



CONCEPÇÃO DO ESTADO E AS NOVAS INSTITUCIONALIDADES POLÍTICAS: COMO ISTO REFLETE NAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA EM TURISMO? – O CASO DO CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO RIO GRANDE DO NORTE

Ana Catarina Alves Coutinho¹

Docente Universidade Federal do Maranhão – Campus São Bernardo/MA – Brasil
coutinho.catarina1@gmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Ana Catarina Alves Coutinho (2016): "Concepção do estado e as novas institucionalidades políticas: como isto reflete nas instâncias de governança em turismo? – O caso do conselho estadual de turismo do Rio Grande do Norte", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 20 (junio 2016). En línea:
<http://www.eumed.net/rev/turydes/20/politica-publica.html>

RESUMO: O presente artigo discute a concepção do Estado ao longo dos anos buscando desenhar como as novas institucionalidades foram constituídas e seu reflexo no cenário contemporâneo tendo como objeto de estudo o Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (Conetur). Esta análise é pertinente à pesquisa de dissertação de mestrado desenvolvida pelo Programa de Pós Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Em sua primeira parte discute o papel do Estado na formulação de políticas públicas. É ele quem formula, implementa e deve avaliar as ações executadas. O Estado, assim, torna-se tema central nos debates políticos, principalmente, o público. No segundo momento faz uma reflexão sobre as estratégias do Estado perante esta nova conjuntura e os reais efeitos na política. Coloca-se em xeque o modelo de descentralização adotado e os desafios na formação dos conselhos gestores. Na terceira parte, discute-se o reflexo dessas novas institucionalidades, através da leitura do Conetur. Considera-se o formato do Conetur, discutindo seu desenho institucional e dinâmica de funcionamento.

Palavras-chave: Turismo. Política Pública. Estado. Conselho Estadual de Turismo.

ABSTRACT: This article discusses the concept of the state over the years seeking to draw how the new institutionalities were established and its reflection in the contemporary scenery having as object of study the Tourism State Council of Rio Grande do Norte (Conetur). This analysis is pertinent to master degree dissertation research developed by the Graduate Program in Tourism of the Federal University of Rio Grande do Norte. The first part discusses the role of the state in public policy formulation. It is who formulates, implements and should evaluate the executed actions. The State thus becomes the central theme in political debates, especially the public. The second part is a reflection on the states strategies at this new situation and the real effects in politics. Puts in question the adopted decentralization model and challenges in the formation of management councils. The third part discusses the impact of these new institutionalities, by reading the Conetur. It is considered the Conetur format, discussing its institutional design and operational dynamics.

Key words: Tourism. Public Policy. State. Tourism State Council.

1. INTRODUÇÃO

Na dinâmica socioespacial contemporânea, observa-se uma mudança na estrutura institucional do Estado nas últimas décadas, culminando em diversas políticas para as distintas áreas que promovem um novo formato de gestão, através da institucionalização de conselhos gestores. O

¹ Bacharel em Turismo (2011 – UFRN). Mestre em Turismo (2015 – UFRN). Professora do curso de Turismo na Universidade Federal do Maranhão, Campus São Bernardo/MA.

Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (Conetur), por exemplo, surge ainda em 1989, de acordo com o Decreto Estadual nº 10.386 e é reestruturado no ano de 2003, pelo Decreto nº 17.276, de 15 de dezembro de 2003, como resposta a este novo desenho. Conforme o Cap. I Art. 1º de seu Regimento Interno, o Conetur é um órgão público colegiado de assessoramento, com caráter consultivo, vinculado, diretamente à Secretaria de Estado do Turismo (Setur). Tem-se como objetivo planejar e coordenar ações de turismo, em âmbito regional e local; articular, negociar e estabelecer parcerias; monitorar e avaliar as ações do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) em âmbito local; e produzir e disseminar dados e informações.

Desse modo, tem-se um desenho com diversas representações que possibilite que os agentes públicos, privados e do terceiro setor participem da elaboração, implementação e monitoramento da Política Nacional de Turismo por meio dos programas e ações do setor.

Assim, os conselhos gestores tem se tornado a tônica na literatura acadêmica por se tratarem de espaços inovadores de formulação e implementação de políticas públicas. Discutir as políticas locais torna-se primordial, buscando entender e fundamentar o turismo em uma perspectiva local e ao mesmo tempo no contexto da globalização, ligados ao processo de cooperação, participação, competitividade e inovação.

No entanto, só entende as políticas públicas se for compreendida a formação do Estado, a sua conjuntura. O Estado, então, torna-se tema central nos debates políticos. Busca-se constantemente a autonomia do Estado. De acordo com Przeworky (1995) o Estado se tornará autônomo quando suas metas e políticas forem independentes dos reflexos de grupos sociais, das classes ou da sociedade, isto é, de interesses externos. Ele deve agir para atender as necessidades políticas, sociais, culturais e ambientais sem pressão e interesses internos.

Com base nisso, este trabalho tem como objetivo discutir a concepção do Estado ao longo dos anos buscando desenhar como as novas institucionalidades foram constituídas e seu reflexo no cenário contemporâneo tendo como objeto de estudo o Conetur. Este estudo se caracteriza como descritivo-exploratório quanto aos seus objetivos, e no que se refere ao tratamento do objeto nomeia-se qualitativo. Para tanto o estudo subdivide-se em 5 partes, contando com esta introdução, para discutir o seu objetivo proposto.

