativos à atividade turística em prol do seu desenvolvimento; as instâncias regionais que são constituídas através da composição de municípios turísticos integrados; e as instâncias de governança municipal, o nível local onde a atividade turística se realiza.

Por isso que se torna essencial que estas instâncias trabalhem de forma articulada, em todos os elos da cadeia de relacionamento, isto é, todos os representantes que o compõem a instância devem dialogar, discutir e definir as diretrizes para o desenvolvimento da atividade em consonância com a política nacional de turismo.

Destarte, no atual contexto neoliberal, em que se trabalha com ações descentralizadoras, a política pública torna-se contraditória. De um lado se afirma como liberal, mantendo a responsabilidade dos problemas sociais na sociedade. Mas, de outro estabelece relações protecionistas no sistema produtivo, beneficiando alguns setores em detrimento dos outros. A sua variação é de acordo com as conveniências do contexto político.

O próprio Ministério do Turismo reconhece as deficiências e os gargalos ao trabalhar de forma descentralizada, afirmando que:

Ainda que se tenha institucionalizado uma rede de cooperação entre os governos, iniciativa privada e terceiro setor, nos âmbitos federal, estadual,

municipal, regional e macrorregional, a participação destas diversas instâncias no processo ainda é muito desigual, em função dos diferentes níveis de organização local, tanto do poder público, quanto dos diferentes segmentos da iniciativa privada, e da carência de um direcionamento mais focado com relação à complexidade de ações destes atores, nas diversas escalas territoriais. É necessário avançar no modelo de gestão integrada e descentralizada, particularmente no que se refere à atuação e as respostas dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo e sua integração com a política nacional (Ministério do Turismo, 2006, p.48).

De acordo com Bursztyn (2003), as políticas públicas desenvolvidas no contexto neoliberal, tendem a priorizar a formação de produtos, voltado ao grande mercado, devido ao caráter hegemônico de se fazer política.

Os modelos de crescimento promovidos pela administração pública estão voltados à obsessão do consumo e com o crescimento, ligado a uma visão quantitativa. O próprio aparato burocrático existe para beneficiar uma pequena camada da sociedade. O planejamento do turismo, dessa forma, se apresenta muito mais como um elemento relacionado à gestão, com ações pontuais e sem parâmetros.

De forma específica para a área do turismo, o planejamento deve ser trabalhado de forma conjunta, uma vez que envolve uma complexidade de serviços como o de transporte, hospedagem, alimentação, dentre outros, visando o fortalecimento do destino e da identidade local para que na lhe falem os recursos essenciais para o seu desenvolvimento.

Nascimento, Enders e Ferreira (2012) ainda destaca a importância do planejamento sistemático, com visão de longo prazo e contínuo, que necessita estar em constantemente avaliação, com a participação de todos os atores, de forma igualitária, visando responder as exigências da globalização, mas ao mesmo tempo evitando que grupos políticos rivais não alternem as providências do que foi decidido. Quando se fizer necessário, deve ser submetido a mudanças que melhor se ajustem a situação, para atender aos objetivos propostos inicialmente.

Assim, o seu sucesso estará diretamente vinculado a diversos fatores, mas principalmente a organização administrativa, através da qualidade e capacidade dos funcionários, que irão elaborar um diagnóstico da situação atual. Não obstante, é comum observar no poder público, que grande parte dos gestores não possui qualificação técnica para atuar no cargo, em virtude dos interesses e favores políticos. Em decorrência disso, percebem-se inúmeras incongruências que ocorrem no planejamento e execução da atividade.

3 Participação e instâncias de governança

A sociedade brasileira observa, a partir do final dos anos 1980, uma crescente demanda por mais participação, mais democracia, entendidos como descentralizados, uma

vez que a distribuição do poder sempre foi marcada por processos dominantes de planejamento impostos verticalmente e pela crescente disseminação de regimes autoritários (Souza e Rodrigues, 2004).

A participação, assim, é uma conquista, proveniente de um esforço. A luta pela participação está relacionada com a ampliação do espaço público, no qual a sociedade possa se manifestar e ser representada. Não existe participação suficiente, é um ciclo em constante formação e transformação, mas nem toda a sociedade reconhece a importância da participação, por ser um sistema de tomada de decisão vinculada ao sistema político e a liderança centralizada que exclui a participação direta. Mas, também, por não existir uma cultura de participar das ações públicas.

