

CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICA DE TURISMO NO POLO COSTA BRANCA-RN

Capacities for Tourism Policy at the White Coast Region – RN

*Capacidades estatales para la política turística en la región de la
Costa Blanca - RN*

DOI: 10.48075/igepec.v27i2.31126

Lírio Martins de Miranda Júnior
Ângelo Magalhães da Silva

CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICA DE TURISMO NO POLO COSTA BRANCA - RN

Capacities for Tourism Policy at the White Coast Region - RN
Capacidades estatales para la política turística en la región de la Costa Blanca - RN

Lírio Martins de Miranda Júnior
Ângelo Magalhães da Silva

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar as capacidades estatais para a política de turismo nos municípios do Polo Costa Branca. Para isso, se apoiou em uma pesquisa bibliográfica e documental sobre Programa de Regionalização do Turismo, consubstanciada por uma revisão teórica sobre capacidades estatais e a aplicação de modelo analítico voltado investigação dos arranjos institucionais, realizada por meio de pesquisa de campo, composta pela aplicação de questionários e entrevistas junto aos órgãos públicos responsáveis pela política de turismo nos seis municípios que compõem a região. A análise dos resultados revelou a precarização de elementos da capacidade estatal dos municípios, que comprometem a atuação destes nos processos de descentralização e territorialização da política de turismo.

Palavras-chave: Turismo, capacidades estatais, municípios, costa branca.

Abstract: *This article aims to analyze the state's capabilities for tourism policy in the municipalities of the White Coast Region. To do so, it relied on a bibliographic and documentary research on the Tourism Regionalization Program, substantiated by a theoretical review of state capabilities and the application of the analytical model aimed at investigating institutional arrangements, carried out through field research, consisting of the application of questionnaires and interviews with the public bodies responsible for tourism policy in the six municipalities that make up the region. The analysis of the results revealed the precariousness of elements of the state capacity of the municipalities, which compromise their performance in the processes of decentralization and territorialization of the tourism policy.*

Keywords: *Tourism, state capacities, municipalities, white coast.*

Resumen: *Este artículo tiene como objetivo analizar las capacidad estatal para la política turística en los municipios del Región Costa Blanca. Para ello, se apoyó en una investigación bibliográfica y documental sobre el Programa de Regionalización del Turismo, respaldada por una revisión teórica sobre capacidades estatales y la aplicación del modelo analítico, dirigido a investigar los arreglos institucionales, realizado a través de una investigación de campo, consistente en la aplicación de cuestionarios y entrevistas a los organismos públicos responsables de la política turística en los seis municipios que conforman la región. El análisis de los resultados reveló la precariedad de elementos de la capacidad estatal de los municipios, que comprometen su actuación en los procesos de descentralización y territorialización de la política turística.*

Palabras clave: *Turismo, capacidades estatales, municipios, costa blanca.*

INTRODUÇÃO

O turismo quando concebido sob a perspectiva de oportunidade pode contribuir eficientemente para um crescimento econômico duradouro e sustentável, passível de ser implementado em territórios menos desenvolvidos em paralelo a outras atividades, pode produzir resultados socioeconômicos positivos (TOMPOROSKI, 2016, p. 29). Essa visão sobre as potencialidades da atividade turística tem motivado governos a desenvolver políticas voltadas ao setor.

Conforme apontam Marques e Santos (2014), para que essa estratégia funcione é necessária a obtenção de uma política integrada de turismo no âmbito federal, estadual e municipal, que deve ser responsabilidade de todo o segmento do turismo, seja público ou privado. Por ser um fenômeno complexo, pressupõe-se que a cooperação e integração entre o Estado e os agentes privados sejam necessárias para que se tenha sua efetividade e legitimidade ampliada, apoiando-se em bases representativas dos interesses do setor como forma de garantir a busca do desenvolvimento.

Na Política Nacional de Turismo esse papel fica a cargo do Programa de Regionalização do Turismo - PRT, que a partir de 2004 iniciou um processo visando a descentralização da gestão pública do turismo no Brasil. Assimilado como elemento estratégico, o Programa centrou-se no propósito de execução descentralizada e regionalizada, com o foco no planejamento coordenado e participativo. Desde o início a estratégia de regionalização consistiu em reunir grupos de municípios com relativa proximidade e similaridade nas propostas turísticas, buscando constituir um ambiente de governança e gestão participativa que englobasse o poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade; capaz de pensar e promover de forma conjunta os direcionamentos das políticas de turismo em suas regiões e se relacionar com as demais esferas de governo (BRASIL, 2013).

Em 2015, Ministério do Turismo reformulou o PRT, por meio da Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro. Na prática, o programa redirecionou, conforme previsto no documento Regionalização do Turismo – Diretrizes, o foco da regionalização para os municípios, passando e exigir critérios de participação além da avaliação e classificação dos municípios em categorias de acordo com informações sobre empregabilidade e economia do turismo (BRASIL, 2015). O contexto instituído nos últimos anos, insere o município como elemento fundamental do planejamento e participação para a concretização das políticas públicas do setor. Nesse direcionamento o PRT funciona como um importante elo que desenha os arranjos institucionais e a teia de relações responsáveis por interligar os entes administrativos, o meio empresarial e o terceiro setor.

A partir da pactuação dos municípios com o Programa é estabelecido o arranjo institucional básico para política de turismo em âmbito municipal. Conforme Gomide e Pires (2014), autores do modelo analítico adotado nesta pesquisa, apresentado na seção a seguir, os arranjos institucionais definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. O PRT prevê entre os critérios de adesão que os municípios instituem órgão responsável pela política de turismo e um colegiado para participação e discussão dos direcionamentos do setor em âmbito local. Tais elementos, no contexto das capacidades estatais, se refletem

nos componentes: o técnico-administrativo e o político-relacional, estabelecidos nos arranjos burocráticos locais a serem analisados neste estudo.

Na prática o PRT requer a disponibilização de um aparato institucional voltado a execução da política de turismo nos municípios, que deve ser apresentado no ato da pactuação do Programa junto ao Mtur. No entanto, a mera existência dos arranjos não garante o funcionamento da política de turismo no formato desejado. O próprio Ministério reconhece isso no Plano Nacional de Turismo – PNT (2018-2022) afirmando que há baixa efetividade na grande maioria dos arranjos institucionais: “Todavia, o processo de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Turismo evidencia que poucos cumprem o seu papel de forma eficiente” (BRASIL, 2018, n.p.).

Como visto, a pesquisa aborda o PRT após um processo de reestruturação que coloca os municípios como participantes ativos, atribuindo critérios e compromissos a serem contemplados, a abordagem aqui exposta contribui para o entendimento dos desdobramentos dessas alterações na ponta. Além das mudanças no escopo do Programa, o Mtur emitiu portarias que traçam outros direcionamentos importantes, como é o caso da Portaria 41, de 24 de novembro de 2021, que adiou o processo de atualização do Mapa do Turismo Brasileiro para 2022. Ela ratifica o PRT e a Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro como elementos centrais da política nacional de turismo e destaca a busca por maior eficiência na alocação de recursos públicos. Além disso mantém os critérios anteriores para adesão e facultada aos órgãos estaduais, responsáveis pela articulação e conferência do cumprimento dos critérios de participação, a possibilidade de definir critérios próprios a serem obedecidos pelos municípios.