A segunda parte traz uma discussão sobre o papel do Estado na formulação de políticas públicas. É ele quem formula, implementa e deve avaliar as ações executadas. O Estado, assim, torna-se tema central nos debates políticos, principalmente, o público. No terceiro momento faz uma reflexão sobre as estratégias do Estado perante esta nova conjuntura e os reais efeitos na política. Coloca-se em xeque o modelo de descentralização adotado e os desafios na formação dos conselhos gestores. Na quarta parte, discute-se o reflexo dessas novas institucionalidades, através da leitura do Conetur. Considera-se o formato do Conetur, discutindo seu desenho institucional e dinâmica de funcionamento. Por fim, realiza-se breves considerações finais que possibilitam novos *insights* para futuras pesquisas.

2. O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo dos séculos, mudanças sociais fizeram com que o Estado assumisse diversas posturas no intuito de responder a um ambiente que tem diversos interesses e poderes de pressões diferenciados. Entender a formação, decisões e ações desse Estado ao longo do tempo, é uma tarefa primordial para conceber como o Estado formulava as políticas públicas, as formas criadas para se legitimar perante a sociedade, isto é, as diversas relações entre Estado e sociedade existentes, e principalmente, qual a repercussão dessas estruturas passadas no cenário atual do Estado.

Cada processo do Estado determina o que será descartado, o que será preservado, e o que será incorporado ao novo. Trata-se de um constante embate que depende das forças em luta, do grau de amadurecimento político-administrativo, dos projetos elaborados, da capacidade técnica, etc.

Assim, o Estado moderno, o Estado absolutista, o Estado socialista, o Estado capitalista e o Estado liberal foram exemplos de regimes adotados para garantir um maior controle e legitimidade, tanto pelos meios de produção, quanto pelo meio social.

Ele é estruturado no intuito de regulamentar a vida dos cidadãos, intermediando as relações políticas e jurídicas, estipulando diretrizes, dirimindo conflitos e gerenciando os diversos interesses e necessidades. Por isso, o mesmo intervém na sociedade através de estratégias de planejamento, assumindo diferentes dimensões em diferentes períodos políticos. Andrade (1997) cita as três dimensões do Estado.

A dimensão normativa responde a função de legitimar o sistema de poder, seja por meio da coerção ou da participação, criando uma estrutura que atua por meio de órgãos administrativos. A dimensão neutralizadora de conflitos busca minimizar os efeitos perversos do desenvolvimento,

notoriamente reconhecida no período de Estado de Bem Estar social brasileiro. E por último, a dimensão da mudança que busca responder a função de produção e manutenção das condições necessárias à acumulação, verificada de forma mais clara no período do “milagre econômico brasileiro” (Andrade, 1997). Cada dimensão é destacada e evidenciada em distintos momentos do Estado, discutidas no decorrer do tópico.

O processo histórico do Estado como é concebido atualmente surge no século XVI quando se consolida o poder real sobre outros poderes. Sua estrutura emerge no formato absolutista, onde o rei é o soberano absoluto. Com a revolução francesa, no século XVIII, surge o Estado-nação que se consolida no século XIX e onde o povo passa a ter o poder soberano, pelo menos no sentido ideológico.

No século XX, no Brasil, durante o período da crise de 1929, o Estado passa a ser dotado de características de um sistema oligárquico, personalista e clientelista sofrendo pressões da sociedade, que reivindicavam a necessidade da criação de uma nova ordem burguesa. Na tentativa de solucionar tais tensões, e não os problemas propriamente ditos, os movimentos de 1930 são circunscritos por um ‘Estado de Compromisso’, isto é, um comprometimento gerado com todos os setores (grupos rurais, grupos militares, sindicalistas, operários, etc.) na tentativa de agradar a todos, inclusive aqueles de bases opositoras (Nunes, 1997).

Assim, o novo regime, é baseado no modelo do *welfare state*² que tem suas bases nos países norte americanos, como uma reação ao patrimonialismo. Altamente focado para as questões meramente administrativas, o novo regime, assentava seu funcionamento por meio de ações centralizadoras na busca da universalização de procedimentos, sem destituir as bases locais e os efeitos personalísticos, até como meio de se legitimar e conter as pressões locais; através do corporativismo estatizando os instrumentos e criando órgãos que facilitassem as ações clientelísticas; e do insulamento burocrático, preenchendo os cargos-chave por funcionários profissionais, especializados, treinados e equipados com tecnologias gerenciais e métodos dotados de recursos orçamentários. Nunes (1997), afirma que este movimento, está longe de ser considerado uma revolução, uma vez que:

A institucionalização do corporativismo, do insulamento burocrático e o início do universalismo de procedimentos emergiram como resultado e, ao mesmo tempo, realimentaram o processo de construção do Estado, a centralização, a incorporação regulada do trabalho e a intervenção na economia (Nunes, 1997:57).

Este movimento não provocou nenhuma revolução ou se quer mudanças na base do estado, prevalecendo às ações clientelísticas, características do poder do Estado. Ele age apenas para aliviar as pressões societárias, de forma a dispersar a sociedade civil de atuar como protagonista política. Permanece assim o golpismo, clientelismo, autoritarismo e os tecnocratas, marcada por estratégias que fazem alusão a uma dádiva, e não a um direito. Tem-se aqui, a evidência da dimensão neutralizadora de conflitos do Estado.

Este período foi o que chegou mais próximo ao idealtipo da burocracia defendida por Weber, que busca delimitar formas centradas no emprego e aprimoramento como fatores do fortalecimento institucional de organização e poderes. Weber (2000) afirma que a burocracia permite uma organização eficiente e eficaz, garantindo rapidez, racionalidade e padronização, estruturada com o princípio da hierarquia, impossibilitando as relações informais.