De acordo com o preâmbulo da Constituição Brasileira o Estado deve assegurar o “exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade” (Constituição Brasileira, 1988).

O Estado não é o único que deve participar, nem regular a participação da sociedade civil. No entanto, no atual contexto contemporâneo, a capacidade social é central, mas a capacidade de participação é diferenciada, isto é, a cidadania define quem participa (inclusão) e quem não participa (exclusão), por isso a participação se desenvolve em esferas marcadas pelo conflito e pode ser manipuladas. Governos e processos decisórios podem ser responsáveis, sensíveis e transparentes, mas apenas para as elites. Desse modo, para que a participação seja democrática, ela precisa ser livre e deve canalizar-se mediante procedimentos preestabelecidos e conhecidos daqueles que participam (Milani, 2008).

No entanto, é importante frisar que com o crescente monopólio global industrial e financeiro o poder administrativo local tem reduzido o seu protagonismo. Em contrapartida, existe um processo crescente de pressão e demanda social por parte da sociedade que gera opinião e expectativa. Não é de estranhar, portanto, que esta situação contraditória com os grandes interesses econômicos esteja vivendo uma nova fase da história, ou que as demandas cidadãos são cada vez mais usuais e exigentes, ou que a oferta de participação, por parte da administração, está abrindo mais espaços para diálogo (Alió & Jori, 2011). Esta forma de participação social é conhecida de maneira mais técnica como governança, por concretizar de muitas maneiras os processos participativos complexos, envolvendo diversos atores e processos.

A capacidade de governança, assim, dependerá de um lado da criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas, e por outro lado da capacidade de burocracias governamentais.

Ademais, as estruturas de governança, no sentido ideológico, permitem abandonar a ideia do Estado paternalista, que limita as liberdades individuais por meio do autoritarismo, se configurando em estruturas e processos que orientam as relações políticas socioeconômicas, por meio de diversos atores.

Putnam (2006) destaca que o sistema de participação é uma forma de capital social, e por isso que “quanto mais cívico o contexto, melhor o governo [...] As regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muito leitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes” (p. 191), uma vez que quanto mais envolvidos forem os cidadãos, maior é a capacidade de cooperar em bem comum.

Assim, incentivar a participação cidadã, por parte da gestão, forma parte de um diálogo de boas práticas que indicam o modelo de governança territorial frente a outras fórmulas democráticas de governo. As regras da participação devem ser explicadas antecipadamente, deixando em evidência qual o seu percurso e objetivo final, promovendo a transparência nas decisões administrativas.

Para isso, precisa contar com pessoas competentes que criem condições favoráveis para a articulação entre os atores envolvidos, promovendo princípios de mudança nas localidades, através da implementação das atividades planejadas, isto é, manter os cidadãos informados (envolvidos), formados e responsáveis. Estes representantes devem possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifique seu envolvimento, caso contrário, privilegiará certos grupos de poderes econômicos ou políticos. Esta é uma tarefa fundamental para identificar o desenho político (Frey, 2007).

As decisões tomadas pelos representantes devem ser mutuamente acordadas, mas nem sempre isto ocorre, uma vez que alguns representantes têm voz mais ativa pelo poder de sua representação no conselho, e outras mais passivas. Isto significa que existe um poder da representação que se esconde atrás das decisões tomadas pelo grupo.

Este poder se deve não só ao fato de existir maior participação e engajamento que esta representação tem dentro do conselho, por meio da frequência e exposição de ideia nas reuniões, mas também pelo fato de serem, na maioria dos casos, representantes do setor produtivo turístico, com interesse econômico envolvido. Desse modo, defende-se a ideia do poder direcionado de forma ética, evitando-se a coerção, bem como a ética esteja presente em todo o processo de gestão, e que seja um princípio norteador das ações concebidas pelo conselho.

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

No entanto para garantir a efetiva participação é necessário criar condições favoráveis de maior participação e discussão através da implementação de novos serviços, universalizando direitos, descentralizando, publicando informações, ou seja, trata-se de formar, no interior do conselho, um quadro de conhecimento, princípios e valores que estejam sintonizados com a política nacional, que é regida por princípios democráticos participativos, destinados a proporcionar uma maior ampliação da participação.