A Portaria 41 também orientou que na definição das regiões turísticas - RTs fosse evitada a inclusão de um número excessivo de municípios, bem como, a existência de regiões com um único município, cabendo como exceção para este último caso apenas a ocorrência de capitais (BRASIL, 2021). Esse direcionamento resultou em mudanças na configuração das regiões turísticas em diversos estados; o Rio Grande do Norte - RN, que contava com apenas 5 (cinco) regiões: Costa das Dunas, Agreste, Seridó, Serrano e Costa Branca; passou a contar com outras 6 (seis): Potengi, Serras do Agreste Potiguar, Cabugi Central, Do Sertão para o Mar, Rota do Frio, Vale Mar, totalizando 11 (onze).

As principais mudanças se deram por meio de desmembramentos, onde regiões turísticas que agrupavam um número maior de municípios foram divididas, dando origem as novas. Foi o que ocorreu com a Costa Branca, objeto da presente pesquisa, que contava com 17 (dezesete) municípios na atualização de 2019 e passou a contar com apenas 6 (seis) em 2022 (BRASIL, 2022). Essa mudança redefiniu a composição da região, que passou a ser composta por: Areia Branca, Baraúna, Grossos, Mossoró, Serra do Mel e Tibau. Sob a perspectiva da categorização, instituída pelo governo federal, o Polo é composto por 1 município categoria B (Mossoró), 2 na categoria C (Tibau e Areia Branca), 2 na categoria D (Baraúna e Grossos) e 1 na categoria E (Serra do Mel).

A região ficou conhecida como costa branca por ser onde o sertão encontra o mar, onde a vegetação da caatinga¹ se faz presente a alguns metros do oceano, formando um cenário paradisíaco de potencial turístico reconhecido a nível regional. Contudo, apesar da representatividade do turismo na economia do estado

¹ Caatinga em tupi-guarani significa mata branca, faz referência a cor predominante na vegetação local durante os períodos de seca.

ser frequentemente noticiada na mídia e do potencial da região, o crescimento do setor ocorre de forma desigual. A bibliografia sobre tema atribui o fato a concentração dos investimentos do setor no entorno da capital do estado, que é registrada por autores como Lopes e Alves (2015) e Almada (2019), que relatam que desde as iniciativas propostas pela SUDENE ainda na década de 70, as intervenções do PRODETUR I e II, os grandes investimentos no turismo do estado tiveram como destino prioritário a capital e os municípios do seu entorno, área que consolidou-se como principal responsável pela dinâmica turística do RN.

O recorte deste estudo considera as transformações normativas e seus desdobramentos regionais e locais para política de turismo, desde a categorização do turismo proposta em 2015 a reconfiguração do Polo Costa Branca realizada em 2022, para retratar como essas mudanças foram recebidas na estrutura administrativa dos municípios, em uma das regiões em que os investimentos do turismo não se mostram tão pujantes. Destaca-se que o momento analisado precede a retomada dos esforços, após o período pandêmico, para a institucionalização das Instâncias de Governança Regional – IGRs nas regiões turísticas do estado, que buscam o fortalecimento institucional para gestão do setor.

Para tanto, o estudo apoia-se no constructo teórico das capacidades estatais para averiguar se a burocracia municipal, instituída para política de turismo, é capaz de atender o que dela se espera no contexto do Programa de regionalização do Turismo. Valendo-se dos documentos requeridos no ato da pactuação, descritos no termo de adesão firmado entre governo federal e municípios, para identificar e analisar os arranjos institucionais preconizados para o programa.

Desta forma, a pesquisa volta-se a análise das capacidades estatais para a política de turismo nos municípios do Polo Costa Branca, com o objetivo investigar as condições técnico-administrativas e político-relacionais em que se desenvolvem as políticas de turismo em âmbito municipal. Para isso, o trabalho se apoia em uma pesquisa bibliográfica e documental sobre a temática das capacidades estatais e o Programa de Regionalização do Turismo, consubstanciada por uma pesquisa de campo, caracterizada por uma abordagem descritiva exploratória, a partir da aplicação de questionários e realização de entrevistas junto aos órgãos municipais de turismo, levantando dados e informações analisadas por meio de técnicas de estatística descritiva e análise de conteúdo.

A pesquisa de campo, realizada entre novembro de 2021 e abriu de 2022, concentrou-se na atuação da gestão pública municipal nas políticas públicas de turismo, mais precisamente as condições de participação. Para isso, os processos referentes a pesquisa de campo tiveram como alvo os órgãos e gestores de turismo dos municípios que compõe o Polo Costa Branca, o recorte seguiu a delimitação instituída pela última atualização do PRT, realizada em abril de 2022, que definiu a composição do Polo em 6 (seis) municípios, são eles: Areia Branca, Baraúna, Grossos, Mossoró, Serra do Mel e Tibau. A aplicação dos questionários e realização das entrevistas semiestruturadas abordaram respectivamente os órgãos e gestores de turismo nos municípios, com foco nos aspectos descritos no quadro 1, a fim de retratar as condições de funcionamento das repartições e dos colegiados.

Quadro – 1 Elementos das capacidades estatais

TÉCNICO-ADMINISTRATIVA	POLÍTICO-RELACIONAL
Órgão de turismo	Conselho de turismo
Composição administrativa	Funcionamento
Estrutura física	Composição e representação
Corpo funcional	Representação empresarial
Condições materiais	Representação da sociedade civil
Disponibilização orçamentária	Participação nos processos

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

O artigo se divide em 4 partes, a primeira introdutória apresentando a política pública analisada, problemática percebida e o formato metodológico adotado; a segunda aborda a temática das capacidades estatais capacidades, sua evolução até o constructo teórico adotado na pesquisa; a terceira apresenta a análise e discussão dos resultados encontrados a partir a realização da pesquisa de campo; por fim a última expõe as considerações finais e conclusões do estudo.

2 – CAPACIDADES ESTATAIS

Nesta seção do desenvolvimento consta os fundamentos na literatura compreendendo a agricultura familiar, crédito rural, Pronaf, cooperativismo de crédito, sustentando o estudo e posteriormente o detalhamento do estudo de caso, com a descrição, análise e interpretação dos dados.

A temática das capacidades estatais deriva do neoinstitucionalismo histórico e tem se fortalecido mundialmente nas últimas décadas, a partir de um olhar que enfatiza a ‘autonomia relativa’ do Estado, detentor de espaço próprio para atuar e se desenvolver, que ressalta a relevância de capacidades estatais para a configuração e a implementação de políticas públicas (BICHIR, 2015). Deste modo, exerce um olhar crítico acerca das performances dos Estados modernos.

Os estudos acadêmicos sobre o tema ganharam mais volume a partir da publicação do livro *Bringing de State Back In*, organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol, em 1985. A obra voltou-se na defesa de trazer o Estado de volta para o debate acadêmico como reação à prevalência das teorias pluralistas e marxistas do Estado, passando a estudar o Estado como ator e, conseqüentemente, as condições em que ele atua (SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Gomide (2016) afirma que o conceito vem recebendo importantes contribuições na literatura internacional de autores como Theda Skocpol, Peter Evans e Michael Mann. O autor também destaca as contribuições de Mann (1984; 2008) que associam a ideia de poder autônomo dos Estados à capacidade destes de adentrar a sociedade para executar suas decisões políticas no território. Tal processo implica em uma relação de cooperação entre os cidadãos e seus governos, denominada de poder infraestrutural do Estado, agindo de forma oposta se tem o poder despótico, que seria imposição à sociedade. Deste modo, o poder e legitimidade do Estado para governar e implementar suas políticas adviria, sobretudo, da capacidade de interagir com os cidadãos.