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

Assim, a burocracia, de acordo com a definição de Weber, torna-se um instrumento necessário para gerir um Estado que é democrático e ao mesmo tempo capitalista, na tentativa de afastar os personalismos políticos e aproximando as questões do bem comum.

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

Nas últimas décadas, no Brasil e no mundo, o termo burocracia adquiriu conotações negativas, sendo designada como normas e regulamentos que torna a estrutura administrativa

² Também conhecido como Estado de bem estar social.

ineficiente. A divisão e distribuição das funções, a seleção de pessoal e os regulamentos provocam lentidão dos processos que são pouco ou nada orientados para o atendimento das demandas dos cidadãos.

De acordo com Nogueira (1998) a burocracia é marcada por uma direção forte, rigorosamente delimitada e hierarquizada, no sentido de obter uma minoria dirigente e uma maioria dirigida, aumentando o número de chefes profissionais e diminuindo a descontinuidade administrativa.

No entanto, nas relações políticas contemporâneas é muito comum observar troca de favores, em virtude de lideranças e força política. Este jogo de interesses é evidenciado nas constantes trocas de partido, tendo como consequência a descontinuidade das ações.

A burocracia, dessa maneira, é concebida como um obstáculo à participação popular, beneficiando pequenos grupos da sociedade que detêm poder econômico. A vista disso, grupos sociais reivindicam maior transparência nas decisões. Autores como Evans (1993) e Martins (1997) evidenciam que não é o excesso de burocratização que afasta a participação, mas exatamente a sua ausência. Existem muitas organizações regulamentadoras ou administrativas, mas a maioria não dispõe de um código de conduta ético, de regras claras de contratação ou até mesmo as metas a serem alcançadas. Deve-se considerar que a burocracia, conforme prever Weber é fomentado por processos meritocráticos e impessoais, e o que se configura na contemporaneidade é totalmente o contrário, isto é, uma conjuntura disfarçada de burocratização como forma de alimentar as questões históricas (o clientelismo, o patrimonialismo, os efeitos personalísticos, as oligarquias, etc.) afastando o idealtipo de Weber, através da constituição de uma nova forma de burocratização.

Com isso, o Estado de bem estar social toma dois rumos no mundo. Na Europa e nos EUA o ocorre com a distribuição de renda e legitimidade do próprio sistema, diferentemente dos países da América latina, que a distribuição de renda não foi aplicada como investimento produtivo, mas no formato assistencialista, aumentando as desigualdades e elevando os índices de pobreza, tais ações foram estratégias do Estado para permitir a continuidade do personalismo administrativo, como forma de se legitimar e permanecer no poder (Offe, 1989).

Observa, assim, que a participação social, até os anos 1970, era uma considerada como uma ameaça à ingovernabilidade, porque o bom desempenho do governo estava associada a ideia de equilíbrio entre as demandas do governo e sua capacidade de administra-lo e atende-lo.

Nogueira (1998) afirma que no período do 'milagre econômico' (1968 – 1973) houve uma modernização econômica através do avanço econômico (na agricultura, na indústria, etc.), mas sem democracia, sem uma sociedade civil participando, as questões de bem-estar social sempre vinham em segundo plano, embora sempre revestidas desse ideal. Assim, tem-se de um lado a minimização dos direitos civis, por parte do governo, e de outro lado o não reconhecimento do poder societário, por parte da própria sociedade, uma vez que os movimentos sociais até a década de 1960 foi organizado a revelia do Estado.

Notoriamente conhecida como anti-estado de bem-estar social, devido a ameaça e coerção estatal organizada, surgem os primeiros indícios de ativismos sociais no Brasil, agora de 'frente' para o Estado, utilizando de estratégias políticas inovadoras, por meio de formação de alianças políticas, visando influenciar as autoridades governamentais. Com a expansão de número de atores insatisfeitos e engajados nos movimentos sociais, criam-se novas estratégias para sua visibilidade.

Assim, os ativistas engajam-se nas campanhas eleitorais na perspectiva de monitorar as autoridades públicas e de criar novas políticas públicas que viessem, de fato, promover benesses para a sociedade. Com o surgimento das lideranças comunitárias, houve uma pressão de que as políticas propostas deveriam transitar neste âmbito e suas discussões serem incorporadas de forma efetiva no processo de produção de políticas públicas.

Assim, a sua crise engloba alguns pontos e dimensões que se inter-relacionam: a) dimensão fiscal, devido aos gastos excessivos, a falta de interesse do funcionário público, da adoção de políticas associadas aos interesses privados; b) dimensão administrativa, pela imagem altamente negativa da burocratização pública, contraditória aos ideais weberiano; e a c) dimensão social, através da sobrecarga de demandas provenientes da sociedade e crise de legitimidade (Martins, 1997).

Desenha-se, assim, um novo modelo de Estado – o neoliberal – introduzido por Margareth Thatcher, no Reino Unido, e por Ronaldo Reagan, nos Estados Unidos, baseado em políticas descentralizadoras, permitindo maior autonomia dos órgãos gestores locais, contrapondo-se a uma tradição político-administrativa centralizadora.

O Estado neoliberal se organizou de modo a ser o mais restrito possível, atuando na conjuntura de um Estado-mínimo. Extremamente baseado na lógica do mercado, o Estado diminui

suas obrigações por meio da privatização, como forma de reduzir seus custos; os processos decisórios passam por uma análise do custo/benefício; os cargos chefes são preenchidos por indicações. O seu papel era possibilitar o livre funcionamento da economia.