Todo processo participativo gera conflitos e tem um valor político. Cada um disfruta de uma visão diferente por sua experiência e posição social. Paradoxalmente, os

processos participativos são criados para evitar conflitos maiores. Neste sentido, A participação em si, pode mudar a postura e sentimento dos cidadãos em relação a seu papel na sociedade, uma vez que se sente parte do processo, reforçando a autoestima e a confiança das pessoas envolvidas.

4 O plano metodológico

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

Já na leitura baseada dos demais documentos, ou seja, nas atas das reuniões ordinárias e extraordinária disponibilizadas, referentes aos anos de 2007 a 2013, compreende-se a dinâmica de funcionamento. O período foi definido por entender que foi nesta época, especificamente no ano de 2006, a partir da institucionalização do primeiro Regimento Interno de criação, que houve uma maior adesão de membros no conselho, bem como diferentes tipos de representação de setores da sociedade civil, como resultado de uma política pública de turismo baseada em princípios de inovação e participação. Suas categorias de análise foram organizadas a priori, fundamentadas na pesquisa bibliográfica, e apresentadas no quadro 01.

Quadro 01. Categorias de análise

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

Fonte: Dados do estudo, 2014.

São analisadas no total trinta e três (33) atas das reuniões que existiam e/ou foram disponibilizados. A disponibilização, presença ou ausência de documentos já nos revela muito sobre a relação Estado e sociedade. De um lado quando se tem o registro e se de fato disponibiliza as informações, denota que a participação cidadã é valorizada. Mas, de outro lado, esta relação pode ser desenvolvida através da reprodução do autoritarismo, patrimonialismo e o clientelismo, isto é, estes canais de participação podem ter sido criados como um requisito a ser cumprido para recebimento de recursos federais.

O presente estudo adota a técnica de análise de conteúdo que permite revelar, através dos documentos disponibilizados, uma análise aprofundada a comunicação do ser humano, utilizando procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo (Bardin, 2009).

5 Análise dos resultados

O Regimento Interno de criação de Conselhos define normativamente a estrutura e dinâmica de funcionamento, ao analisá-lo fica evidente as condições que facilitarão ou não o estabelecimento de ações mais inclusivas e democráticas nestas instituições. Este documento deve ser aprovado em plenário e submetido à averiguação do chefe do poder executivo, que o aprovará por meio de decreto.

Ao analisarmos o CONETUR, percebe-se que igualmente a criação dos demais conselhos de turismo no Brasil remonta da década de 90, especificamente de 1989, fruto de uma mudança institucional do Estado. No entanto, o seu primeiro Regimento Interno foi criado apenas no ano de 2006, e reformulado em 2009, denotando o caráter de permanente reestruturação normativa.

O CONETUR atua nos seguintes procedimentos: são realizadas reuniões ordinárias bimestralmente e as reuniões extraordinárias quando convocado pelo presidente, obtendo no mínimo 20% de quórum. O local de realização se dá via rodízio de espaços disponibilizados junto a instituições que compõem o conselho, visando o aumento do comprometimento dos conselheiros e redução dos custos.

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

As comissões técnicas foram criadas no ano de 2007, distribuídas da seguinte forma como é ilustrado no quadro 02 a seguir.

Quadro 01. Comissões técnicas do CONETUR

COMISSÃO	INSTITUIÇÕES INTEGRANTES
Comissão de capacitação	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Federação do Comércio do Estado do RN (FECOMERCIO), Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria (FORNATUR), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), ALNORTE e Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares do RN (SECHS).
Comissão de regionalização	Fundação Jose Augusto, Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (FERMURN), Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do RN (ABIH), Sindicato dos Guias de Turismo (SINGTUR), Associação dos Empresários do litoral de Parnamirim (AELP) e FORNATUR.
Comissão de eventos	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SHRBS), Natal Convention

	& Visitors Bureau, Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC), Cooperativa de Desenvolvimento da Atividade Hoteleira e Turística (COOHOTUR), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), ABIH e Polo Via Costeira
Comissão de infraestrutura	Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Município de Natal, ABIH, Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN), INFRAERO e Sindicato de Empresas de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte (SINDETUR).
Comissão de marketing	Associação Brasileira das Agências de Viagens do Rio Grande do Norte (ABAV), Associação dos Hoteleiros de Tibau do Sul e Pipa (ASHTEP), Polo Via Costeira, FCDL, Federação das Indústrias do RN (FIERN), Associação Brasileira dos Jornalistas e Escritores de Turismo do Rio Grande do Norte (ABRAJET) e Natal Convention & Visitors Bureau
Comissão de segurança	SHRBS, Secretaria do Estado de Segurança pública e da Defesa Social (SESED), INFRAERO, COOHOTUR, Sindicato do Bugueiros Profissionais (SINDBUGGY), Banco do Brasil e ALNORTE.