Ao realizar uma revisão bibliográfica sobre capacidades estatais Aguiar e Lima (2019), concluíram que ocorrem três tipos de abordagens sobre o tema: os estudos estatísticos, com amostras grandes, alguns usaram variáveis comuns ao campo, como proxy da capacidade estatal; na segunda abordagem, o foco dos estudos recai sobre apenas um aspecto da capacidade; e na terceira abordagem são reconhecidas múltiplas dimensões da capacidade estatal, levando a indicadores

compostos ou agregados que contabilizam muitos aspectos diferentes, que é utilizada como recurso para superar a natureza multidimensional das capacidades estatais analisadas.

No Brasil, os estudos sobre capacidades estatais vêm sendo difundidos principalmente a partir de contribuições feitas por autores ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. A lista de autores que publicaram sobre o tema em periódicos do Instituto é extensa, assim como a de políticas abordadas. Souza e Fontanelli (2020) atribuem a entrada do tema na agenda das pesquisas nacionais ao programa de pesquisa coordenado pelo IPEA e pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED), que resultou na publicação de vários textos para discussão e no livro editado por Alexandre Gomide e Renato Boschi, em 2016.

Dentro do conjunto de bibliografias publicado pelo IPEA, merece destaque o livro *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*, que teve Gomide e Pires como editores, nele os autores defendem a abordagem de arranjos institucionais para análise de políticas públicas, partindo do entendimento de que o ambiente institucional é capaz de fornecer os parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular em que o Estado atua em cada campo específico, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores (GOMIDE; PIRES, 2014).

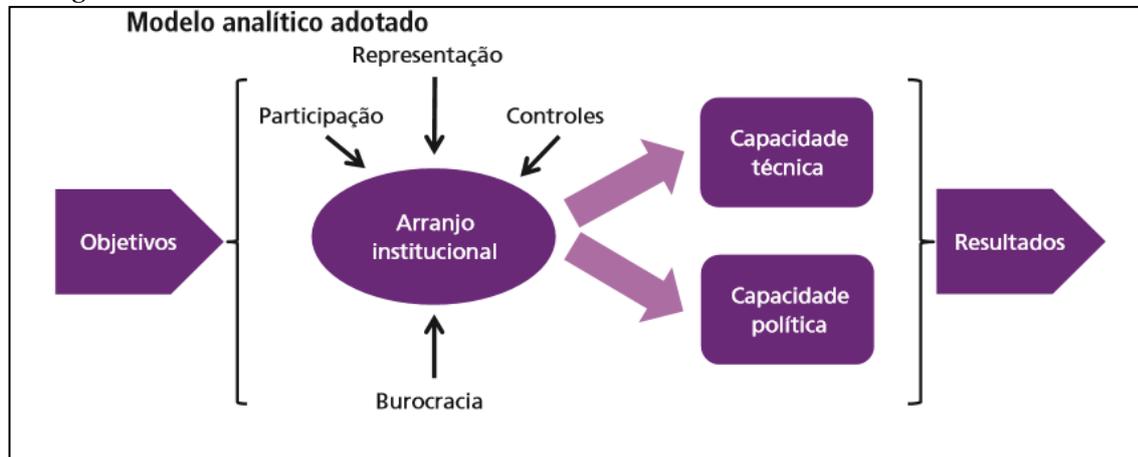
A proposta reúne dois tipos de capacidades estatais que, conforme os autores, são necessárias aos Estados que ofertam políticas voltadas ao desenvolvimento no contexto do século XXI: técnico-administrativas e político-institucionais. A primeira segue em linha com as burocracias estatais dos arquétipos desenvolvimentistas do século XX, se refere à existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental. A segunda faz referência à legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, tem a ver com a mobilização dos diversos atores sociais e com a articulação, alinhamento e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns para a promoção do desenvolvimento (GOMIDE; PIRES 2012).

Grin, Demarco e Abrucio (2021) ilustram as bases teóricas da abordagem, explicando que a ideia de capacidades técnico-administrativas está em linha com aspectos de natureza organizacional, gerencial e administrativa, ou seja, derivam da tradição estadocêntrica difundidas por autores, como Skocpol (2002), sobre o papel da burocracia. O Segundo eixo, voltado a aspectos de perfil político, mais aproximado da visão relacional do Estado com a sociedade, em linha com a visão da sociologia política centrada no controle social ou na abordagem do poder infraestrutural, definida por Mann (1984). Os autores ressaltam que capacidades político-relacionais e técnico-administrativas condicionam as possibilidades do exercício do poder infraestrutural para o Estado implementar suas ações junto à sociedade.

O Fluxograma 2 descreve o modelo-analítico proposto por Gomide e Pires (2014), ao analisar uma determinada política e conhecer seus objetivos, volta-se o

olhar para arranjos institucionais² que dão sustentação à implementação destas. São eles que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, a análise está centrada naquilo que os arranjos disponibilizam em termos de capacidades para implementação da política pública.

Fluxograma 1 – Modelo analítico



Fonte: Capacidades estatais e democracia (GOMIDE; PIRES, 2014).

As contribuições analíticas de Gomide e Pires serviram de base para o recorte teórico metodológico da presente pesquisa, a fim de contribuir para interpretação dos resultados acerca das capacidades estatais percebidas nos órgãos municipais de turismo para implementação das políticas do setor, tendo em perspectiva o escopo do Programa de Regionalização do Turismo.

Conforme destacam Souza e Fontanelli (2020), a capacidade estatal passou a ser considerada um conceito-chave em várias áreas disciplinares, notadamente na ciência política, na política comparada, nas relações internacionais e na administração pública, além de ser objeto também de estudos de economistas, sociólogos e historiadores. Gomide (2016) chama a atenção para o fato de as capacidades estatais não se constituírem em um conjunto de atributos eixos e atemporais, variando no tempo, no espaço e por área de atuação. Um Estado pode ter tido muita capacidade em um determinado contexto no passado, mas vê-la enfraquecida no presente, do mesmo modo, em uma federação um ente subnacional pode ter mais capacidade que outro.

Apesar da relevância do conceito, e de haver diversidade nas políticas já abordadas, ainda são raras as pesquisas voltadas aos governos municipais. A maior parte dos estudos volta-se à esfera federal ou adota recortes de abrangência nacional. No entanto, em um contexto como o do Brasil, onde a heterogeneidade é uma característica marcante do território nacional e a disparidade uma constante da municipalidade, torna-se imperativa a adoção dessa abordagem, visto que a variação das capacidades estatais pode estar relacionada com as desigualdades dos níveis de governo, dos territórios e das relações institucionais.