Com isso, houve uma enorme discussão sobre as formas de propriedade e de controle social, entrando em cena o setor público não estatal, que se destaca no Brasil nas últimas décadas, como forma de estabelecer parcerias para executar as políticas públicas, uma vez que o Estado passa a atuar de forma mínima.

Assim, o público não estatal, também denominado de terceiro setor é uma alternativa de reorganização não só do Estado, que compartilha a execução do serviço público, mas também de uma sociedade que emerge para enfrentar questões, que antes eram exclusivas do Estado. Logo, o seu papel está na redefinição das políticas públicas governamentais, procurando transformá-las em políticas entre as parcerias do mercado, Estado e sociedade civil, incorporando a organização civil em suas fases de elaboração, execução, monitoramento, fiscalização e avaliação (Nóbrega, 2012). Sua função não é de substituir o Estado, mas garantir que este cumpra o seu dever, apoiando na execução de garantia de saúde, educação e demais serviços sociais de qualidade.

O setor público não estatal criou uma nova relação entre Estado e sociedade. No entanto, cabe afirmar que os aspectos de regulação ainda permanecem sobre a responsabilidade do Estado resultando em uma crise nos anos 1980, através de uma pressão da sociedade por mais participação.

A promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 veio acompanhado do formato de Estado descentralizador, constituindo um novo formato da relação entre Estado e sociedade. A legislação constituiu um marco nas formulações de políticas públicas, possibilitando refletir sobre os avanços e limites de uma nova modalidade de expressão da democracia, porque ampliou as atribuições dos municípios passando a desenhar um novo pacto federativo entre os Estados e os distritos, introduzindo a participação como um elemento obrigatório da política, por meio da institucionalização dos conselhos. Para que os municípios se habilitassem a receber recursos financeiros advindos da esfera federal, passa a ser exigida a criação de conselhos, de acordo com as determinações legais e regulamentações administrativas, como forma de legitimar a ideologia da participação social (Brasil, 1988).

O novo sistema tributário e fiscal brasileiro instituiu um sistema legal de repartição de receitas que diminuiu a capacidade de gasto do governo federal. Por outro lado, os municípios assumiram responsabilidade de gestão e de aumento da arrecadação. Evidentemente que tais mudanças geraram situações de diferenças nos municípios, uma vez que não foi considerada a heterogeneidade do país.

Os ideais do neoliberalismo representa apenas a aplicação de antigos postulados liberais derivados das ideias de Locke sobre a defesa da propriedade privada, e de Smith sobre a 'mão invisível do mercado', que agem de modo a otimizar a alocação dos recursos, por meio da ação do Estado. Por este motivo a política pública torna-se contraditória. De uma 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.

Neste novo formato de Estado, os ativistas conseguiram expandir as alianças políticas, por uma insatisfação generalizada na busca de apoio político para que suas reivindicações fossem postas em pauta, e por estar em comunhão com a busca dos políticos de fortalecimento de suas bases locais, unindo-se uma nova força que emerge no cenário nacional.

A expansão de alianças políticas e engajamento de ativistas sociais reivindicando seus direitos culminaram em duas grandes ações: o movimento pelas "Diretas Já", em 1984; e posteriormente o *impeachment* do presidente Collor, em 1992.

No entanto, devido à atuação mínima do Estado, diversos problemas foram ocasionando, tais como: limite de hora diária de trabalho excessiva, pouco repouso semanal e férias, homens, mulheres e crianças sem condições mínimas de viver, desintegração familiar, população desnutrida, entre outros, elevando a uma crise. Uma das críticas a este modelo de Estado é que ele se coloca contra o próprio Estado, privilegiando e atuando em função do mercado.

O problema não está na diminuição do seu papel, mas de uma reestruturação que não foi vivenciada. A cultura clientelística e patrimonialista permaneceu, impedido a construção da coerência corporativa weberiana. Em vista disso, alguns autores (Souza, 2007; Filgueiras & Anadrade, 2010) afirmam que a descentralização está longe de ser uma questão eminentemente administrativa, mas também uma questão de ordem política, tanto externa, como interna.

Baseado nas discussões acadêmicas e política no campo da administração pública emergem nos anos 1990, dois projetos de Estado: o projeto neoliberal e o democrático popular. A

nível nacional tem-se o modelo gerencial, baseado em critérios de eficiência empresarial, traduzindo em um Estado competitivo, perante o cenário internacional, com o foco nos nichos de mercado (Martins, 1997). As cidades passam a ser consideradas como empresas, e o cidadão como cliente/consumidor, com direito a escolhas, pesquisas de preferência, formulário de sugestões, etc. O contexto gerencial passa a gerar dúvidas entre os limites da participação, autonomia e responsabilidade, promulgados pelo modelo de Estado democrático popular, e os limites da competição, da suspeita e do consumidor, defendido pelo modelo gerencial.

Este modelo desponta na atividade turística centrando suas ações em estratégias de marketing e divulgação do turismo, com a organização de pacotes fechados, com preços atrativos a um grande número de consumidores, o que se convencionou chamar turismo de massa. Estas medidas também propiciou a abertura do capital estrangeiro, bem como estabelecendo parcerias público-privadas.

Diniz (1997) aborda que a reforma do Estado além de se processar em um contexto de globalização, visando a pressão para a abertura dos mercados, se processa também em um momento de redemocratização, o que implica em duas preocupações. A primeira é dotar uma dinâmica política nacional de instrumentos e mecanismos políticos que possibilite o funcionamento das instituições democráticas. E segundo, assumir uma gestão articulado com um discurso para o espaço externo, pautado em um ideal de eficiência econômica que prioriza a macroeconomia.