Fonte: Ata da XIII reunião ordinária do CONETUR, 2007.

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

Contemporaneamente a dinâmica das comissões técnicas não mais atua nesta estrutura, devido a dois fatores: dificuldade de reunir os integrantes para realizar as reuniões; e não existir nenhum tipo de cobrança neste sentido. Isto significa uma grande perda nas ações do conselho, que não discute profundamente as possíveis soluções para a problemática, bem como a diminuição da participação de algumas instituições.

A gestão está sobre a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR), e embora busque trabalhar de forma descentralizada, a sua gestão não está focada para tal, uma vez que em seu regimento não menciona a participação como prioridade de suas ações, apenas que está voltada ao desenvolvimento da atividade turística de forma geral.

Além disso, a indicação nata de uma secretaria para ocupar o cargo, não só fere o princípio representativo, como também indica monopólio, configurando o poder hegemônico frente aos demais segmentos que estão sendo representados dentro do conselho.

É importante destacar que existindo mudança de secretário de turismo do Estado, o conselho estará condicionado também a estas alterações, que trará consigo um novo modo de pensar, de discutir, isto é, de gerir, incitando, em muitos casos, ações descontínuas.

A formação do conselho, também é um dado importante que deve ser considerado na sua atuação. De acordo com o Regimento Interno não é paritária e por isso contém discrepâncias entre o número de assentos para o setor público e iniciativa privada,

em comparação com o terceiro setor. O CONETUR contém 35 conselheiros, obedecendo a seguinte proporcionalidade:

i - Esfera Federal – 03 membros; ii - Esfera Estadual – 05 membros; iii - Conselhos Regionais de Turismo – 05 membros; iv - Esfera Municipal – 02 Municípios Indutores de Turismo; v – Terceiro Setor – 05 membros a serem escolhidos dentre organizações não governamentais – ONG’s e associações comunitárias, garantindo, no mínimo 01 vaga para a comunidade científica; que tenham atuação nas áreas de turismo, e que demonstrem interesse nos impactos do turismo; vi - Setor Privado – 15 membros (federações, associações e sindicatos, trade turístico, sistema “S”). (Título II Da Composição e do Funcionamento, Capítulo I da Representatividade e Composição do CONETUR, Arts. 5º e 6º do Regimento Interno).

Os representantes do governo e iniciativa privada são sobre-representados, definindo, em muitos casos, a capacidade de cada ator nos processos participativos. Ademais, é importante sinalizar como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros, constituindo um dado relevante no que tange a representatividade e legitimidade da mesma.

O Regimento Interno é claro ao afirmar que estabelece formas diferenciadas para eleger membros de cada segmento. No caso do setor público ocorre por agente públicos titulares de cargo da direção administrativa. No setor privado, pela relação da entidade com o setor turístico e indicação. E o terceiro setor por meio de seleção, que além de comprovar envolvimento com a atividade, deve passar por votação dos demais setores envolvidos. Com isso, a autonomia de representantes de entidades não-governamentais fica comprometida e o processo representativo, torna-se pouco legítimo.

De acordo com Avritzer (2004) o ideal de igualdade está na apresentação de temas e o debate por todos os sujeitos, por isso outro fator importante na análise das regras que estruturam a dinâmica de funcionamento está no fato de quem propõe a pauta das reuniões e como se chegam às decisões. No CONETUR a proposta da pauta está a cargo da secretaria executiva, que também recebe sugestões.

A participação, assim, pode ser vista a partir de duas variáveis: a capacidade de voz dos participantes, através do número de intervenções de cada segmento representado; e a capacidade de proposição, conferida a partir do tipo e da quantidade dos temas apresentados.

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

O que se pode observar é que os conselheiros têm poder de voz maior que o de proposição, isto é, embora os conselhos sejam espaços de oportunidade de expressão, ainda é o Estado que detém a centralidade manifestada na maioria dos temas para debate.