Considera-se também, que a partir da constituição de 1988 a municipalidade tem se tornado uma unidade federativa central, para a qual foi direcionada a implementação e a provisão de diversas políticas públicas. Criando uma tendência

² Arranjos institucionais podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como o Estado atua na implementação de uma política pública específica (GOMIDE; PIRES, 2014).

no contexto federativo nacional de alterações nas estruturas municipais de gestão, estimuladas por exigência federal para aprimorarem sua capacidade organizacional visando gerenciar e executar os recursos das transferências intergovernamentais (BICHIR, 2011). A necessidade de adaptação ao novo contexto constitucional gerou uma série de demandas às burocracias municipais, em termos de desenvolvimento de capacidades estatais e, também, na produção de novas metodologias de planejamento que envolvesse mais a população do território (PAPI et al., 2021). Tal cenário provoca dúvidas quanto as condições de assimilação dos municípios a essas mudanças.

Via de regra, os estudos sobre o tema seguem como linha de raciocínio o argumento de quanto maior o nível de capacidade estatal disponível no plano local, maiores as possibilidades de os municípios definirem suas agendas de governo com autonomia administrativa e política (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Quando não se atinge um nível adequado, as deficiências e déficits comprometem o funcionamento qualificado da administração pública, os processos de planejamento, os planos produzidos e a implantação destes (PAPI et al., 2021).

Fontanelli (2021) relata que com o processo de descentralização, iniciado pós-constituição de 1988, o governo federal passou a instituir os sistemas nacionais de políticas públicas, em seu estudo o autor aponta a existência de dois tipos de sistema: o primeiro, abrangendo políticas como a de saúde, foi objeto de emendas constitucionais que não somente definiram a participação dos entes federados, como vincularam recursos das três esferas ao seu provimento; o segundo compreende uma grande variedade de políticas, definidas como de competência concorrente pela Constituição, diferente do primeiro, esse tipo de sistema nacional é de adesão voluntária, mas o governo federal condiciona o acesso aos recursos financeiros às adesões estaduais e municipais.

A presente pesquisa aborda uma política pública que se insere dentro do escopo do Sistema Nacional de Turismo, este por sua vez, se enquadra no segundo tipo de sistema descrito por Fontanelli, ou seja, tem em seu formato mais indefinição quanto ao aporte de recursos e definição das responsabilidades. Nesse tipo de sistema, a disponibilização de capacidades estatais tende a ser mais influenciada pela vontade política e preferências sociais locais.

Na política pública aqui analisada os arranjos institucionais estão prescritos no termo de adesão do Programa de Regionalização do Turismo, celebrado entre os municípios participantes e o governo federal, por meio do Ministério do Turismo, que define critérios de adesão e compromissos a serem concretizados pelas gestões municipais, que são reafirmados conforme as atualizações do Mapa do Turismo Nacional. Na adesão os municípios se comprometem a apresentar órgão e conselho municipal de turismo, que foram abordados na seção a seguir com foco nos aspectos especificados no quadro 1, apresentado na seção anterior.

3 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A apresentação dos resultados está dividida conforme as fases das etapas de campo, que são complementares entre si: a primeira reúne informações provenientes da aplicação de questionários, que serão apresentadas por meio de quadros; a segunda etapa volta-se ao conteúdo colhido por meio de entrevistas junto aos gestores dos órgãos de turismo municipais, que são inseridas no texto por meio de citações diretas ou indiretas como fruto de técnicas de análise de conteúdo. Para manutenção do sigilo, compromisso assumido para a participação

dos convidados, nos trechos em que tiverem suas falas replicadas serão utilizadas letras para a diferenciação. A preservação do sigilo visou resguardar os participantes e deixá-los mais confortáveis para responder as perguntas.

Os dados e informações aqui apresentados retratam as capacidades estatais de forma bidimensional, por meio de desagregações que envolvem componentes institucionais, administrativos, técnicos e políticos, como apontado por Souza e Fontinelli (2020). Que são apresentados por meio de várias medidas referentes a cada dimensão, pré-estabelecidas e correlacionadas ligando os aspectos ao modelo analítico conforme descreve o quadro 1.

3.1 – CAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

A análise das capacidades técnico-administrativas inicia-se pela identificação do órgão de turismo de cada uma das municipalidades integrantes do Polo Costa Branca, teve-se como meta identificar que tipo de repartição pública foi adotado, o nível de hierarquia em que se enquadram e a data da última mudança. Com isso buscou-se dar início à caracterização da burocracia disponível na esfera municipal de governo.

Quadro 2 – Órgãos municipais de turismo

Municípios	Escalão	Nomenclatura	Última mudança	Lei de criação
Areia Branca	2º	Gerência Executiva de Turismo (vinculada à Secretaria Municipal de Serviços Públicos Urbanismo e Obras)	2009	Lei municipal Nº 1.16
Baraúna	1º	Secretaria Municipal de Turismo, Lazer e Meio Ambiente	2021	Lei municipal Nº 02
Grossos	1º	Secretaria Municipal de turismo e Eventos	2014	Lei municipal Nº 558
Mossoró	2º	Gerência Executiva de Turismo (vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Turismo)	2021	Lei municipal Nº 169
Serra do Mel	1º	Secretaria Municipal de Turismo e meio ambiente	2018	Lei municipal Nº 638
Tibau	1º	Secretaria Municipal de Turismo e Cultura	2019	Lei municipal Nº 0483

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados colhidos nos questionários (2022).

Foi identificado que a maioria dos municípios manteve a pasta do turismo como secretarias, mantendo-as de forma direta no primeiro escalão de governo. Com exceção dos municípios de Areia Branca e Mossoró, que dispõe de Gerências executivas, vinculadas a secretarias que acumulam várias outras pastas. A consorciação com outras áreas foi o padrão seguido por todos os municípios, nenhum deles manteve uma secretaria exclusiva para o turismo. Quanto ao nível hierárquico ocupado, conforme relato das entrevistas, a principal diferença é que os gestores a nível de Gerência Executiva não são ordenadores de despesa, ou seja, seu nível de ingerência sobre o orçamento é subordinado aos secretários municipais.

O quadro 3 apresenta os gestores responsáveis pelos órgãos de turismo de cada município, suas respectivas áreas de formação, experiências anteriores e período de exercício no cargo.

Quadro 3 – Gestores responsáveis pelos órgãos municipais de turismo

Município/ Gestor	Área Formação	Experiência no Cargo	Experiência anterior
Areia Branca Daniel Araújo de Medeiros	Turismo	2017 -2022	Hotelaria hospitalar
Baraúna Pamela Rafaelly de M. Reinaldo	Arquitetura	10 meses	Prefeitura urbanismo
Grossos Clarice Carla Costa Moraes	Ciências contábeis	2021 - 2022	Comércio vestuário
Mossoró Meire Eugênia Duarte	Economia	2021 - 2022	Docência Acadêmica
Serra do Mel Maria Isaura Leite Veras	Direito	6 meses	Prefeitura Administração
Tibau Madilene Felix Lopes	Ciências contábeis	2021 - 2022	Supermercado

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados colhidos nos questionários (2022).

O primeiro aspecto destacado no quadro mostra que apenas no município de Areia Branca a Gerência de turismo é ocupada por um gestor com formação em turismo, os demais possuem formação em outras áreas. No que se refere às experiências profissionais anteriores, a situação é mais crítica, nenhum dos gestores teve experiências anteriores ligadas ao turismo. Essa situação se soma ao curto período de experiência no cargo descrito nos questionários da maioria dos municípios participantes. Conforme demonstra o Quadro 2, a disposição administrativa do cargo que ocupam é relativamente recente na estrutura administrativa dos municípios, apenas Areia Branca e Grossos não tiveram seus respectivos órgãos de turismo criados ou reformulados nos últimos 5 anos.