Assim, a missão da reforma do estado é dotá-lo de mais eficiência e eficácia. Por isso, busca-se trabalhar de forma descentralizada, implicando em divisão de responsabilidade, através da instrumentalização dos municípios, visando isentar das responsabilidades e atuando conforme as necessidades do contexto da nova ordem mundial (constituição de 1988 e suas exigências), ao mesmo tempo em que busca manter mecanismos de controle para garantir equilíbrio macroeconômico.

Realizando um resgate histórico, fica evidenciado que as mudanças no Estado ao longo do tempo se dão em um campo marcado por contradições: novo/velho, tradicional/moderno, estagnação/progresso, burocrático/patrimonialista, passado/futuro (Nogueira, 1998), no intuito de responder as diferentes pressões existentes, sem destituir os seus ideias baseado na oligarquia, no clientelismo, nas ações patrimonialistas, e no autoritarismo. O quadro 01 ilustra as diferentes pressões que o Estado sofreu/sofre e as respostas dadas ao longo dos anos.

Quadro 01. Comportamento do Estado ao longo dos anos.

PRESSÕES	RESPOSTA DO GOVERNO
Transacional	Abertura econômica
Subnacional	Descentralização
Mercado	Privatização
Sociedade civil	Participação

Fonte: Dados do estudo.

Assim, compreendendo que a tarefa de gerenciamento da atividade turística é um desafio complexo e multidimensional, o Estado vem incorporando órgãos ou organizações, por meio de instâncias, devido às pressões e exigências deste novo cenário como meio de dominação política através de transferência de responsabilidades, passando de um Estado centralizador para um Estado distribuidor. Com isso, o planejamento e políticas voltam para a localidade como unidade base de gestão.

É importante salientar, também, que embora a ação do Estado seja permeada por um aparato burocrático, contraditório as ideologias de Weber, a sua relação com a sociedade ocorre por seres reais, na sua complexidade. Estabelecendo uma estrutura administrativa criada para gerir recursos sociais que não cumpre suas funções.

Destarte, cabe questionar qual é o tipo de Estado que se deseja para o século XXI? Será que as ações descentralizadoras, que surgem em contraposição ao modelo centralizador e autoritário, promoveram reais melhorias? Ou estamos retomando o modelo desenvolvimentista com uma roupagem social? Está evidenciado que estamos em um Estado de transformação que discute o papel de cada ator neste processo. Coloca-se em xeque o modelo de descentralização adotado e os desafios a serem superados nessa nova conjuntura.

3. O ESTADO EM TRANSFORMAÇÃO: A QUESTÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E DOS CONSELHOS GESTORES

Inserir-se uma nova ordem internacional, pressionando o Estado a agir de forma a abrir os seus mercados. Mas até que ponto pode-se afirmar que houve, de fato, descentralização?

Existe um grande consenso na literatura que formas descentralizadas são diretamente associadas as formas mais democráticas, viabilizando os ideais progressistas. Bem como, associou-se que a centralização administrativa provocaria formas não-democráticas. No entanto, existem diversos casos no mundo que ilustram os ideais do bom governo, mesmo em Estados com governo centralizado, como é o caso da França. E existem Estados com governos descentralizados, como é o caso do Brasil, que não atingiu o grau de satisfação de um bom governo (Arretche, 1996).

O Brasil ainda paga um alto preço de seu percurso histórico, o arranjo federativo brasileiro sempre buscou formas de responder as distintas pressões mantendo as relações clientelísticas. Esta é uma forma fundamental que o Estado busca como meio de legitimar suas ações e de se manter no poder.

Assim sendo, as transformações decorridas por meio das medidas descentralizadoras é um resultado de um lado da pressão societária reivindicando seus direitos e de outro lado, política, buscando apoio para suas bases. O resultado disto é uma disputa de elites políticas no âmbito local. Logo, cada localidade passa a ter uma elite governante (Arretche, 1996; Souza, 2007; Filgueiras & Andrade, 2010). O que está em questão não é um novo arranjo institucional, mas um conflito em torno da descentralização fiscal, que vem determinar os poderes locais. Dessa forma, neste novo arranjo não há como pensar na descentralização plena, mas uma descentralização com diversos níveis de governos centralizados. Não pretende afirmar nesta discussão que a ideia descentralizadora não contribui com os ideais progressistas, mas assegurar que este não é um fator determinante.

A descentralização passa a ter dois eixos: o da municipalização transferindo funções, poder decisório e recurso do plano federal para os estados e municípios; e o da participação. No entanto, o poder municipal brasileiro apresenta como nível meramente formal de poder (no plano ideológico), contando com uma fraca organização institucional, tanto política quanto econômica, evidenciado as disfunções do sistema federativo brasileiro (Arretche, 1996).

Organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de desenvolvimento (BID) também passam a colocar a descentralização das políticas e maior participação comunitária como requisitos para aprovação de recursos, condicionando, mais uma vez, suas ações que promulgam ser descentralizadas a continuar obedecendo a uma lógica centralizada. Em seu trabalho, Arretche (1996) aborda três pontos sobre o mito de a descentralização ser indutora de maior democratização e eficiência nas políticas públicas:

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

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

O novo sistema tributário e fiscal passou a designar recursos para os municípios e responsabilizando-os de assumirem a gestão de suas localidades. Mas em um país com larga extensão territorial como o Brasil que não apresenta nenhuma distinção entre os diferentes municípios brasileiros, acabou por desenhar diferentes graus de descentralização e cooperação, uma vez que municípios de pequeno porte passaram a ter maiores responsabilidades, sem que estivesse acompanhada de uma capacidade financeira.

E por isso, um dos aspectos que deve ser levado em consideração no processo descentralizador é a organização municipal para a gestão e execução dessas políticas. Deficiências no aparato institucional por meio de um quadro de técnicos, tanto em termos quantitativos quanto em qualitativos, bem como o escasso investimento para ampliar e fortalecer suas capacidades foram um dos problemas enfrentados.

Filgueiras & Andrade (2010) acrescenta que no processo de descentralização é estritamente necessário que se tenha uma engenharia político-organizacional, baseada em um relacionamento intergovernamental e o fortalecimento das capacidades institucionais de cada governo municipal.

Nesta nova relação, não mais se questiona o direito de participar, porque isto é uma realidade, fruto das pressões dos ativistas sociais que passam a ocupar um papel intermediário nas relações sociais e políticas. Mas questiona se o ajuste estrutural implantado era suficiente em si mesmo para assegurar o crescimento e levou novamente a repensar o papel do Estado. Verifica-se a necessidade de entender as práticas democráticas, o novo arranjo, as relações inerentes, o civismo e a política pública que terá como reflexo o entendimento do processo histórico de constituição do Estado brasileiro, uma vez que após o sufrágio universal não há como medir a democracia pelo número de votos, e sim de espaços de participação. São esses espaços que define a democratização do país, onde a população passa a ter direito de voz e voto.

Com as transformações do Estado tem-se uma dúvida se é um estado de bem estar social (porque tem políticas fortemente sociais, mas neste caso não é pleno porque há pobreza e miséria) ou um Estado liberal (devido as políticas e preocupação macroeconômica). Neste sentido, pode-se afirmar que tem-se como base o Estado democrático e por isso, precisa atender a todos os envolvidos.

Desse modo, a descentralização (tal como deve ser concebida) requer novos padrões de governança local capaz de fomentar e coordenar a cooperação regional, como forma de contribuir, de fato, com as mudanças que o novo arranjo federativo tenta desenhar. Nessa conjuntura, a capacidade de governança dependerá de um lado da criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas, e por outro da capacidade de burocracias governamentais. Coloca-se em xeque o procedimento adotado e o modo da participação civil no interior dessas novas institucionalidades.

4. O CASO DO CONSELHO ESTADUAL DE TURISMO DO RIO GRANDE DO NORTE

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

Em face do exposto, torna-se estritamente necessária a articulação entre os diversos setores (e não apenas o econômico e político), evitando que as relações de poderes, produzidas, nesse território, influenciem de forma negativa nas deliberações políticas. Entretanto, é nesse jogo político que se sobressaem os grupos de poderes locais. São as ideologias de um processo, que, apesar de democrático, pelo menos no sentido do direito de voto, demonstra comportamento individualista, conduta do poder pessoal e de supervalorização de um setor em detrimento de outros.

Corroborando os estudos de Silva (2005), os discursos da “renovação” e do “progresso” da política brasileira e, no caso específico da política do centro-sul do Paraná, não são acompanhados de sua prática, já que mantêm os mesmos laços e relações de poder de um processo histórico conservador.

Tendo como objeto de estudo o Conetur, que é um órgão de assessoramento, criado para planejar a atividade turística no Rio Grande do Norte (RN), foram definidos dois tipos de documentos para análise do mesmo. O primeiro visa analisar o seu desenho institucional, por meio da identificação de sua estrutura organizativa, sua composição e os processos de funcionamento. Para isso, procede a uma análise baseada no Regimento Interno de criação do Conetur do ano de 2009. A mescla dessas informações permite avaliar o quanto essa instituição está apta a cumprir as promessas que rege seu documento de criação e portanto como o processo de descentralização e constituição dessas novas institucionalidades são operacionalizadas na prática.

Já na leitura baseada dos demais documentos, ou seja, nas atas das reuniões ordinárias e extraordinária disponibilizadas, referentes ao período de 2007 a 2014, compreende-se a dinâmica de funcionamento.

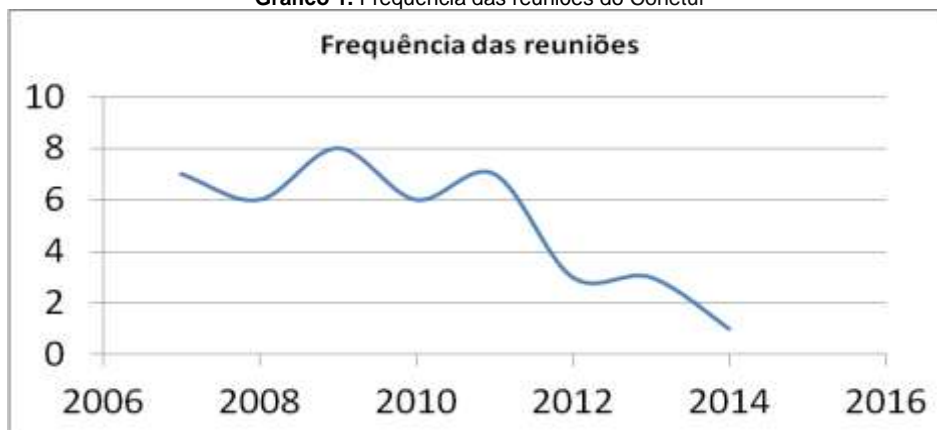
O Regimento Interno de criação de conselhos define, normativamente, a estrutura e funcionamento; ao analisá-lo, ficam evidentes as condições que facilitarão ou não o estabelecimento de ações mais inclusivas e democráticas nessas instituições. Esse documento deve ser aprovado em plenário e submetido à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

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

O Conetur atua nos seguintes procedimentos: devem ser realizadas reuniões ordinárias, bimestralmente; enquanto as reuniões extraordinárias quando convocadas pelo presidente, obtendo, no mínimo, 20% de quórum. O local de realização se dá via rodízio de espaços disponibilizados junto a instituições que compõem o conselho, visando ao aumento do comprometimento e redução dos custos. No entanto, observando o registro das atas disponibilizadas, durante os últimos sete anos, há uma oscilação no que tange à frequência das reuniões, que pode ser observada no gráfico 01; elas têm ocorrido, majoritariamente, na capital e em um mesmo local, com exceção da reunião do dia 06.10.2011 que aconteceu no terminal turístico de Parelhas/RN, o que significa um ato memorável dentro da história do Conetur.

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

Gráfico 1. Frequência das reuniões do Conetur



Fonte: Coutinho, 2015.

A análise do gráfico revela que, nas reuniões dos cinco primeiros anos estudado, isto é, de 2007 a 2011, há uma maior frequência, variando de seis reuniões no ano (o mínimo, de acordo com o Regimento) até oito reuniões, contabilizando, inclusive, que foram registradas em atas do processo eletivo dos novos membros. No entanto, nos últimos três anos, houve uma queda drástica de frequência nas reuniões, chegando a operacionalizar, apenas, duas ao ano, como ocorreu em 2014, sendo que, somente, uma está registrada em ata, e a segunda trata-se do processo eletivo, que não consta nenhum registro. Para tanto, para efeitos de análise, consideram-se, apenas, as reuniões que são registradas. Deflagra-se, assim, o papel obscuro do Estado que utiliza do discurso de igualdade para executar o poder autoritário e vertical. O que está em jogo é a figura personalista do gestor no direcionamento das reuniões, e mais do que isso, quando, elas devem ocorrer, infringindo seu documento normalizador.

A sua estrutura está formada por um plenário, local onde os membros titulares ou suplentes se encontram face a face e fazem suas colocações; uma mesa diretora, formada por um presidente, vice-presidente e secretária executiva; e as comissões técnicas que têm a função de

auxiliar o plenário em relação a temas mais específicos, permitindo que os membros do conselho se tornem mais aptos a discutir e decidir sobre determinados assuntos.

As comissões técnicas foram, de fato, criadas no ano de 2007, embora conste no seu antigo regimento (de 2006), a sua existência, ainda que de forma facultativa como no atual regimento. Tem-se a estrutura verificada no quadro 02.

Quadro 02. Comissões técnicas do Conetur

Comissão	Instituições integrantes
Comissão de capacitação ³	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Federação do Comércio do Estado do RN (FECOMERCIO), Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria (FORNATUR), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), ALNORTE e Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares do RN (SECHS).
Comissão de regionalização	Fundação José Augusto, Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (FERMURN), Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do RN (ABIH), Sindicato dos Guias de Turismo (SINGTUR), Associação dos Empresários do litoral de Parnamirim (AELP) e FORNATUR.
Comissão de eventos	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SHRBS), Natal Convention&Visitors Bureau, Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC), Cooperativa de Desenvolvimento da Atividade Hoteleira e Turística (COHOTUR), 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, COHOTUR, Sindicato do Bugueiros Profissionais (SINDBUGGY), Banco do Brasil e ALNORTE.

Fonte: Rio Grande do Norte, 2007.

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

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

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

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

Inexiste um sistema de cooperação que por meio do estabelecimento de normas, devem ser respeitadas e recíprocas (Putnam, 2004); desse modo, o poder de articulação desses atores

³ É interessante destacar que, dentro dessa composição das comissões técnicas do Conetur as Instituições de Ensino Superior (IES) não são contempladas dentro da comissão de capacitação, refletindo, por sua vez, a supervalorização do setor hegemônico.

dentro da rede é baixo, já que, isolados, não possibilitam o encaminhamento das decisões, sem que estejam ancoradas em uma gestão vertical e hegemônica.

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

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

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

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

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

O Regimento Interno é explícito ao afirmar que estabelece formas diferenciadas para eleger membros de cada segmento. No caso do setor público, ocorrem por agentes públicos titulares de cargos da direção administrativa, isto é, a representação desse setor é garantida por meio da ocupação de cargos públicos, sem critérios de elegibilidade meritocráticos. No setor privado, pela relação da entidade com o setor turístico, configurando o poder hegemônico já que este é diretamente indicado pelo setor público. E o terceiro setor por meio de seleção que, além de comprovar envolvimento com a atividade, deve passar por votação dos demais setores envolvidos; é baseado em dois critérios de escolha: envolvimento com o setor e aprovação do poder hegemônico. Com isso, a autonomia de representantes de entidades não governamentais fica comprometida, enquanto o processo representativo torna-se pouco legítimo.

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

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

Não obstante, com base no exposto, observa-se uma série de irregularidades no desenho do conselho tendo, como base, o seu próprio Regimento Interno, que estabelece normas, conforme pode ser visualizado no quadro 03.

Quadro 03. Correlações entre as determinações do Regimento Interno do Conetur e sua operacionalização

Quesitos	Determinações do regimento interno do Conetur do ano de 2009	Operacionalização do Conetur
Frequência da reunião	Bimestralmente	Ocorre de acordo com o perfil da gestão atual.
Local da reunião	Via rodízio de espaços	Normalmente no mesmo local
Formação da mesa diretora	Se o presidente for do setor público o vice-presidente deve ser do setor privado, vice-versa.	Sempre do órgão Estadual de Turismo

Tempo de validade da direção do conselho	Dois anos não podendo reeleger	Dependência do Órgão Estadual de Turismo, quando este muda, conseqüentemente há uma troca de gestão do conselho.
Comissões técnicas	É facultada a existência, mas que é um excelente instrumento para a realização de estudos, pesquisas, programas e projetos relacionados ao turismo.	Foi extinta
Formação do conselho	Equilíbrio	Existem 35 membros, sendo 15 do setor privado, 15 do setor público e apenas 5 para o terceiro setor.

Fonte: Coutinho (2015).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cabe considerar que o turismo, enquanto atividade econômica, é custeada pelo setor privado (essa é a essência desse setor) e negligenciada pelo setor público. Assim, quando o Estado aceita a imposição deste, torna-se subordinado e, ao mesmo tempo, parceiro.

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o cenário de profundas transformações do Estado e a constituição de novas institucionalidades que revelam uma nova relação entre Estado e sociedade, há um grande percurso a ser trilhado e muitos desafios. O sucesso ou não deste novo formato de gestão participativa dependerá, assim, de um conjunto de fatores que se relacionam e inter-relacionam. De um lado tem-se a figura do Estado com os desafios da abertura do sistema político, do grau de compromisso dos gestores, do grau de capacidade técnica, do grau de interesses. E de outro, da sociedade com o desafio de maior engajamento, maiores articulações para homogeneizar estas preferências, do entendimento do seu papel neste novo cenário e da capacidade de influenciar os decisores.

No entanto, não deve-se esquecer que o Brasil ainda paga um alto preço de seu percurso histórico, requerendo e reinventando novas formas de manter o clientelismo e o personalismo político, e embora se busque trabalhar de forma participativa, quase sempre irá se esbarrar nestes entraves.

Para que a descentralização ocorra e se efetive a autonomia dos poderes locais é necessário que se tenha uma capacidade fiscal (dimensão econômica e financeira); capacidade administrativa (base institucional e capacidade técnica); e uma cultura cívica local (dimensão política da autonomia municipal).

Por isso, é importante questionar quais são os novos arranjos necessários no interior desses processos para uma efetiva mudança institucional? Como reinventar a política como uma atividade cultural que traga consigo uma nova ideia de Estado? Será que podemos pensar um novo horizonte de desenvolvimento para além de uma visão quantitativa, monetária e mercadológica que, de fato, atenda as necessidades e vontades coletivas através dessas novas institucionalidades? O papel da democracia se esgota na representação?

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrade, Ilza. (1997). "Política e poder: o discurso da participação". São Paulo: Ad Hominem.

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

Arretche, Marta T. S. (1996). "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun.

Bobbio, Norberto. (2012). "Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política". 18ª impressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BRASIL. (1998) "Constituição da República Federativa do Brasil". Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

Coutinho, Ana Catarina Alves. "Políticas públicas, desenvolvimento local e participação social nas instâncias de governança associadas ao turismo no Rio Grande do Norte". Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Turismo. 200f. Natal, RN, 2015.

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

Diniz, Eli. (1997). Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. En: Diniz, Eli; Azevedo, Sérgio (Orgs.). "Reforma do Estado e democracia no Brasil". Brasília: Editora UnB.

Filgueiras, Cristina. Andrade, Luciana. (2010). Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. EN: Castro, Erika; Wojciechowski, Maciej. "Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: perspectivas brasileiras". Observatório das metrópoles: Rio de Janeiro.

Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Gabinete Civil. Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais. "Regimento Interno do Conetur". Decreto nº 21.382, de 10 de Novembro de 2009.

Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Gabinete Civil. Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais. "Regimento Interno do Conetur". Decreto 18.893, de 14 de Fevereiro de 2006.

Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Secretaria Estadual de Turismo - Setur. Ata da XIII reunião ordinária do Conetur, 2007.

Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Gabinete Civil. Lei nº 9.931, de 14 de janeiro de 2015. "Lei Estadual do Turismo". Rio Grande do Norte, 2015.

Martins, Humberto Falcão. (1997). "A administración publica gerencial y burocracia: la persistência de la dicotomia entre política y administración". *Revista Del CLAD*. Reforma y democracia, n. 9, Caracas, 1997.

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 (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará.

Nogueira, Marco Aurélio.(1998). "As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado". São Paulo: Paz e Terra.

Nunes, Edson de Oliveira. (1997). "Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático". Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Offe, Claus. (1989) "A democracia contra o Estado de bem-estar?" In: Offe, Claus. Capitalismo desorganizado. São Paulo: Editora Brasiliense.

Przeworski, Adam. (1995). "Estado e economia no capitalismo". Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

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

Santos, Maria H. de C. (1997). "Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente". Dados: Rio de Janeiro. v. 40. n. 3.

Silva, Márcia da. "Territórios conservadores de poder no centro-sul do Paraná". Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. 263f. São Paulo: Presidente Prudente, 2005.

Souza, Celina. (2007). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. IN: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo. "Políticas Públicas no Brasil". Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

Souza, Celina. (2005). Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. IN: Lubambo, Cátia; Coelho, Denilson; Melo, Marcus (orgs.) "Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo". Petrópolis: Vozes.

Schneider, V. "Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas". *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005, p. 29-58.

Weber, Max. (2000). "Ciência e Política: duas vocações". São Paulo: Cultrix.