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

O tipo de decisões contribui para verificar o grau de efetividade do conselho e indicar o grau de influência na formulação da política e no controle público sobre as ações do Estado. Em âmbito nacional, a gestão da atividade turística é composta pelo Ministro de turismo, CNT e pelo Fórum dos Secretários Estaduais, isto significa afirmar que a política nacional foi construída dentro de um conselho, e ela pode e deve interferir nas ações de políticas públicas.

Pode-se decidir, assim, sobre um leque variado de temas, como por exemplo, relacionado à política pública, até questões mais específicas que podem tratar da estrutura de funcionamento do conselho. Observa-se no conselho que as questões mais discutidas estão relacionadas à elaboração de projetos e ao encaminhamento de ações das comissões (ilustrado no quadro 3), indicando, de modo geral, um baixo grau de efetividade, uma vez que suas decisões produzem menor impacto sobre a política. As questões que foram discutidas em uma parte das reuniões, tais como a organização interna e encaminhamento de documentos, denotam o caráter permanentemente reestruturativo do conselho. Por último, as questões que foram menos discutidas denotam que muito das ações pensadas pelo coletivo, quase nunca chega a se efetivar.

Quadro 03. Tipo de decisões que são debatidos

TIPO DE DECISÕES	TOTAL
Projetos	***
Encaminhamentos de ações das comissões	***
Organização interna	**
Encaminhar documentos	**
Criar comissão	*
Infraestrutura	*
Qualificação profissional	*
Segurança	*
Parcerias	*
Prestação de contas	*
Outros	**

Fonte: Dados do Estudo, 2014.

Neste contexto, constata-se a presença de muitos discursos desarticulados com a prática e/ou ação para o desenvolvimento do turismo. Uma possível explicação para identificar este baixo grau de efetividade ocorre devido a dois fatores: o fato do conselho está no estágio ainda de consolidação e o papel obscuro do governo não construindo

mecanismos fortes de indução para solucionar os problemas apresentados, atuando apenas nos setores quando lhe é conveniente.

Corre-se o risco, assim, de que o CONETUR seja um espaço apenas para legitimação de decisões, de modo a cumprir normas que viabilizam o acesso do governo a recursos de todo tipo.

É importante sinalizar que no ano de 2011 o conselho passa por uma fase de reestruturação através da mudança de gestão, ferindo os procedimentos estabelecidos no Regimento Interno no que tange ao tempo de uma gestão. Agregando a isto, em 2012, o Estado passa por uma crise financeira, em que não há recursos para as ações de desenvolvimento do turismo e as câmaras temáticas são extintas, fazendo com que as discussões do conselho não reflitam em nenhum efeito prático.

No entanto foi antes deste período que houve maior participação, empenho e comprometimento dos sujeitos que integram o conselho, através de uma gestão focada para o desenvolvimento do turismo. Houve, também, a presença de um articulador do Ministério do Turismo, acompanhando as ações, realizando cursos e palestras visando o fortalecimento da instância. Por isso, acredita-se que a volta deste articulador possa vim a estreitar estes laços e melhorar o desempenho do conselho, mostrando que a gestão descentralizada existe e que precisa de constantes ajustes de modo a beneficiar todos da cadeia do turismo.

6 Considerações finais

A estrutura do PRT bem como os investimentos para o desenvolvimento do setor indica um aprofundamento das políticas públicas de turismo descentralizadoras, embora as instâncias não estejam devidamente preparadas e/ou integradas para se articularem com as propostas do governo federal, tendo em vista que são instituídas dentro do Estado que durante longos anos atuou com políticas verticalizadoras através de uma cultura da não-participação.

O interesse em participar ainda é um entrave para o funcionamento de estruturas como o CONETUR, bem como a ausência de um ambiente favorável a participação, com gestores e agentes municipais competentes e interessados em desenvolver o turismo na sua localidade, embora os conselhos sejam arranjos institucionais inovadores que possibilita a participação de setores que antes eram excluídos, venham a influenciar o processo de produção de políticas públicas.

Ainda que o CONETUR seja um conselho recentemente implantado, estes espaços de discussão podem possibilitar o aprendizado político e o fortalecimento democrático, uma vez que estabelecem uma nova relação entre Estado, sociedade civil e setor privado, bem como aumentam o controle da sociedade sobre o Estado. Há, entretanto que considerar a fragilidade na assimetria das representações, o poder de representação de alguns setores diante de outros, a influência do setor público e a baixa intersectorialidade que são os grandes problemas e desafios para a sua implementação.