O Quadro 4, a seguir, exhibe informações sobre a composição do corpo funcional dos órgãos de turismo nos municípios pesquisados.

Quadro 4 – Descrição do quadro de funcionário disponível em cada órgão

Municípios	Cargos no Organograma	Funcionário em exercício	Servidores	Cargo dos servidores de carreira	Ligados ao turismo
Areia Branca	2	2	1	Turismólogo	2
Baraúna	6	3	-	-	3
Grossos	8	4	-	-	2
Mossoró	2	1	-	-	1
Serra do Mel	5	3	-	-	2
Tibau	4	2	-	-	2

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados colhidos nos questionários (2022).

De maneira geral, as repartições pesquisadas dispõem de quadros enxutos, a média ficou em 4,5 postos de trabalho por órgão, porém variam muito na forma que são constituídos conforme o nível hierárquico e as atribuições. A definição fica mais restrita quando apresentados os números dos funcionários em exercício, a média geral cai para 2,5 funcionários por órgão. Vale ressaltar que esses dados incluem os respectivos secretários e gerentes. Quando questionado quais destes

funcionários possuem atuação ligada ao turismo, a média cai ainda mais, chegando a apenas 2 funcionários, ou seja, se resume ao gestor e mais um colaborador.

As dificuldades de pessoal figuram como uma das principais carências apontadas, quase todos os entrevistados descreveram o quadro de funcionários como um ponto crítico. O Entrevistado F relata a desproporcionalidade entre a demanda de trabalho e a disponibilidade de pessoal:

É muita coisa pra pouca estrutura, o turismo é importante para o município, precisamos fazer muita coisa, mas na prática, no dia a dia faltam pernas pra gente conseguir o que a gente precisa. A cidade tem um potencial muito grande, muito diverso, são várias localidades turísticas, várias questões ambientais envolvidas, muita diversidade natural e cultural e para você gerir o aporte turístico de tudo isso precisa de mais estrutura, mais gente, eu sozinho não dá (ENTREVISTADO F).

O Entrevistado D aponta o acúmulo de funções no órgão para explicar a limitação de funcionários: “A quantidade de funcionários também é muito limitada, porque são três pastas e temos que atender as demandas de todas.” O Entrevistado E explica que apesar da alternância na rotina de trabalho, há momentos em que a restrição de pessoal se torna crítica: “A demanda é bem flutuante, mas tem horas que eu digo assim pelo amor de Deus, tem que chegar mais gente” (ENTREVISTADO E). Ele explica que acumulam outras demandas:

Ficamos responsáveis por organizar os eventos de todas as secretarias do município, quando são eventos de outras secretarias, que não são ligados ao turismo, como os da educação, nós montamos a equipe junto com eles. [...] Hoje temos uma pequena equipe, duas pessoas que eu diria que valem por dez (ENTREVISTADO E).

O Entrevistado C relata que a carência de pessoal não é só relacionada à quantidade, mas também à qualificação e destaca a dificuldade em conseguir a manutenção e contratação de pessoas qualificadas mediante os baixos salários ofertados.

O corpo de funcionários realmente é bem complicado, nós tínhamos até mais uma pessoa, muito boa por sinal, mas aí ela se destacou aqui com a parte digital e findou sendo cedida para Secretaria de Comunicação. Nós já solicitamos outra pessoa, mas ainda não fomos atendidos. É complicado porque a qualificação das pessoas que temos não é pra esse tipo de atividade, e os salários que temos são muito baixos, aí nem todo mundo quer. A situação do corpo funcional hoje em dia é precária (ENTREVISTADO C).

A questão salarial, apesar de não ter sido contemplada nas entrevistas, é apontada por mais dois entrevistados como um fator que dificulta a contratação de pessoal qualificado e o cumprimento de rotinas de trabalhos mais exigentes. O entrevistado B também reconhece a necessidade de contratação de pessoal:

Só duas pessoas eu não sei como consegue, [...] quando os eventos começarem as demandas devem aumentar muito não sei como vai conseguir dar conta. Essa preocupação de ter pessoal pra ir pra campo nós levamos pra nossa reforma administrativa, já identificamos isso como uma lacuna a ser preenchida. (ENTREVISTADO B).

A aplicação dos questionários também incluiu a identificação do nível de escolaridade e área de formação dos funcionários ligados ao turismo, todos os municípios contam com colaboradores com formação superior em seus quadros, no entanto, apenas os municípios de Serra do Mel e Areia Branca contam com a colaboração de pessoas com formação em turismo. Os demais contam com outras formações, como administração, direito, economia, arquitetura e contabilidade.

Quadro 5 – Nível de escolaridade e área de formação dos funcionários

Municípios	Fundamental	Médio / técnico	Superior	Área de formação
Areia Branca	-	-	2	1 – Turismo 1 - Turismo
Baraúna	1	-	2	1 – Arquitetura 1 - Direito
Grossos	2	-	2	1 – Ciências Contábeis 1 – Administração
Mossoró	-	-	1	1 – Economia
Serra do Mel	1	-	2	1 – Direito 2 - Turismo
Tibau	1	-	1	1 – Administração

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados colhidos nos questionários (2022).

As informações apresentadas até aqui apontam para formação de um cenário incerto e preocupante na disponibilização de pessoal qualificado para as políticas de turismo nos municípios. Majoritariamente os quadros são formados por pessoas sem formação na área e sem experiências ligadas ao turismo. Mesmo o período em que ficam nos cargos pode apresentar descontinuidades, dois dos gestores não contabilizam sequer um ano à frente dos órgãos e em um dos municípios houve a participação de um gerente que responde de forma interina pela pasta.

A falta de experiência também é reportada em vários depoimentos: “Estamos no cargo há pouco tempo, mas o que fizemos até agora tem dado certo e as coisas devem melhorar no futuro pra gente conseguir atingir mais objetivos” (ENTREVISTADO E). “A gente tá aqui há pouco tempo, há apenas alguns meses, então assim ainda não conseguimos desenvolver muita coisa” (ENTREVISTADO D).

Minha experiência com o turismo é praticamente do início da gestão, eu nunca trabalhei antes com o turismo, mas desde o início a gente vem correndo atrás, participando de tudo quanto é capacitação que aparece tanto as do município como as que o governo do estado oferece (ENTREVISTADO C).

Estamos aqui a pouco tempo, então a prioridade tem sido organizar essa questão administrativa pra poder participar do PRT e constar no mapa do turismo, e graças a deus conseguimos minimamente enviar a documentação necessário e estamos nos organizando pra cumprir com os critérios (ENTREVISTADO A).

O Quadro 2 mostrou que a maior parte dos órgãos passou por reformulações nos últimos 5 anos, sendo dois deles a menos de um ano. Tal conjuntura pode ter como desdobramento a descontinuidade das ações, quase todos os municípios não possuem servidores de carreira em seus quadros, a única exceção é o município de Areia Branca, que conta com um turismólogo.

As entrevistas ajudam a contextualizar o que ocorre nos municípios quanto à forma de provimento e contratação na área do turismo, que é majoritariamente composta pela indicação de comissionados: “Aqui na secretaria existe tipo um déficit de conhecimento, por parte dos funcionários, você sabe que emprego de prefeitura é muito isso né, é basicamente fruto de indicações, de apoio político e tudo isso.” Em outro trecho o entrevistado deixa claro que as distorções político-eleitorais não impactam apenas a contratação de pessoal:

Eu não acho que o turismo é considerado como uma prioridade dentro do município, eu vejo a Prefeita bem interessada em conseguir melhorias, mas na hora da prática, de investir, existem muitas outras prioridades. Você sabe que o município é muito carente e além disso as pessoas são muito mal acostumadas, todo dia é pedido, pendem de tudo de feira a colaboração para viajar, ajuda pra isso pra aquilo e por aí vai. E se o político não se adequar a isso ele vai perder popularidade e roda ligeiro, infelizmente essa é a realidade. A gente ver que [...] tem muita vontade, tem interesse, mas para o recurso chegar aqui é muita demanda antes, é muito difícil (ENTREVISTADO C).

Cabe aqui destacar, que a composição do corpo funcional figura como elemento central da capacidade técnico-administrativa, sendo inclusive utilizada em pesquisas como proxy para análise da profissionalização da burocracia. Aguiar e Lima (2019) ressaltam que há estudos em que o foco recai sobre apenas esse aspecto da capacidade do Estado.

As carências retratadas não se limitam a disponibilização de pessoal qualificado. O Quadro 6 agrupa informações sobre as condições físicas e materiais em que se desenvolvem as políticas de turismo nas repartições municipais de turismo do Polo:

Quadro 6 – Avaliação das condições físicas e materiais

Municípios	Estrutura física	Avaliação da estrutura física	Avaliação das condições materiais (equipamentos, e materiais de trabalho)	Principais carências apontadas
Areia Branca	Própria – Centro administrativo	Excelente	Regular	- Veículo/transporte; - Computadores;
Baraúna	Imóvel alugado	Inadequado	Inadequado	- Veículo/transporte; - Computadores; - Espaço físico.
Grossos	Imóvel alugado	Adequado	Regular	- Veículo/transporte; - Computadores;
Mossoró	Própria – SEDINT	Adequado	Boa	- Computadores;
Serra do Mel	Imóvel alugado	Pouco adequado	Pouco adequado	- Veículo/transporte; - Computadores; - Comunicação/internet telefone; - Espaço físico.
Tibau	Própria – Centro administrativo	Pouco adequado	boa	- Veículo/transporte;

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados colhidos nos questionários (2022).

Os dados demonstram que apenas metade dos municípios dispõe de ambiente físico próprio para o funcionamento dos órgãos de turismo, sendo que dois deles dispõe de salas incorporadas aos centros administrativos municipais. Três prefeituras alugam imóveis para abrigar suas respectivas repartições. Na avaliação, os municípios de Tibau, Serra do Mel e Baraúna tiveram sua estrutura física assinalada como pouco adequada ou inadequada nos resultados da aplicação do questionário. Já as condições materiais de trabalho foram consideradas boas nos municípios de Mossoró e Tibau, regular em Areia Branca e Grossos, e pouco adequado ou inadequado em Serra do mel e Baraúna. As principais carências apontadas dizem respeito à utilização de veículos e computadores, listados em quase todos os municípios.

Os depoimentos colhidos nas entrevistas ajudam a contextualizar as implicações das dificuldades físicas e materiais no funcionamento dos órgãos:

As nossas condições administrativas hoje são bem difíceis, porque a gente não tem nem o básico pra funcionar. Estou correndo atrás, tá bem no início do trabalho, acredito que vai melhorar. Eu sempre fico em cima cobrando e mostrando que pra a secretaria andar a gente precisa do mínimo de infraestrutura. Com relação a tudo, desde pessoal a equipamentos, transporte, tudo isso é fundamental, estamos batalhando pra conseguir (ENTREVISTADO A).

Quando eu entrei eu imaginei que teríamos muita dificuldade, mas estando aqui eu percebi que as dificuldades são maiores do que eu poderia imaginar. [...] Hoje a condição é muito precária, ainda não temos computadores suficientes, não temos mobiliário, o material de escritório é bem precário, não temos veículo para fazer nossos deslocamentos quando precisamos ir a campo, e esse é um problema de todo o município, então quando a gente pede emprestado é bem difícil conseguir (ENTREVISTADO D).

Eu considero que as nossas condições de trabalho aqui são desproporcionais as funções que assumimos. Quando falo assim parece que eu estou falando mal da gestão, mas não é isso. O órgão de turismo hoje se resume a mim e minha bagagem, as coisas que uso aqui na sala, um computador e uma mesa (ENTREVISTADO F).

3.2 – CAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL

Conforme preconiza o PRT, os municípios devem compor colegiados que visem a promoção da gestão participativa e do controle social, esses elementos cumprem prerrogativa democrática e fortalecem a descentralização e a territorialização da política do turismo, deste modo, exercem uma função político-relacional.

O Quadro 7 reúne informações sobre os conselhos municipais de turismo dos municípios do Polo Costa Branca, identificando a existência destes, a lei e ano de criação, quem ocupa a presidência.

Quadro 7 – Avaliação dos conselhos municipais de turismo

Municípios	Possui Conselho	Lei de criação	Ano de criação	Presidência
Areia Branca	Sim	Lei N°878	27/051998	Gerente executivo de turismo
Baraúna	Sim	Lei N°631	13/112018	Secretária de turismo
Grossos	Sim	Lei 695	16/06/2021	Secretária de turismo
Mossoró	Sim	Lei N°1509	07/05/2001 29/12/1995	Secretário SEDINT
Serra do Mel	Sim	Lei N° 738	25/03/2019	Secretária de turismo
Tibau	Sim	Lei N°552	30/08/2021	Secretária de turismo

Fonte: elaborado pelo autor com base nos documentos colhidos nos questionários (2022).

Todos os municípios participantes contam com conselhos municipais de turismo nos seus respectivos aparatos institucionais. Desses, dois (Grossos e Tibau) foram criados ou reformulados há menos de um ano, mais dois outros municípios tiveram seus conselhos criados ou reformulados no período em que comprovação da existência do conselho se tornou obrigatória no ato da pactuação do PRT. Isso pode representar que iniciativas dessa natureza são recentes na política de turismo local, resultando em pouca experiência dos atores participantes. Os municípios com registros de conselhos mais antigos são Areia Branca (1998) e Mossoró (1995), esse último registra uma reformulação em seu colegiado em 2001.

Apesar de não haver recomendação ou obrigatoriedade, a presidência de todos os conselhos é ocupada por secretários ou gerentes municipais, aos quais os respectivos órgãos de turismo estão vinculados. Via de regra, a eleição da mesa diretora se dá por meio de eleição interna, o que facultaria a qualquer membro do conselho a possibilidade de ocupar a presidência. Ao questionar esse fato durante a realização das entrevistas, parte das justificativas são relacionadas ao momento de implantação e adaptação ao funcionamento do conselho, outra parte atribui ao desinteresse dos demais participantes, como mostra os trechos descritos abaixo:

Eu gosto muito da política de participação, porque a gente como gestor precisa ver e ouvir o que está acontecendo. Mas o nosso conselho é novo, só teve uma eleição e eu findei assumindo a presidência pra fazer as coisas começarem a andar, mas eu vejo ele como um forte aliado para o futuro. Nessa reunião inclusive já tiveram ótimas proposições (ENTREVISTADO A). Eu particularmente não gostaria de ser Secretária e presidente do conselho, eu entendo que eu deveria estar prestando contas ao conselho das minhas ações, mas infelizmente não houve interesse e eu findei tendo que assumir o conselho. Mas quero mudar isso no futuro, se funcionar bem esse ano acredito que vai aumentar o interesse das representações da população (ENTREVISTADO D).

O quadro 8 traz elementos constitutivos do funcionamento dos conselhos municipais de turismo, pinçados das legislações referentes aos respectivos colegiados, apresentadas como anexo no momento da aplicação dos questionários, são eles: os intervalos ordinários das reuniões, a definição do papel exercido no processo decisório (consultivo ou deliberativo) e a composição dos membros de cada conselho.

Quadro 8 – Composição e funcionamento dos conselhos

Municípios	Consultivo ou deliberativo	Intervalo de Reuniões	Composição do Conselho	
			Público	Privado
Areia Branca	consultivo	mensal	1 representante da secretaria de turismo; 1 representante do legislativo municipal;	2 representantes de bares e restaurantes; 1 representante do CDL local; 1 representante da igreja; 2 representantes de escolas particulares; 1 representante de instituições financeiras; 1 representante de hotéis e pousadas.
Baraúna	consultivo	trimestral	A Prefeita do município; Secretários de Turismo e Finanças; 1 representante Fundação de Cultura; 1 representante da secretaria de Infraestrutura, Transportes e Serviços Públicos; 1 representante da Câmara Municipal; 1 Representante do ICMBio.	1 representante da Liga Desportiva Baraunense – LDB; 1 do sindicato dos servidores públicos; 1 representante do da Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL;
Grossos	consultivo e deliberativo	trimestral	1 representante da secretaria de cultura; 1 representante da secretaria de educação; 1 representante da secretaria de saúde; 1 representante da secretaria de trabalho e assistência social; 1 representante da secretaria do legislativo municipal.	1 representante da sociedade civil através dos segmentos ligados ao turismo.
Mossoró	A lei apresentada omite o aspecto pesquisado	A lei apresenta o aspecto pesquisado	1 representante SEDINT; 1 representante SMC; 1 representante da SECOM; 1 representante da SEMEJ; 1 representante SETUR-RN; 1 representante da UERN.	1 representante do Convention & Visitors Bureau; 1 representante da ACIM; 1 representante da ABIH RN; 1 representante do CDL; 1 representante do SEBRAE; 1 representante do SENAC.
Serra do Mel	consultivo e deliberativo	bimestral	1 representante da Secretaria de Turismo e Meio Ambiente; 1 representante da Secretaria de Agricultura P. D. Econômico; 1 representante da Câmara de Vereadores.	1 representante ligado a cultura; 1 representante ligado ao comércio; 1 representante ligado aos sindicatos, 1 representante ligado a área da gastronomia.
Tibau	Consultivo e deliberativo	Semestral	1 representante do Poder Executivo Municipal; 1 representante do Poder Legislativo Municipal;	2 representantes da cadeia produtiva do turismo (entidades ou empreendimentos turísticos), devendo estes garantir a maior representação dos diferentes setores do trade do turismo; 01

Cont. Quadro 8				representante de entidades da sociedade civil.
-------------------	--	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor com base nos documentos colhidos nos questionários (2022).

A frequência das reuniões difere bastante, foram encontrados conselhos com intervalos ordinários que variam de um mês a um semestre, o que levanta um questionamento quanto a diferença entre as demandas de participação entre municípios como Areia Branca e Tibau, que têm os intervalos com maior diferença. A realização de reuniões trimestrais foi o intervalo adotado por mais municípios, o que representa a previsão de realização de apenas quatro encontros ao ano, caso não haja a realização de reuniões extraordinários durante o período. As reuniões do conselho oportunizam o acesso a um espaço institucionalizado de participação, a adoção de largos intervalos de tempo entre as reuniões reduz sistematicamente esse espaço.

A composição dos conselhos também é bastante variada, contudo, em parte significativa deles, prevalece uma maior representação do poder público. Na maioria dos casos, foi identificada pouca representação da iniciativa privada, menos ainda se considerarmos apenas os seguimentos relacionados à cadeia produtiva do turismo.

Na maior parte das formações observadas não parece haver preocupação com a paridade, a mais equilibrada foi encontrada no município de Mossoró, que apresenta composição equânime entre entidades ligadas ao poder público e a iniciativa privada, abrigando também a existência de entidades com representação coletiva no segundo grupo. O que parece não acontecer em vários outros municípios, que se limitam a requerer ligação com uma determinada área ou segmento do turismo, sem que haja de fato representação. Alguns municípios inseriram representações um tanto inusitadas como de igrejas, escolas particulares e ligas desportivas. O município de Grossos destina apenas um assento à sociedade civil e parece confundir ou misturar com representação privadas dos segmentos turísticos. A maioria dos municípios (Areia Branca, Baraúna, Serra do Mel e Tibau) reserva um assento para representação do legislativo municipal, e o Município de Baraúna prevê a participação do próprio chefe do executivo, além dos secretários.

Quanto à prerrogativa do conselho no processo decisório (consultivo ou deliberativo), a maior parte dos municípios optaram por instituir seus conselhos como deliberativos (Grossos, Serra do Mel e Tibau), o município de Mossoró não contempla esse aspecto na legislação apresentada e os municípios de Areia Branca e Baraúna constituíram seus conselhos como consultivos. No entanto, é necessário considerar que no município de Grossos, que faz a opção por deliberativo, a formação do conselho é quase que exclusivamente composta pelo executivo municipal, ou seja, o poder de decisão permanece restrito à prefeitura.

As informações colhidas também demonstram que a relação com o público alvo, trade turístico e comunidade, se dá não só através do conselho, mas também de forma direta. No âmbito municipal, principalmente em municípios de pequeno porte, que são maioria no Polo, as relações entre o poder público e a comunidade se

dá muitas vezes de maneira pessoalizada, os cidadãos conseguem encontrar os gestores, cobrar, obter informação ou auxílio de maneira direta. As entrevistas ajudam a compreender melhor essa realidade:

Temos uns que realmente não querem participar, mas quando sai a divulgação de alguma coisa eles reclamam que não foram contemplados, mas o conselho é muito novo espero que eles se acostumem e levem mais as demandas para o conselho. A Cidade pequena todo mundo conhece o prefeito, os secretários, os vereadores, aí já tem meio que um costume de buscar as coisas diretamente com eles. Até as coisas que falam no conselho, vão fazer o pedido diretamente depois, as vezes até diretamente com prefeita (ENTREVISTADO C).

A relação com parte dos empresários que exploram o turismo no município é muito ruim, eu estou in-loco agora realizando uma pesquisa. E eles tem feito muitas críticas, alguns a gente já conhece e sabe que envolve a disputa política local, mas tem outros que são do lado da gestão que fazem críticas e estão cobertos de razão. E isso é uma questão muito complicada porque eles é que são responsáveis por fazer o turismo acontecer. A gente só ajuda, fomenta, articula. Tem sido suma situação muito difícil (ENTREVISTADO F).

Os depoimentos também deixam claro que as divergências políticas e o formato de contato direto funcionam como uma barreira para a parte do público que é ligada a opositores políticos, que ou se distanciam, ou tem suas críticas deslegitimadas. O que reforça a necessidade de um canal institucionalizado de participação como os conselhos, e de que esses funcionem como um instrumento capaz de mitigar as distorções do cenário político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados e informações apresentados apontam para a composição de um quadro precário no que se refere às capacidades técnico-administrativas disponíveis para a implementação da política de turismo nos municípios do Polo Costa Branca, a mesma disposição também pode ser percebida quando tem-se em perspectiva a capacidade político-relacional que tem seu espaço preterido em detrimento de formas menos ortodoxas de interação. Os arranjos institucionais apresentam precarização de elementos capacitadores como as condições físicas, materiais e principalmente de pessoal, que implicam em baixa autonomia, competência técnica e capacidade organizacional. Essas limitações (técnico-administrativas) influenciam de forma direta na composição e funcionamento dos mecanismos de participação e controle social, e na forma com que a burocracia municipal se relaciona com o público alvo de suas ações, comprometendo assim também a capacidade político-relacional.

A composição dos conselhos em boa parte dos casos parece destoar da finalidade preconizada no PRT de participação e territorialização, via de regra, apresentam uma participação diminuta nas representações ligadas à cadeia produtiva e as comunidades impactadas pelo setor. Deve-se levar em conta que, principalmente em municípios pequenos, há dificuldade de se obter representatividade ligada a alguns setores, entretanto, alguns delineamentos apresentados nos colegiados parecem desconsiderar a atividade turística ao escolher seus membros, o que pode ter ligação com os problemas reportados nas entrevistas, e a composição dos conselhos primarem pela ligação a aliados políticos.

A carência no que se refere ao conhecimento técnico, demonstrada na seção anterior, também pode ter ligação com a forma de composição dos conselhos e dificuldades de funcionamento. O próprio Programa de Regionalização de Turismo parece não ser tão bem compreendido por parte dos entrevistados, seja na constituição ou no funcionamento, os conselhos parecem mais voltados a cumprir o critério do que a o exercício da representatividade e da participação.

Foi possível perceber, portanto, que apesar de dispor de arranjos institucionais que possuem elementos administrativos de implementação e legitimadores para a execução da política de turismo, estes revelam baixas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, limitando-se a cumprir minimamente os critérios estabelecidos no Programa de Regionalização do Turismo, fazendo com que os municípios que compõe o Polo não desempenham a contento o papel que deles se espera no processo de descentralização e territorialização da política de turismo, o que pode possuir relação direta com acanhado estágio de desenvolvimento da atividade turística no Polo Costa Branca.

Conforme explicado por Gomide e Pires (2014) os arranjos institucionais definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, como nas políticas públicas de turismo. Eles condicionam a atuação estatal, a constatação da fragilização desses arranjos corrobora e ajuda a explicar o que aponta o PNT-2018/2022, a ineficiência institucional para a política de turismo, que apesar de ser demonstrada na pesquisa em uma região específica, tem a possibilidade de estar ocorrendo em grande parte demais. Portanto, pensar estratégias para o fortalecimento institucional dos municípios se apresenta como algo premente para o atual contexto da política nacional de turismo, considerando principalmente a condição de participação dos municípios.

Por fim, é necessário pontuar que a pesquisa aqui exposta retrata um momento em específico da política de regionalização nos municípios do Polo Costa Branca e este é impactado por fatores excepcionais como o contexto de crise envolto na Pandemia, mas também pode ter sido influenciado por fatores endógenos, como o legado constituído nas políticas de turismo dos municípios que compõe o Polo e do próprio estado, que apresenta um histórico de concentração dos investimentos no entorno da capital em detrimento do interior.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. v. 89, p. 1-28, 2019.
- ALMADA, J. A. B. de. O turismo no Rio Grande do Norte. *Sociedade e Território*, v. 31, n. 2, p. 241-262, 2019.
- BICHIR, R. M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: O caso do Programa Bolsa Família - *Tese de doutorado*, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2011.
- BICHIR, R. M. Estatais para implementação de programas de transferência de renda: recursos de casos do Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto para Discussão - IPEA*, 2015.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – *Roteiros do Brasil*. Brasília, 2004.
- _____. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Diretrizes. Brasília, 2013.
- _____. Ministério do Turismo. Plano nacional do turismo 2018/2022: mais emprego e renda para o Brasil. Brasília, 2018.
- _____. Ministério do Turismo. Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, Cartilha. Brasília, 2015.
- _____. Ministério do Turismo. Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, Perguntas e Respostas. Brasília, 2019.
- _____. Ministério do Turismo. Portaria nº 41, de 24 de novembro de 2021. Consolida e atualiza as normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro, além de estabelecer os critérios, as orientações, os compromissos, os procedimentos e os prazos para a composição deste. Site do Ministério do Turismo. Publicado em: 26 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-2/2021-1/portaria-mtur-no-41-de-24-de-novembro-de-2021>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2022.
- _____. Ministério do Turismo. Mapa do turismo brasileiro-atualização. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=269, acesso em 03, abril de 2022.
- FONTANELLI, F. S. A construção de capacidades municipais no campo cultural: repensando a lógica do sistema nacional de cultura. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). *Capacidades estatais municipais: o universo*

desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, pp. 510 – 571.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, p. 25-30, 2012.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas IN: GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. (eds) *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Ipea, 2014.

GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do brasil. In: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. pp. 15-47.

GRIN; E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, pp. 42 – 85.

LOPES, R. M. R.; ALVES, L. da S. F. O desenvolvimento do turismo no estado do Rio Grande do Norte a partir da ação pública. *Revista de Cultura e Turismo*, v. 9, n. 3, p. 143-172, 2015.

MARQUES, C. B.; SANTOS, C. H. S. A política pública e a economia do turismo local. *Informe Gepec*, v. 18, n. 1, p. 88-100, 2014.

PAPI, L. P.; Aguiar, R. B. D.; Lima, L. L.; Lui, L. Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, pp. 170 – 197.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. IN: MELLO, J. M.; RIBEIRO, V. M. O.; LOTTA, G. S. O.; BONAMINO, A. O.; Carvalho, C. P. de O. (Orgs.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020, pp. 43-67.

TOMPOROSKI, A. A. Turismo como estratégia para desenvolvimento territorial do Contestado: o caso exemplar do território Castilha-La Mancha. *Informe Gepec*, v. 20, n. 2, p. 28-37, 2016.

AUTORES:

Lírio Martins de Miranda Júnior. Mestre em Planejamento Planejamento e Dinâmicas Territoriais, Técnico do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), membro do grupo de pesquisa GET/UERN - Grupo de Estudos Turísticos e do Núcleo de Políticas Públicas – NPP/UERN. Av. Professor Antônio Campos, S/N, Bairro Presidente Costa e Silva, CEP: 59.610.210, Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: liriomartins@uern.br.

Ângelo Magalhães da Silva. Professor Dr. da Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA), do Programa de Mestrado profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFERSA), do Programa de Mestrado acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES/UERN) e coordenador do Grupo de Estudos em Desenvolvimento" (GEDEN) da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Rua Francisco Mota, 572, Bairro Presidente Costa e Silva, Mossoró - RN, 59625-900, Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: angelomagalhaes@ufersa.edu.br.

Recebido em 23/05/2023.
Aceito em 30/07/2023.