Observa-se que o conselho pouco tem avançado nos últimos anos de atuação tanto no que tange a ações de desenvolvimento turístico, através da influência em uma política quanto nos processos participativos, provocado por diversos fatores, dentre eles a constante mudança de gestão e pela crise do Estado. É necessário, assim, implementar uma gestão eficiente e eficaz visando seu fortalecimento. Em suma, verifica-se que ainda há um longo caminho para que de fato ocorra a participação efetiva de todos os representantes do setor turístico, mas considera-se este o melhor caminho para o desenvolvimento do setor.

7 Referências

- Alió, M. Angels; Jori, Gerard (orgs.). (2011). *Les societats urbanes davant la reforma ambiental: Visions i propostes al voltant de la sostenibilitat*. Barcelona: Grups de Geògrafs per a l'Ecologia Social. Universitat de Barcelona, 2011. 170p.
- Alió I Torres, M. A.; Brunet Estarellas, P. J. (2013). Desarrollo local y participación ciudadana. In: Martines, Francisco Rodriguez (cood.). *Desarrollo local en tempo de crisis ¿El retorno a los recursos endógenos?* Universidade de Granada: Tierras del sur.
- Avritzer, Leonardo. (2004). Participação e distribuição nas políticas públicas. *Projeto Democracia Participativa*. Belo Horizonte: UFMG.
- Boschi, Renato Raul. (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, 42 (4).
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA.
- Brasil – Ministério do Turismo. (2007). *Plano Nacional do Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília: MTur.
- Bursztyn, Ivan. (2003). A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*. 3(4).
- Cruz, Rita de Cássia. (2000). *Políticas do turismo e território*. São Paulo. Contexto.
- Fleury, S. (2002). O desafio da gestão das redes de políticas. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *Anais*. Lisboa: Portugal. pp. 8-11, Octubre.
- Frey, Klaus. (2007) Governança Urbana e Participação Pública. *RAC – Eletrônica*. 1(1), art 9, pp.136-150, Janeiro.
- Governo do Estado do Rio Grande Do Norte - Gabinete Civil. (2009) Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais. *Regimento Interno do CONETUR*. Decreto nº 21.382, de 10 de Novembro de 2009.
- Governo do Estado do Rio Grande Do Norte - Gabinete Civil. (2006). Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais. *Regimento Interno do CONETUR*. Decreto 18.893, de 14 de Fevereiro de 2006.

- Martins, M L. P. ; Schibelsky, S. M.; Paulilo, M. A. S.; Rozzotti, M. L. A. (2013). *O exercício da participação popular e o controle social: um estudo a partir das pré-conferências municipais de assistência social de Londrina*. Recuperado em 21 Dezembro, 2013. De <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf>.
- Milani, Carlos R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. *Revista de Administração Pública* 42(3), pp. 55-79. Maio/Junho. Rio de Janeiro: FGV.
- Ministério do Turismo. (2006). Secretaria Nacional de Políticas do Turismo. Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo. *Fóruns e conselhos estaduais de turismo no modelo do programa da gestão descentralizada do plano nacional de turismo 2003/2007*. Brasília.
- Nascimento, A. M. V.; Enders, W. T.; Ferreira, L. V. F. (2012). Instância de Governança Municipal voltada para o Turismo: uma análise dos stakeholders e gestores públicos dos municípios de São Miguel do Gostoso, Touros e Rio do Fogo. In: XVII Seminário de Pesquisa do CCSA/UFRN. *Anais*. Realizado entre os dias 20 a 24 de Maio.
- Nóbrega, Wilker R. M. (2012). *Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará*. Tese. Universidade Federal do Pará, PA, Brasil.
- Parente, Lygia B. de M.; Souza júnior, José G. (2006). *Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira*. Universidade de Brasília.
- Pereira, C. (2005). Organizações do Terceiro Setor no Desenvolvimento das Políticas de Turismo e de Lazer. *Turismo em Análise*. 1(16) pp. 68-84. Maio.
- Putnam, Robert D. (2006). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna* (5a ed.) Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Souza, Marcelo L. de; Rodrigues, Glauco B. (2004). *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP.