



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
POLÍTICA**

**ANA VALÉRIA ENDRES**

**AS POLÍTICAS DE TURISMO E OS NOVOS ARRANJOS  
INSTITUCIONAIS NA PARAÍBA/BRASIL**

**Florianópolis  
2012**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
POLÍTICA**

Ana Valéria Endres

**AS POLÍTICAS DE TURISMO E OS NOVOS ARRANJOS  
INSTITUCIONAIS NA PARAÍBA/BRASIL**

Tese submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Julian Borba, Dr.

Área de concentração: sociologia política

Linha de pesquisa: ideias, instituições e práticas políticas

Florianópolis  
2012

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.**

Endres, Ana Valéria

As políticas de turismo e os novos arranjos  
institucionais na Paraíba/Brasil [tese] / Ana Valéria  
Endres ; orientador, Julian Borba - Florianópolis, SC, 2012.  
330 p. ; 21cm

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa  
de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Políticas de turismo. 3.  
Neoinstitucionalismo. 4. Análise de redes sociais. 5.  
Paraíba. I. Borba, Julian. II. Universidade Federal de  
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
Política. III. Título.

# **AS POLÍTICAS DE TURISMO E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA PARAÍBA/BRASIL**

Ana Valéria Endres

Esta Tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina.

Banca Examinadora:

---

Dr. Julian Borba – UFSC (Orientador)

---

Dra. Margarita Nilda Barretto Angeli – FURB

---

Dr. Flávio Ramos – UNIVALI

---

Dr. Ary César Minella – UFSC

---

Dr. Erni José Seibel – UFSC

---

Dra. Ligia Luchmann – UFSC (suplente)

---

Dr. Oklinger Mantovanelli Júnior – FURB (suplente)



Dedico este estudo ao meu marido  
Máximo, pelo companheirismo e  
por estar sempre aberto às minhas  
divagações teóricas. E para  
Sabrina, fruto do nosso amor, para  
servir como exemplo.



## AGRADECIMENTOS

No caminho trilhado nestes quase cinco anos até a conclusão desse trabalho, foram várias as pessoas que possibilitaram e participaram da construção desta tese.

Agradeço primeiramente aos professores Ricardo Silva, Lígia Luchmann, Ary Minella, Erni Seibel e Tamara Benakouche, pela competente dedicação com que direcionaram meus estudos quando ainda estava em Florianópolis. E que, apesar do curto período, este foi um tempo muito gratificante e que deixou saudades....das horas de estudo na Sala de Leitura José Saramago e também das conversas nos intervalos com Oscar e companhia, quando não com Albertina e Fátima, que muito carinhosamente me acolheram, além de serem exemplos de competência.

Às queridas colegas de turma Ana Cláudia, Rúbia e Sílvia, pela generosidade e apoio em aliviar o peso da solidão. E à Malva e Alex pelas várias vezes em que fui acolhida em Florianópolis, e que nestes momentos me faziam sentir parte da família, quando a minha estava distante.

Também agradeço a todos os meus entrevistados, envolvidos, de alguma forma, no desenvolvimento do turismo na Paraíba e que gentilmente disponibilizaram parte de seu tempo para que esta tese tivesse um corpo, mas também uma alma.

Aos amores da minha existência, Máximo e Sabrina, que toparam mudar de vida para a realização deste meu sonho. E quando já em João Pessoa, suportaram as inconstâncias de uma doutoranda. Pelo mesmo motivo agradeço também a minha mãe, a minha irmã Ana Aline e a minha sogra que também é uma mãe, a dona Márcia. Além dos amigos mais próximos. Amo todos vocês!

De forma muito especial, quero agradecer ao meu orientador, Julian Borba, que com as indicações certas sempre conseguiu me tirar do escuro. À Janaina Von Söhsten pelas leituras. Pelo apoio e pelos escrachos, ao professor Elbio Troccoli, que com certeza foi um porto seguro para minhas inseguranças e me deu força para continuar. E, finalmente, agradeço à Karla Matias, pela sua generosidade e apoio

Do fundo do coração, agradeço a todos vocês!



A persistência transpõe todo o obstáculo.  
(Sêneca)



## RESUMO

ENDRES, Ana Valéria (2012). *As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil*. 330f. Tese (Tese em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

Esta tese objetiva analisar os novos arranjos institucionais, fundamentados em processos descentralizadores e participativos, a partir das relações entre os atores estatais e não estatais no âmbito das políticas de turismo e as implicações dessas relações na dinâmica do planejamento turístico da Paraíba. O argumento central é que as ações de transformação para o setor, defendidas pelas políticas estruturadoras por meio dos arranjos por elas propostas, são ou não assimilados a partir das especificidades do tecido social local e das relações que ali foram historicamente construídas. Neste contexto, o protagonismo destes atores, indivíduos e organizações, se expressa pela capacidade de ação que detêm e que depende do posicionamento destes na teia de relações constituída no processo de implementação das políticas públicas de turismo. E é o poder institucional aliado aos poder posicional, este último apenas identificado a partir da Análise de Redes Sociais (ARS), que pode definir os resultados das políticas de turismo no âmbito local. Para a análise das relações estabelecidas entre os atores o estudo baseou-se em entrevistas, documentos oficiais e no conteúdo das atas do Conselho Costa das Piscinas (PRODETUR/NE), Conselho de Estadual de Desenvolvimento do Turismo na Paraíba – CONDETUR, Conselho Municipal de Turismo de João Pessoa – COMTUR, do Fórum Turístico do Litoral e do Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, ambos ligados ao Programa de Regionalização do Turismo. Recursos utilizados para tentar identificar o surgimento de formas particulares de organização, estabelecida pelas relações entre o Estado e os demais atores sociais, que possa contribuir com as expectativas de desenvolvimento do turismo na Paraíba projetadas por tais políticas.

**Palavras-chave:** Políticas de turismo. Neoinstitucionalismo. Análise de redes sociais (ARS). Paraíba.



## ABSTRACT

This thesis aims at analysing the new institutional arrangements in the scope of tourism policies, which are founded on decentralising and participative processes, through the relations between State and non-state actors, and the implications of these relations for the dynamics of tourism planning in Paraíba. The core argument is that the transformation actions for the sector, which are defended by the structuring policies through the arrangements that they propose, may or may not be assimilated according to the specificities of the social fabric and of the relations that have been historically constructed inside of it. In this context, the protagonism of actors, represented by individuals and organisations, is expressed through the capacity of action they possess and depends on their positioning in the network of relations constituted during the process of implementation of tourism public policies. The thesis is that the institutional power together with the positional power, the latter only identified through the Social Network Analysis (SNA), is what can define the results of tourism policies locally. For the analysis of the relations established between the actors, the study was based on interviews, on official documents and on the contents of the minutes of the 'Costa das Piscinas' Council (Northeast Tourism Development Program), of the Tourism Development Council in Paraíba (CONDETUR), of the Municipal Tourism Council of João Pessoa (COMTUR), of the Coastal Tourism Forum and of the Managing Group of the 65 Destinations for the Development of Regional Tourism, the two latter ones as part of the Program for the Tourism Regionalisation. The conducted research reveals the existence of particular forms of organisation, established by the patterns of relations between the state and the other social actors, in the implementation of tourism policies in Paraíba, which may contribute to the satisfaction of the expectations of development that the national policies project locally.

**Key-words:** Tourism policies. Neo-institutionalism. Social network analysis (SNA). Paraíba.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Sistema de Turismo (SISTUR), de M. Beni.....	48
Figura 2 – Estrutura política do turismo brasileiro nos anos 90.....	70
Figura 3 – PRODETUR/NE I – Valores aplicados por componente e fonte.....	76
Figura 4 – Estrutura Institucional do PRODETUR II .....	81
Figura 5 - Estrutura de Coordenação do PRT.....	84
Figura 6 – Surgimento do campo organizacional.....	127
Figura 7 – Propriedades das redes.....	144
Figura 8 – O Hotel Tambaú, depois a Praia do Cabo Branco e, ao fundo, o ponto mais oriental das Américas – a Ponta do Seixas. ...	150
Figura 9 – Vista aérea do local onde deveria situar-se parte do complexo hoteleiro Costa do Sol.....	155
Figura 10 – Distribuição do total dos recursos do PRODETUR I na Paraíba, segundo sua destinação.....	161
Figura 11 – Total de despesas planejadas (LOA) X despesas realizadas (TCE) em R\$. .....	176
Figura 12 – Municípios integrantes do Polo Turístico Costa das Piscinas – PB.....	190
Figura 13 – Sociograma da rede criada a partir das reuniões do CONDETUR .....	206
Figura 14 – Sociograma de todas as relações entre as organizações de maior centralidade ( <i>degree</i> ) no CONDETUR .....	210
Figura 15 – Sociograma da rede formada pelo COMTUR.....	214
Figura 16 – Sociograma de todas as relações entre as organizações de maior centralidade ( <i>degree</i> ) no COMTUR.....	220
Figura 17– Sociograma de todas as relações entre as organizações de maior centralidade ( <i>Betweenness</i> ) no COMTUR .....	222
Figura 18– Mapa das regiões turísticas da Paraíba, vinculadas ao Programa de Regionalização do .....	225
Figura 19 – Sociograma da rede formada pelo FÓRUM do Litoral....	231
Figura 20 – Sociograma de todas as relações entre as organizações de maior centralidade ( <i>degree</i> ) no FORUM.....	235
Figura 21 – Sociograma da rede formada pelo GG65 Destinos. ....	241
Figura 22 – Indicadores de competitividade do Destino Indutor João Pessoa, em 2008, 2009 e 2010. ....	242
Figura 23 – Sociograma de todas as relações entre as organizações de maior centralidade ( <i>degree</i> ) no GG65 Destinos. ....	245

Figura 24– Sociograma da atual rede de políticas públicas de turismo na Paraíba, a partir das atas dos espaços de participação.....	248
Figura 25– Campo organizacional do setor turístico na Paraíba, incluindo o índice de centralidade ( <i>degree</i> ). .....	252
Figura 26– Sociograma da atual rede de políticas públicas de turismo na Paraíba, a partir dos indivíduos e seus vínculos institucionais. ....	256
Figura 27– Sociograma da rede de turismo na Paraíba, enfocando a participação dos indivíduos no setor público. ....	260
Figura 28 – Sociograma atual da rede de turismo na Paraíba, por segmento de atuação dos indivíduos. ....	262
Figura 29 – Sociograma da rede parcial de turismo na Paraíba, por relações recíprocas. ....	269
Figura 30 – Sociograma da rede parcial de turismo na Paraíba, por relações recíprocas e direcionadas. ....	273
Figura 31– Sociograma da rede formada pelos indivíduos presentes nos espaços de participação.....	275

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos espaços de participação oportunizados pelas políticas de turismo a partir de 1994. ....	87
Quadro 2 – Estado e sociedade civil e suas finalidades .....	117
Quadro 3 - Vínculos entre os ambientes institucionais e as estruturas organizacionais .....	129
Quadro 4 - Recursos do BID e locais, para projetos de Desenvolvimento Institucional em órgãos de Turismo, em ações realizadas pela PBTUR – 1999-2005. ....	160
Quadro 5 – Trajetória da gestão executiva a partir de 1990 e dos Programas Nacionais de Turismo. ....	164
Quadro 6 – Ações finalísticas para o Turismo - SETDE e PBTUR ....	172
Quadro 7 – Diferença entre os recursos planejados e os obtidos em 2011 a partir das ações de governo da Paraíba (R\$ / %). ....	178
Quadro 8 – Estrutura Organizacional da Secretaria de Turismo da Prefeitura Municipal de João Pessoa em 2005, 2006 e 2008. ....	180
Quadro 9 – Informações contraditórias sobre a execução do PNMT na Paraíba .....	186
Quadro 10 – Composição do Conselho do Polo Costa das Piscinas em 2002 e a proposta pelo PDITS em 2004. ....	193
Quadro 11 – Composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico da Paraíba em 2003 e no Projeto de Lei em 2010. ....	200
Quadro 12 – Medidas de centralidade dos atores da rede do CONDETUR .....	208
Quadro 13 – Membros deliberativos e membros consultivos do COMTUR.....	213
Quadro 14– Medidas de centralidade dos atores da rede do COMTUR.....	218
Quadro 15 – Membros do Fórum Turístico do Litoral .....	228
Quadro 16 – Medidas de centralidade dos atores da rede do FÓRUM.....	233
Quadro 17 – Composição do Grupo Gestor de João Pessoa, em 2008, 2009 e 2011. ....	237
Quadro 18 – Medidas de centralidade dos atores da rede do GG65 de João Pessoa.....	244
Quadro 19 – Os cinco atores mais centrais ( <i>degree</i> ) nos espaços de participação analisados.....	249
Quadro 20 – Medidas do grau de centralidade de saída ( <i>OutDegree</i> ) e de entrada ( <i>InDegree</i> ) dos indivíduos da rede.....	263

Quadro 21 – Indivíduos que apresentam maior poder posicional, de acordo com sua vinculação institucional e com seu grau de centralidade <i>InDegree</i> .....	267
Quadro 22 – Demanda de Recursos para Ações PRODETUR – PB/SETDE – 2007-2012.....	326

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Comparativo do fluxo receptivo internacional: Mundo, América do Sul e Brasil 1997-2007.....	44
Tabela 2- Comparativo da receita cambial gerada pelo turismo: Mundo, América do Sul e Brasil – 1997-2007.....	44
Tabela 3– Receita Orçamentária – Governo do Estado da Paraíba – Ano 2011.....	174



## LISTA DE SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira das Agências de Viagens
ABBTUR	Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo
ABIH	Associação Brasileira da Indústria Hoteleira
ABRAJET	Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ACERVO	Associação Centro Histórico Vivo
AMPTUR	Associação dos Municípios com Potencial Turístico
APAN	Associação Paraibana de Amigos da Natureza
APETEP	Associação dos Proprietários de Embarcações Turísticas da Paraíba
API	Associação Paraibana de Imprensa
APOPORÃ	Ação de Cidadania
ASPER	Associação Paraibana de Ensino Renovado
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNTM	Brazil National Tourism Mart
CADASTUR	Sistema de Cadastro de Fornecedores de turismo
CAGEPA	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba
CEBRAE	Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
CEF	Caixa Econômica Federal
CIEP	Centro de Indústrias do Estado da Paraíba
CINEP	Companhia de Desenvolvimento da Paraíba
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos do Governo Federal
CONDETUR	Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico
COMTUR	Conselho Municipal do Turismo de João Pessoa
COOPERBUGGY	Cooperativa dos Profissionais de Turismo e Lazer do Estado da Paraíba
COPAC	Coordenadoria do Patrimônio Cultural
CPP	Conselhos de Políticas Públicas
CRECI	Conselho Regional de Imóveis da Paraíba
CTI-NE	Comissão de Turismo Integrado do Nordeste
DAC	Departamento de Aviação Civil

EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EMPROTUR	Empresa Potiguar de Promoção Turística
FACISA	Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas
FAMUP	Federação das Associações dos Municípios da Paraíba
FAP	Faculdade Paraibana
FECOMERCIO	Federação do Comércio da Paraíba
FENEHTUR	Federação Nacional dos Estudantes de Hotelaria e Turismo
FEPAC	Federação Paraibana de Associações Comunitárias
FETRIP	Federação de <i>Triathlon</i> da Paraíba
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FID	Programa de Fiscalização Integrada e Descentralizada
FIEP	Federação das Indústrias da Paraíba
FILMJOTAPÊ	<i>Film Commission</i> João Pessoa
FINAM	Fundo de Investimento para a Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FÓRUM	Fórum do Litoral Paraibano
FUMTUR	Fundo Municipal de Turismo
FUNESC	Fundação Espaço Cultural da Paraíba
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
FUNJOPE	Fundação Cultural de João Pessoa
FUNPROTUR	Fundo Municipal de Promoção ao Turismo
GG65 DI	Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IADH	Instituto de Assessoria e Desenvolvimento Humano
IBRAPP	Instituto Brasileiro de Políticas Públicas
IES	Instituições de Ensino Superior
IESP	Instituto de Educação Superior da Paraíba
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INVTUR	Inventário da Oferta Turística
IPHAEP	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico da Paraíba
JPACVB	João Pessoa <i>Convention &amp; Visitors Bureau</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MTUR	Ministério do Turismo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OMT	Organização Mundial de Turismo
ONG	Organização Não governamental
OP	Orçamento Participativo
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PARA'WA	Coletivo de Assessoria e Documentação
PARAIBAN	Banco do Estado da Paraíba
PARLATUR	Frente Parlamentar de Turismo
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PMCG	Prefeitura Municipal de Campina Grande
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMJP	Prefeitura Municipal de João Pessoa
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PROBECH	Coordenadoria de Proteção dos Bens Históricos e Culturais do Município de João Pessoa
PROCON	Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo para o Nordeste
PRODETURIS	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PROGEM	Procuradoria Geral do Município
PRT	Programa Nacional de Regionalização do Turismo
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
QDD	Quadro Demonstrativo de Despesas
REDEREG	Rede Nacional de Regionalização do Turismo
RINTUR	Relatório de Informações Turísticas
SAIC	Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais

SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECOM	Secretaria Municipal de Comunicação
SEDESP	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Produção
SEMAM	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SEMOB	Superintendência de Mobilidade Urbana de João Pessoa
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento
SESC	Serviço Social do Comércio
SETDE	Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico
SETS	Secretaria de Turismo e Serviços
SETUR	Secretaria de Municipal de Turismo de João Pessoa
SETUR/RN	Secretaria de Turismo do Rio Grande do Norte
SICONV	Portal de Convênios
SINDETUR	Sindicato das Empresas de Turismo
SINDHOTEL	Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares
SINGTUR	Sindicatos dos Guias de Turismo
SISTUR	Sistema de Turismo
SONATA	Sociedade Naturista de Tambaba
STTRANS	Superintendência de Transportes e Trânsito
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDEMA	Superintendência de Administração do Meio Ambiente
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCE/PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TRE/PB	Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UEE	Unidade Executiva Estadual
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
VARIG	Viação Aérea Rio Grandense
VASP	Viação Aérea São Paulo
ZOPP	Ziel Orientierte Projekt Planung

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	27
<b>2 POLÍTICAS DE TURISMO, DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO</b> .....	41
2.1 AS POLÍTICAS ANTERIORES A 1990: DESAFIOS À RELAÇÃO TURISMO E DESENVOLVIMENTO .....	42
2.2 DESENVOLVIMENTO, PARTICIPAÇÃO E CAPACIDADE INSTITUCIONAL: DESAFIOS AO PLANEJAMENTO DO TURISMO.....	56
2.3 AS POLÍTICAS DE TURISMO APÓS 1994: DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO E A CAPACIDADE INSTITUCIONAL .....	61
<b>3 AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE NO CONTEXTO DO NEOINSTITUCIONALISMO E DA ANÁLISE DE REDES SOCIAIS</b> .....	93
3.1 OS ATORES SOCIAIS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE .....	93
3.2 AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE NO CONTEXTO NEOINSTITUCIONALISTA .....	121
3.3 AS INSTITUIÇÕES E OS PADRÕES DE RELAÇÃO NO CONTEXTO DA ANÁLISE DE REDES SOCIAIS.....	138
<b>4 REFLEXOS DAS POLÍTICAS DE TURISMO NA PARAÍBA A PARTIR DE 1994</b> .....	149
4.1 O TURISMO NA PARAÍBA E A HISTÓRIA DOS ATORES LOCAIS: PERSPECTIVAS PARA OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS .....	149
4.2 OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO LOCAL .....	183
4.3 O TECIDO SOCIAL LOCAL: PERSPECTIVAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	253
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	279
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	285
<b>APÊNDICE 1</b> – LOA e DO/TCE/PB – 2007 a 2012 .....	315
<b>APÊNDICE 2</b> - QDD - quadro 22 – Demanda de Recursos para ações PRODETUR – PB/SETDE – 2007-2012.....	326
<b>APÊNDICE 3</b> – Roteiro da Entrevista .....	328



## 1 INTRODUÇÃO

Eventos pontuais marcaram a presença do turismo na agenda governamental desde 1936, mas foi somente no início da década de 90 que a atividade tornou-se mais evidente no cenário turístico nacional. Muito porque o turismo começa a ser visto como uma das principais atividades econômicas para estimular o desenvolvimento em qualquer região do país. Conjugou-se para isso a expansão da atividade em nível mundial a partir de suas repercussões econômicas, suas promessas de geração de emprego e renda, e a credulidade de que, comparado ao seu desempenho exitoso em outros lugares, seria possível, a partir desta atividade produtiva, chegar ao desenvolvimento.

Assim, o discurso uníssono e redentor do turismo encontra eco em diferentes regiões do país, principalmente no Nordeste, onde as possibilidades de sucesso no incremento do turismo encontram esteio nos belos recursos paisagísticos litorâneos, atrativo principal que movimenta o turismo e pode trazer consigo o tão propalado desenvolvimento.

Integrar definitivamente o país no mercado turístico internacional concomitantemente ao forte discurso do turismo como fator de desenvolvimento local são orientações que estão presentes em todas as ações colocadas pelo governo federal para estimular a atividade. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, já extinto, o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR/NE, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT, ambos ainda em voga, e aliado a este último o Projeto dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, constituem as principais políticas de desenvolvimento do turismo formuladas com este intuito.

Em todas, além do discurso de exaltação da atividade turística, encontram-se também propostas para questões que ainda hoje inibem as possibilidades de desenvolvimento, muito próprias ao contexto político, econômico e social do Brasil<sup>1</sup>. Estão presentes no corpo destas políticas fórmulas para tentar minimizar as desigualdades sociais e o desinteresse social, estimular a capacidade política e de gestão, o trabalho em redes e de formas de como valorizar o “capital humano”.

Todos estes são temas abordados para fortalecer a aceitação política e social das mesmas, consubstanciados pela estrutura de

---

<sup>1</sup> Ver Nogueira, 2006.

implementação de caráter descentralizador, no qual os novos arranjos institucionais constituem-se pela participação de diversos segmentos da sociedade. Mas para que isto seja possível, estas políticas colocam cada vez mais em evidência a necessidade do fortalecimento da capacidade de gestão dos atores que delas participam e das relações institucionais entre eles para tornar mais eficiente as ações propostas<sup>2</sup>.

Para tanto estas políticas defendem, a partir das ações operacionais para sua consecução, que para uma gestão coordenada é fundamental a organização de uma infraestrutura política, técnica e administrativa que permita “tanto a execução competente da proposta como a busca de investimentos específicos e compatíveis com o estilo de gestão baseado no compartilhamento e participação, nas parcerias e articulação”. Defendem também uma estrutura de coordenação que congregue “todas as esferas institucionais e políticas até o alcance social almejado, ou seja, a comunidade” (BRASIL, 2004: 14).

No âmago das políticas de turismo geradas a partir da década de 1990 até aqui, questões como participação, colaboração, descentralização, regionalização, interiorização e inclusão são discursos que compõem a base para a efetividade dessas políticas de desenvolvimento turístico nas duas últimas décadas. E, é por conta das especificidades de como estas políticas são conduzidas, baseadas nas propostas de novos arranjos institucionais, que desencadeou o interesse pelo tema.

Não há como negar que uma maior participação de todos os atores no processo de planejamento do desenvolvimento do turismo expande o debate e fortalece os compromissos propalados entre os mesmos.

Neste sentido, a proposta da pesquisa desta tese é redirecionar o foco da análise das políticas em si, para as relações sociais e as relações de poder que constituem e são constituídas no processo de planejamento originado por estas políticas. É evidenciar como estas relações se dão e como são construídas socialmente e como repercutem na mudança de determinadas realidades. É analisar o turismo, a atividade turística, sob uma nova, ou pouco conhecida, abordagem.

---

<sup>2</sup> Além das políticas já citadas, entram neste contexto os Planos Nacionais de Turismo para os anos de 2003-2007 e 2007-2010 (BRASIL, 2003; 2006). Tais ações giram em torno de dar maior qualidade ao produto turístico regional e local, diversificar a oferta e estruturar os destinos turísticos, ampliar e qualificar o mercado de trabalho, aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional e o consumo do produto turístico no mercado nacional e, por fim, aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista na localidade que visita.

De acordo com esta ótica, esta tese centra-se nos relacionamentos. Em investigar as relações entre indivíduos e organizações em um contexto que, categoricamente, afirma que o turismo só se realiza como fator de desenvolvimento se for planejado de forma integral e participativa, conjugando os esforços do Estado como os da sociedade civil. E é diante desta condição que se coloca o objeto de estudo deste trabalho e, conseqüentemente, os problemas que desta condição se originam.

Afinal, as referências sobre planejamento turístico, apresentadas e discutidas profusamente nas salas de aula dos cursos de graduação e pós-graduação em turismo, bem como em outros fóruns, são unânimes em afirmar a importância do papel do Estado no processo de planejamento do desenvolvimento do turismo. Ao Estado cabe a coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos, incentivos, atuação social e promoção do turismo (DIAS, 2003; BENI, 2006), que de maneira mais simples, segundo Bramwell (2001) são instrumentos de política que podem se resumir nos gastos, regulamentações, encorajamento e incentivos financeiros dos governos de acordo com as circunstâncias e especificidades locais para promover um turismo sustentado, organizado e responsável. Entretanto, nas salas de discussões sobre o tema pairam um sentimento de surrealismo, sustentado pela descrença de que o Estado, mais especificamente, o Estado brasileiro, seja capaz desempenhar tais papéis com eficiência.

Dentre algumas referências na literatura sobre turismo, políticas e desenvolvimento que são indicativos importantes que fundamentam tais percepções, o estudo de Molina e Rodríguez (2001) se destaca. O livro, escrito na década de 1980 e editado no Brasil em 2001, aborda sobre as bases do fracasso do planejamento governamental nos países da América Latina em fazer do turismo uma atividade dinamizadora de desenvolvimento.

O autor analisa, a partir do processo de utilização do tempo livre, as categorias Ócio e Evasão<sup>3</sup> para entender como toda a estrutura produtiva e dirigente de um país conduz a atividade, respectivamente, ao Modelo de indústria alternativa e ao Modelo de indústria turística. O primeiro modelo é consequência de ações governamentais que tem

---

<sup>3</sup> A prática do ócio pelo indivíduo, sustentada pela educação formal e/ou informal, tem efeito benéfico para o seu meio social, econômico, físico e cultural, já a evasão ou alienação, promovida pelo marketing para assegurar apenas um consumo rentável, tem efeito diametralmente oposto. O primeiro capítulo retomará esta questão.

como foco o desenvolvimento social e o segundo, o foco está no crescimento econômico.

E, analisando a realidade latino-americana e brasileira, as ações governamentais no setor turístico orientadas para um pretense desenvolvimento social pouco se efetivaram. Na constatação do autor, as ações de planejamento turístico voltadas apenas para o crescimento econômico só reforçaram as relações de dependência com os países desenvolvidos e quase nada para “promover a modificação de um estado de coisas para níveis de uma ordem maior, com base nos interesses próprios da região” (MOLINA, RODRÍGUEZ, 2001: 40), sustentados por um processo participativo e de negociação.

Importante também é o trabalho de Michel Hall (2001b), não tanto voltado para as causas da atuação governamental e mais para as repercussões benéficas que a atuação baseada em um planejamento estratégico participativo pode propiciar à sociedade. Para este autor, falta ao planejamento da atividade turística assimilar a importância dos relacionamentos (redes) ao seu processo. É fundamental compreender que o planejamento é, em essência, um processo político e como tal, seus reflexos na sociedade devem ser encarados como consequência dos valores e das ideologias, da distribuição do poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomada de decisão que cada destino ou região apresenta.

Há que se perceber que o trabalho de Molina e Rodriguez apresenta os contextos que levaram o Estado a orientar suas políticas conforme as regras do consumo, do mercado internacional, da padronização dos lugares e da globalização, em um contexto de planejamento forjado no imediatismo e na satisfação de grupos de interesse específicos. Já o trabalho de Michael Hall projeta as expectativas de um planejamento turístico que alcance um patamar de desenvolvimento sustentável ideal, através do trabalho em redes, das atitudes colaborativas e de confiança.

Diante desses estudos, que se confrontam e que dão a tônica sobre o contexto mais amplo no qual as práticas políticas que conduzem o planejamento do turismo no país se inserem, surge o primeiro questionamento: como um planejamento inovador, defendido por Hall (2001), pode proliferar diante de um modelo de turismo reducionista como o caracterizado por Molina e Rodríguez (2001)?

Tal questão remete a pensar a dicotomia entre crescimento econômico e desenvolvimento, entre o global e o local, nas ações centralizadas e nas participativas entre outras, e os desafios em transpô-la. Este cenário de forças antagônicas remete a pensar também em como

se comportam o Estado e os demais atores ao desempenhar os novos papéis que lhes são impostos por uma nova realidade política e social, construída a partir da redemocratização do país.

As políticas de turismo, como parte dessa realidade, trazem em seu discurso as possibilidades de mudanças a partir de novos arranjos que facilitem o processo de descentralização e participação. Entretanto, o que se pode observar é que nestas a constituição de tais arranjos, que agregam diversos parceiros, entre organizações estatais e não estatais para implementá-las, é uma imposição de agentes externos ao local.

Isto pode ser percebido na relação do Banco Mundial/Organização Mundial de Turismo (esfera supranacional) com o Ministério do Turismo (esfera nacional); como na relação do Ministério do Turismo com órgãos das esferas subnacionais e locais. Estas relações condicionam os governos estaduais a constituir as Instâncias de Governança (no caso do PRT), aos grupos de municípios agregados em polos (no caso do PRODETUR) e aos municípios (no caso do PNMT e Projeto 65 Destinos) a constituição de Conselhos ou outros tipos de espaços de participação. Ou seja, cabe às esferas subnacionais e locais o cumprimento das etapas e processos detalhados pelos programas concebidos nas esferas nacionais e supranacionais.

De acordo com Frey (2000: 224-225) estas relações são assim estabelecidas, pois estes programas enquadram-se no âmbito das políticas chamadas constitutivas ou estruturadoras que, segundo ele,

Determinam as regras do jogo e com isso as estruturas dos processos e conflitos políticos (...), desenvolvidas e enfaticamente defendidas pelas agências internacionais de desenvolvimento para aumentar a governabilidade e a eficiência da 'development administration' nos países do terceiro Mundo.

Corroborando essa afirmação, estão os trabalhos de Barros Silva (1998) e Evans (2003). O primeiro argumenta que há um processo de "domesticação", no qual esses organismos "indicam" aos países em desenvolvimento quais "reformas" devem ser feitas, onde os itens descentralização e novos arranjos inter/intra-governamentais devem ser priorizados para a modernização do Estado. O segundo autor aprofunda esta percepção através do que Evans chama de 'monocultura institucional', que se caracteriza pela imposição de versões idealizadas de instituições anglo-americanas baseadas em planejamentos uniformes

para os países em desenvolvimento, cuja aplicabilidade transcende as culturas e circunstâncias nacionais produzindo resultados frustrantes.

É fato que esses novos arranjos institucionais projetados pelo PNMT, PRODETUR, PRT e Projeto 65 Destinos, tem na prática descentralizadora propiciada por espaços participativos como os Comitês, Fóruns, Conselhos e os Grupos Gestores, tentar tornar mais eficientes as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Porém, como argumenta Burity (2005), o que se percebe nesta transição é que a prática articulatória de formação em redes foi reescrita em termos de uma relação de colaboração com o Estado, sujeitas ao poder de convocação e às regras de operação dos governos<sup>4</sup>.

No que tange especificamente a questão dos conselhos, resultado formal mais comum dos arranjos entre Estado e sociedade, outros problemas surgem. Pois, ao contrário do que se observa na literatura (LUBAMBO; COELHO; MELO, 2005) sobre a formação dos conselhos como forma de construção participativa de políticas sociais em setores como saúde, educação e habitação entre outras áreas, a lógica estruturante das políticas de turismo nem sempre está sintonizada com as demandas internas dos atores direta e indiretamente envolvidos com a atividade turística nas localidades.

Isto pode ser exemplificado a partir do que foi percebido na condução do PNMT na década de 1990 em Belém do Pará<sup>5</sup>, no qual o Comitê Estadual, responsável por intermediar a condução da política no nível estadual, era quem detinha o poder de escolher quais atores sociais seriam seus parceiros ou não. Estas práticas explicitam bem, segundo alguns autores (BAQUERO, 2003; MARTINS, 1997) as dificuldades da transição de uma sociedade clientelística para uma sociedade com relações horizontais e mais democráticas, onde na primeira prevalecem atitudes e comportamentos políticos tradicionais em que o personalismo e o patrimonialismo são práticas do cotidiano político<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Apesar de Burity fazer tal afirmação dentro do contexto de lutas dos movimentos sociais, que como se verá mais adiante é um caminho que esta tese não percorrerá, ela dá uma clara caracterização do que acontece no âmbito das políticas de turismo estudadas mais adiante.

<sup>5</sup> O estudo realizado entre 1996 a 1999 sobre o PNMT em Belém/PA (ENDRES, 2001; 2002b.) conclui que a proposta para sua implementação e a forma como esta foi posta em prática possibilitam visualizar a transição paradigmática nas formas de condução política do Estado, que engloba tanto as características de um planejamento centralizado como de um planejamento descentralizado.

<sup>6</sup> Segundo O'Donnell (1991), além das instituições formalizadas, constituídas legalmente, existem instituições não formalizadas fortemente atuantes, como a corrupção, o clientelismo e o patrimonialismo, que substituem as instituições formalizadas no acesso

No que diz respeito ao âmbito dos órgãos governamentais nas três esferas do poder, apesar de não possuírem uma hierarquia político-administrativa entre si, as políticas de turismo desde então atribuem aos órgãos estaduais e municipais a responsabilidade pela adaptação desta política às necessidades locais. E, outra questão que daí se origina é que a utilização dessas organizações somente como instrumentos executores de programas definidos em outras escalas, pode atrapalhar a implementação da política. Pois a decisão de levar adiante o processo não cabe mais ao âmbito em que os programas foram elaborados, mas ao de organizações que estão inseridas em estados e municípios que possuem dinâmicas políticas e sociais particulares (ENDRES, 2008).

Nesse sentido, a análise do processo de execução do PNMT, que tinha na formação dos Conselhos Municipais seu principal instrumento de planejamento, revelou vários problemas como as expectativas não satisfeitas pela lógica inerente a cada setor<sup>7</sup>, a falta de confiança e comprometimento entre os atores, a exclusão de grupos não organizados, os conflitos entre organizações diferentes e a inabilidade na gestão dos processos pelo poder público. E esta situação não aparece apenas no turismo, pois confiança, parceria, colaboração e comprometimento ainda são condições que estão pouco presentes na maioria das arenas políticas formalmente institucionalizadas (FUKS, M.; PERISSINOTO, R, 2006; FUKS, M.; PERISSINOTO, R, RIBEIRO 2003; GAZETA, 2004; DRAIBE, 1998).

Contudo, diante destas problemáticas, Evans (2003) defende que as instituições deliberativas locais, mesmo forjadas em outras instâncias, quando eficazes, aumentam a possibilidade de que os empréstimos financeiros institucionais ‘assimilem’ o ambiente local ao ponto de fornecerem uma base mais sólida para avaliar as prioridades de desenvolvimento. Mas, até que ponto? Até que ponto os arranjos institucionais assim constituídos, modelam os incentivos para desenvolver capacidades e ideias dos atores locais em criar estratégias próprias que tentem resolver problemas, que também são locais?

E, de forma mais direcionada ao estudo em questão, até que ponto os novos arranjos institucionais difundidos pelas políticas de turismo, a partir de 1994, estão sendo assimilados e em que medida

---

ao processo de tomada de decisão e na implementação das políticas públicas.

<sup>7</sup> O levantamento dessas percepções projetadas pelas organizações que estavam presentes no processo de constituição do Conselho Municipal de Turismo em Belém tinha como intuito analisar a improbabilidade da comunicação entre organizações pertencentes a sistemas que não conseguem interagir entre si em função das suas lógicas distintas de funcionamento.

influem nas ações e estratégias dos atores locais para o desenvolvimento do setor turístico na Paraíba?

A tese é que as ações de transformação para o setor, defendidas pelas políticas estruturadoras por meio dos arranjos por elas propostas, são ou não assimiladas a partir das especificidades do tecido social local e de suas relações construídas historicamente. Haja vista que tais políticas repercutem de maneira diversa em diferentes lugares do país.

Dessa forma, o objetivo principal deste estudo é analisar as relações entre os atores estatais e não estatais no âmbito das políticas de turismo e suas implicações na dinâmica do planejamento turístico da Paraíba e na consolidação dos novos arranjos institucionais fundamentados em processos descentralizadores e participativos.

Além deste, a tese tem como objetivos específicos:

- Apresentar o conteúdo das políticas de turismo estruturantes (PNMT, PRODETUR, PRT e Projeto 65 Destinos) e o contexto político/administrativo em que foram formuladas;
- Discutir as contribuições que a teoria institucional, em suas perspectivas sociológica e histórica, tem para a compreensão das relações estabelecidas entre Estado e sociedade no âmbito das dinâmicas do planejamento turístico local;
- Contextualizar historicamente as ações governamentais para o setor turístico na Paraíba e a participação dos atores locais neste processo.
- Examinar os espaços de participação forjados no nível local e os vínculos estabelecidos entre os atores que neles estão envolvidos;
- Identificar as/os posições/papéis que florescem a partir do padrão das relações entre os atores nos espaços de participação criados para a implementação dessas políticas;
- Tentar identificar o surgimento de formas particulares de organização, estabelecida pelas relações entre o Estado e os demais atores sociais, que contribua com as expectativas de desenvolvimento do turismo na Paraíba projetadas por tais políticas.

Aqui, parte-se da hipótese de que não é apenas o poder institucional dos atores no processo de condução política que orienta as transformações desejadas pelos programas governamentais para o setor turístico, mas é também o poder posicional desses mesmos atores na rede de relações entre Estado e sociedade que determinam as ações que

estimulam o desenvolvimento do turismo. Neste contexto, o protagonismo destes atores se expressa pela capacidade de ação que detêm, a qual depende do posicionamento destes na teia de relações constituída no processo de implementação das políticas públicas de turismo no local.

Na construção do trabalho ora apresentado, foram obrigatórias as leituras que permitissem fundamentar os caminhos escolhidos para atender aos objetivos elencados. Os primeiros indicativos partiram do trabalho de Peter Evans (1993; 2004) e do seu conceito de “autonomia inserida” que representa um padrão de relação entre o Estado e a sociedade<sup>8</sup>. No qual a autonomia reflete a capacidade burocrática do Estado em desempenhar de maneira eficaz um papel transformador no desempenho econômico e a parceria implica em um grupo concreto de conexões que ligam o Estado a grupos sociais particulares com os quais compartilha projetos conjuntos de transformação.

Segundo o autor, a condição para a autonomia inserida deve ser compreendida olhando para as características próprias de cada setor e para o papel específico que o Estado tentou representar dentro dele. E foi a partir desta condição que esta tese começou a ser teoricamente delineada pelo traço das perspectivas históricas e sociológicas do neo-institucionalismo<sup>9</sup>, que de maneira geral, busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições, formais e informais, na determinação de resultados sociais e políticos.

Assim, num primeiro momento, a pesquisa voltou-se especificamente para as buscas de referências bibliográficas sobre o tema nas bibliotecas da USFC, na sala do orientador e em diversos *sites* da internet. Tema que foi se desdobrando em outras questões teóricas que margeiam o debate sobre a efetividade ou não dos novos arranjos institucionais, questões estas concentradas mais especificamente no segundo capítulo, como se verá mais adiante.

Também foi realizada uma vasta pesquisa documental que permitisse consubstanciar os procedimentos defendidos pelas políticas de turismo evidenciadas neste trabalho com os processos de sua

---

<sup>8</sup> Exemplo dessa possibilidade é o estudo comparativo realizado por Peter Evans (2004) sobre o desenvolvimento do setor de tecnologia da informação no Brasil, Índia e Coreia a partir de tais arranjos. O conceito principal utilizado é o de “autonomia inserida”, que “depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e a inserção intensa na estrutura social circundante” (EVANS 1993: 125).

<sup>9</sup> Outro autor de viés institucionalista fundamental para o desenvolvimento deste trabalho é Eduardo César Marques.

implementação adotados pelos órgãos de turismo no âmbito local<sup>10</sup>. Apesar da importância do conjunto dos documentos adquiridos, deu-se especial atenção às atas e aos regimentos internos dos espaços de participação que foram criados. Além de buscar dados secundários em monografias, dissertações e teses desenvolvidas na Universidade Federal da Paraíba – UFPB, e outras instituições de ensino.

Ainda no levantamento de informações, foram entrevistados os indivíduos que estavam, até agosto de 2011, vinculados aos espaços de participação gerados pelas políticas estruturantes, como a responsável pela execução do PNMT na Paraíba, a Secretária Executiva do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico da Paraíba – CONDETUR, o assessor do governo responsável pelo PRT no estado, o gestor do PRODETUR, o Secretário Executivo do Fórum Turístico do Litoral, o Presidente do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR e o Secretário Executivo do Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional – GG65 DI. Além de várias outras pessoas que pudessem corroborar informações sobre a construção da trajetória das políticas públicas de turismo na Paraíba.

Para o desenvolvimento deste estudo, além das entrevistas realizadas em função dos atributos dos atores, ainda foram entrevistadas mais trinta e oito pessoas, cujos nomes foram surgindo a partir da indicação dos próprios entrevistados. A partir deste tipo de amostragem denominado *snow ball* (bola de neve), que teve como ponto de partida a entrevista com o Presidente do Fórum Turístico do Litoral, procurou-se descobrir quais eram os demais atores de relevância para o desenvolvimento do turismo na Paraíba. O que culminou na indicação de cinquenta e sete nomes, incluindo pessoas que já atuaram e que ainda atuam no processo de implementação das políticas públicas no âmbito local.

Os dados coletados na pesquisa empírica, mais especificamente as atas dos espaços de participação e o conjunto de indivíduos elencados pela *snow ball*, constituíram-se em insumos para a análise de redes sociais (ARS), entendida como um método de investigação que busca evidenciar as relações estabelecidas entre os diversos atores em contexto sociais e políticos específicos. Desse modo, foi possível delinear várias redes e analisar, a partir dos vínculos estabelecidos entre as organizações, entre estas e os indivíduos e entre os próprios indivíduos, os padrões de relações que o Estado e a sociedade estabelecem no processo de planejamento do turismo na Paraíba.

---

<sup>10</sup> Entenda-se por âmbito local a Paraíba e sua capital, João Pessoa.

Para tentar dar conta de todas estas questões, o **Capítulo 2** discute as relações entre a atividade turística, desenvolvimento e participação, e está dividido em três seções. A **seção 2.1** traz um panorama sobre o turismo e sua relação com o desenvolvimento que pretende projetar nas localidades onde este se realiza. São evidenciados alguns dados que demonstram o crescimento do setor, sua importância dentro do sistema econômico e suas possíveis repercussões para o desenvolvimento. Nesta direção, explicita-se através do Sistema Turístico – SISTUR de Beni (1998) a complexidade das inter-relações que o funcionamento da atividade turística exige para analisar o custo-benefício de sua expansão.

Tendo como contraponto a complexidade da atividade turística e o seu ideal funcionamento, faz-se uma discussão sobre o modelo turístico adotado pelos países da América Latina e pelo Brasil a partir da década de 1960. Este resgate histórico que vai até meados da década de 1990, tem como objetivo evidenciar os descompassos entre o discurso e as ações governamentais da época, nem sempre adequadas às condições locais e ao discurso desenvolvimentista que o turismo, ainda hoje, continua a pregar.

Diante das lacunas do planejamento do turismo no Brasil percebidas neste período, na **seção 2.2** introduz-se uma discussão sobre a atuação do Estado no desenvolvimento do setor perante as novas exigências sociais e econômicas percebidas a partir da década de 1990. Neste período, emerge a aplicabilidade do modelo de *clusters* dentro do processo de planejamento turístico, que busca dar ao produto turístico brasileiro maior competitividade no mercado nacional e internacional, sem prescindir dos princípios de cooperação e integração interinstitucional entre os agentes estatais e não estatais envolvidos neste processo. Imersos nas exigências de um maior estreitamento das relações entre o Estado e a sociedade, cabe a eles o desafio em transformar o turismo em um setor estratégico para o desenvolvimento.

Sob a égide dessas novas relações, a **seção 2.3** deste capítulo apresenta os principais programas governamentais para o desenvolvimento do turismo no Brasil a partir de 1994. Este panorama tenta registrar as mudanças institucionais que culminam na tentativa de ações mais descentralizadas e participativas dentro de tais políticas. Neste período vê-se a emergência de novas arenas, nas quais vários atores sociais são convidados a participar na formulação e implementação de políticas. Os conselhos aparecem como exemplo dos novos arranjos institucionais a serem seguidos, entretanto não sem avaliações e críticas dos atores que os compõem pelas formas com que

estes são conduzidos e se situam dentro do processo político. Nesta conjuntura, o desafio ainda está na capacidade institucional como um meio de fazer desses espaços, arranjos realmente participativos.

O **Capítulo 3** tem como intuito, primeiramente, contextualizar a conjuntura política/administrativa em que os novos arranjos institucionais, propostos como mecanismo para a implantação das políticas de turismo, foram forçados. Além disso, objetiva apresentar também as bases teóricas que servirão de esteio para analisar os distintos contextos, nacional e local, nos quais estas políticas se processam.

O ponto de partida são as propostas de mudanças institucionais estimuladas a partir da Reforma Gerencial de 1995, gestada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso como uma tentativa de reverter a crise do Estado brasileiro que se estendia desde a década passada.

Dentro desse processo de reformas, o entendimento da estrutura burocrática dominante e ineficiente e as tentativas de substituí-la por uma administração gerencial e por outros modelos de gestão pública, vinculados aos governos subsequentes, são essenciais para esta análise. Em primeiro lugar, porque são as racionalidades de seus procedimentos que podem dar a medida dos desafios que ainda se têm em tornar real e efetiva as propostas contidas nas políticas de turismo vistas no capítulo anterior. Em segundo lugar, porque imergir neste processo de novas propostas para a administração pública tem como finalidade começar a desenhar, teoricamente, quem são os atores ou agentes que atuam na implantação de tais políticas e como estes se manifestam e interagem no contexto das relações entre o Estado e a sociedade.

Mas não é apenas focar em como devem funcionar as organizações estatais, cuja maior incumbência é a descentralização, que tal contextualização político-administrativa é desenvolvida. Isto é apenas um lado da moeda. O outro lado caracteriza-se por uma discussão sobre as bases em que se dão as novas relações com a sociedade, nas quais prevalece o caráter da participação. Afinal, o transcorrer de uma gestão governamental baseada numa vertente gerencial para outra baseada pela vertente societal anda *pari passu* com a ampliação de práticas políticas orientadas no sentido de uma democracia representativa para uma democracia participativa.

É no âmbito dessas práticas participativas que se busca complementar o entendimento sobre como os novos arranjos institucionais em turismo, conformados em conselhos e fóruns, se caracterizam e se situam dentro da esfera pública institucional<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> O conceito de esfera pública “busca definir um espaço de mediação entre atores sociais

Assim, a **seção 3.1** deste capítulo tem como função contextualizar a conjuntura política/administrativa na qual os arranjos institucionais para a implementação de políticas de turismo foram originados, caracterizar seus atores e situar tais arranjos nas novas relações entre o Estado e a sociedade. Estas são questões fundamentais para dar ao estudo alguns parâmetros de análise, contudo não são suficientes para compreender as dinâmicas específicas das instituições e de suas relações com o seu meio.

Na tentativa de satisfazer essa lacuna, a **seção 3.2** apresenta outros parâmetros a partir de uma perspectiva institucional e dos pressupostos analíticos que esta linha de investigação mobiliza. Para tanto, são utilizadas perspectivas analíticas do institucionalismo sociológico e o histórico, pela pertinência teórica às especificidades do objeto de estudo, além de suas aproximações teórico-metodológicas com a análise de redes sociais. Afinal, são estes pressupostos que subsidiaram a tese de que as ações de transformação para o setor turístico, defendidas pelas políticas por meio dos arranjos por elas propostas, são ou não assimiladas a partir das especificidades do tecido social local e de suas relações construídas historicamente.

E a **seção 3.3** discorre sobre a análise de redes sociais, que é o principal instrumento investigativo para alegação de que não é apenas o poder institucional que orienta a transformação para estimular o crescimento do setor turístico em prol do desenvolvimento, mas é também o poder posicional dos indivíduos na rede de relações entre o Estado e a sociedade que determinam tais ações. E são estas relações e seus padrões, em última instância, que este trabalho pretende investigar.

Já no **Capítulo 4**, a **seção 4.1** conta a história do turismo na Paraíba a partir de 1970 até os dias atuais. Na construção desta trajetória, realizada a partir de pesquisas documentais e bibliográficas, deu-se prioridade aos fatos e nomes relatados pelos entrevistados. Assim, os atores sociais, entre organizações e indivíduos, que vão surgindo no cenário do turismo local, são apresentados a partir desta narrativa. O que põe a atuação dos órgãos estaduais e municipais, responsáveis pelo desenvolvimento do turismo local, em evidência. Desse modo são apresentadas as ações e mudanças destes órgãos no decorrer do tempo, marcadas pelos contextos político-administrativos locais e nacionais em que estavam inseridos. É no contexto desta trajetória que se começa a analisar a capacidade institucional e o quanto

de autonomia estes órgãos detêm, para então avaliar as perspectivas da efetivação dos novos arranjos institucionais, baseados nos processos de descentralização e participação.

A **seção 4.2** orienta-se pela cronologia em que os novos arranjos institucionais formais, revestidos em espaços de participação projetados pelos programas governamentais, foram sendo assimilados pelos órgãos públicos de turismo e pelas entidades privadas. Essa trajetória sustenta-se, principalmente, pela análise das atas produzidas por estes espaços, que projetam não apenas as ações dessas organizações, mas também as relações estabelecidas entre elas. Neste momento é que os recursos da análise de redes sociais são utilizados para mapear as organizações mais influentes dentro do campo organizacional que atuam no setor, delineado a partir da presença das organizações nos espaços de participação. E, é dentro desse contexto que se discutem as perspectivas que os arranjos institucionais formais têm para o pretenso desenvolvimento do turismo local.

A última parte do capítulo 4, a **seção 4.3**, concentra-se nos indivíduos e em suas relações gerando a constituição de outras redes, tecidas pela noção de comprometimento destes no processo de planejamento do turismo na Paraíba. Estas redes são formadas tanto em função das relações estabelecidas entre estes a partir das suas vinculações institucionais e contextualizadas no âmbito da trajetória do turismo apresentada na primeira seção, quanto em função das suas relações dentro dos espaços de participação abertos pelas políticas estruturantes. Com base neste cenário, novas redes emergem, mas agora a partir das relações específicas entre os indivíduos, o que permite identificar o poder que estes atores detêm para influenciar nos processos de transformação do setor. Neste sentido, buscou-se evidenciar como estas relações se dão, como são construídas socialmente e como repercutem no comportamento dos indivíduos e na mudança de determinadas realidades.

E, de forma conclusiva, nas Considerações Finais são retomados os aspectos mais relevantes do trabalho, buscando sintetizar os resultados mais importantes da análise proposta.

## 2 POLÍTICAS DE TURISMO, DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO

Na maioria dos textos que tratam sobre a importância da atividade turística é muito comum introduzir o tema pelo seu viés econômico, seguido de dados que tentam comprovar as perspectivas positivas da atividade para o desenvolvimento, mesmo que este desenvolvimento nem sempre se apresente como um fim para o crescimento econômico que o turismo possa estimular.

Como alerta Coriolano (2008), o turismo tem um discurso próprio, mas não único, formulado pelos representantes de governos, dos empresários e das comunidades, produzido para o controle da sociedade e dos próprios sujeitos dentro de uma realidade onde há descontroles evidenciados pela emergência dos conflitos. Neste contexto, há um discurso predominantemente positivo do turismo e de suas possibilidades como fator de desenvolvimento para as regiões em que é estimulado, erigido, principalmente, pelos governos e empresários. Os conflitos que emergem deste contexto e que devem ser controlados são representativos de atores que se viram expostos aos vários impactos negativos resultantes de um turismo mal planejado, e que, evidentemente, destoam. Assim,

O discurso em torno dos lugares e do turismo é um repertório polêmico, no qual o referente é disputado pelos interessados, numa relação tensa de alterações de sentidos, configurando-se como uma prática de resistência e afrontamento. Daí por que para uns, interessa o discurso do turismo degradador e para outros, o do turismo desenvolvimentista (CORIOLANO, 2008: 8).

Essa questão não deixa de estar margeada pelas observações de Souza (1998) sobre a relação entre turismo e desenvolvimento<sup>12</sup>. Para

---

<sup>12</sup> O autor define desenvolvimento como “um processo de superação de problemas e conquista de condições (culturais, técnico-tecnológicas, político-institucionais, espaço-territoriais) propiciadoras de maior felicidade individual e coletiva (...) que exige a consideração simultânea das diversas dimensões constituintes das relações sociais (cultura, economia e política) e, também, do espaço natural e social” (SOUZA, 1998: 19). Há que se perceber que neste texto, as relações entre turismo e desenvolvimento no decorrer do tempo são baseadas na perspectiva teórica na qual o desenvolvimento é compreendido. Dentre estas perspectivas estão o desenvolvimento econômico,

ele não há uma resposta única sobre como o turismo pode contribuir para o desenvolvimento. Entretanto é certo que uma das questões fundamentais é perceber quem ganha e quem perde com o incremento do turismo dentre os diversos grupos de interesse, manifestos e latentes. E, ao divisar suas estratégias e táticas, perceber o grau de autonomia que tais grupos ou atores têm para eleger suas prioridades e os meios para concretizá-las.

Prevalecem aqueles com maior autonomia. Prevalecem aqueles que detêm como função essencial a produção de bens, serviços e ideias, aliados àqueles que produzem as normas, ordens e legitimações. São os atores que nos dizeres de Milton Santos (RODRIGUES, 1997) estão representados pelo poder econômico e pelo poder do Estado, que aliados são determinantes para a transformação de lugares em lugares turísticos.

Apesar deste trabalho não evidenciar nenhuma proposta de análise do discurso, ou de uma metodologia que se qualifique como tal, não há como não considerar que os “discursos são produzidos de forma relacionada com o modo como as relações sociais se inscrevem na história e são regidas por meio de relações de poder” (CORIOLANO, 2008). Evidenciar as relações sociais e as relações de poder neste contexto é redirecionar o foco dos discursos para como estas relações se dão e como são construídas socialmente. Assim, este trabalho centra-se nos relacionamentos e nos desafios para sua efetividade, enquanto requisito fundamental para o desempenho das políticas de turismo.

## 2.1 AS POLÍTICAS ANTERIORES A 1990: DESAFIOS À RELAÇÃO TURISMO E DESENVOLVIMENTO

O discurso de que o turismo é uma atividade que gera emprego e renda e que, conseqüentemente, favorece o crescimento/desenvolvimento econômico tem suas bases após a Segunda Guerra Mundial, período no qual havia um sentimento de reconstrução e o dinheiro começava a circular novamente entre os países do globo.

O vertiginoso avanço do setor de transportes e telecomunicação favoreceu enormemente a atividade turística, pois acelerou o acesso à informação, em particular sobre outros lugares e outros povos. Além dos fatores tecnológicos, fatores políticos, econômicos, educacionais, culturais, sociológicos e trabalhistas contribuíram para o crescimento do

setor. Foram fatores intervenientes para o surgimento do que se convencionou chamar de turismo de massa, a paz prolongada em zonas de estabilidade política, a consolidação da classe média e aumento do poder aquisitivo em amplas camadas da população nos países ocidentais, o aumento do tempo livre, redução da jornada de trabalho e férias remuneradas, além do desejo de evasão, recreação e descanso (REJOWSKI, 2002) <sup>13</sup>.

Esse contexto motivou milhares de pessoas a viajarem para conhecer novos lugares, ocasionando não apenas uma enorme movimentação de turistas, mas também de dinheiro entre os países desejosos de se reerguerem economicamente. Neste período o turismo consolidou-se, expandiu-se, profissionalizando-se. E, é nessa conjuntura que o discurso do turismo como uma atividade que gera emprego e renda e que, conseqüentemente, favorece o crescimento/desenvolvimento econômico floresceu.

Segundo estudos do Banco Mundial, entre os anos de 1950 e 1970 o avanço do turismo internacional teve uma taxa anual de 10%, incrementando de US\$ 2.100 milhões para US\$ 17.400 milhões o ingresso de divisas entre os países (BANCO MUNDIAL, 1972, *apud* HOLANDA, 2003). E, entre as décadas de 1980 a 1990, a tendência ascendente das chegadas e receitas foi contínua, apesar da existência de subperíodos, o que representou uma elevação a uma taxa de apenas 4,8% e 4,3% nas chegadas internacionais e 9,7% e 5,9% para as receitas internacionais no período de 1980-1990 e 1990-2000, respectivamente (REJOWSKI, 2002: 104).

Apesar de um ritmo não tão intenso quanto aquele identificado nos anos de 1970, a manutenção do dinamismo do setor é confirmada por estudos de décadas mais recentes (tabela 1), como os projetados pela Organização Mundial do Turismo – OMT entre os anos de 2000 a 2008, período no qual “as viagens internacionais cresceram 4,2% ao ano, alcançando o total de 922 milhões de turistas em 2008, gerando aproximadamente uma renda de US\$ 5 trilhões” (BRASIL, 2010).

---

<sup>13</sup> Outros bons títulos sobre a trajetória do turismo no mundo e no Brasil ver Trigo (2000), Barretto (1997) e Castelli (1990).

Tabela 1 - Comparativo do fluxo receptivo internacional: Mundo, América do Sul e Brasil 1997-2007.

Ano	Turistas (milhões de chegadas)			Participação %		
	Mundo	América do Sul	Brasil	América do Sul no mundo	Brasil na América do Sul	Brasil no mundo
1997	610,8	13,5	2,9	2,21	21,11	0,47
1998	626,6	15,5	4,8	2,47	31,08	0,77
1999	650,2	15,1	5,1	2,32	33,82	0,79
2000	689,2	15,2	5,3	2,21	34,95	0,77
2001	688,5	14,6	4,8	2,12	32,69	0,69
2002	708,9	12,7	3,8	1,79	29,80	0,53
2003	696,6	13,7	4,1	1,97	30,17	0,59
2004	765,5	16,2	4,8	2,12	29,55	0,63
2005	802,5	18,2	5,4	2,27	29,44	0,67
2006	847,3	18,7	5,0	2,21	26,83	0,59
2007	903,3	18,7	5,0	2,07	26,88	0,56

Fonte: Organização Mundial do Turismo – OMT

Notas: 1. Dados de 2006 revisados  
2. Dados de 2007 estimados

Fonte: Brasil (2010)

Tabela 2- Comparativo da receita cambial gerada pelo turismo: Mundo, América do Sul e Brasil – 1997-2007.

Ano	Receita cambial (bilhões de US\$)			Participação %		
	Mundo	América do Sul	Brasil	América do Sul no mundo	Brasil na América do Sul	Brasil no mundo
1997	436,0	11,4	1,1	2,61	9,38	0,25
1998	442,5	11,8	1,6	2,67	13,44	0,36
1999	445,0	11,6	1,6	2,61	14,03	0,37
2000	482,9	12,2	1,8	2,53	14,84	0,37
2001	471,6	11,3	1,7	2,40	15,32	0,37
2002	474,2	9,2	2,0	1,94	21,72	0,42
2003	525,1	8,6	2,5	1,64	28,83	0,47
2004	632,7	10,9	3,2	1,72	29,56	0,51
2005	676,4	12,4	3,9	1,83	31,14	0,57
2006	742,2	14,0	4,3	1,9	30,8	0,6
2007	856,0	17,2	5,0	2,0	28,8	0,6

Fonte: Organização Mundial do Turismo – OMT e Banco Central do Brasil

Notas: 1. A partir de 2005 utilizar-se-á os dados da série histórica da receita cambial apurada pelo Banco Central do Brasil

2. Dados de 2006 revisados

3. Dados de 2007 estimados

Fonte: Brasil (2010)

Em função do contínuo e crescente fluxo de viagens, estima-se que o turismo aumente de 219,8 milhões de empregos em 2009, o que atualmente representa 7,6% do total de empregos no mundo ou 1 em cada 13,1 empregos, para 275,7 milhões de empregos em 2019, o que equivalerá a 8,4% do total de empregos mundiais ou 1 em cada 11,8 empregos (ARRAIS DE SOUZA, 2012)<sup>14</sup>. Aliam-se a isso, os impactos positivos do turismo na balança de comercial de diversos países receptores que atuam no mercado turístico internacional (Tabela 2).

Diante de tantos dados, é crível afirmar que o turismo é uma opção positiva para o desenvolvimento econômico, especialmente por sua capacidade de difundir efeitos em cadeia sobre o conjunto da economia através do multiplicador do gasto turístico, que movimenta o sistema econômico, propiciando a diversificação da economia local e muitas das vezes complementando as já existentes, como a agricultura e a indústria.

Essa movimentação tende a gerar um aumento na receita das empresas, dos empregos, da renda e da receita governamental, contribuindo de maneira geral para o crescimento econômico e para a melhoria da qualidade de vida da população<sup>15</sup>. Diante de tais benesses, os impactos econômicos positivos do turismo foram e ainda são a justificativa que o elevou a categoria de ‘atividade influente’ dentro do sistema econômico e ‘atividade alternativa’ para o desenvolvimento.

Cooper (2001: 88) avalia como positiva a influência do turismo em regiões com oportunidades de desenvolvimento limitadas, nas quais os efeitos econômicos positivos podem ser “proporcionalmente muito maiores sobre o bem-estar da população residente do que o resultante da mesma quantidade de turismo em partes mais desenvolvidas de um país”. O principal argumento é que nestas regiões a maior parte da população vive da agricultura ou são pescadores e quando se envolvem com a atividade turística sua renda familiar sofre um acréscimo bastante

---

<sup>14</sup> O artigo de Arrais de Souza (2012) tem como intuito mostrar a contribuição do turismo para os objetivos de desenvolvimento econômico local e redução da pobreza para os países da América Latina e Brasil, é sustentado pelos mais recentes dados provenientes das mais importantes e influentes organizações que trabalham com o turismo internacional/nacional como a Organização Mundial de Turismo – OMT, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Banco Mundial, World Travel and Tourism Council – WTTC, World Economic Forum - WEF, International Air Transport Association - IATA, Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, Ministério do Turismo.

<sup>15</sup> Sobre o efeito multiplicador ver Lohmann & Panosso Neto (2008); Pearce & Butler (2002); Theobald (2001); Cooper (2001); Swasbrooke, (2000) e Beni (1998).

significativo em termos relativos. Além disso, os investimentos direcionados para o incremento do turismo, como acomodações e entretenimento, desencadeiam a reboque, investimentos em infraestrutura básica, de acesso e comunicação, que geralmente são muito precárias. Ou seja, no sentido de fornecerem as infraestruturas necessárias ao turismo estas, ao mesmo tempo, tornam-se disponíveis para o uso da população em geral.

Entretanto, como alertam Arrais de Souza (2012) e Cooper (2001), os impactos positivos do turismo não se produzem sempre e em qualquer circunstância<sup>16</sup>, pois dependem essencialmente da alocação de recursos e se o desenvolvimento do setor oferece ou não o uso ótimo dos recursos disponíveis. É pesar os custos e benefícios do desenvolvimento do turismo em relação às alternativas e ver se o seu processo de desenvolvimento responde a um modelo adequado às condições locais. Dentro dessa lógica há dois apontamentos a serem feitos:

**a) Qualquer análise de custo e benefício satisfatória requer o entendimento exato sobre a atividade que se quer desenvolver:**

No caso do turismo, entender que ele possui características e reflexos que extrapolam as delimitações dadas pelo que se convencionou chamar de setor econômico, é fundamental<sup>17</sup>. Afinal, o

---

<sup>16</sup> Apesar do alarde propiciado pelos números e, como afirma Coriolano (2008), do poder do discurso dominante que transforma ideia em opinião estabelecida e não questionada, os impactos negativos do turismo provenientes de situações mal avaliadas recheiam inúmeras publicações. São estudos de casos que evidenciam os custos econômicos como empregos mal remunerados e sazonais, inflação e especulação imobiliária que desencadeiam outros impactos como segregação e conflitos sociais, depredação do patrimônio ambiental, histórico e cultural. Para maiores detalhes sobre impactos negativos do turismo, ver Lemos (1996), Rodrigues (1997a, 2000), Lage & Milone (2000), Baducci Júnior & Moretti (2001) e Youell (2002), além dos já referenciados anteriormente na nota 4.

<sup>17</sup> Davidson (2001) faz algumas ressalvas sobre considerar a atividade turística como um setor. Segundo ele o turismo não se enquadra na definição tradicional de setor caracterizada por um conjunto de empresas distintas reunidas em grupo, receita gerada por estas empresas e um produto comum. A atividade turística extrapola tais características na medida em que não se caracteriza apenas como um conjunto de empresas distintas reunidas em grupo, mas sim como vários conjuntos de empresas como as de hotelaria/hospedagem, as agências de viagens, empresas de receptivo e transporte e outras reunidas em grupos distintos. O grosso de sua força econômica não se dá a partir da receita destas empresas, mas fundamentalmente a partir dos gastos dos turistas e visitantes que não compram um único produto no mercado, mas compram uma experiência extremamente variada. Esta falta de precisão de como de fato enquadrar o turismo traz desconfiças, primeiro porque os métodos tradicionais de medida e análise

ambiente econômico é apenas um sistema dentro de um sistema maior e mais complexo que a análise do turismo enquanto fenômeno representa, e limitá-lo a essa lógica minimiza o que ele é na realidade: “um fenômeno socioeconômico que atua tanto como força motriz do progresso econômico quanto força social” (DAVIDSON, 2001: 51). Negar sua complexidade é reforçar a dificuldade de seu planejamento o que, conseqüentemente, dificulta também o alcance das benesses que seu discurso prega.

Nos últimos anos tem crescido o número de publicações que evidenciam a crescente complexidade do turismo através de vários modelos<sup>18</sup>. Os mais usuais para tentar explicar as nuances que a atividade turística apresenta são formulados a partir da teoria dos sistemas e no Brasil o mais difundido e estudado é o de Mario Carlos Beni<sup>19</sup>.

Pela conceituação de sistemas como o conjunto de procedimentos, doutrinas, idéias ou princípios logicamente ordenados e coesos, com intenção de descrever, explicar ou dirigir o funcionamento de um todo, tivemos em mente situar o turismo, em toda a sua abrangência, complexidade e multicausalidade, em um esquema sintetizador dinâmico que demonstre as combinações multifacetadas de forças e energias, sempre em movimento, de modo a produzir um **modelo referencial** (grifo do autor). [Assim, o SISTUR] (...) foi construído para conhecer a estrutura dessa atividade, que compreende diversos e complexos conjuntos de causas e efeitos que devem ser considerados (BENI, 1998: 20: 43).

---

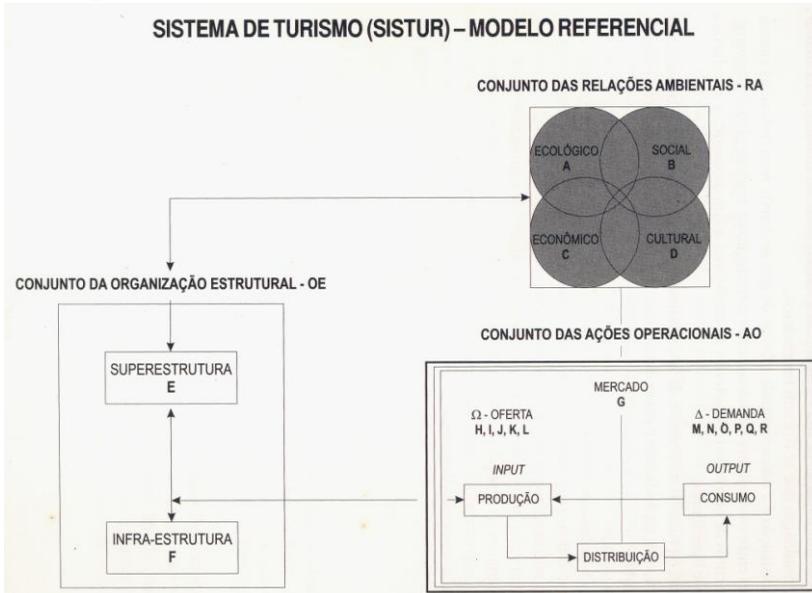
setorial não funcionam de modo adequado; segundo porque colocá-lo como um setor quando na realidade este não é, minimiza a importância do turismo e o grau de apoio que este e o seu crescimento merecem; e por fim dificulta a dotação de recursos governamentais, afinal, porque o governo deveria usar recursos limitados para financiar um setor ‘frívolo’ quando outros setores que atendem a sociedade como um todo exigem mais, a exemplo da educação, saúde, saneamento, etc.

<sup>18</sup> Ver Lohmann & Panosso Neto (2008), Valls (2006), Dias (2003), Hall (2001), Petrocchi (2001) e Bissoli (1999).

<sup>19</sup> Atualmente, mas ainda de forma muito incipiente, outros autores passaram a investigar e a procurar outras formas e teorias (da complexidade, dos rizomas e da fenomenologia) para analisar o turismo em função das críticas aos modelos sistêmicos, que segundo Lohmann e Panosso Neto (2008) oferecem explicações de como funciona o turismo, mas não conseguem aprofundar fatos importantes para sua compreensão total. Entretanto, para os objetivos desta argumentação, o SISTUR apresenta-se ainda como o mais adequado.

No livro intitulado *Análise Estrutural do Turismo*, o referido autor apresenta os componentes do SISTUR agregados em três grandes conjuntos: o das Relações Ambientais - RA, o da Organização Estrutural - OE e o das Ações Operacionais - AO.

Figura 1 – O Sistema de Turismo (SISTUR), de M. Beni



Fonte: Beni (1998).

O primeiro conjunto é constituído pelos subsistemas ecológico, social, cultural e econômico, que analisados de forma independente são bem maiores do que o próprio SISTUR, entretanto eles fazem parte do sistema porque seus elementos dão subsídios, influenciam e são influenciados pela atividade. Neste conjunto é evidenciada a importância que a economia, a cultura, o meio ambiente e a sociedade têm para o desenvolvimento do turismo e vice-versa, no qual são observados os impactos, positivos e negativos, provenientes das relações entre os elementos dos conjuntos do sistema.

O conjunto da Organização Estrutural apresenta o subsistema da superestrutura que se refere à complexa organização, pública e privada, que permite harmonizar a produção e a venda de diferentes serviços do Sistur. Compreende a política oficial de turismo e sua ordenação jurídico-administrativa que se manifesta no conjunto de medidas de

organização e de promoção dos órgãos e instituições oficiais, e estratégias governamentais que interferem na atividade.

No mesmo conjunto aparece também o subsistema da infraestrutura, no qual se examinam as questões relativas à natureza e ao custo dos investimentos necessários e o momento adequado de realizá-los. Aí são avaliados os serviços urbanos, saneamento básico, o sistema viário e de transportes, a organização territorial e os custos e investimentos em infraestrutura turística.

O conjunto das Ações Operacionais representa a essência da dinâmica da atividade turística. Nele são avaliados os subsistemas da oferta, da demanda e do mercado onde os dois primeiros subsistemas se inter-relacionam. E os subsistemas da produção de bens e serviços turísticos, do consumo desses bens e serviços e do subsistema da distribuição que avalia as medidas que faz com que o produto turístico seja consumido (BENI, 1998).

Importante observar que as letras sequenciais e codificadas distribuídas pelos diferentes conjuntos (Figura 1) correspondem aos operadores do sistema que são analisados e aprofundados na segunda parte do livro que trata sobre a instrumentação e operacionalização do Sistor. Nesta são apresentados vários instrumentos de investigação e análise que corroboram para aperfeiçoar a pesquisa e o estudo em turismo.

De acordo com o Beni, a administração do sistema turístico exige um planejamento que envolva um contínuo processo de retroalimentação de intervenções, em qualquer parte do sistema, para efetuar os ajustes ou mudanças que se fizerem necessárias para manter o sistema em equilíbrio. Neste sentido, ele afirma:

A administração é o único controle efetivo de que se dispõe pra indicar as causas dos desajustes entre os conjuntos de subsistemas em relação ao sistema global e determinar procedimentos de correção e de retorno ao equilíbrio, a fim de otimizar as relações entre funções e operadores. No Sistor, o processo de controle do seu rendimento é feito através do **subsistema da superestrutura** (grifo nosso), que na realidade e em essência, constitui o instrumento de administração do sistema global (BENI, 1998:47).

Assim, evidencia-se o papel do Estado e das várias instituições formais que atuam na atividade turística no alcance de um pretense

equilíbrio, que deveria corresponder à satisfação dos objetivos gerais que orientam o incremento do turismo, qual seja: otimizar a relação entre os impactos positivos e minimizar seus efeitos adversos, em prol do desenvolvimento, já que ambos objetivos em muitos pontos se contradizem. Ou seja, para maximizar os impactos positivos amiúde elevam-se os efeitos adversos, e também a redução dos impactos negativos muitas vezes envolve o sacrifício de efeitos positivos. Assim, trata-se de um problema de otimização e não de maximização e/ou de minimização, como costumeiramente se coloca a questão. O que leva ao segundo apontamento sobre a relação turismo e desenvolvimento:

**b) Pesar os custos e benefícios do desenvolvimento do turismo em relação às alternativas tem melhor resultado quando se apreendem as complexidades que a atividade apresenta.**

Isto se torna requisito básico para que o processo de desenvolvimento turístico corresponda a um modelo adequado às condições locais, considerado como uma questão importante na perspectiva do turismo ser indutor de desenvolvimento.

Entretanto, quando se resgata o papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento do turismo na América Latina e no Brasil o que se vê é o incentivo a modelos de turismo que não condizem com as premissas de desenvolvimento, que nem sempre reconhecem as capacidades e interesses locais e regionais e as realidades dos grupos humanos e econômicos que atuam em suas respectivas áreas.

Como defende Molina (2001) em sua análise sobre o papel do turismo no processo evolutivo da América Latina entre as décadas de 1960 a 1980, o modelo de indústria turística incentivado pelo Estado foi essencialmente o de “evasão”<sup>20</sup>. Neste modelo a prática do turismo se dá por atividades que estimulam atitudes de negação da realidade imediata das pessoas que o praticam, o que favorece uma desconexão temporal com a sua realidade que pouco benefício traz para o seu meio

---

<sup>20</sup> Em oposição, o “modelo de indústria alternativa” sustentado pelo “ócio”, atitude criativa que permite ao homem “fortalecer ou ascender a níveis superiores de bem-estar espiritual, por meio do contato com o meio e com o consequente efeito nas necessidades de tipo material para obter seus interesses” (MOLINA, 2001: 47) foi pouco ou quase nada estimulado pela “estrutura dirigente e produtiva” dos países da América Latina e do Brasil. Dentro deste modelo se inscrevem as modalidades de turismo que incentivam a educação formal e informal. Assim, pode-se observar que as práticas que levam ao fomento do ócio de Molina aproximam-se dos conselhos de Krippendorf (2001) para a melhor vivência dos homens durante as férias, conselhos estes que ele denominou como “teses para a humanização da viagem” destacadas em seu livro Sociologia do Turismo.

natural, econômico, físico, social e cultural. Ou seja, um modelo que em nada contribui para o processo de desenvolvimento.

É um modelo que nas palavras de Beni (1998) se enquadra como um tipo de “colonização aristocrática” caracterizado por projetos de valorização turística de lugares a partir da instalação de grandes e luxuosos hotéis destinados a acolher turistas de alta classe. Pela estrutura suntuosa que apresentam, estes tipos de empreendimentos provocam um efeito de constrangimento e separação social entre turistas e as populações que vivem em seu entorno. Neste modelo não há espaço para a participação da população no processo de desenvolvimento turístico.

Tanto a evasão propiciada pelo modelo de indústria turística de Molina (2001) como a colonização aristocrática de Beni (1998) projetam o que hoje a literatura chama de não-lugar. Como diz Augé (1994: 73), “se um lugar pode se definir como identitário, relacional e histórico, um espaço que não pode se definir nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico definirá um não-lugar”. Ou seja, o lugar é produto das relações humanas, tecido por relações sociais que garantem a construção de uma rede de significados e sentidos que são tecidos pela história e pela cultura produzindo a identidade.

O não-lugar, pelo contrário, origina sentimentos de estranhamento das comunidades em relação ao lugar vivido em função da espetacularização do espaço transformado em mercadoria para ser consumido por turistas e viajantes, onde nada é natural, tudo se volta para o artificial, para o simulacro.

A indústria do turismo transforma tudo o que toca em artificial, cria um mundo fictício e mistificado de lazer, ilusório, onde o espaço se transforma em cenário para o “espetáculo” para uma *multidão amorfa* mediante a criação de uma série de atividades que conduzem a passividade, produzindo apenas ilusão da evasão, e, desse modo, o real é metamorfoseado, transfigurado, para seduzir e fascinar [grifos do autor] (CARLOS, 1996: 26).

Importante observar que as características acima descritas são evidenciadas nos polos de crescimento turístico, eleitos pelo Estado na época, como principal estratégia para estimular a atividade turística de

forma intensiva a partir da implantação de *resorts*<sup>21</sup>.

Com base nos estudos de Perroux, Andrade (1987) define o pólo como um centro econômico dinâmico, onde seu crescimento incide sobre a região que o cerca, uma vez que ele cria fluxos da região para o centro e refluxos do centro para a região. Tal movimento tende a gerar forças concêntricas, dinamizando o desenvolvimento regional. Porém, alerta que em regiões subdesenvolvidas o polo pode se desenvolver às custas da região sem lhe devolver em recursos as riquezas que dela retira, transformado o polo em enclave (ANDRADE, 1987; MOLINA, 2001).

E foi o que ocorreu com os polos de turismo, que além de serem exemplos representativos da evasão, colonização aristocrática e de não-lugares, não conseguiram trazer os benefícios econômicos esperados para o desenvolvimento interno<sup>22</sup>. As fugas decorrentes da evasão de divisas, da importação de tecnologias e de recursos humanos fizeram com que o tão propalado efeito multiplicador não ocorresse de fato. A lógica dos *resorts* transformou os polos em enclaves. Isso porque estes foram (e ainda são<sup>23</sup>) regidos conforme as regras do consumo e do mercado internacional, da padronização dos lugares em um contexto de planejamento forjado no imediatismo e na satisfação de grupos de interesse específicos.

Cancún, no México, é um exemplo de modelo de desenvolvimento turístico representativo desse quadro. E a sua projeção, principalmente a partir da década de 1960, dentro do mercado turístico internacional fez com que este se tornasse um padrão a ser seguidos pelos países vizinhos<sup>24</sup>. Dadas às devidas proporções, este foi o modelo

---

<sup>21</sup> *Resort* é denominado por Souza e Corrêa (1998: 128) como um “complexo turístico que proporciona ao turista, além do alojamento, um conjunto de atividades culturais, esportivas, recreacionais e de lazer ligadas ao trabalho de animação turística”. A lógica do funcionamento do *resort* é que o turista não saia de seus limites, onde a prática predominante é do *all inclusive*.

<sup>22</sup> De acordo com Paiva (1995) o crescimento do turismo na América Latina não pode ser abstraído da situação de dependência, nem das contradições da formação socioeconômica do continente. Para os países não-desenvolvidos, que vêem no turismo uma alternativa econômica, essas indicações demonstram que o turismo ao ser encarado como setor econômico, não passa ao largo da divisão internacional do trabalho. Isso fica evidente pela tímida participação da América Latina e do Brasil no mercado turístico internacional, como mostra a tabela 2.

<sup>23</sup> O PRODETUR, como se verá mais adiante, retoma a política de polos.

<sup>24</sup> Costa Brava na Espanha, o Complexo Turístico de Languedoc-Roussillon na França, Cuba e a região do Caribe também são referência para a época (REJOWSKI, 2002). Importante atentar para o fato de que em muitos destes destinos o principal equipamento turístico é caracterizado pelos *resorts*.

que se reproduziu no planejamento do turismo no Brasil.

Apesar da existência de ações políticas específicas que contribuíram para a organização do setor desde a década de 1930, é somente em 1966 que é criada a estrutura federal para a administração do turismo a partir do Decreto-lei nº. 55, de 18 de novembro<sup>25</sup>. Neste decreto era instituído o Conselho Nacional de Turismo – CNTUR e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, além da primeira Política Nacional de Turismo, na qual eram definidos, em linhas gerais, os objetivos e atribuições dos operadores do setor no país.

Entretanto, foi apenas na década seguinte que a EMBRATUR, a partir da criação dos fundos de financiamento de projetos de desenvolvimento turístico, teve um papel proeminente em indicar os rumos do desenvolvimento turístico nacional. E é esse período que interessa ser analisado, porque esses fundos na realidade substanciaram a implantação no país do modelo de turismo explicitado por Molina (2001)<sup>26</sup>.

Em 1971 foi instituído o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR (Decreto-lei nº. 1.191, de 27 de outubro de 1971), concebido no contexto do plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-72), o qual contempla pela primeira vez o turismo como um setor econômico importante dentro do contexto de outros setores econômicos considerados prioritários na época. Segundo o documento, o fundo visa “fomentar e prover recursos para financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional”.

---

<sup>25</sup> O Decreto-lei 55/11/66 está em consonância com o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-66), no qual um dos objetivos era “atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida” (IANNI, 1986: 235 *apud* CRUZ, 2000: 49).

<sup>26</sup> É importante lembrar que, da mesma forma que as outras instituições com enfoque setorial da época, a EMBRATUR representava o corpo técnico e racional que faria isso possível. E legitimava sua atuação intervencionista a partir do que Nunes (1997: 34) chama de insulamento burocrático, definido “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. (...) Significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

Em casos especiais, considerados pela Embratur, de alto interesse turístico, o Conselho Nacional de Turismo poderá aprovar projetos ampliando a aplicação de recursos originados dos incentivos fiscais até o limite de 75% do custo global do empreendimento (Decreto-lei nº.1.191, de 27 de outubro de 1971, *apud* CRUZ, 2000: 68).

Este fundo torna-se um dos principais mecanismos de fomento ao turismo, principalmente aplicáveis a empreendimentos turísticos hoteleiros, considerados de alto interesse nesta época, como reforça Beni (2006) mais adiante.

Em 1974 foram criados mecanismos como o Fundo de Investimentos Setoriais – FISET, o Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR e o FINAM, seu equivalente para a Amazônia, todos a partir do Decreto-lei nº. 1.376. As facilidades oferecidas por estes fundos possibilitaram a obtenção de recursos para investimentos nas regiões Norte e Nordeste, muito condizente com as estratégias de integração nacional e com o desenvolvimento econômico regional<sup>27</sup>.

De maneira geral, com a criação desses incentivos foram atraídos grupos de investidores internacionais, muitos dos quais pertencentes a transportadoras e operadoras européias, americanas e orientais. Essa estratégia permitiu a tímida inserção do Brasil no mercado internacional<sup>28</sup>.

Os capitais incentivados foram utilizados quase integralmente em hotéis de luxo, de 250 mil dólares a unidade habitacional, em empreendimentos de valor não inferior a 25 milhões de dólares. Isso, em valores atuais, equivaleria a investimentos na ordem de 75 milhões de dólares (...) o que provocou (...) a

---

<sup>27</sup> Nesse mesmo ano, a EMBRATUR também firma convênios com as superintendências de desenvolvimento regional (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE), bem como convênios operacionais com os bancos de desenvolvimento como o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste – BNB e o Banco da Amazônia – BASA (BARRETTO, 1996; PAIVA, 1995).

<sup>28</sup> “Em 1975 instalou-se em São Paulo a primeira cadeia internacional, a Hilton, [seguida] (...) de outras como o Holiday Inn (1975), Sheraton (1974), e as cadeias francesas Meridien (1975), Novotel (1976) e Club Mediterrané (1977)” (REJOWSKI, 2002: 135)

implantação de uma oferta incompatível com as características da demanda interna regional – e mesmo com as características da receptiva internacional. É importante destacar que, na grande maioria desses projetos, não foram levados em consideração os estudos de localização, de viabilidade econômico-financeira, de formação de recursos humanos e de inclusão social (BENI, 2006: 25).

No Nordeste, dadas as condições geográficas semelhantes ao Caribe e ao usufruto do segmento sol e mar, estas orientações se expressaram a partir da chamada Política de Megaprojetos, caracterizada por um conjunto de ações semelhantes praticadas por cinco dos nove estados nordestinos a partir do final da década de 70. Ela surgiu com o objetivo de desenvolver o turismo na região por meio da implantação de megaempreendimentos turísticos ou, de forma mais específica, megaprojetos hoteleiros.

Cruz (1996; 2000) avalia que são características dessa política: a clara priorização da infraestrutura hoteleira ante outros equipamentos infraestruturais turísticos, orientados para a captação e atendimento de demanda turística internacional a partir de modelo europeu de urbanização turística<sup>29</sup>, geralmente, estranhos aos padrões urbanísticos do local; a ocupação de extensos trechos da costa, muitas vezes privatizados e apoiados em um discurso preservacionista, que teve como consequência o desfavorecimento das áreas interioranas; além e, principalmente, a não participação do resto da sociedade no seu processo de execução.

O que se percebe, diante de tal panorama sobre as políticas públicas de turismo no Brasil neste período, é que a atuação do poder público no turismo ignorou, sistematicamente, o complexo conjunto de relações em que a atividade está inserida, como bem salienta Beni (1998) a partir do SISTUR. Pois, ao canalizar grande parte dos recursos alocados para o turismo na implantação de um parque hoteleiro, o poder público federal, em sucessivas gestões, limitou o desenvolvimento da atividade turística no país. O que se evidencia são ações parciais e desconexas sobre a atuação dos subsistemas que compõem o sistema turístico, que não foram bem sucedidas no sentido de promover a atividade de forma equilibrada.

---

<sup>29</sup> Tal modelo de urbanização turística também foi reproduzido em Cancún no México.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO, PARTICIPAÇÃO E CAPACIDADE INSTITUCIONAL: DESAFIOS AO PLANEJAMENTO DO TURISMO

Não há como negar, olhando para este cenário com a bagagem de conhecimentos sobre a relação turismo e desenvolvimento que se tem hoje, que as atuações descritas na seção anterior foram equivocadas, mas condizentes com o contexto político, econômico e social da época. Constituído pelas ações de um Estado desenvolvimentista e totalitário<sup>30</sup>, cuja população foi cerceada de seus direitos políticos e conduzida à modernização através da reprodução de padrões externos de comportamento.

Essa bagagem de conhecimento sobre a atividade turística e o entendimento de toda a complexidade de seu planejamento foi construída e percebida a partir do aparecimento de novas facetas e repercussões que o crescimento da atividade evidenciou no decorrer dos tempos. E foi através da análise de contextos diferentes desde 1945 que Michael Hall (2001a, 2001b) categorizou enfoques diferentes na forma de se planejar a atividade turística. Que, apesar de terem sido identificados a partir de uma ordem cronológica, eles ainda hoje se apresentam de forma concomitante em destinos localizados dentro de um mesmo continente, país e até de uma mesma região.

Assim, as ações de planejamento do Estado brasileiro entre as décadas de 1960, 70 e 80, evidenciam a utilização do enfoque chamado de “tradição econômica” ou “turismo como indústria”, amplamente institucionalizado pelos órgãos do governo federal em suas políticas. E, em menor escala, o do “fomento” ou “impulsionista”, percebido em ações governamentais no nível local.

Para ficar mais claro, o impulsionista é caracterizado pela atitude simplista de que o desenvolvimento turístico é sempre bom e proporciona, automaticamente, benefícios para seus anfitriões. Os

---

<sup>30</sup> Há que se perceber que nas décadas de 60 e 70 as instituições estatais do setor turístico representaram o corpo técnico, especializado, racional e eficiente que, através da elaboração de planos e programas, controlavam de forma centralizada os rumos do setor. A racionalidade técnica do planejamento que aparentemente oferecia uma visão prática e objetiva da realidade foi aceita pela estrutura estatal brasileira e facilitada pela adesão dos tecnocratas que buscavam atuar dentro de uma estabilidade e através da manutenção dos padrões de operacionalidade do conjunto. Subjugado a essa lógica, o planejamento como um processo de racionalização das decisões do Estado, de forma a se antecipar aos obstáculos para obter melhores soluções alternativas para os seus problemas, revela-se como uma técnica burocrática largamente utilizada pelo Estado para “solucionar” problemas (ENDRES, 2002a).

moradores das destinações turísticas não estão envolvidos na tomada de decisões, no planejamento e no processo político do desenvolvimento turístico. O segundo enfoque, apesar de agregar a essência do primeiro, vê o turismo como um meio de promover o crescimento e o desenvolvimento de áreas específicas. O planejamento enfatiza os impactos econômicos do turismo e sua utilização eficiente para criar renda e empregabilidade para determinadas regiões ou comunidades <sup>31</sup> (HALL, 2001b).

Os outros enfoques são os chamados: físico-espacial <sup>32</sup>, o comunitário e o sustentável. O enfoque físico-espacial surge na década de 1970, com a expansão da questão ecológica pelo mundo. Como o próprio nome sugere, é orientado por padrões espaciais, capacidades ou limitações que minimizam o impacto negativo do turismo no ambiente físico. Assim como os impactos do turismo no meio ambiente deflagraram abordagens orientadas para o melhor uso dos recursos naturais, os impactos sociais passaram a ser uma preocupação constante no processo de planejamento. Não só do ponto de vista ético da necessidade de envolver a comunidade nos processos de tomada de decisão, mas também porque o controle local deste processo poderia minimizar tais impactos. Em suma, o planejamento turístico comunitário é uma resposta à necessidade de desenvolver diretrizes de maior aceitação social para a expansão do setor.

Entretanto, não é uma abordagem de fácil execução considerando a própria natureza política do processo de planejamento composta por diferentes grupos com interesses nem sempre convergentes e com recursos e poder diferenciados para se fazerem ouvir dentro das estruturas abertas à participação. De acordo com Jenkins (1993, *apud* Hall, 2001b: 56) os principais impedimentos à participação pública no planejamento turístico são os seguintes:

---

<sup>31</sup> Divulgação, relações públicas, propaganda e metas de crescimento são métodos largamente utilizados no enfoque do fomento. Já a análise de oferta-procura, análise de custo-benefício, adequação do produto ao mercado, desenvolvimento de incentivos e segmentação de mercado são métodos característicos do enfoque econômico.

<sup>32</sup> No Brasil, este enfoque aparece apenas na década de 1990, a partir das discussões e incentivos ao turismo ecológico (ENDRES, 1998).

O público geralmente tem dificuldades em compreender questões de planejamento complexas e técnicas; o público nem sempre está ciente do processo de tomada de decisões, nem o compreende; dificuldade em obter e manter representatividade no processo de tomada de decisões; a apatia dos cidadãos; o aumento dos custos financeiros e de pessoal; o prolongamento do processo de tomada de decisões; e os efeitos negativos sobre a eficiência da tomada de decisões.

Acrescenta-se a essas dificuldades a própria estrutura governamental, que nem sempre obtém sucesso na coordenação adequada das políticas de turismo, sob esta abordagem, em diferentes esferas de governo.

Já o enfoque sustentável, representativo do final do século passado e início deste século, defende uma forma integrada de planejamento turístico que procura garantir, em longo prazo e com o mínimo de deterioração de recursos, de degradação ambiental, de rompimento cultural e de instabilidade social, a segurança dos moradores. Tal abordagem tende a integrar características positivas dos enfoques econômico, físico-espacial e comunitário e suprir suas lacunas. É a partir do enfoque sustentável que os principais e mais importantes livros e publicações sobre planejamento turístico se orientam, a exemplo de Braga (2007), Valls (2006), WWF (2004), Beni (2006, 1998), Dias (2003), OMT (2003), Magalhães (2002), Petrocchi (2001), Talyer; Guerrier; Robertson (2001) Hall (2001b) e Bissoli (1999).

É certo que a noção de equilíbrio do sistema turístico compartilhada por estas diversas publicações é baseada no conceito de sustentabilidade. E muitos são os desafios nos âmbitos cultural, ecológico, econômico, espacial e social para o seu alcance, não só na gestão do turismo, como na de outras atividades produtivas<sup>33</sup>. Entretanto, a parcela que cabe a este trabalho investigar diante das propostas de um turismo sustentável/responsável/endógeno/local passa necessariamente pela ênfase do contexto social e político no qual a atividade ocorre. E, considerando a carência histórica de participação vivida pelo Brasil, há ainda que se abrir espaço para um maior entendimento do planejamento como um instrumento que permita um

---

<sup>33</sup> Boas referências são Veiga (2005), Irving (2002), as coletâneas organizadas por Marcel Bursztyn (1994; 2001) e Cavalcanti (1997).

maior controle local sobre o processo de desenvolvimento turístico. Caso contrário, as possibilidades do turismo em atender os objetivos de desenvolvimento e de redução da pobreza para os países da América Latina e Brasil, defendidos por Arrais de Souza (2012) no início desse capítulo, pouco se concretizarão.

Assim, diante das novas exigências em prol do desenvolvimento, estimuladas a partir da década de 1990 por premissas sustentáveis, endógenas e territoriais, novos modelos de turismo aparecem. Os modelos baseados nos *clusters*<sup>34</sup> são os mais difundidos para gestão do turismo, pois em essência, trazem em seu bojo “esforço, mobilização, comunicação, engajamento, interação, sinergia no arranjo produtivo para a consolidação de seu desenvolvimento sustentável”. Nas palavras de Beni (2006: 169),

O *cluster* é a forma de sucesso, na atualidade, de articulação (integração e interação) de um modelo de gestão de uma destinação turística, suas modalidades de promoção, comercialização, desenvolvimento e cooperação entre os agentes econômicos, culturais, políticos e sociais de um local ou região.

A que se evidenciar que os *clusters* envolvem um enfoque sistêmico e ação em cima das vantagens competitivas, circunscritas pelo capital social, conhecimento, informação, capacitação e tecnologia da região onde está instalado. Como afirma Thomazi (2006: 20), “as vantagens comparativas foram substituídas pelas vantagens competitivas de uma economia globalizada, na qual importa cada vez mais os fatores locais atrelados ao conhecimento, aos relacionamentos e à motivação criados continuamente”.

Parece contraditório, mas hoje, um aspecto importante da globalização é, justamente, a afirmação e o fortalecimento da localidade. Pois como afirmam Beni (2006) e Thomazi (2006), no cenário do atual mercado globalizado, caracterizado pela contínua integração econômica mundial, pelas disparidades internacionais e inter-regionais, pela liberdade de atuação e da ampla abertura da economia, o que se destaca

---

<sup>34</sup> Os *clusters* são fundamentados na teoria dos aglomerados, que, em sua conceituação geral, representa o “agrupamento geograficamente localizado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares” (PORTER, 1999: 239, *apud* THOMAZI, 2006: 23). Apesar de se assemelhaem pelo aspecto territorial, *resorts* e *clusters* não podem ser confundidos.

são as regiões com sistema produtivo articulado e as regiões com elevados níveis de competitividade nos mercados globais<sup>35</sup>. O local e o regional ganham importância expressiva como instâncias que se abrem para a compreensão dessa nova realidade a partir da concentração de esforços em prol da competitividade e da organização de produtores para impulsionar o produto turístico no mercado.

Para tanto, o incentivo inicial para a formação do *cluster* deve estar sustentado pela observância de três condições consideradas básicas por Lopes Neto (1998: 55):

- Que a comunidade tenha um mínimo de afinidade ou história comum (tradições, valores, cultura, religião), o que facilita a instalação de processos colaborativos e as ações coletivas inerentes aos *clusters*;
- Que o esforço promocional volte-se para apoiar setores de atividades econômicas já existentes e para as quais a comunidade seja naturalmente vocacionada, em vez de pretender implantar atividade nova, estranha ao ambiente de negócios da região;
- Que a instituição pública ou, preferencialmente, de caráter privado, se disponha a atuar como patrocinadora do *cluster*, assumindo o papel de catalisadora do processo.

A partir da exigência dessas condições para o desenvolvimento de um *cluster* de sucesso, aliado ao histórico das políticas de turismo anteriormente visto, algumas considerações tornam-se necessárias. Principalmente quando o foco da mudança de paradigma gira em torno da “concentração de esforços” e da “organização de produtores”, pretensamente determinados pela ação integrada entre setor público, setor privado e sociedade local.

No que tange especificamente ao papel do poder público nesse processo, este tem como função,

---

<sup>35</sup> No caso do turismo no Brasil, os Arranjos Produtivos Locais são as representações mais próximas da noção de *clusters*, caracterizadas pelo primeiro tipo de região, mas ainda muito distante do mercado internacional.

[...] apoiar e estimular o *cluster* nascente, ensinando-lhe oportunidade e estímulo à necessária socialização e desempenho do papel que lhe é próprio, como melhorar os níveis de educação e de capacitação da população, desenvolver tecnologias, promover o acesso aos mercados de capital e aperfeiçoar as instituições (THOMAZI, 2006: 56).

De forma mais específica, Beni (2006) salienta que este apoio passa pela capacidade institucional do Estado em desenvolver um plano estratégico de turismo que crie uma estrutura de gestão em que a participação de segmentos empresariais e de organizações sociais permita atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o setor público. Para tanto, os instrumentos de planejamento a serem utilizados devem conduzir a uma gestão compartilhada, participação mútua em custos, definição de programas e produtos de promoção turística que *superem modos tradicionais* de fazê-la e a elaboração e promoção de produtos que conjuguem sua oferta com a sua própria rentabilização.

Diante do que se espera do Estado, é possível observar que este começa a adotar nos programas governamentais para o turismo, desenvolvidos a partir da década de 1990, as terminologias e conceitos que sustentam o modelo de *clusters*, além de algumas das iniciativas acima elencadas por Beni (2006). E são sobre estas políticas que a próxima seção se deterá.

### 2.3 AS POLÍTICAS DE TURISMO APÓS 1994: DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO E A CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Muitas são as discussões que tentam projetar as bases conceituais que levem a um maior entendimento do turismo, principalmente a partir da década de 1950, em função das proporções assumidas por este enquanto fenômeno econômico e social em vários países do mundo, além dos impactos que dele suscita e o envolve<sup>36</sup>. De acordo com Andrade (1998), ainda é necessário percorrer um longo caminho para esclarecer posições, dirimir impasses e resolver as dificuldades existentes no campo teórico que, ainda hoje, afetam com gravidade a própria compreensão do turismo.

---

<sup>36</sup> Sobre os impactos econômicos, socioculturais e ambientais ver Youell (2002).

É importante salientar que a proliferação de várias conceituações<sup>37</sup>, que tentam captar a essência da atividade turística, mostra os avanços de seu entendimento diante de uma realidade complexa como a vivida atualmente, que não atende mais apenas a setores específicos da sociedade, mas à própria sociedade. Assim, como afirma Hall, para o planejamento do turismo nestas bases,

A estratégia é empregar um gerenciamento adequado voltado para os visitantes, marketing, práticas de gerenciamento e planejamento em geral a fim de atingir três objetivos estratégicos básicos: (a) assegurar a conservação dos valores de recursos turísticos; (b) melhorar a experiência dos visitantes que interagem com o recurso; (c) maximizar os retornos econômicos, sociais e ambientais às partes interessadas da comunidade visitada (Hall, 2001: 62).

Desse modo, o processo de planejamento do turismo tem relação direta com o desenvolvimento, que só se faz de fato através da melhoria da qualidade de vida dos habitantes de um país, de uma região ou de uma localidade. Assim, para o planejamento do turismo nestas bases,

A estratégia é empregar um gerenciamento adequado voltado para os visitantes, marketing, práticas de gerenciamento e planejamento em geral a fim de atingir três objetivos estratégicos básicos:  
(a) assegurar a conservação dos valores de recursos turísticos;  
(b ) melhorar a experiência dos visitantes que interagem com o recurso;  
(c) maximizar os retornos econômicos, sociais e ambientais às partes interessadas da comunidade visitada (HALL, 2001: 62).

---

<sup>37</sup> Turismo é aqui entendido como “um processo completo que vai desde a divulgação correta da imagem do local a ser alcançado, por meios diversos, pelo turista, sua permanência e satisfação, até a sua volta ao local de origem, de modo que a localidade turística permaneça conservada, no longo prazo, para a continuidade do atendimento qualificado, a garantia das boas condições de vida da população local e a preservação do meio ambiente envolvido (FARIA, 2001: 12).

Para administrar relações tão complexas em prol de tais objetivos o Estado tem um papel a desempenhar. Pois, a ele cabe a tarefa de propiciar estratégias locais e sustentáveis de desenvolvimento que procurem realizar os objetivos de aumento da produtividade e da competitividade do sistema produtivo, de melhoria da distribuição de renda e da conservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural. Tais estratégias devem ser instrumentadas através de ações que permitam a ele uma maior flexibilidade e a complexidade institucional, que se evidenciam por um ambiente institucional ao qual o setor produtivo está atrelado, caracterizado por densas redes de relações envolvendo empresas, instituições de ensino e de pesquisa, associações de empresários, sindicatos e governos locais que fornecem ao setor econômico específico, possibilidades de utilizar com maior eficiência os recursos disponíveis e melhorar, assim, sua competitividade no mercado global.

Neste sentido, o Estado deve atuar como um instrumento que procura integrar e melhorar o comportamento de cada um dos segmentos que compõem sua cadeia produtiva para que a eficiência dos mesmos possibilite o desenvolvimento em suas bases locais. Uma maior flexibilidade e complexidade institucional permitem um melhor trânsito das necessárias inter-relações entre os outros fatores.

De modo oposto, as possibilidades de desenvolvimento tornam-se distantes em razão das carências e do mau funcionamento dessa rede institucional. Assim, o papel do Estado atual é criar estruturas de oportunidades para a participação e estimular a criação de novos arranjos institucionais que permitam que este tipo de planejamento se expanda. E, nesse contexto, são as capacidades institucionais, tanto do setor público quanto privado, que estão em evidência.

Diante deste contexto, esta sessão tem como intuito explanar sobre as principais políticas de turismo no Brasil e resgatar o papel desempenhado pelo Estado brasileiro na condução do planejamento do setor a partir da década de 1990. Entretanto, o objetivo da análise não está em descrever a totalidade das propostas empreendidas pelo Estado em seus respectivos governos para o desenvolvimento do turismo, mas sim em perceber como os novos arranjos institucionais definidos pelas políticas foram sendo construídos com o passar dos anos até o atual contexto que exacerba a coparticipação. Nesta análise estão os principais programas governamentais como o PNMT, o PRODETUR e o PRT e os Planos Nacionais de Turismo – PNT através dos quais estes programas se orientaram.

## **- O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002)**

O programa pioneiro e principal representante deste período que se inicia é o PNMT, pois, foi a partir dessa política que a participação torna-se a palavra de ordem, sendo largamente utilizada em outras políticas da época e nas atuais. A principal função do programa era assegurar, a partir de sua implementação no nível local, uma nova governança a partir da atuação conjunta de vários grupos de interesses, como órgãos governamentais, empresários, associações e comunidade.

O PNMT foi elaborado pelo Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR<sup>38</sup>, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, com consultoria da Organização Mundial de Turismo – OMT, para orientar o planejamento da atividade turística em âmbito municipal<sup>39</sup>. Essa orientação foi repassada ao município através de:

Um processo de conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento que compõem a estrutura do município, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e de herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade nas decisões de seus próprios recursos (EMBRATUR, 1998 a.: 12).

Esse programa teve como modelo o turismo sustentável, definido pela OMT (1994)<sup>40</sup> como o ideal para assegurar, ao mesmo tempo, a

---

<sup>38</sup> Como visto na seção anterior, a EMBRATUR foi originalmente criada em 1966, mas no governo de Fernando Collor de Mello que pretendia uma grande reformulação da máquina administrativa federal ela foi reformulada a partir da Lei 8.181 de 28 de março de 1991 que transforma a então empresa pública em autarquia especial e modifica parte de sua denominação de Empresa para Instituto (CRUZ, 2000).

<sup>39</sup> O papel de destaque dado aos governos estaduais e municipais a partir da Constituição de 1988 estimulou o processo de municipalização de muitos setores, entre eles o turismo.

<sup>40</sup> Para essa organização, o desenvolvimento do turismo sustentável é possível quando, na elaboração e execução do plano de turismo, são considerados na utilização dos recursos físicos, humanos e econômicos, que compõem o destino turístico, fatores como a sustentabilidade econômica, a qual inclui a análise da competitividade entre esses recursos; a sustentabilidade social, que prevê a adaptabilidade e capacidade social; a sustentabilidade ambiental, que analisa os níveis de visitação, os tipos de visitantes e seu

qualidade de vida da comunidade, a satisfação ao turista e a do ambiente do qual dependem tanto a comunidade como o turista. E, ao pregar as práticas do turismo sustentável em suas mais variadas formas, firmava a importância das dinâmicas locais para o seu pleno estabelecimento.

De acordo com Silveira (1997):

Essas estratégias valorizam o aspecto global, holístico, integrado (vertical e horizontal), transetorial e sistêmico nos projetos de incremento do turismo, abrangendo todas as dimensões da vida econômica e social local e do espaço, e valorizam a parceria, com mobilização de vários atores e associações, incluindo agentes externos portadores de recursos (saber, criatividade, poder, capital ou facilidades de inserção no mercado) (SILVEIRA, 1997: 94)<sup>41</sup>.

Com base nestes pressupostos que o governo brasileiro adotou, em 1994, o modelo de turismo sustentável em seu programa de municipalização do turismo.

O PNMT tinha como objetivos principais dotar os municípios brasileiros com potencial turístico, de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística, e principalmente descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas do planejamento turístico, de forma a elaborarem seus próprios planos de desenvolvimento.

---

comportamento: a sustentabilidade cultural, que envolve um estudo sobre a singularidade, força e capacidade cultural; e a sustentabilidade política, determinada pelo apoio e envolvimento de residentes do destino turístico (OMT, 1994). Referências ao desenvolvimento endógeno (mobilização dos próprios recursos), ascendentes (protagonismos dos agentes locais), autocentrado (centrado nas necessidades próprias da comunidade) e sustentável eram e ainda são frequentes à concepção de estratégias de desenvolvimento local defendidas pela Organização.

<sup>41</sup> Essas estratégias foram elaboradas na Europa, no final da década de 1980, para tentar reverter a estagnação sócio-econômica e os processos de degradação ambiental ocorridos no interior da Europa. Foram estratégias para orientar os setores produtivos da economia, incluindo o turismo. De acordo com Silveira (1997) estas estratégias foram publicadas pela Comissão da Comunidade Européia em 1991 no “Plan de Medidas Comunitarias a favor del Turismo” e o “Livro Verde” em 1995. Ambos destinados para definir o papel da União Européia em matéria de turismo.

## No Programa Nacional de Municipalização do Turismo,

O processo de planejamento, decisão e implantação de um cenário favorável ao desenvolvimento do turismo deve estar mais próximo possível das comunidades que diretamente dele se beneficiam, para que através da participação e co-responsabilidade possam assegurar a perenidade de suas inúmeras vantagens sociais, econômicas e ambientais. (BRASIL, 1994: 20).

Para cumprir essa proposta, o programa lançou mão de uma estrutura localizada nos três níveis estatais:

- No âmbito federal: o Comitê Executivo Nacional e a Coordenação Geral do PNMT sob a condução da EMBRATUR, vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo - MICT;
- No âmbito estadual: o Comitê Estadual do PNMT e a Coordenação Estadual do PNMT, vinculada ao órgão de turismo do estado ou a Secretaria competente;
- No âmbito municipal: o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal.

Agregado aos três níveis dessa estrutura, o PNMT tinha uma equipe técnica operacional denominada de agentes multiplicadores nacionais, estaduais e os monitores municipais que eram formados por oficinas pré-elaboradas pela EMBRATUR em moldes definidos pela OMT. As oficinas de capacitação eram divididas em (1) fase de conscientização, (2) fase de capacitação e a (3) fase de planejamento. Assim que os indivíduos, indicados pelas instituições parceiras que integravam os Comitês, estivessem devidamente qualificados nas três fases tornar-se-iam Facilitadores em Planejamento Estratégico no Enfoque Participativo.

Esses facilitadores procediam ao repasse do treinamento para a formação de novos agentes estaduais e monitores municipais que, sob o acompanhamento desses agentes, desenvolviam oficinas com a comunidade visando o planejamento simplificado do desenvolvimento sustentável do turismo municipal através da utilização de um manual específico desenvolvido pela OMT.

Além das oficinas para a formação técnica de pessoal, anteriormente definidas, havia oficinas de sensibilização para a comunidade; oficinas de integração de instituições parceiras do PNMT, que objetivavam integrar as ações a serem desenvolvidas por cada instituição parceira, tanto estadual como nacional, compatibilizando-as com os objetivos do programa; e as oficinas de planejamento da Coordenação Geral do PNMT, restritas à coordenação para planejar, promover e divulgar as ações a serem desenvolvidas dentro do programa (EMBRATUR, 1998. a., 1998. b.).

Toda a estrutura para a implementação do programa montada pelo governo federal, além de todas as ações que a envolve no âmbito das demais esferas governamentais, foi fundamentada a partir do discurso e estabelecimento de parcerias entre diversos órgãos governamentais e não governamentais. Exemplo é a criação do Comitê Executivo Nacional, a partir da Portaria n. 130, de 30 de março de 1994, que era composto pela Secretaria de Turismo e Serviços – SETS e EMBRATUR, ambos integrantes do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Banco do Brasil, Associação dos Municípios com Potencial Turístico – AMPTUR, Comissões de Turismo Integrado – CTI's, Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa – SEBRAE e pelo Serviço Nacional do Comércio – SENAC (EMBRATUR, 1997).

Tanto no Comitê Executivo Nacional, como no Comitê Estadual e no Conselho Municipal, as parcerias eram formadas dependendo da aceitação do chamamento realizado pelos órgãos governamentais e do interesse de cada organização em se integrar nas ações propostas pelo Programa. As entidades engajadas no nível federal não necessariamente participavam nos demais âmbitos, a exemplo do Banco do Brasil, restrito ao Comitê Executivo Nacional. Já nos Conselhos Municipais era freqüente a presença de organizações de classe como a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira – ABIH, a Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV e outras representantes de segmentos importantes do setor turístico como o de guias, alimentos e bebidas, etc.

Com relação aos municípios, estes poderiam entrar no programa após responder ao Relatório de Informações Turísticas – RINTUR. Esse Relatório era enviado pela EMBRATUR diretamente aos municípios, que após preenchê-los eram enviados novamente ao órgão federal. Todos os relatórios eram analisados e catalogados de acordo com indicadores de importância da atividade turística – entre Municípios Turísticos – MP e Municípios com Potencial Turístico – MPT<sup>42</sup>. Para

---

<sup>42</sup> De acordo com a EMBRATUR, Municípios Turísticos são aqueles consolidados,

essa distinção era considerado pela EMBRATUR “um conjunto de fatores e variáveis abrangentes de características físico-geográficas, histórico-culturais e econômicos” (BRASÍLIA, 1997).

Após esse processo, o resultado era aprovado através de Deliberação Normativa e publicado no Diário Oficial da União. A relação dos municípios era enviada, através de Ofício Circular, para todos os órgãos estaduais de turismo. Esse procedimento permitia que os órgãos estaduais tivessem sob seu controle a relação dos municípios que preencheram o RINTUR, já que este era o primeiro passo para que o município entre no PNMT. O passo seguinte era a solicitação formal do poder público municipal ao Comitê Estadual para formação de monitores municipais.

O município seria considerado engajado ao programa, quando seus monitores estivessem capacitados nas oficinas de 1ª e 2ª fases e quando comesçassem a realizar o processo de sensibilização e mobilização da comunidade para a criação do Conselho e do Fundo Municipal e para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo<sup>43</sup>.

Com relação aos Conselhos Municipais, as diretrizes do programa determinam que este fosse criado por lei municipal.

[O Conselho] se constitui em Órgão local na conjugação de esforços entre o Poder Público e a Sociedade Civil, de caráter consultivo e deliberativo para o assessoramento da municipalidade em questões referentes ao desenvolvimento turístico municipal, propondo diretrizes que deverão ser contempladas no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo (EMBRATUR, 1997: 18)

Na sua composição, segundo o mesmo documento, devem estar presentes representantes das várias formas de segmentos organizados como associações, cooperativas, sindicatos, entre outros. Entretanto, nos

---

determinantes de um turismo efetivo, capaz de gerar deslocamentos e estadas de fluxo permanente. Municípios com Potencial Turístico são aqueles possuidores de recursos naturais e culturais expressivos, encontrando no turismo diretrizes para o desenvolvimento sócio-econômico do município (BRASÍLIA, 1997).

<sup>43</sup> O Plano deveria ser elaborado pelo poder público municipal com a ajuda dos monitores municipais, dos facilitadores e com a participação da comunidade. O processo para a sua elaboração era proposto pela OMT através dos manuais que deveriam ser utilizados pelo corpo técnico do programa.

vários documentos, entre diretrizes políticas, procedimentos para a implementação do programa e no guia para as oficinas de treinamento dos agentes multiplicadores não há referências sobre como cada município deveria proceder para constituir seu próprio Conselho.

Depois de cumpridas todas as exigências, o município receberia da EMBRATUR o Selo de Município Prioritário do PNMT. O Selo era a marca que iria possibilitar ao governo (federal e estadual) e as instituições parceiras (nível federal e estadual) orientar os investimentos e/ou incentivos a ser concedidos aos municípios. Estes teriam prioridade em investimentos governamentais, tanto estadual como federal, na área de infraestrutura de acesso, comunicação, saúde e similares; em programas e projetos apresentados pelas prefeituras para o desenvolvimento do setor turístico; em sediar projetos turísticos privados que quisessem incentivos governamentais.

Entretanto, ao final dos oito anos de vigência do PNMT em 2001, pouco ou quase nada do desenvolvimento turístico esperado pelos municípios que estavam envolvidos no programa foi de fato avaliado. No relatório produzido pela Gerência Geral do PNMT “Retratos de uma caminhada: PNMT, 8 anos – 2002” não houve referência sobre as repercussões do programa frente ao que era proposto aos municípios em termos de benefícios após estes adquirirem o Selo de Município Prioritário do PNMT, como os descritos no parágrafo anterior.

Na análise feita por Brusadin (2005: 100), o relatório defende que o PNMT é:

Um caso indiscutível de sucesso na aplicação corajosa de uma premissa não paternalista na relação entre o governo federal e o município. Isso porque não oferece dinheiro, oferece estímulo, atenção às respostas locais, apoio às iniciativas, conceitos apropriados, metodologias eficazes. Insiste na busca, criação e recuperação da autoestima local, cultural e pessoal. Incita à adesão, coesão, sintonia, autonomia.

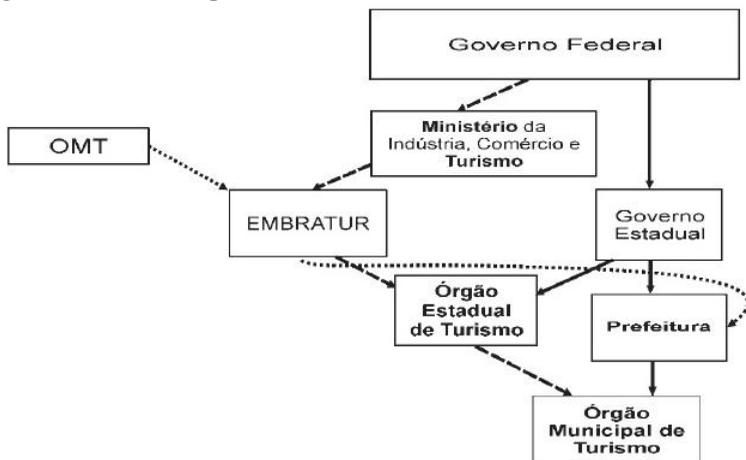
Constatações que serviram para reafirmar e justificar as ações realizadas, sem, no entanto estarem subsidiadas por avaliações qualitativas dessas ações. Assim, o relatório em sua grande maioria prioriza os aspectos quantitativos das ações previstas sem incluir uma análise crítica do programa sobre as dificuldades relativas à sua metodologia, a falta de recursos financeiros e a questão política que

envolvia municípios, estados e governo federal (BRUSADIN, 2005). As críticas ficaram a cargo, indubitavelmente, das discussões projetadas pelo meio acadêmico.

De acordo com Silveira, Paixão e Cobos (2006: 129) o grande gargalo do programa acabou residindo na ausência de recursos técnicos e humanos para trabalhar o planejamento turístico no município de acordo com as premissas dadas pela OMT através dos manuais. “Chegava-se até a fase de discussões e conscientização, porém quando era necessário avançar na elaboração de projetos e propostas tecnicamente viáveis não havia profissionais qualificados para tal”.

Outro ponto observado pelos autores é que, através do PNMT, a EMBRATUR começa a repassar as diretrizes do desenvolvimento diretamente às prefeituras, na tentativa de viabilizar suas ações sem a interferência dos conflitos políticos muitas vezes existentes entre as três esferas do poder, exacerbado pelo pluripartidarismo conquistado pela redemocratização do país no fim da década de 1980. Assim, o foco desse programa no município, sustentado na participação comunitária e na formação dos conselhos, redesenha a estrutura política do turismo no governo FHC e a sua conseqüente dispersão, como pode ser observado na figura a seguir:

Figura 2 – Estrutura política do turismo brasileiro nos anos 90.



#### Legenda

Subordinação Administrativa: ———>

Subordinação Turística: - - - ->

Dispersão das Políticas: .....>

Fonte: Silveira, Paixão e Cobos (2006)

Essa estrutura política aliada a estrutura técnica operacional reforça a análise sobre como o PNMT representou na época uma transição paradigmática nas formas como o Estado conduzia suas políticas, transitando entre ações centralizadas e descentralizadas (ENDRES, 1999). Estas ficam evidentes quando, ao mesmo tempo em que o Estado abre a possibilidade de parcerias como uma maneira de ampliar os recursos e descentralizar as atividades entre outros setores sociais, retém para si a direção e o controle da implementação do programa. Afinal, o programa só se viabiliza com a sujeição dos organismos estaduais e municipais às decisões e normas da EMBRATUR.

Entretanto, vale salientar que neste contexto, a decisão de levar a diante o processo não cabia mais ao âmbito em que o programa foi elaborado, mas aos organismos representantes de estados e municípios que possuíam dinâmicas políticas e sociais particulares. Ou seja, as interferências e divergências políticas que segundo Silveira, Paixão e Cobos (2006) a estrutura posta pelo PNMT queria evitar, foram subjugadas, muitas vezes, pelo papel exercido, por exemplo, pelos Comitês Estaduais, que eram responsáveis por definir quem seriam seus parceiros e quais municípios seriam de fato engajados no programa. O que poderia abrir espaço para práticas políticas pouco democráticas, como o clientelismo e o patrimonialismo (ENDRES, 2008).

Paralelo ao PNMT surgiu também outros programas de caráter regional, sendo os de maior evidência o Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR, restrito àquela região, e o Programa de Desenvolvimento do Turismo para o Nordeste – PRODETUR/NE<sup>44</sup>, ambos ainda atuantes.

O PROECOTUR originalmente nasceu da atuação conjunta do Ministério do Meio Ambiente – MMA, do Ministério do Planejamento, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e da Organização dos Estados Americanos – OEA. Com as mudanças na estrutura da administração pública nestes quase 20 anos, o programa atualmente está a cargo do MMA e do Ministério do Turismo, mas seus objetivos continuam os mesmos, sendo estes:

---

<sup>44</sup> O PRODETUR não ficou restrito a região Nordeste, tendo os seus congêneres nas outras regiões brasileiras, como o PRODETUR/SUL, o PRODETUR/Centro – Oeste e o PRODETUR – Amazônia Legal, mas com pouquíssimo destaque no cenário nacional e regional.

Proteger os atrativos ecoturísticos; implementar infraestrutura básica de serviços; criar ambiente de estabilidade; avaliar o mercado nacional e internacional; propor base normativa; capacitar recursos humanos; estimular a utilização de tecnologias apropriadas; valorizar as culturas locais e contribuir para a conservação da biodiversidade. (MMA, 2011).

Como os demais programas da época, o PROECOTUR tem como propósito possibilitar infraestrutura adequada para o desenvolvimento da atividade turística. Porém o que o torna relevante para esta análise é, em primeiro lugar, o resgate da metodologia de polos, denominados de polos de ecoturismo, combinada com a metodologia de oficinas utilizadas pelo PNMT. Assim, cada um dos estados da Amazônia Legal deveria selecionar, através de critérios técnicos, seus polos e nestes propiciar as condições necessárias para o desenvolvimento do ecoturismo através de planejamento, assistência técnica e capacitação.

Em alguns casos, como afirma o próprio MMA (2011), houve uma “parceria” entre o PNMT e o PROECOTUR para a capacitação dos municípios que deveria ser realizada em quatro etapas: Sensibilização, Oficinas de Planejamento, Cursos Específicos e Seminários. As capacitações eram realizadas por meio do método ZOPP – Ziel Orientierte Projekt Planung, mais conhecido como metodologia de planejamento de projetos orientados por objetivos<sup>45</sup>, concebido no âmbito da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ que na época era empregado no PNMT e em vários outros projetos do governo brasileiro.

Em segundo lugar, o PROECOTUR já traz explícito o discurso sobre a necessidade de fortalecimento institucional quando comparado ao PNMT. Neste último, apesar da sua dinâmica de implementação objetivar o fortalecimento das relações dos diferentes níveis de poder público com a iniciativa privada, não há referências explícitas em nenhum de seus documentos sobre o fortalecimento das instituições em si para o desenvolvimento deste processo.

---

<sup>45</sup> Uma característica essencial do método ZOPP é a adoção do enfoque participativo no decorrer de todo o ciclo de vida do projeto, o que permite aos atores diretamente envolvidos, e demais interessados, uma participação efetiva na troca de informações, experiências e idéias, na construção do consenso, na tomada de decisão e na própria gestão das ações planejadas.

De maneira geral, o que importa perceber no PROECOTUR é que ele evidencia a questão institucional<sup>46</sup> e resgata a aplicabilidade dos polos de desenvolvimento<sup>47</sup>, discurso e prática que se manifestam fortemente no principal programa de desenvolvimento do turismo para o nordeste do país, o PRODETUR/NE.

### **- Programa de Desenvolvimento do Turismo para o Nordeste – PRODETUR/NE (1994-)**

O PRODETUR é um programa de crédito para o setor público (estados e municípios) que foi concebido para criar condições favoráveis à expansão e melhoria da qualidade da atividade turística na Região Nordeste, através da aquisição de recursos de agências internacionais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

De acordo com Porto (2002) o programa começou a ser delineado ainda no ano de 1991, quando os representantes dos governos estaduais da região começaram a se articular para elaborar e implementar um programa específico de desenvolvimento turístico<sup>48</sup>. O objetivo era inibir investimentos pontuais, de acordo com necessidades emergenciais ou interesses políticos específicos, além de tentar reverter as inúmeras carências de infraestrutura para bem receber os turistas.

Neste contexto, uma primeira proposta do programa surgiu após negociações entre a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, o BID, o Banco do Nordeste – BNB, a EMBRATUR e a Comissão de Turismo Integrado do Nordeste - CTI-NE. Em tal proposta, consubstanciada em carta consulta aprovada pela Secretaria Executiva da Comissão de Financiamentos Externos do Governo Federal – COFIEIX em junho de 1992, o BNB configurava-se como mutuário e órgão executor do PRODETUR/NE. Na época, segundo o próprio Banco do Nordeste (2005), o montante de recursos

---

<sup>46</sup> O PROECOTUR e o PRODETUR trazem em seu discurso o enfoque do Banco Mundial sobre o necessário fortalecimento institucional do setor público. Ver Costa, 1998.

<sup>47</sup> Mecanismo de planejamento criticado na década de 1970 por sua discutível eficácia para o desenvolvimento regional em contextos de economias subdesenvolvidas. Ver Andrade, 1987.

<sup>48</sup> Pode-se aventar que a forte atuação do estado do Ceará, que projetou Fortaleza e o litoral cearense no cenário turístico nacional no final da década de 1980, por meio do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral Cearense – PRODETURIS, gestado pelo governo estadual com “antecipada consonância” (BENEVIDES, 1998) ao programa federal, favoreceu para que o PRODETUR/NE se constituísse como uma das principais políticas de desenvolvimento para os estados nordestinos na década de 1990.

previstos destinava-se ao âmbito de três grandes componentes do Programa, “1. Projeto de Gestão, 2. Projeto de Infraestrutura e 3. Projeto de Marketing”, orçado em 1,63 milhões de dólares, dos quais 46% dos recursos provinham do BID e 54% da contrapartida nacional.

Após esta etapa, o desenvolvimento do PRODETUR/NE passou então a ser capitaneado pela EMBTRATUR, momento no qual foi criado o Comitê Consultivo e de Coordenação do Programa envolvendo o Ministério da Fazenda, a Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN vinculada ao Ministério do Planejamento, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO e o Departamento de Aviação Civil – DAC vinculados a Aeronáutica, a EMBRATUR vinculada ao Ministério da Indústria Comércio e Turismo – MICT, o Ministério da Integração Regional, além do BNB e da SUDENE.

Ao longo do ano de 1992 foram realizadas diversas rodadas de negociações, análises e orientações entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (órgão financiador que já tinha uma política de incentivos para o desenvolvimento do turismo), o Banco do Nordeste – BNB (órgão mutuário, executor e financiador) e as Unidades Executivas Estaduais – UEEs (órgãos submutuários representantes de cada estado) para definição dos critérios para a seleção dos projetos a serem incluídos no programa, delimitação de amostras de projetos a serem analisados por equipe técnica mista composta por eles, elaboração do Regulamento Operativo e definição de condições especiais para elegibilidade dos submutuários.

Devido ao cenário político conturbado no país em virtude do impedimento do então presidente Fernando Collor de Mello e do novo processo eleitoral que elege Fernando Henrique Cardoso, apenas em 1994 foi formalizada a assinatura do Contrato 841-OC/BR entre o BID, o BNB e deste com os estados. No contrato assinado ficou definido que o primeiro programa para o desenvolvimento do turismo na região teria como alvo o financiamento em três frentes: obras múltiplas de infraestrutura básica e serviços públicos (saneamento, administração de resíduos sólidos, transportes e recuperação ambiental e do patrimônio histórico), melhoramento de aeroportos e desenvolvimento institucional.

Cabe ressaltar que o foco no desenvolvimento institucional proposto pelo programa tinha como finalidade ampliar a capacidade das entidades beneficiárias em executar suas funções, proporcionando assistência técnica para a sua execução nas seguintes áreas: reestruturação organizacional; desenvolvimento e implementação de sistemas de apoio administrativo, financeiro e instrumentos operacionais; fortalecimento da capacidade fiscal e regulatória,

principalmente das administrações municipais; e treinamento de pessoal.

As ações de desenvolvimento institucional seriam executadas de acordo com o tipo de entidade beneficiada. No âmbito estadual, aos órgãos estaduais de turismo previa-se o financiamento para planejamento turístico e sistemas de monitoramento, estudos especiais e consultorias em estratégias de turismo e treinamento e aos órgãos de planejamento e UEEs financiavam-se o estabelecimento de tais Unidades, equipamentos e treinamento de pessoal.

No âmbito municipal financiavam-se ações de fortalecimento financeiro, incluindo o aperfeiçoamento de sistema de arrecadação (cadastros, assessoria jurídica) e sistemas de administração financeira (contabilidade e orçamento); planejamento ambiental/urbano, planos diretores de desenvolvimento urbano, legislação para o uso da terra; planejamento econômico estratégico; treinamento no local de trabalho e acompanhamento de todos os projetos de assistência técnica<sup>49</sup> (BNB, 2005).

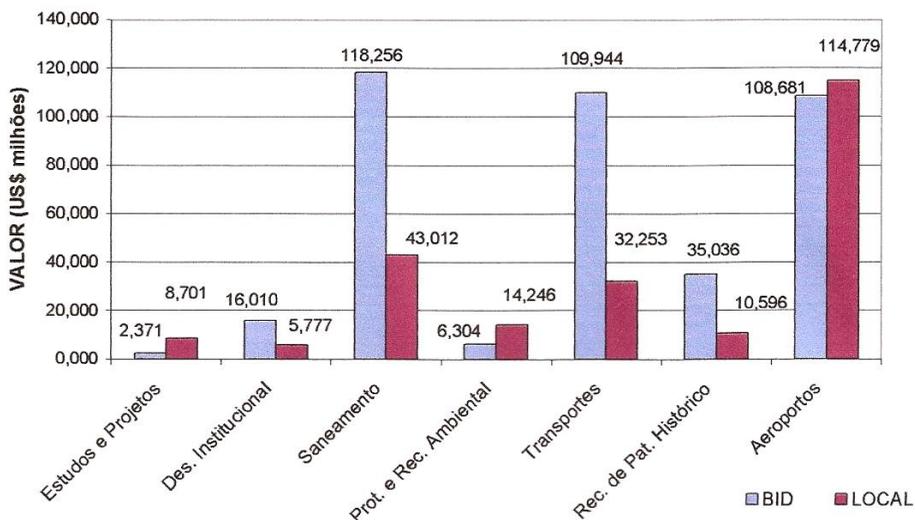
O relatório elaborado pelo Banco do Nordeste (2005) para efeito de prestação de contas ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e à sociedade de um modo geral apresenta a distribuição dos investimentos públicos realizados no âmbito da primeira fase do Programa, que se encerra ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

A partir da análise da Figura 3, pode-se observar a primazia dos investimentos na infraestrutura aeroportuária, que modificou substancialmente a estrutura dos aeroportos da região nordeste e na infraestrutura básica de saneamento e transportes. O foco do programa nestes aspectos corrobora com as observações de muitos estudiosos do PRODETUR/NE, entre eles Cruz (2000), que afirma que este ao usar o turismo como objeto, fez às vezes de uma política urbana da qual historicamente carecia a região nordeste do país.

---

<sup>49</sup> Aos demais componentes como obras múltiplas de infraestrutura e melhoramento dos aeroportos o financiamento destinavam-se da seguinte maneira: aos órgãos ambientais estaduais: planejamento ambiental e sistemas de monitoramento (envolvendo diagnósticos ambientais, macrozoneamento e sistemas de controle de atividades poluidoras), reorganização, aparelhamento dos órgãos e treinamento; as companhias de saneamento estaduais: sistemas de apoio administrativo e financeiro, medição de água, melhoramentos operacionais, estabelecimento de unidades descentralizadas de serviço em zonas do projeto e treinamento; e aos departamentos estaduais de estradas: desenvolvimento de sistemas de acompanhamento de contratos de obras e serviços de manutenção e implementação de procedimentos ambientais (BNB, 2005).

Figura 3 – PRODETUR/NE I – Valores aplicados por componente e fonte



Fonte: BNB (2005).

O mesmo relatório apresenta também algumas considerações definidas como relevantes para a correção de rumos na gestão do PRODETUR/NE. A recomendação mais evidenciada, principalmente por ir ao encontro das principais críticas feitas pelo meio acadêmico<sup>50</sup>, foi em relação a dar maior atenção aos impactos ambientais causados pelas obras do PRODETUR que destoavam do seu discurso fundamentado nas bases do turismo sustentável. E, apesar do conceito de sustentabilidade não se restringir apenas à questão ambiental, essa foi a grande preocupação da opinião pública da década de 1990, o que justifica a sua supervalorização em relação aos aspectos sociais e culturais que o conceito agrega e que o programa, em suas ações, pouco importância deu.

A timidez dos investimentos no desenvolvimento institucional, frente de trabalho colocada pelo Contrato 841-OC/BR em pé de igualdade com as ações infraestruturais básicas e aeroportuárias, repercutiu de forma negativa na própria execução do programa. Os problemas de gestão do PRODETUR ficam evidenciados nas seguintes

<sup>50</sup> Referências sobre tais estudos encontram-se no terceiro capítulo desta tese.

recomendações do relatório:

**1. Municípios são os atores mais diretamente afetados pelo incremento da atividade turística**, donde recomenda-se estimular a participação mais efetiva dos representantes municipais e organizações sociais mais atuantes nessa esfera durante o desenho e a implementação de Programas; **2. Fragilidade nas administrações locais indicam a necessidade de fortalecimento das instituições municipais** nos aspectos relativos à administração, planejamento e gestão ambiental e turística, quando do desenho de novos programas; (...) **5. A efetiva participação social na implementação do Programa** deve ser almejada, buscando-se não somente criar diferentes mecanismos de participação da sociedade beneficiária no planejamento e execução das ações, mas também tornar os mecanismos criados eficientes na extração de informações relevantes para a correção de rumos na gestão do PRODETUR/NE. (...) **7. Implementar um eficiente modelo de gerenciamento do Programa** é importante para o monitoramento da execução das ações em tempo hábil e coordenação eficientemente da atuação da equipe do BNB, das Unidades Executoras Estaduais e dos Órgãos Executores Locais (BNB, 2005) (grifos no original).

Apesar de tal relatório ter sido disponibilizado em 2005, em 1999 já havia começado um novo processo de negociações para a segunda fase do programa denominado PRODETUR II, processo que se encerrou em 2004 com a contratação de novos recursos. Deste período de avaliações e negociações de uma fase para outra resultou o novo Regulamento Operacional do programa (BNB, 2004), no qual foram introduzidos novos conceitos e mecanismos, tais como a criação e implantação de polos de turismo, o processo de planejamento setorial integrado e participativo, e o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gerenciamento ambiental, administrativo e fiscal.

Pode-se perceber que nas propostas do PRODETUR II, houve a manutenção de recomendações já existentes sobre o necessário fortalecimento institucional que permearam a quase totalidade das orientações político-administrativas colocadas pelo governo Fernando

Henrique Cardoso<sup>51</sup>, agregada às novas recomendações de maior participação social características do então governo Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2002<sup>52</sup>.

Dentre as mudanças identificadas nesta nova etapa do programa tem-se uma maior participação do recém-constituído Ministério do Turismo, desmembrado do antigo Ministério do Esporte e Turismo<sup>53</sup>, por meio do aporte da maior parte da contrapartida local de recursos e também como integrante, juntamente com o BNB, do Grupo de Trabalho constituído para analisar os planos turísticos e os projetos encaminhados pelos estados e municípios ao programa.

Nesta reestruturação aparece também como mecanismos importantes a implantação efetiva dos Polos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável em cada estado participante, a criação de seus Conselhos de Turismo e a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS.

Segundo o Banco do Nordeste, a conformação territorial com base em polos tem como objetivo a realização de ações integradas que possam possibilitar a aplicação de recursos públicos de forma mais eficiente, de modo que estes possam desencadear e intensificar um processo de desenvolvimento econômico e social. Além disso, tal conformação visa:

Conferir sustentabilidade à atividade turística, pela convergência e continuidade de ações e projetos [originários do PRODETUR I] e pelo fortalecimento dos elos da Cadeia Produtiva do Turismo, (...) em mesorregiões vocacionadas de maneira estruturada e planejada, através da formação de parcerias que permitam a mobilização e integração dos atores locais envolvidos com a gestão e organização da atividade turística (BNB, 2004).

---

<sup>51</sup> Ver os Planos Plurianuais de 1996-1999 (Brasil em Ação) e o de 2000-2003 (Avança Brasil).

<sup>52</sup> Há no PRODETUR II uma simbiose entre as vertentes gerencial e societal que marcam a administração pública nos governos de FHC e Lula, respectivamente. O contexto político/administrativo brasileiro que abarca essa discussão será melhor analisada no capítulo seguinte. Sobre tais vertentes ver Paula (2005).

<sup>53</sup> No governo Lula houve a reorganização da estrutura político-administrativa com a criação do Ministério do Turismo, responsável agora pelo planejamento da atividade turística no país. A EMBRATUR persiste, mas atua apenas na promoção do Brasil no exterior. Essa mesma reorganização também se deu no âmbito estadual, como será visto no último capítulo. O Ministério do Esporte e Turismo foi criado no segundo mandato de FHC.

Com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento dos Polos Turísticos, o Banco do Nordeste (2011) adotou como estratégia “um modelo de planejamento que vai além dos moldes tradicionais, por apresentar forte preocupação com o engajamento da sociedade na definição das ações”. Para tanto, em cada um deve ser constituído um Conselho com o objetivo de potencializar o desenvolvimento das localidades abrangidas, através da “integração das ações do Governo Federal, alinhando-as com as políticas públicas do Governo Estadual e dos Governos Municipais e a com a sociedade em geral, e em consonância com as finalidades do PRODETUR/NE II” (BNB, 2004: 4).

Pode-se encontrar no Anexo B do Regulamento Operacional, que trata sobre os Conselhos de Turismo, orientações sobre sua abrangência e natureza, sobre suas características e atribuições e sobre a sua composição e funcionamento. Segundo este documento, o Conselho dever ser composto por representantes dos setores envolvidos com o PRODETUR/NE, abrangendo o poder público, o setor privado, a comunidade científica e a sociedade civil, perfazendo um total de 36 (trinta e seis) conselheiros assim distribuídos:

- I – Poder Público Federal – 03 membros [indicados pelo BNB e Governo do Estado];
- II – Poder Público Estadual – 07 membros [indicados pelo Governo do Estado];
- III – Poder Público Municipal – 08 membros [definidos por votação direta entre prefeitos];
- IV – Terceiro Setor – 09 membros (2/3 de organizações não governamentais – ONG’s sociais/ambientais e associações comunitárias, 1/3 de universidades e/ou centros de ensino superior que tenham atuação nas áreas de turismo e/ou meio ambiente) [definidos por inscrição, avaliação e votação direta];
- V – Setor Privado – 09 membros (federações, associações e sindicatos, *trade turístico*, sistema “S”) [definidos por votação direta] (BNB, 2004).

Dentre sua as várias atribuições está o acompanhamento, a avaliação e validação do PDITS, que deve ser referência norteadora para o desenvolvimento do turismo no polo de um modo geral. De acordo com o Anexo A do Regulamento Operacional:

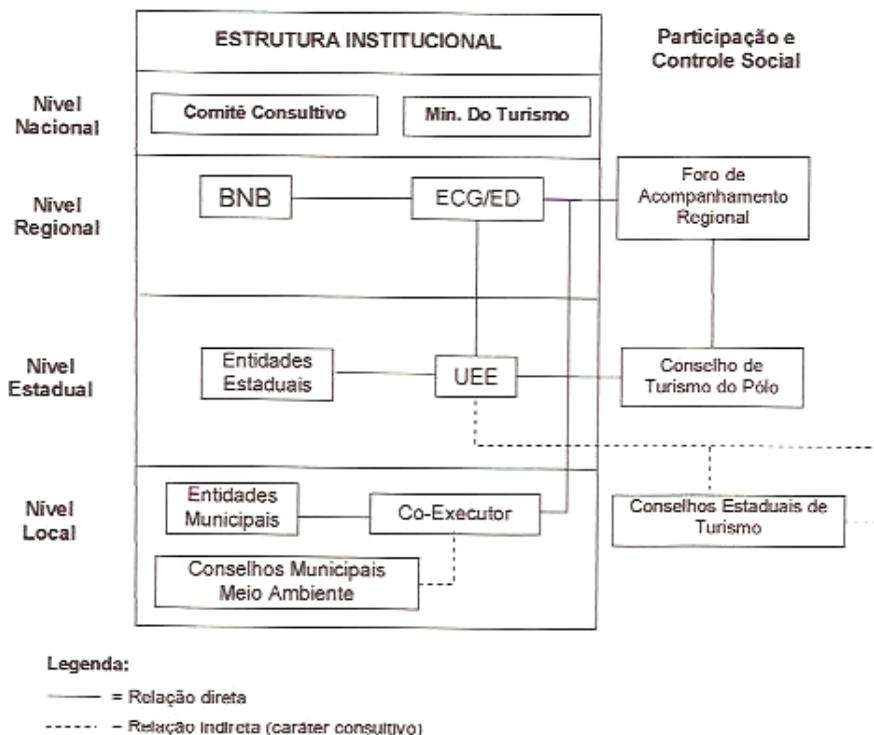
O plano de desenvolvimento turístico deverá constituir o instrumento técnico para a gestão, coordenação e condução das decisões da política turística de longo prazo, de maneira integrada entre as diversas instituições públicas envolvidas com o turismo. O plano também constitui o instrumento de orientação para o setor privado, de modo a assegurar a sustentabilidade das suas ações, por meio de mecanismos de controle, acompanhamento e revisão periódica (BNB, 2004:3).

A inclusão da elaboração de um plano, assim referenciado, no processo de execução do PRODETUR II, tem como intuito definir e priorizar investimentos para consolidar o turismo nas áreas que foram objetos do PRODETUR/NE I. Devem ser incluídas no plano “ações a serem completadas”, definidas como aquelas que, embora previstas no âmbito do PRODETUR/NE I, não foram terminadas ou executadas nos municípios beneficiados, mas que continuam sendo necessárias à sustentabilidade do turismo do respectivo Pólo; e, “ações a serem complementadas”, identificadas como prioritárias, em função dos resultados e impactos do turismo do PRODETUR/NE I (BNB, 2004).

O Regulamento Operacional do PRODETUR II disponibiliza também recomendações para o “Fortalecimento Institucional das Unidades Executoras Estaduais – UEE”, para o “Fortalecimento Institucional dos Órgãos Gestores do Turismo”, para o “Fortalecimento da Capacidade Municipal para Gerenciar e Beneficiar-se do Desenvolvimento do Turismo”, além da “Promoção de Investimentos no Setor Privado – Qualificação Profissional e Empresarial”, respectivamente em seus anexos C, D, E e F.

O manancial de informações projetadas por estes documentos tem como objetivo orientar os atores inseridos na estrutura institucional do PRODETUR II (Figura 4) quanto à preparação, desenvolvimento e execução de seus próprios projetos de fortalecimento institucional. Nesse sentido, oferecem informações sobre os elementos básicos dos projetos, de sua sistemática de avaliação e das recomendações técnicas do BID a serem observadas nas etapas de preparação e desenvolvimento. De acordo com o BNB (2004), as ações inseridas nesses projetos buscam ampliar a eficiência, a eficácia e a transparência na execução, acompanhamentos e avaliação do PRODETUR/NE II, no âmbito estadual.

Figura 4 – Estrutura Institucional do PRODETUR II



ECG – Equipe Central de Gestão, criada no âmbito do BNB para administrar o programa, situada em Fortaleza/CE.

Fonte: BNB (2004).

Em 2008 foi lançado o PRODETUR NACIONAL, que segue as mesmas orientações do PRODETUR II, mas ainda com pouca visibilidade. O PRODETUR Nacional é uma Linha de Crédito Condicional do BID e inclui ações nos âmbitos regional, estadual e municipal, tendo por objetivo contribuir para o fortalecimento da Política Nacional de Turismo, bem como consolidar a gestão turística cooperativa e descentralizada, avançando rumo a um modelo de desenvolvimento turístico a partir do qual os investimentos dos governos estaduais e municipais respondam tanto às especificidades próprias como a uma visão integral do turismo no Brasil.

Importante observar que nas várias versões do Programa recrudescer a necessidade de fortalecimento da capacidade de gestão e

das relações institucionais para tornar mais eficiente as ações propostas pelas políticas governamentais. Essa tendência também é evidenciada nos Planos Nacionais de Turismo para os anos de 2003-2007 e 2007-2010 (BRASIL, 2003; 2006) e no Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PRT.

### **- O Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PRT (2002 -)**

Em 2002, no primeiro mandato de Lula, o PNMT foi extinto, tomando o seu lugar como a principal política para o desenvolvimento do turismo no Brasil o PRT<sup>54</sup>. Segundo o documento que lança as diretrizes políticas para a implementação do Programa,

[A] regionalização do turismo é um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios de flexibilidade, articulação, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (...) [Tal modelo] exige novas posturas e novas estratégias na gestão das políticas públicas; exige mudanças de relacionamentos entre as esferas do poder público e a sociedade civil; exige negociação, acordo, planejamento e organização social (BRASIL, 2004: 11).

Tem como objetivos dar maior qualidade ao produto turístico, diversificar a oferta e estruturar os destinos turísticos, ampliar e qualificar o mercado de trabalho, aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional e o consumo do produto turístico no mercado nacional e, por fim, aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista na localidade que visita.

Para tanto, dispõe de documentos técnico-orientadores com o passo a passo para a efetividade do programa, fazendo com que cada região possa, por meio desses, identificar o seu próprio estágio de desenvolvimento e começar a executar as diretrizes da regionalização do turismo a partir das suas especificidades e peculiaridades. A coleção, denominada de “Cadernos de Turismo”, é composta por treze livros, sendo um para cada Módulo Operacional do programa, e quatro com assuntos que devem subsidiar a implementação dos Módulos, ficando

---

<sup>54</sup> Transição considerada abrupta por Scatolin (2003) e Santos, N.; Nascimento, V. (2003).

estes assim distribuídos:

- I – Introdução à Regionalização do Turismo;
- II – Módulo Operacional 1 – Sensibilização;
- III – Módulo Operacional 2 – Mobilização;
- IV – Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional;
- V – Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;
- VI – Módulo Operacional 5 – Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;
- VII – Módulo Operacional 6 – Sistema de Informações Turísticas do Programa;
- VIII – Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística;
- IX – Módulo Operacional 8 – Promoção e Apoio à Comercialização;
- X – Módulo Operacional 9 – Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa;
- XI – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo;
- XII – Formação de Redes;
- XIII – Turismo e Sustentabilidade (BRASIL, 2007).

O Programa defende, a partir das ações operacionais para sua consecução, que para uma gestão coordenada é fundamental a organização de uma infraestrutura política, técnica e administrativa que permita “tanto a execução competente da proposta como a busca de investimentos específicos e compatíveis com o estilo de gestão baseado no compartilhamento e participação, nas parcerias e articulação”. Defende também uma estrutura de coordenação que congregue “todas as esferas institucionais e políticas até o alcance social almejado, ou seja, a comunidade” (BRASIL, 2004: 14).

Para atender essas premissas, o programa estrutura-se da seguinte forma para coordenar suas ações:

Figura 5 - Estrutura de Coordenação do PRT.



Fonte: BRASIL (2007).

Essa estrutura de coordenação do PRT segue a mesma estrutura de gestão descentralizada proposta no PNT 2007-2010 - Uma viagem de inclusão (BRASIL, 2007). Dentro da gestão descentralizada proposta por este plano, aparece como peças importantes os Fóruns Estaduais de Turismo, definidos em alguns estados como Conselhos, as Instâncias de Governança Regional articuladas com os Conselhos Municipais e os Grupos Gestores dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional.

Aos Conselhos Estaduais de Turismo cabe a tarefa de servirem como interlocutores entre o governo federal e os destinos, regionais e municipais. Além de:

- Contribuir na construção e implementação do Plano Nacional de Turismo, atuando como fórum facilitador e articulador para o encaminhamento de ações conjuntas.

- Elaborar os programas, projetos e ações estratégicas, aportando recursos e capacidade gerencial, corresponsabilizando-se para a construção de uma nova realidade.
- Criar parcerias e articular com os diversos atores, para executar e avaliar os programas e projetos concebidos (BRASIL, 2007)

Às Instâncias de Governança Regional cabe a responsabilidade pela definição de prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas, pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região turística com base nas potencialidades e especificidades regionais.

Segundo o PRT, a Instância de Governança Regional “é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional” (BRASIL, 2007: 16). Estas podem ser privadas, públicas ou privadas e públicas e devem ter como atores representantes de empresas, associações, agências locais e regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento etc.

Já os Grupos Gestores aparecem em cena por meio do Projeto dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, elaborado pelo Ministério do Turismo, Instituto Marca Brasil, SEBRAE Nacional e Fundação Getúlio Vargas para satisfazer a meta número três proposta pelo PNT 2007 – 2010 que é “Estruturar 65 destino turísticos com padrão de qualidade internacional” (BRASIL, 2007: 52). O projeto tem como intuito atender as premissas descentralizadoras propostas pelo Plano além de servir também como subsídio para a efetivação do PRT.

Segundo o Ministério do Turismo, o foco estratégico do projeto consiste em:

Instituir um sistema de gestão nos planos de ações dos 65 destinos indutores do turismo, capacitando os atores locais para o fortalecimento da governança local e a ampliação dos conhecimentos sobre o planejamento estratégico, prevendo a animação de uma rede de trabalho que mantenha a troca de informações em dinâmica constante e eficiente, além de monitoria das ações executadas e da construção de um sistema, visando a agilizar o processo de planejamento, execução e monitoramento (BRASIL, 2007).

É papel do Grupo Gestor, composto por representantes do setor público, privado e terceiro setor, acompanhar o processo de gestão do destino, elegendo prioridades, indicando propostas de ações e projetos e monitorando as ações realizadas, utilizando como instrumento o Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional realizado pela FGV, disponíveis desde 2008.

Neste estudo são identificadas 13 dimensões que devem orientar o Grupo em ações que visem fomentar a competitividade do destino turístico. São elas: infraestrutura geral, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, marketing, políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos culturais.

Dentro deste contexto que estimula sobremaneira a participação social nos programas governamentais de turismo é interessante observar que o PRT recomenda para que não haja uma superposição de ações. Assim, os Conselhos de Turismo dos Pólos do PRODETUR e os Grupos Técnicos Operacionais do PROECOTUR ou quaisquer outros que já atuem nas regiões turísticas identificadas pelo PRT sejam incentivados a incorporar às suas atribuições as atividades de regionalização, de forma a conciliar suas estratégias, quando necessário e possível.

Considerando a não observação desta recomendação é possível visualizar a formalização de nada menos do que cinco arenas de participação política, quais sejam: os Fóruns Estaduais de Turismo, muitas vezes denominados por Conselhos, os Conselhos do PRODETUR II, as Instâncias de Governança Regional, o Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores de Turismo e os Conselhos Municipais de Turismo.

Quadro 1 – Síntese dos espaços de participação oportunizados pelas políticas de turismo a partir de 1994.

<b>ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>ATORES</b>	<b>POLÍTICA</b>
<b>FÓRUNS ou CONSELHOS ESTADUAIS DE TURISMO</b>	Representantes do poder público, iniciativa privado, terceiro setor e comunidade.	Fortalecidos pelos PNTs de 2003-2007 e 2007-2010.
<b>CONSELHOS DO PRODETUR/NE</b>	Representantes do poder público, iniciativa privado, terceiro setor e comunidade.	PRODETUR II (1994-)
<b>INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAL</b>	Representantes do poder público, iniciativa privado, terceiro setor e comunidade.	PRT (2002-)
<b>CONSELHOS MUNICIOPAIS DE TURISMO</b>	Representantes do poder público, iniciativa privado, terceiro setor e comunidade.	Disseminados pelo PNMT (1994-2002) e resgatados pelo PNT (2007-2010).
<b>GRUPOS GESTORES DOS 65 DESTINOS INDUTORES DO TURISMO REGIONAL</b>	Representantes do poder público, iniciativa privado, terceiro setor e comunidade.	PNT (2007-2010) e PRTUR (2002-)

Fonte: elaborado pela autora (2010).

A partir da análise dos programas governamentais vistos até aqui, é possível inferir que os recursos técnicos e os recursos financeiros para possibilitar uma maior capacidade de gestão, tanto ao setor privado quanto ao setor público, que subsidie a prática de ações turísticas sustentáveis e competitivas encontram-se disponíveis em programas como o PRT e o PRODETUR, respectivamente.

Entretanto, como bem salienta Beni (2006), somente as regiões que mostrarem mobilização dos atores para ações proativas ao desenvolvimento regional e clareza no processo decisório, além do entendimento da necessidade de trabalhar estratégias integradas de desenvolvimento, é que conseguirão se beneficiar com as oportunidades existentes, bem como se destacar como destinações competitivas.

Neste sentido, a constatação que pode ser feita é que os programas governamentais tecnicamente atendem aquilo que se espera do Estado no âmbito das novas relações entre este e a sociedade, mas é no contexto local que tais propostas e relações poderão frutificar a partir da presença dos mesmos atores em diferentes espaços abertos a participação e que abrangem o mesmo espaço geográfico. Situação, como a exemplificada anteriormente, que, a princípio pode parecer

negativa por ampliar e reproduzir as problemáticas que giram em torno do papel dos conselhos em realmente estabelecer uma gestão democrática<sup>55</sup>.

Mas talvez não. É possível que a existência de várias arenas, com os mesmos participantes, situados na mesma região pode ter um aspecto positivo na construção dessa gestão. Não há como afirmar se a gestão será de fato democrática, mas pode-se inferir que estes arranjos institucionais construídos pelas políticas de turismo atuais contribuem para o exercício da participação e podem sim, transformar a realidade. A hipótese é a seguinte:

As arenas são institucionalizadas formalmente em função do arranjo entre poder público, setor privado, terceiro setor e comunidade e, a partir da aceitação e assimilação pelos indivíduos das normas de conduta que sustentam estes arranjos o comportamento do indivíduo tende a mudar. Na teia de relações que envolvem estes processos, o indivíduo é constrangido a se comportar como o esperado pelos seus pares, de forma participativa e comprometida. O vínculo institucional construído entre os indivíduos/atores por estes diversos eventos pode originar o estabelecimento de outros vínculos, como os de amizade e de trabalho. E, em conjunto, estes vínculos podem reforçar comportamentos mais participativos.

Dentro desta mesma perspectiva, quanto mais coesa é a rede formada por estes vínculos, mais poder ela tem em satisfazer seus interesses, que não apenas os em benefício próprio, mas em prol da noção de que todo mundo ganha trabalhando em sinergia. Essa é uma noção que deixa de ser discurso para ser uma responsabilidade dos indivíduos que, inseridos na rede, passam a ser cobrados e avaliados, pois a ordem social é ser proativo e eficaz.

Mas será possível passar da coerção para a motivação? Talvez, na medida em que as demandas manifestas começam a se tornar realidade, fortalece-se o sentimento de protagonismo dos atores, gerando um círculo virtuoso culminando naquilo que é impossível, segundo alguns autores<sup>56</sup>, para as políticas de turismo conseguir: crescimento econômico com redução das desigualdades regionais.

---

<sup>55</sup> Atentar para os problemas encontrados nos estudos sobre o PNMT evidenciados anteriormente e que não cabem ser repetidos neste momento. Estes problemas são semelhantes aos encontrados na vasta bibliografia sobre as experiências, positivas ou negativas, dos conselhos ou outras formas de espaços democráticos institucionalizados que avalizem qualquer processo participativo, provenientes principalmente das ciências sociais. Boa parte desta referência encontra-se na introdução deste trabalho.

<sup>56</sup> Oliveira (2008) e Cruz (2000).

É fato que existe muito caminho a percorrer para avaliar, qualitativamente, as conquistas das políticas de turismo originadas a partir da década de 1990. O que se pode afirmar é que, de fato, o PNMT contribuiu para difundir o discurso do turismo como vetor de desenvolvimento nos mais distantes e diferentes lugares do Brasil. Como afirmam Silveira, Paixão e Cobos (2006: 129):

O grande mérito do programa foi a imensa movimentação de milhares de pessoas em todos os quadrantes do país, discutindo sobre um tema até então recluso aos meios acadêmicos ou de setores do mercado envolvidos no processo: o turismo e o desenvolvimento sustentável da atividade.

Dessa forma, o turismo passa a ser reconhecido como principal atividade econômica plausível de ser fomentada em qualquer lugar, onde todos ganham com ela. Isso torna o turismo um tema aceitável dentro da sociedade. O turismo tornou-se e continua popular e encontra-se na pauta da grande maioria dos candidatos que tentaram se eleger para qualquer cargo público, nesta última eleição e nas eleições dos últimos quinze anos<sup>57</sup>.

Outro aspecto observado a partir das políticas analisadas até aqui é que a incapacidade de gestão dos representantes dos órgãos governamentais em conduzir os programas no nível estadual e local é um grande gargalo. Isso fica aparente quando quem detém o poder de conduzir os programas, no caso o Estado, não usa os recursos técnicos e financeiros que dispõem para qualificar e aperfeiçoar seus próprios representantes que atuam na condução dessas políticas. Neste contexto, é pedir demais que o Estado saiba lidar com a flexibilidade e complexidade institucional para arremeter interesses diversos quando lhe falta o básico: que é entender seus próprios processos.

Apesar disso, o argumento de que os arranjos podem gerar capacidades a partir do exercício da participação permanece. Aliás, melhor seria dizer que tais arranjos podem gerar “capacidades institucionais parciais”, que são estabelecidas pela fissura existente entre o comportamento do setor privado, calcado pela lógica de mercado e orientado para a produção, e o comportamento do setor público, no qual

---

<sup>57</sup> Basta acompanhar os guias eleitorais gratuitos do período. Esta observação não foi baseada em pesquisa quantitativa específica, mas fica a sugestão para trabalhos futuros.

os representantes dos órgãos governamentais camuflam a sua incapacidade de gestão na cultura de uma burocracia que existe como um fim em si mesmo.

Ademais, os levantamentos teóricos, balizados nos pressupostos do neoinstitucionalismo, e as análises empíricas, sustentadas pela análise das redes sociais, apresentados nos próximos capítulos têm como intuito de apoiar a tese de que, os vínculos construídos por meio dos espaços de participação tecem uma rede de relações que constroem o indivíduo a um comportamento mais participativo e aberto aos novos arranjos institucionais. Entretanto, a análise pode demonstrar o oposto, caso se perceba que os vínculos institucionais construídos dentro desses espaços apenas reforçam outros vínculos que os indivíduos já mantinham anteriormente. O que pode fazer do arranjo apenas mais um espaço de participação vazia, onde maquiavelicamente falando, o indivíduo não precisa ser participativo, basta parecer ser participativo<sup>58</sup>.

Assim, este trabalho, a partir dos próximos capítulos, atenta para o que defende Michael Hall (2001b: 92):

[A participação] (...) e o preparo das comunidades para administrar o turismo *são produtos dos arranjos institucionais, dos indivíduos, das estruturas de poder, dos interesses e valores* que afetam o processo de tomada de decisão em diferentes escalas. A capacidade dos indivíduos e grupos participarem no sistema de planejamento turístico não é somente resultado de valores culturais ou democráticos, mas também *produto das estruturas do governo público e do grau em que essas estruturas são verdadeiramente abertas à participação e ao debate*. Além disso, é um conjunto de relacionamentos que se desenvolvem entre os indivíduos e o planejamento turístico no processo político. A participação é, portanto, o relacionamento existente dentro do sistema turístico [grifo nosso].

E como foi dito no início desse capítulo, são os relacionamentos que se quer investigar. Relacionamentos estes que se dão a partir dos novos arranjos institucionais propostos pelo Estado brasileiro por meio

---

<sup>58</sup> Ramos (2008) faz uma análise interessante sobre os discursos e as práticas da participação da sociedade nas políticas de turismo.

de suas políticas, fundamentadas no modelo de *clusters*. E, nesse contexto, são as capacidades institucionais, tanto do setor público quanto privado, que estão em evidência, na medida em que estas podem influir na institucionalização da participação como prática social.



### **3 AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE NO CONTEXTO DO NEOINSTITUCIONALISMO E DA ANÁLISE DE REDES SOCIAIS**

O capítulo anterior foi dedicado ao esboço de um panorama histórico sobre as políticas de turismo entre os anos de 1930 a 2010, entremeado por questões ainda caras ao processo de planejamento turístico que se pretende eficaz, como o entendimento e a complexidade do que seja o fenômeno turístico, o papel dos agentes público e privado na condução desse processo e suas possibilidades de contribuir para o desenvolvimento do país.

Estas são questões atemporais que refletem configurações distintas conforme as diferentes conjunturas nas quais estão situadas. Até o fim dos anos de 1980 as ações governamentais direcionadas para o setor turístico eram pontuais e setorizadas<sup>59</sup>, centralizadas e desconectadas com a realidade nacional da época. A partir da década de 1990 estas começam a ser mais abrangentes e segmentadas, descentralizadas e conectadas com o mundo globalizado. Esta nova configuração marca as mudanças na condução das políticas de turismo de outrora e é, sem dúvida, reflexo de um período de transformações do Estado e de reexame das suas relações com a sociedade.

#### **3.1 OS ATORES SOCIAIS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE**

Como sugerido na introdução deste trabalho, esta seção busca evidenciar os atores sociais que fazem parte do processo de planejamento turístico local, orientado pelas políticas de turismo nacionais. Desse modo, quem são estes atores? Como são caracterizados? A que padrões de relacionamento podem se submeter? E como se situam historicamente, enquanto categorias de análise, no contexto das propostas de mudanças institucionais que visam dar ao Estado maior capacidade de ação perante as crises estabelecidas após a década de 1980.

Sobre a crise do Estado, independentemente do enfoque adotado para a sua análise<sup>60</sup>, é coerente afirmar que esta consiste justamente na

---

<sup>59</sup> Entenda-se por subsetores a hotelaria, agenciamento, receptivos, bares e restaurantes, etc.

<sup>60</sup> Ver em Sell (2003) uma breve diferenciação entre as visões liberais, marxistas e

incapacidade do Estado em promover o desenvolvimento através do atendimento às demandas sociais e aos desígnios da economia de mercado cada vez mais competitiva e globalizada. E suas origens radicam, segundo a bibliografia corrente, no desgaste do Estado Social-Burocrático<sup>61</sup> frente às pressões neoliberais advindas das recomendações do Consenso de Washington.

O desgaste se deu porque o Estado ficou muito grande ao ampliar sua atuação a partir da década de 1950, como produtor de bens e serviços e, conseqüentemente, sua estrutura burocrática. Isso o deixou inoperante frente ao crescimento do mercado mundial cada vez mais competitivo e integrado em razão dos avanços tecnológicos nos setores de comunicação e transporte. As transações financeiras ficaram mais rápidas favorecendo assim as empresas transnacionais, o que fez do mercado financeiro um agente poderoso no contexto global.

Portanto, o desacordo entre a lógica do mercado baseada na maior produtividade e competitividade e a ineficiência da racionalidade da administração burocrática do Estado, em um contexto globalizado, abriu espaço para a “onda neoconservadora”<sup>62</sup> de reformas econômicas orientadas para o mercado e para as propostas de um Estado mínimo.

No Brasil a crise do Estado Social, em sua forma Desenvolvimentista, irrompeu no início da década de 1980 quando o país vivia um momento de profundas mudanças caracterizadas pelo processo de redemocratização e pela crise econômica evidenciada pela dívida externa e pela inflação. Foi um período de efervescência política e estagnação econômica que fez aflorar interpretações<sup>63</sup> sobre a crise e sua necessária reforma.

Um dos expoentes sobre esse período no Brasil é Bresser-Pereira, que como intelectual e ministro do primeiro governo FHC foi o principal mentor das reformas adotadas para conter a crise. O caso brasileiro é assim interpretado por ele:

---

reformistas sobre a crise do Estado.

<sup>61</sup> Social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático porque o faz através da contratação direta de burocratas. “Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social” (BRESSER-PEREIRA, 1998: 52).

<sup>62</sup> Esta onda representava a proposta de tornar o Estado um mero garantidor da propriedade e dos contratos deixando ao mercado a tarefa de regular a economia. Ver Bresser-Pereira, 2003.

<sup>63</sup> Além de Bresser-Pereira (2007) que dispõe de uma vasta bibliografia sobre o assunto, ver também Sallum Jr. (1994; 2000; 2003) e Diniz (1995; 1997).

Em consequência da captura por interesses privados, que acompanhou o grande crescimento do Estado, e do processo de globalização, que reduziu sua autonomia, desencadeou-se a crise do Estado, cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento de suas formas de intervenção<sup>64</sup> e a obsolescência da forma burocrática de administrar (BRESSER-PEREIRA, 1998: 56).

Diante da crise assim definida, o conjunto de reformas, propostas a partir de 1995, foi uma tentativa de estabelecer uma alternativa ao ajuste neoliberal seguido à risca pelo governo Collor de Melo nos anos anteriores para conter a crise fiscal em voga. Ao tentar se distanciar do viés neoliberal<sup>65</sup>, as reformas propostas por Bresser-Pereira têm como característica uma abordagem pragmática da administração pública, regida pela aliança social-liberal<sup>66</sup> consolidada pela eleição de FHC que

---

<sup>64</sup> “A crise fiscal define-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado em realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. (...) A crise do modo de intervenção [define-se] pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedida nos anos 1930, 1940 e 1950, mas que deixou de sê-lo há muito tempo. A crise do modo de intervenção que se expressa também no fracasso de criar um Estado do Bem-Estar no Brasil, nos moldes social-democratas europeus” (BRESSER-PEREIRA, 1998: 56; 1995: 2).

<sup>65</sup> Não se quer entrar no mérito da questão, pois o foco do argumento não é este, mas Bresser tenta destacar em todas as suas obras posteriores a 1995 o distanciamento de suas propostas com o neoliberalismo, mesmo que suas ações, de acordo com seus críticos e ao contrário do seu discurso, representassem os ditames neoliberais. Em 2000 ele afirma: “A reforma gerencial de 1995 parte do pressuposto de que o regime democrático, apesar de todas as suas limitações reais, está-se consolidando no Brasil, nega o pressuposto do egoísmo intrínseco do ser humano e não encontra base empírica para a afirmação neoliberal de que as falhas do Estado são sempre piores do que as do mercado. Por isso, está muito longe de ser neoliberal. Por outro lado, critica a alternativa estatista e burocrática, porque a vê como intrinsecamente ineficiente e historicamente autoritária. Sabe, entretanto, que estas falhas do Estado são grandes, como são fortes as tendências autoritárias da burocracia. Por isso oferece uma combinação de instrumentos administrativos e políticos, apostando que desta forma logrará superar a ineficiência e o autoritarismo da burocracia e oferecer uma alternativa ao individualismo radical da nova direita neoliberal” (BRESSER-PEREIRA, 2000: 25).

<sup>66</sup> Bresser (1998; 2003) aponta como pressupostos ideológicos da reforma uma combinação entre a centro-esquerda social-democrática pragmática ou social-liberal (que diagnosticou com clareza a crise do Estado e foi adotada com substituta a interpretação nacional-desenvolvimentista) e a centro-direita pragmática (adotada para as reformas macroeconômicas e as orientadas para o mercado, mas sem o radicalismo da direita neoliberal). Segundo Paula (2005: 120), de forma prática, a aliança social-liberal no

incorporava as visões “da política da terceira via e da governança progressista, assumindo a posição de nova esquerda portadora de propostas modernizantes” (PAULA, 2005: 121).

A partir dessa nova conjuntura e com vistas a adotar as perspectivas da teoria do desenvolvimento dependente e associado ou “novo desenvolvimentismo”<sup>67</sup>, dar-se-ia o início ao Estado Social-Liberal que tinha como objetivo tornar o Estado:

(...) *menor*, mais voltado para as atividades que lhes são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais *forte*, com mais governabilidade e maior governança, com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e a saúde, o desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de proteger suas economias nacionais, estimulá-las a serem competitivas internacionalmente (BRESSER-PEREIRA, 1998: 59). (grifo nosso).

Tornar o Estado menor e mais forte pressupunha um conjunto de medidas que envolviam delimitar de forma mais precisa sua atuação, reduzindo, por um lado, seu *grau de interferência no mercado* a partir dos programas de desregulamentação, e por outro, reduzindo seu *tamanho* em termos de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e publicização.

Para tanto, neste segundo caso, o grau de eficácia desses programas estava vinculado à clara distinção de como o Estado deveria atuar nas atividades que lhe são exclusivas<sup>68</sup>, naquelas voltadas aos

---

Brasil era formada por “membros do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao qual pertence FHC e por opositores das estratégias nacional-desenvolvimentistas pertencentes ao espectro de direita e centro-direita, com membros do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).”

<sup>67</sup> O novo desenvolvimentismo caracteriza-se pela abertura do mercado e pela atração de investimentos externos. Sobre o novo desenvolvimentismo ver Bresser-Pereira, 2006.

<sup>68</sup> Como atividades exclusivas estão aquelas nas quais o poder do Estado é exercido (definir leis, impor justiça, manter a ordem, defender o país, representá-lo no exterior, policiar, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis); aquelas que envolvem direitos humanos fundamentais como saúde, segurança, assistência social, previdência social, renda mínima, defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico, etc, que qualquer sociedade deve garantir aos seus cidadãos; e aquelas de âmbito econômico como garantir a estabilidade da moeda, do sistema financeiro, investimentos em infraestrutura e em serviços públicos que, apesar de

serviços sociais e científicos<sup>69</sup> e aquelas voltadas para a produção de bens e serviços para o mercado.

Nas atividades exclusivas, o Estado deveria manter seu caráter monopolista, pois são atividades principais que devem permanecer dentro da sua estrutura por meio da atuação das “agências executivas”, caracterizadas pelos órgãos definidores executivos e pelos órgãos definidores de política, e pelas “agências reguladoras”<sup>70</sup>. Ambas formariam o núcleo estratégico do Estado, onde a estas últimas, caberia o papel de apoiar o incremento do mercado sob total responsabilidade do setor privado.

Em relação àquelas atividades voltadas aos serviços sociais e científicos, a proposta é que elas deveriam ser “publicizadas”, ou seja, transformar as fundações estatais existentes que atuam nestas áreas em “organizações sociais”<sup>71</sup> e transferi-las para o setor público não estatal. Estas novas organizações estariam atreladas ao núcleo estratégico através de contratos de gestão que deveriam definir, qualitativa e quantitativamente, as metas e os respectivos indicadores de desempenho. O controle desse desempenho dar-se-ia não apenas através de uma administração pública gerencial, mas também através de mecanismos de controle social. Ao Estado, caberia o papel de auxiliar no desenvolvimento destes serviços.

Orientadas por esta distinção, as propostas de reforma foram conduzidas pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, instituído em 1995 e cujo principal feito foi introduzir na agenda política do país o tema da reforma gerencial em substituição a ineficiência da burocracia estatal. Nas palavras de Bresser-Pereira (1995:4):

---

não necessariamente exclusivos do Estado, ele ainda é obrigado a investir diretamente.

<sup>69</sup> Nesta categoria estão as escolas, creches, universidades, centros de pesquisa, hospitais, museus, etc, que o Estado executa, mas não lhe são, necessariamente, exclusivas.

<sup>70</sup> “As Agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operam em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se da execução das leis” (BRESSER PEREIRA, 2003: 328).

<sup>71</sup> As organizações sociais são organizações não-estatais com dotação orçamentária advinda integral ou parcialmente do Tesouro Nacional (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003). São organizações não-estatais que atuam em um setor público também não-estatal, “palco de organizações que são ‘públicas’ porque estão voltadas para o interesse geral, mas que são ‘não-estatais’ porque estão soltas do aparelho do Estado” (BRESSER-PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999, apud NOGUEIRA, 2003: 192).

Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade.

Em vários artigos escritos neste período<sup>72</sup>, o então ministro faz ampla defesa da nova administração pública ou administração gerencial, que tem como principais características (a) uma administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; (b) um amplo processo de descentralização administrativa para os três níveis governamentais, com delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; (c) um rígido controle sobre o desempenho e não sobre os procedimentos, por meio de indicadores transparentes e de maior controle sobre os resultados, e; por fim, (d) maior disciplina e parcimônia no uso dos recursos, obedecendo às práticas de gestão originadas no setor privado.

Apesar da extinção do MARE em 1999 com a reforma ministerial realizada no segundo mandato de FHC, Bresser (1999; 2003) considera que a Reforma Gerencial de 1995 foi bem-sucedida, principalmente no que diz respeito à aprovação da emenda constitucional de 1988 que aboliu o Regime Jurídico Único para os servidores e flexibilizou a administração pública, processo que contou com o apoio da opinião pública e da alta burocracia, solidárias aos principais dispositivos e políticas contidas na Reforma.

Porém, o ex-ministro admite que quando o MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento, este não deu a devida atenção à nova missão de implementar a reforma gerencial: o orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade; a transformação de órgãos do Estado em agências executivas ou em organizações sociais, não ganhou força, e os concursos públicos para as carreiras do Estado foram descontinuados a título de economia fiscal.

Ainda segundo ele, a única exceção foram as ações relativas à implementação dos projetos do Plano Plurianual 2000-2003 – Avanço Brasil, que seguiam as mesmas orientações do seu antecessor, o Brasil em Ação de 1996 a 1999<sup>73</sup>. Nos quais persistem as determinações para a

---

<sup>72</sup> Principalmente por meio das publicações da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como Bresser-Pereira 1996 e outras já citadas no decorrer deste texto.

<sup>73</sup> Segundo o PPA 2000-2003: “A partir de 1º de janeiro do ano 2000, os órgãos da

“construção de um Estado Moderno e Eficiente” a partir de um amplo processo de descentralização, envolto por ações destinadas a aumentar a qualidade e a produtividade dos serviços públicos. O foco sobre o necessário fortalecimento institucional explícito nestes Planos (BRASIL, 1996; 2000) repercutiu nos programas governamentais da época, entre estes o PRODETUR e o PNMT, vistos no capítulo anterior.

Não cabe aqui uma avaliação sobre os sucessos e desventuras das propostas da Reforma Gerencial, o que pode muito bem ser visto em Paula (2005), mas apenas identificar o contexto dos discursos de eficiência e melhor desempenho institucional pregados pelas políticas de turismo dentro da realidade da administração pública brasileira, forjados entre os limites da racionalidade burocrática e os limites do enfoque gerencial, nem sempre bem definidos.

Apesar da convergência em torno da substituição do modelo burocrático por outros modelos organizacionais que melhorem o desempenho institucional, nem sempre as propostas de mudanças conseguem se estabelecer como prática corrente. E, é sobre o porquê das propostas de reforma gerencial não terem se estabelecido no seio da administração pública brasileira que o trabalho Rezende (2004; 2009) se debruça.

Para ele a questão central está na contradição entre os objetivos a serem atingidos para o ajuste fiscal e os objetivos relacionados à mudança institucional. Dessa forma, enquanto o ajuste fiscal demanda maior controle sobre o aparato burocrático, as propostas de mudança institucional demandam um menor controle sobre a máquina administrativa<sup>74</sup>. Nas palavras de Rezende (2004: 124), “as políticas de

---

administração federal passarão a trabalhar dentro de um novo modelo de atuação: a gestão empreendedora. O que se quer é criar na administração pública uma nova mentalidade, uma cultura gerencial nos moldes do que já é praticado pelas organizações que estão vencendo o desafio da modernização e da globalização. Seguindo a experiência bem-sucedida do Brasil em Ação, todas as atividades e projetos executados pelo governo estarão estruturados em programas voltados para o atendimento dos problemas da sociedade. (...) Os programas são os motores da mudança do antigo modelo burocrático para a nova cultura gerencial. Define-se, então, um objetivo a ser alcançado e um indicador capaz de medir os avanços conquistados, o que vai assegurar uma avaliação permanente das ações de governo. Todos os programas terão um gerente responsável pelos custos e pelos resultados a serem obtidos. Caberá a cada um deles organizar ações em várias áreas, mobilizar recursos fora do governo federal por meio de parcerias, superar obstáculos para a consecução das metas definidas. A tarefa exige pessoas com alta capacidade de negociação e de iniciativa, além de grande dinamismo e autonomia para resolver os problemas que surgem na condução das políticas públicas” (BRASIL, 2000: 70-71).

<sup>74</sup> O estudo realizado por Ribeiro (1997: 21) sobre o papel do controle nas organizações

reforma administrativa produzem incentivos conflitantes quanto à crucial questão do controle burocrático, os quais dificultam a cooperação simultânea dos atores com os dois objetivos”.

Os incentivos de melhor desempenho institucional, ou *performance*, propostos pela reforma não foram páreos para as inseguranças advindas da perspectiva de perda de controle e poder sobre as novas instituições que as mudanças trariam. A manutenção do *status quo* e o peso da cultura burocrática inviabilizaram a cooperação em torno das propostas de mudança institucional.

Assim, para o autor (2004: 132) a reforma de 1995 se caracterizou pelo binômio “manutenção institucional/ajuste fiscal, pois (...) mudanças profundas nos arranjos institucionais alteram substancialmente a distribuição de poder no interior da burocracia, o que, (...) [para os atores estratégicos] não é interessante”. Nestes termos, o papel desempenhado pelos atores estratégicos, representados por burocratas e políticos, marcou as dificuldades enfrentadas pelas propostas de mudanças institucionais orientadas pelo novo gerencialismo.

Aqui se abre um parêntese, pois a análise feita por Rezende especificamente sobre a reforma de 1995 é apenas um dos estudos que evidencia o papel reservado à elite burocrática nos processos de mudança institucional<sup>75</sup>. Outros exemplos marcantes de análises que antecedem este período<sup>76</sup> são os trabalhos de Gouveia (1994), Nunes (2010), Evans (1993; 2004) e Reis (1989), nos quais os três primeiros autores abordam o papel diferencial dessa elite na condução eficaz de determinadas políticas, sustentado por padrões específicos de relação entre Estado e sociedade, e a última evoca os desafios democratizantes da interação nem sempre convergente entre políticos e burocratas<sup>77</sup>.

públicas a partir de 1995 com a implantação da reforma gerencial conclui que: “O excesso de regulamentação e a ambiguidade da legislação são apontados como obstáculos ao controle de resultados, assim como a cultura patrimonial ainda vigente, em grande parte responsável pela resistência às formas de controle em geral”. Ainda sobre a questão do controle na reforma gerencial, Schwartzman (1996: 5) defende que “o controle adequado do funcionamento e desempenho das instituições públicas requer a combinação de dois ingredientes que nem sempre andam juntos: a legitimidade e a competência técnica e profissional dos responsáveis pelos mecanismos de avaliação e acompanhamento”.

<sup>75</sup> Sobre elites políticas e mudança institucional ver Marengo (1996).

<sup>76</sup> Gouveia (1994) atém-se ao período de transição do governo de João Figueiredo (1979 – 1985) para o presidente José Sarney (1985 – 1990) e Evans (2004) aborda o período áureo do modelo desenvolvimentista entre os anos de 1970 a 1980.

<sup>77</sup> A partir de alguns componentes dos trabalhos desses autores será construída uma parte do arcabouço teórico para orientar as análises específicas às políticas de turismo e a

O estudo de Gouveia (1994) tem como objetivo principal analisar o espaço de poder da burocracia do setor governo da área econômica e descrever sua lógica de ação no interior do Estado brasileiro através dos recursos políticos a que teve acesso e dos resultados de ações concretas que este setor tinha como alvo. A hipótese central do trabalho é que determinado segmento desta burocracia, mais especificamente a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas teve, em determinados momentos, espaço de poder, objetivos definidos e lógica de ação estabelecida, o que lhe garantiu certa autonomia de ação dentro do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Para tratar dessas questões, a autora faz primeiramente uma discussão teórica sobre o corpo burocrático que o ideário do Estado desenvolvimentista da época propiciou, definido por seu caráter tecnocrático e defensor do interesse público<sup>78</sup>. E que se projetou como característica não apenas no setor empresa (descentralizado) da burocracia, mas também a do setor governo (centralizado), cuja imagem, geralmente, está vinculada a um conjunto de características negativas como incompetência e ineficiência. A primeira tem um papel relevante como agente na definição de políticas e a segunda “parece ter um papel importante na definição do desenho institucional do Estado e, portanto, nas propostas de reforma” (GOUVEIA, 1994: 38).

Sendo o segundo grupo foco do seu trabalho, Gouveia faz uma discussão sobre a autonomia desta burocracia, que em determinado momento possibilitou a este setor o desempenho eficaz do seu papel. Para tanto, seu ponto de partida é o referencial proposto por Martins (*apud* Gouveia, 1994: 56) sobre a autonomia:

1. A autonomia da burocracia depende da autonomia da agência ou órgão a que pertence, que por sua vez se define pelo tipo de inserção no aparelho de Estado;
2. A ‘qualidade’ desta inserção varia conforme o volume de recursos econômicos que estão ‘a sua disposição, que por sua vez varia de acordo com a prioridade que seu ‘produto’ tem no mercado;
3. Os recursos de

---

delimitação de uma parcela de seus atores, neste caso, os atores representantes do setor público.

<sup>78</sup> É neste meio que se encontra o tecnocrata “entendido como um funcionário que procura soluções racionais baseadas em diagnósticos imparciais e um profundo conhecimento da matéria, e que se considera ou pretende ser reconhecido como o detentor da posição verdadeira” (GOUVEIA, 1994: 42), “cimentando” sua lógica de ação pela “defesa do interesse público”.

poder (políticos e financeiros) destas agências [ou órgãos] e de sua burocracia vêm mais do sucesso de suas próprias ações do que do poder político central; 4. Quanto mais distante estas agências estiverem do setor governo, maior será sua autonomia e a de sua burocracia<sup>79</sup>.

A defesa de Martins de que há uma maior autonomia da burocracia do setor empresa é usada como contraponto por Gouveia, já que sua análise empírica vai em direção oposta, mas nem por isso menos complementar ao entendimento da autonomia, ao afirmar que:

Não é necessariamente o volume de recursos econômicos que está a sua disposição que irá aumentar-lhe o espaço de poder, mas sim a sua capacidade de atuar na definição das regras do jogo institucional e na definição de políticas. (...) Os recursos de poder desta burocracia, e eventualmente dos órgãos a que estão vinculados, vêm também de sua qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos, das informações que detêm. (...) Eles vêm principalmente das ligações que conseguem estabelecer com o poder central, com os outros segmentos burocráticos, com a sociedade e com o Legislativo. (GOUVEIA, 1994: 59).

Assim, os recursos de poder que possibilitam maior ou menor autonomia dependem, em última instância, da lógica de atuação desta burocracia e dos recursos políticos a que teve acesso. Os quais são definidos a partir das características e dos padrões de relacionamento desta burocracia (Estado) com a sociedade.

Dentre os modelos explicativos ou conceitos utilizados para analisar tal questão, a autora resgata alguns padrões institucionalizados de relações, que segundo Nunes (2010) estruturam os vínculos entre

---

<sup>79</sup> Resumidamente, segundo Gouveia (1994: 57) “a autonomia da burocracia do setor governo seria pequena [de acordo com Martins] por causa da segmentação do aparelho do Estado, das características peculiares de administração de prioridades pelo fato de não gerar recursos, por causa de uma lógica que tem de instrumentos de controle pouco eficientes na administração destes recursos e, conseqüentemente, por ser uma burocracia ‘sem força’, o que a aproxima de seu conceito negativo de ‘criadora de problemas, ineficiente e ritualista”.

Estado e sociedade, que são o insulamento burocrático<sup>80</sup>, o corporativismo<sup>81</sup> e o clientelismo<sup>82</sup>. Em resumo, a autora garante que foi a combinação destes padrões, juntamente com a noção de anéis burocráticos<sup>83</sup>, que possibilitou a burocracia pública alargar seu espaço de poder. Nas palavras de Gouveia (1994: 73):

Como agente de um Estado que é produtor, e que, portanto, cria empresas para atuar em competição ou complementaridade com as empresas privadas, a burocracia constrói uma lógica que visa o lucro e políticas gerais ligadas a um projeto de desenvolvimento nacional de sentido estatizante. Como agente de um estado que é ator, ela cria uma lógica voltada para políticas capazes de enfrentar o conflito entre os vários grupos com interesses fragmentados, participando de “anéis burocráticos”. Como agente de um Estado populista e clientelista, ela se defende através de

---

<sup>80</sup> “O insulamento burocrático é um processo de proteção do núcleo estratégico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações. (...) Significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 1994: 54).

<sup>81</sup> “De acordo com a definição clássica de Schmitter, o corporativismo é: (...) *um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e de apoios*” (NUNES, 2010: 62). Nos estudos de Gouveia e de Nunes este corporativismo representa uma faceta marcadamente estatal.

<sup>82</sup> “(...) o clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico” (NUNES, 1994: 63). Além do insulamento burocrático, do corporativismo e do clientelismo há também outro padrão de relacionamento apresentado por Nunes que é o universalismo de procedimentos.

<sup>83</sup> “(...) múltiplos círculos baseados em relações pessoais que ligariam de forma perpendicular inúmeros interesses em subsistemas englobando partes do governo, da burocracia, de empresas privadas, de sindicatos etc.” (CARDOSO, 1970: 179-80, *apud* MARQUES, 2000: 51).

solidariedade de grupo (...), ou em suas corporações, das ameaças vindas da classe política, do Legislativo e da “sociedade”. E, finalmente, como agente de um Estado em crise, ela se autoproclama representante do interesse público e se equipara para enfrentar toda a sorte de “inimigos”. Sua atuação terá maior ou menor destaque conforme seja chamada pelos ocupantes temporários dos cargos do Governo ou pelas lideranças do Legislativo.

Sendo assim, é a análise de formas específicas de relacionamento das elites burocracias com o seu meio, dentro de contextos e conjunturas específicos, que pode refletir um alargamento ou estreitamento do espaço de poder desta mesma burocracia e sua conseqüente autonomia, dando ao Estado maior capacidade de ação.

É neste mesmo caminho que trilham as discussões propostas por Evans (1993: 125; 2004) a partir da noção de autonomia inserida, que segundo ele, “constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista (...) a partir de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e a inserção intensa na estrutura social circundante”.

Ao projetar tal combinação, o autor refina o conceito de insulamento na medida em que associa a *performance* diferenciada dos Estados a uma combinação entre insulamento e inserção e não apenas ao núcleo tecnoburocrático isolado. Pode-se até dizer que a maior capacidade do Estado está baseada na “existência de canais institucionalizados de articulação com base social, mais até do que na coerência corporativa da burocracia e da concentração de *expertise* administrativa no âmbito do aparelho do Estado” (COTTA, 1997: 6).

A conjuntura específica para o sucesso da autonomia inserida é representada, por um lado, pela existência de uma burocracia de coerência corporativa de competência técnica advinda de um processo de recrutamento meritocrático e que atua, geralmente, de acordo com regras e normas estabelecidas<sup>84</sup>. Desta burocracia, além das características clássicas weberianas exige-se também “inteligência

---

<sup>84</sup> “A coerência corporativa confere a eles a capacidade de resistir a incursões da ‘mão invisível’ da maximização individual por burocratas; internamente, predominam características weberianas. Altamente seletivos, o recrutamento meritocrático e as recompensas de carreira em longo prazo criam compromisso e um sentido de coerência corporativa” (EVANS, 1993: 135).

acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável” (EVANS, 1993: 118; 153). E por outro lado, por um conjunto organizado de atores privados que tem como papel “fornecer informações úteis e implementação descentralizada”. O que permite o sucesso da autonomia inserida é um projeto partilhado por ambos.

Como afirma Evans (1993:153):

A inserção representa uma solução diferente à carência de capacidade. A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados pelos atores para sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas. (...) Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas.

Em síntese, autonomia inserida é um conceito relacional onde estruturas e estratégias de Estado exigem contrapartes sociais complementares. Nesse sentido a inserção tem valor apenas no contexto da autonomia, pois “na ausência de um tipo weberiano de estrutura administrativa, coerente e auto-orientada, a inserção terá quase certamente efeitos nocivos” (EVANS, 1993: 153). No Brasil, segundo este mesmo autor, a persistência de características clientelistas e patrimoniais tem impedido a construção dessa coerência corporativa, o que faz da autonomia inserida um atributo mais parcial do que global, que se limita a certos “bolsões de eficiência”.

As contribuições de Gouveia (1994) e Evans (1993; 2004) são estudos de caso fundamentais para entender as interferências dos interesses privados e políticos na lógica de atuação dos burocratas, perceptíveis a partir de padrões de relacionamento entre Estado e sociedade que, naquele momento, confluíram positivamente. Entretanto, são trabalhos que analisam um período histórico muito diferente ao de hoje, no qual os padrões identificáveis naquele contexto talvez não sejam suficientes para compreender as dinâmicas entre os atores evidenciados por este estudo.

Não há como negar que o insulamento burocrático acabou por ser um mecanismo decisivo para a constituição da grande capacidade estratégica que o Estado brasileiro manteve até o fim dos anos oitenta. Contudo hoje, resquícios do que pode ser chamado de insulamento

encontram-se nas agências reguladoras, na medida em que, segundo Renato Lessa (NUNES, 2010), estas não possuem formas claras de responsabilização e controle social. Para além das críticas sobre o caráter pouco democrático do insulamento, atualmente já se tem noção que não é apenas pelo isolamento de agências ou órgãos públicos que se define uma melhor *performance* da capacidade estatal (MARQUES, 1997)<sup>85</sup>.

Também o corporativismo, antes marcadamente estatal, nos tempos atuais assume uma fisionomia social<sup>86</sup>, pois parte da própria energia associativa da sociedade, na medida em que os atores organizam-se e definem-se a partir de interesses corporativos básicos e a partir da dinâmica própria das diferentes identidades sociais, o que, de certa maneira pode contribuir para iniciativas de autonomia inserida<sup>87</sup>. Ainda mais se tiver como parceira as relações baseadas no universalismo de procedimentos.

Quanto ao universalismo de procedimentos, que se caracteriza por ser uma alternativa para tentar refrear as relações clientelistas estabelecidas em benefício de uma base mais técnica e impessoal para a fixação de prioridades e ações, este ainda encontra eco em determinados grupos por estar associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei. Todavia é ainda tímida sua expressão no contexto brasileiro ao contrário do que se pode observar nos países desenvolvidos.

Já o clientelismo, no qual o contato pessoal e a amizade são seus sustentáculos, parece ter resistido. Como afirma Nunes (1994: 21; 54):

Como padrão específico de troca social, o clientelismo pertence à modernidade e manifesta compatibilidade com outras formas de configuração social. [Afinal, ele] se manteve forte no decorrer dos períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política.

---

<sup>85</sup> Ou seja, “para os defensores da nova administração pública prevalece a crença de que o insulamento pode ser controlado pela constituição de uma burocracia pública sintonizada com o interesse público e pela inserção da sociedade civil na gestão pública” (PAULA, 2005: 143). Neste aspecto, a reforma gerencial proposta por Bresser-Pereira parece afinada com o discurso da autonomia inserida de Evans (1993).

<sup>86</sup> Ver Offe (1994), Martin (1996), Santos (2001) e Boschi (1999; 2010).

<sup>87</sup> Diniz (2008) vai nesta direção quando discute as novas articulações entre o Estado e o desenvolvimento.

Nunes (2010) alerta que no cenário das relações entre Estado e sociedade estes padrões “estão sempre disponíveis, possuem expressão institucional em todas as instâncias e são bastante conhecidas dos atores sociais que podem transitar de uma gramática para outra, dependendo do contexto” (2010: 161). Entretanto, há que se relativizar sua aplicabilidade ao contexto atual e a outros níveis de governo menos centrais.

Sobre esta última questão é importante atentar que os trabalhos de Gouveia e Evans giram em torno um grupo específico de burocratas, marcadamente com características weberianas, que atua em setores estratégicos para o desenvolvimento e se situa no alto escalão do Estado<sup>88</sup>, muito distante daqueles que atuam nas “trincheiras” (MARQUES, 1997: 89), nível diretamente executivo formado pelos órgãos dos governos estaduais e municipais, responsáveis pelo planejamento do turismo local.

Afinal, o perfil mais compatível à burocracia que comanda os órgãos e agências do setor turístico na Paraíba, no âmbito estadual e municipal, é aquele tipificado por Schneider (1991, *apud* GOUVEIA, 1994) como sendo os políticos e os técnicos. Os primeiros são os burocratas que participam (ou participaram em algum momento) do processo eleitoral e ocupam cargos importantes na administração governamental. Os segundos são aqueles que entram na carreira pública por concurso, sua atuação é baseada pela racionalidade técnica dentro dos limites da área em que atuam e apenas uns poucos atingem posições de confiança ou decisão.

Há que se acrescentar também um tipo de burocrata não atendido pela tipologia de Schneider, mas muito comum na estrutura dos órgãos governamentais. São indivíduos com as mesmas características dos técnicos, mas que entram no Estado a partir das indicações político-partidárias e que transitam, muitas vezes, nos diferentes níveis da

---

<sup>88</sup> Na construção de seus parâmetros conceituais a autora apresenta uma tipologia feita por Schneider (1991, *apud* Gouveia, 1994), composta por quatro categorias sociais de burocratas, que são assim apresentadas: Os militares, que seriam os oficiais que ocupam cargos na administração pública, excluídas as Forças Armadas; os técnicos-políticos, que seriam os altos funcionários recrutados fora da classe política e dos quadros dos burocratas de carreira, oriundos das melhores universidades do Brasil e exterior, que recebem altos salários e movimentam-se de uma agência para outra com grande facilidade; os políticos e os técnicos, evidenciados no corpo do texto. Apesar das limitações que Gouveia vê na caracterização de Schneider, ela identifica os técnicos-políticos como aqueles que mais se enquadram no contexto de seu trabalho. Neste mesmo sentido dela dispomos mais adiante para deixar claro “de quem estamos falando” nesta pesquisa.

estrutura intergovernamental, acompanhando os políticos aos quais estão vinculados.

Como forma de complementar essa caracterização há uma tipologia interessante, apresentada por Reis (1989), acerca da tensão existente no contexto da interação entre políticos e burocratas na condução de políticas públicas. De acordo com Aberdach *et alli* (1981, *apud* REIS, 1989: 17) existem quatro perfis típicos que retratam esta interação destes atores no “atividades de *policy making*”: um primeiro perfil contraporia decisão e implementação de políticas, ou seja, ao político caberia fazer a política e ao burocrata implementá-la; o segundo perfil demonstra uma interação ativa ou complementar, ou seja, o político expressaria os interesses predominantes, preferências ou valores e o burocrata traria ao processo de elaboração de políticas seu conhecimento especializado.

O terceiro perfil de interação retrata uma convivência nem oposta nem complementar, onde ambos fazem do jogo de interesses seu fio condutor. Entretanto, enquanto o político “articulária interesses amplos e difusos, caberia ao funcionário administrativo mediar interesses específicos e definidos de clientelas organizadas” (REIS, 1989: 17). E o último perfil seria uma clara tendência à fusão de papéis num tipo híbrido, onde se fundiriam completamente traços burocráticos e políticos. De acordo com a autora (1989: 17):

Como quer que seja, os quatro perfis em questão são vistos como tipos logicamente coexistentes e empiricamente correspondentes a níveis diferentes do sistema político. Assim, a sugestão dos autores é a de que os dois primeiros tipos corresponderiam aos níveis mais baixos da hierarquia governamental, enquanto os dois últimos seriam mais típicos das altas esferas de poder e administração.

Ao confrontar estas tipologias oferecidas pelos trabalhos de Gouveia (1994) e Reis (1989) com a realidade oferecida a partir da pesquisa empírica, o burocrata tipo político perpassa todos os tipos de interação entre políticos e burocratas e, mesmo estando conceitualmente mais próximo da “Política” do que da “política pública”<sup>89</sup>, fica mais

---

<sup>89</sup> No contexto do trabalho de Reis (1989), à “Política” cabe a ordenação institucional, segundo recursos de autoridade e dos interesses sociais em disputa e por “política pública” as traduções técnico-rationais de soluções específicas do referido jogo de

evidente seu papel de executor das políticas vindas de cima para baixo. Assim caracterizados e considerando as influências político-partidárias na alocação dos técnicos e políticos dentro da estrutura governamental estadual e municipal, há que se pensar o quanto de autonomia e poder de decisão estes detêm sobre os rumos do planejamento do desenvolvimento turístico local, definidos no nível federal por meio dos programas governamentais.

Para fechar este parêntese, a menção dos trabalhos de Gouveia (1994), Evans (2004), Reis (1989) e Nunes (2010) neste interstício têm como função subsidiar a caracterização dos atores que atuam no interior do Estado nos níveis estadual e municipal. Mas também são importantes de ser mencionados porque todos partem da premissa de que as análises dos arranjos institucionais entre Estado e sociedade devem partir de contextos e conjunturas específicas, em que se devem privilegiar as relações e investigar seus padrões, bem como uma abordagem sociológica da trajetória dos atores e de suas características constitutivas. E, apesar de focarem num período histórico tão distinto do atual, estes estudos de caso partem da mesma percepção de que é a partir da investigação dessas condições que se pode entender como os processos de mudança institucional e de transformação econômica tornam-se possíveis.

Voltando a analisar os processos de mudança institucional marcados pelas tentativas de substituição ao modelo burocrático, iniciando-se pelo gerencialismo na década de noventa até o mais atual modelo de governança pública, Secchi (2009: 365) defende que “talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores” do que em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais. Principalmente porque, analiticamente, pode-se encontrar dentro de uma mesma organização fragmentos de práticas afins aos velhos e novos modelos de gestão pública<sup>90</sup>.

Afinal, o problema não é a burocracia<sup>91</sup>, mas sim as disfunções

---

interesse da Política.

<sup>90</sup> No rol das políticas de gestão pública tomadas como solução ao modelo burocrático e as práticas do patrimonialismo pré-burocrático está o gerencialismo, que agrega a chamada administração pública gerencial e o governo empreendedor, considerado um modelo organizacional que incorpora prescrições para melhorar a efetividade da gestão das organizações públicas. E também o movimento de governança pública, considerado um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre Estado e sociedade (SECCHI, 2009). Este último, mais evidente a partir do governo Lula, como será visto mais adiante.

<sup>91</sup> Ver o trabalho de Subirats (2006) sobre a importância da burocracia para a implementação de políticas e também o trabalho de Reis (2004) no qual o modelo

burocráticas (MERTON, 1949 *apud* SECCHI, 2009) estabelecidas dentro das organizações como o impacto da prescrição estrita de tarefas sobre a motivação dos empregados, resistência a mudanças, obediência acrítica às normas e arrogância funcional em relação ao público destinatário, que no dia a dia, conferem à burocracia seu *status* de ineficiente.

Isto leva o autor a defender que nos processos de mudança institucional, políticos e burocratas tentam manipular a percepção da sociedade em relação ao desempenho dos governos na medida em que transformam as propostas de reforma em políticas simbólicas. Pois, estes novos modelos compartilham características essenciais com o modelo tradicional burocrático<sup>92</sup> e, portanto, não são modelos de ruptura.

Tanto não há rupturas que o primeiro grande projeto do MARE no âmbito das reformas era “aprofundar a administração burocrática clássica naquilo que ela tem de mais positivo, ou seja, a profissionalização do serviço público”<sup>93</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1995: 4) e ao mesmo tempo, combater excessos como a rigidez, formalismo, a desconfiança das pessoas e o controle acrítico centrado nos procedimentos. Condutas que tornam a administração burocrática lenta e cara, e que em nada contribuem para a cidadania.

Com a mudança de governo em janeiro de 2002 com a vitória nas urnas de Luis Inácio Lula da Silva e da aliança nacional-popular que o sustentava, formada pelos setores populares, partidos de esquerda e

---

weberiano de burocracia é defendido tanto do ponto de vista de considerações de eficiência quanto do da democracia. Sobre este último aspecto ele alerta: “Se se quer ter democracia, porém, em qualquer sociedade minimamente complexa, a burocracia é indispensável. Pois traços como procedimentos meticulosos, aplicação de regras universalistas e impessoais e observância da definição apropriada de competências são condições para que se possa ter um Estado responsável e sensível à autonomia e à igualdade dos cidadãos e para que a flexibilidade na definição política dos fins da ação estatal não redunda em arbítrio” (REIS, 2004: 82-83).

<sup>92</sup> Dentre tais características, Secchi (2009) destaca a importância da função controle, mantém a distinção entre política e administração pública e o tipo de relacionamento entre as organizações públicas e seu ambiente, que na realidade são orientadas a partir de valores.

<sup>93</sup> Segundo Bresser, era o momento de definir e fortalecer o núcleo estratégico e burocrático do Estado e dotá-lo de maior capacidade em formular e executar políticas públicas. As propostas de flexibilização da administração pública à época propunham medidas que, entre outras coisas, visava “completar o processo de profissionalização do administrador público” (BRESSER-PEREIRA, 1995: 13) através da formação e recrutamento de altos administradores para ocupar os principais cargos administrativos e financeiros nos ministérios, secretarias, fundações públicas, autarquias, etc.

centro-direita e setores do empresariado nacional, outros modelos de gestão ficam mais evidentes, dando a este governo um caráter mais societal<sup>94</sup> em detrimento do caráter gerencial atribuído ao governo que o antecedeu. Para a administração pública societal:

(...) a reforma do Estado não é só uma questão administrativa e gerencial, mas sim um projeto político (...) que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para exercer um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas (PAULA; 2005: 155).

Para tanto, emerge a necessidade de se estabelecer novos arranjos institucionais nos quais se possibilite haver deliberação, participação no processo decisório e cogestão. E a base para esta nova perspectiva de ação acha sustentação na chamada “governança pública” (SECCHI, 2009) ou “interativa” (FREY, 2004), que tem como objetivo aumentar o grau de interação entre diversos atores sociais na construção de políticas e no alcance de objetivos públicos através de mecanismos de democracia deliberativa, como os Fóruns Temáticos, os Orçamentos Participativos – OP, as Parcerias Público-Privadas – PPP e os Conselhos de Políticas Públicas.

Apesar da inegável importância de todos estes mecanismos acima mencionados, são os conselhos que merecem atenção, pois são suas características que mais se aproximam dos arranjos institucionais propostos pelas políticas de turismo como o Grupo Gestor, o Fórum Turístico e, indubitavelmente, os Conselhos, Estadual e Municipal, de Turismo.

Sendo assim, os conselhos podem ser definidos como “espaços públicos que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, (...) parte do Estado e parte da

---

<sup>94</sup> A administração pública societal tem suas raízes no chamado “Estado-novíssimo-movimento-social” (PAULA, 2005: 154) que emergiu na Constituinte de 1988, das reivindicações dos movimentos sociais por participação social, respeito à cidadania e pelo fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país. Este “novo paradigma reformista” de gestão pública constituiu-se a partir de experiências inovadoras de articulação entre Estado e sociedade que combinam mecanismos de democracia representativa e participativa, levadas a cabo pelos governos das Frentes Populares a partir da década de 1980.

sociedade”<sup>95</sup> (CARNEIRO, 2006: 151). E que, a partir de 2002 tiveram um crescimento expressivo dentro do governo que redefiniu o desenho institucional vigente, no qual a sociedade civil participa juntamente com o governo na formulação das decisões acerca de diversas políticas públicas (AVRITZER, 2009).

Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas. Entretanto, apesar da “positividade inerente” atribuída a estes espaços, a relação nestes entre participação e governança nem sempre é causal e muito menos simples.

É isto que mostra o levantamento feito por Córtes (2005: 15), a partir de vários estudos sobre os “fóruns participativos”, definidos por ela como espaços “institucionalizados, em geral, ligados às esferas subnacionais de governo, nos quais predomina a participação de representantes de interesses sociais organizados”. Estes estudos marcam perspectivas céticas e otimistas sobre tais fóruns<sup>96</sup>.

O ceticismo em relação a esses espaços se dá sob os argumentos de que estes não garantiriam a participação igualitária entre representantes do governo e da sociedade civil além de indagar “sobre os interesses que são representados, sobre o modo de escolha dos participantes e sobre a natureza das relações entre participantes e grupos sociais supostamente representados” (CÓRTEZ, 2005: 17). São questões que evidenciam, para este grupo de estudos, que estes espaços não necessariamente produzem formas mais democráticas de relação entre Estado e sociedade.

Já a perspectiva otimista destaca a importância dos fóruns participativos para a criação de democracias participativas e para a melhoria da gestão pública e governança. Neste grupo, duas orientações prevalecem (2005: 27):

---

<sup>95</sup> Na literatura corrente existem várias denominações para este tipo de espaço participativo como Conselho Gestor, Conselhos de Políticas Sociais e Conselhos Setoriais. Apesar da confusão, Teixeira (2000: 102-102) alerta que “as especificidades dependem apenas do setor de atividades e da forma como são criados. (...) As denominações legais geralmente referem-se ao nível de governo – municipal, estadual, nacional, seguido do setor de atividades ou do programa a que se refere. No entanto, a natureza definida em lei parece dar aos Conselhos uma forma geral”.

<sup>96</sup> Só para constar, estes fóruns não incluem apenas os conselhos, mas todos os mecanismos de democracia deliberativa.

A primeira vertente de autores otimistas [na sua maioria habermasianos] focaliza os movimentos sociais e considera os fóruns participativos como uma das estruturas institucionais (...) na qual os movimentos sociais e outras associações podem agir. (...) A segunda vertente [predominantemente corporativista], embora pouco desenvolvida, pode vir a oferecer recursos teórico-conceituais para a construção de teorias de médio alcance sobre o papel do Estado na constituição desses fóruns, sobre a sua influência sobre eles, sobre o papel dos fóruns em contextos institucionais e políticos em que se localizam e sobre a natureza das relações que se estabelecem entre os diversos atores que deles participam<sup>97</sup>.

Não se pretende aqui resgatar a vasta literatura sobre os debates acerca dos efeitos positivos ou negativos dos conselhos e dos outros mecanismos de democracia deliberativa, leitura que pode ser introduzida pelo trabalho de Côtres (2005), mas atentar para o fato de que esta tese inscreve-se dentro da segunda vertente da perspectiva otimista sobre a efetividade dos espaços de participação para uma melhor governança. Ou seja, considera-se que os conselhos dão possibilidades de ampliar a participação da sociedade civil no processo político<sup>98</sup>.

Mas, dentro deste contexto, o que se entende por sociedade civil e qual o seu papel no processo político? Sobre esta questão Nogueira (2003: 186) afirma que não há uma compreensão única e consensual do termo, cujo conceito:

---

<sup>97</sup> Um contraste marcante da segunda vertente em relação à primeira é que nela, os participantes não representam interesses gerais e coletivos e sim interesses particulares, orientando suas análises por um enfoque neocorporativista ao invés do habermasiano, predominante na primeira vertente.

<sup>98</sup> O que não desconsidera os obstáculos para uma atuação mais consistente destes, que segundo Carneiro (2006: 165) “estão ligados às dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa do[s] conselho[s] pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas públicas”.

(...) serve tanto para que se defenda autonomia dos cidadãos e a recomposição do comunitarismo perdido, como para que se justifiquem programas de ajuste e desestatização, nos quais a sociedade civil é chamada para compartilhar encargos até então eminentemente estatais.

No entendimento do autor, flutua-se atualmente entre conceitos distintos de sociedade civil, tanto no plano teórico como no mais imediatamente político. Assim, a sociedade civil transitou de uma imagem de palco de lutas políticas e empenhos hegemônicos de viés gramsciano, para uma imagem que a converte “ou em recurso gerencial – um arranjo societal destinado a viabilizar tipos específicos de políticas –, ou em fator de reconstrução ética e dialógica da vida social”. Imagens, respectivamente traduzidas por Nogueira (2003: 187) em três tipos-ideais: a sociedade civil político-estatal, a sociedade civil liberista e a sociedade civil social.

Diz o autor que todos estes tipos-ideais e as concepções de sociedade civil que carregam cabem na realidade contemporânea, mas deixa claro que no ressurgimento e difusão dos debates sobre o tema, o que prevalece como referência principal do conceito é a perspectiva liberal-democrática (liberista e social) em vez da perspectiva marxista (político-estatal) de outrora<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Isso se deve, segundo Nogueira (2003: 187-188) em primeiro lugar, pela complexificação, diversificação e fragmentação da sociedade projetando um amplo conjunto de novos atores imbuídos de interesses mais particulares e desagregados. Em segundo lugar, o papel das redes de comunicação e informação que tornou o mundo mais interligado e integrado economicamente, o que desencadeou um processo de relativização sobre o poder dos Estados nacionais: “o social ganhou mais transparência e maior autonomia relativa diante do político” mostrando um mundo mais diverso. Em terceiro lugar, ainda a reboque das transformações socioculturais efetivadas pela globalização observa-se a crise da democracia representativa. O protagonismo adquirido pelos meios de comunicação transformou o modo como se produz consensos, como se formam culturas e como se constroem hegemonias, o que acabou por travar a formação e o desenvolvimento de formas mais politizadas de consciência: “Ganhou-se em termos de organização dos interesses e mesmo de ativação democrática, mas perdeu-se em termos de unidade política”. E por último, a “redescoberta” da sociedade civil por esta perspectiva deve-se também à expansão da cultura democrática em geral e da cultura participativa em particular, o que deu impulso ao ativismo comunitário e aos novos movimentos sociais. Todo esse quadro reflete o distanciamento do entendimento da “sociedade civil político-estatal” (gramsciana) e de suas possibilidades redentoras para os problemas sociais da “sociedade civil liberista”, caracterizada como o “setor público não-estatal” tão defendido por Bresser-Pereira no âmbito da gestão pública brasileira, e da “sociedade civil social”, caracterizada por contestar o poder e o sistema em níveis

A contribuição de Nogueira (2003) sobre o tema serve para mostrar a complexidade das discussões sobre sociedade civil e sua relação com o Estado, margeadas por diferentes vertentes teóricas que na prática oferecem desdobramentos políticos também diferentes<sup>100</sup>. O que abre a possibilidade em também tentar responder, sem parecer simplista, qual a referência de sociedade civil que está na base do chamado “terceiro setor” abraçado pelos espaços de participação abertos pelas políticas de turismo.

Nesse contexto, o entendimento de terceiro setor aqui utilizado tem seus fundamentos na perspectiva liberal-democrática, dado o caráter de sua participação no âmbito da gestão pública brasileira, principalmente, a partir de 1995. Afinal, foi neste período que ficou mais evidente por qual ótica o próprio Estado vê a sociedade civil e o terceiro setor que esta agrega: “como uma instância capacitada para substituir o Estado, trocando as ações públicas permanentes e gerais por iniciativas tópicas e locais” (NOGUEIRA, 2003: 187).

Neste sentido, parece apropriado o seguinte conceito:

Terceiro Setor é a denominação adotada para o espaço composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, cuja atuação é dirigida a finalidades coletivas ou públicas. Sua presença no cenário brasileiro é ampla e diversificada, constituída por organizações não-governamentais, fundações de direito privado, entidades de assistência social e de benemerência, entidades religiosas, associações culturais, educacionais, as quais desempenham papéis que não diferem significativamente do padrão conhecido de atuação de organizações análogas em países desenvolvidos. Essas organizações variam em tamanho, grau de formalização, volume de recursos, objetivo institucional e forma de atuação. Tal diversidade é resultante da riqueza e pluralidade da sociedade brasileira e dos diferentes marcos históricos que definiram os arranjos institucionais nas relações entre o Estado e o Mercado. (FISCHER, 2002, p. 45/46, *apud* PEREIRA, 2011: 4)

---

globais. Ambas as últimas abarcadas pela perspectiva liberal-democrática.

<sup>100</sup> Ver também Cortês, 2005; Cohen, 2003; Moura e Silva, 2008; Souza Santos, 1998; Avritzer, 2009.

De forma complementar, Mânica (2007: 5-6) ressalta a importância do terceiro setor como esfera de ação localizada entre o Estado e o mercado, nem acima e nem abaixo, pois se trata “de um setor intermediário entre Estado e o mercado, entre o setor público e o setor privado, que compartilha de alguns traços de cada um deles”. Isso leva a pensá-lo como um “ente intermediário” ao qual podem ser transferidos serviços de interesse público, dado o seu objetivo “não egoístico do proveito próprio, mas com objetivo de colaborar com o interesse geral da sociedade”.

Por este raciocínio, apesar dos debates e confusões sobre quais entidades de fato integram o terceiro setor, considerando a abrangência, finalidade e natureza jurídica das organizações (PEREIRA, 2011; MURARO; LIMA, 2003), opta-se em definir as entidades que o compõem pela distinção dos interesses público/privados que as mobilizam. Partindo dessa dicotomia, “pode-se verificar que as entidades de fins coletivos restritos aos seus integrantes não fazem parte do terceiro setor, pois sua atividade é voltada não para o público, mas para o privado” (MÂNICA, 2007: 5). Dessa maneira, estariam excluídas desta categoria as entidades de classe e as representativas do empresariado.

O que acompanha o entendimento dos indivíduos ouvidos no desenvolvimento da pesquisa empírica que não percebem estas entidades como pertencentes ao rol daquelas caracterizadas como terceiro setor, estando aí inclusas apenas as Instituições de Ensino Superior – IES, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e as Organizações Não governamentais – ONG. Percepção que segue a tendência de boa parte da literatura sobre sociedade civil, que vê nas organizações advindas dos movimentos sociais, originadas fora dos marcos do Estado e do mercado, sua maior expressão (SOUZA SANTOS, 1998; COHEN, 2003).

Assim, a noção predominante é de que o “público, entendido como o que é de todos e para todos, se opõe tanto ao privado, que está voltado para o lucro ou para o consumo, como ao corporativismo, que está orientado para a defesa política dos interesses setoriais ou grupais” (BRESSER PEREIRA; CUNIL GRAU, 1999, *apud* MÂNICA, 2007: 6). O que sustenta o argumento de que as entidades criadas para desenvolver atividades em benefício de um círculo restrito de pessoas, como os sindicatos ou associações de classe, possuem caráter privado mesmo que não tenham finalidade lucrativa. Desse modo, e apesar dessas entidades estarem vinculadas conceitualmente ao terceiro setor, é no segundo setor que estas se situam.

Quadro 2 – Estado e sociedade civil e suas finalidades

ESTADO	FINALIDADE PÚBLICA	PRIMEIRO SETOR
SOCIEDADE CIVIL	FINALIDADE PÚBLICA	TERCEIRO SETOR
SOCIEDADE CIVIL	FINALIDADE PRIVADA (CORPORATIVA)	SEGUNDO SETOR
SOCIEDADE	FINALIDADE PRIVADA (LUCRATIVA)	SEGUNDO SETOR

Fonte: Mânica (2007).

O objetivo de diferenciar os representantes da sociedade civil deste modo serve para definir, juntamente com a diferenciação feita no quadro das elites burocráticas, quem são os atores sociais que se relacionam nos espaços de participação aberto pelas políticas de turismo. Desse modo, nestes espaços, a exemplo dos Conselhos de Turismo, do Grupo Gestor e dos Fóruns Turísticos que atuam na Paraíba, interagem políticos e técnicos de vários órgãos representando o setor público; as associações de profissionais e empresários e os sindicatos representando o setor privado e as ONGs, OSCIPs e IES representando o terceiro setor.

Assim especificado quem é a sociedade civil de que se está falando neste contexto, é relevante perguntar também como se dá sua participação no processo político oportunizado por estes espaços? Aqui, parte-se do pressuposto de que a participação política “abrange as ações que ocorrem nos limites e regras de um sistema político, e os atores em disputa procuram maximizar sua influência nas decisões políticas” (AVELAR, 2007: 265) que podem ser sistematizadas, por suas manifestações empíricas, em três canais de participação: o eleitoral, o organizacional e o corporativo.

O primeiro abrange todo o tipo de participação via processo eleitoral e pelas atividades dos partidos políticos. O segundo consiste em formas de participação viabilizada por organizações coletivas no âmbito da sociedade civil, cuja maior expressão se dá a partir de experiências de gestão pública em parceria com estas organizações, a exemplo dos conselhos e dos OPs. São organizações, em geral, “constituídas à base de uma situação de déficit de reconhecimento” (AVELAR, 2007: 268). E por fim, as vias corporativas de participação, que são constituídas pelas organizações que representam interesses privados junto ao Estado. Essas atividades, exercidas por grupos e associações contrários ao conflito, são vistas como positivas pela elite porque não tem a pretensão de modificar os valores que fundamentam o sistema de interesses dominante.

Olhando para as experiências participativas nas políticas de turismo de 1994 até hoje, pode-se perceber que os atores da sociedade civil, anteriormente especificados, utilizam canais corporativos e organizacionais para se fazer presentes no processo político. Em um primeiro momento, a maior abertura dos canais organizacionais deu oportunidades de participação para os representantes do *trade* turístico e de organizações de setores da sociedade indiretamente envolvidos com a atividade que, historicamente estavam distantes do processo decisório que o planejamento do turismo envolve.

Entretanto, este cenário político é dinâmico e em suas adaptações foi sendo esvaziado de seus representantes voltados aos interesses coletivos em favor dos de mercado. A predominância de representação das organizações cujos interesses são privados nos canais organizacionais de participação, a exemplo dos conselhos, acabou por amplificar as possibilidades de influência destes grupos nas decisões políticas. Afinal, é um grupo, representantes da elite local<sup>101</sup>, utilizando dois canais de participação. Explica-se:

À emergência dos Conselhos de Turismo seguiu a tendência de criação de vários conselhos de políticas públicas, constituídos a partir de demandas sociais nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, esporte, juventude dentre outras (MORONE, 2009; LAMBERTUCCI, 2009; AVRITZER, 2009). E, originado e imiscuído neste conteúdo social, os conselhos de turismo favoreceram o aparecimento dos segmentos organizados menos ouvidos dentro do sistema turístico, tais como os movimentos ambientalistas e os de proteção ao patrimônio histórico e cultural.

---

<sup>101</sup> Segundo Dulci (2007) o termo elite é utilizado para designar categorias de indivíduos que se encontram em posição superior aos demais e que possuem influência dentro de suas respectivas áreas, pois estas possuem atributos valorizados para exercerem essa liderança. Poder econômico e político, *status* social, tradição, talento, capacidade de comandar e as redes de influência de famílias e de grupos são atributos atualmente valorizados que possibilitam a indivíduos e grupos à condição de “elite”. Enquadram-se neste rol as elites políticas, as elites burocráticas, as elites intelectuais, as elites sindicais e as elites empresariais que se relacionam no jogo político. Assim, as entidades representativas do mercado, sejam de trabalhadores ou de empresários, constituem a elite cuja participação na política é orientada pelos recursos materiais e simbólicos de que dispõe. Ou seja, a condição de elite dá também a esse grupo a condição de centralidade no processo político, no qual a “intensidade de participação varia conforme a posição social do indivíduo porque, quanto mais central, do ponto de vista da estrutura social, maior participação e maior o senso de agregação” (AVELAR, 2007: 271).

São espaços que foram erigidos pelos ditames do discurso sustentável e da ampliação da participação<sup>102</sup>. E, ao estabelecer normativamente a integração entre representantes do setor público, setor privado, terceiro setor e comunidade<sup>103</sup>, estes espaços defendem demandas também sociais de interesse público. Nesse sentido, sua *forma* de se relacionar com Estado é organizacional.

De outra maneira, o acanhamento do chamado terceiro setor, e das demandas gerais trazidas por ele, e a predominância dos representantes do mercado na prática dos arranjos institucionais estudados<sup>104</sup> caracterizam os canais de participação política mais como sendo corporativos. Pode-se dizer então que sua *função* define sua relação com o Estado, pois são os interesses corporativistas que prevalecem nestes arranjos. O que diferencia esse tipo de relação entre estes grupos de interesses e os setores do Estado é que agora esta relação não se dá apenas diretamente com o Estado, mas também e, principalmente, nos espaços de participação abertos por ele.

Entre o formato e a dinâmica, aqui prevalece para o entendimento desses espaços a *função* de suas relações. O que distancia desta análise os pressupostos teóricos relativos aos movimentos sociais organizados, inseridos no contexto de uma sociedade civil político-estatal, e a orienta para um viés mais neocorporativista.

Afinal, é por este viés que melhor pode se entender como aos grupos de interesses privados é atribuído *status* público<sup>105</sup> (OFFE, 1994)

---

<sup>102</sup> Foi o forte discurso sustentável entre os anos de 1995 a 2005, movido pela busca da relação integrada e equilibrada entre os sistemas sociais, culturais, espaciais, econômicos e ambientais, que conseguiu, a princípio, trazer para os “fóruns participativos” de turismo, além dos representantes do setor privado, representantes de organizações de interesse coletivo. São organizações de viés ambiental, histórico, cultural e social defensoras de setores historicamente impactados negativamente pela atividade mal planejada das décadas de 1970 e 1980. A este cenário alia-se um contexto estatal favorável à participação, mais evidente a partir de 2002, alicerçado em mecanismos que envolvem velhos e novos modelos de gestão pública que, em tese, facilitariam a execução de políticas cuja meta é o “desenvolvimento” em todas as suas qualificações.

<sup>103</sup> O termo comunidade, comumente usado nos documentos governamentais como forma de mostrar uma participação ampla, é um termo amiúde vazio, pois nenhum destes espaços formais permite a participação de indivíduos, pertencentes à comunidade, sem representação formal. Tais documentos reproduzem a noção de que a “comunidade” é composta por receptores amorfos que desfrutarão dos benefícios do turismo, quando na realidade, a comunidade já é, enquanto corpo social, constituída por representantes do setor público, privado e terceiro setor. Afinal, todos nós somos “a comunidade”.

<sup>104</sup> Análises sobre os espaços de participação em turismo na Paraíba justificam esta assertiva.

<sup>105</sup> “Qualquer atribuição de *status* significa que, por um lado, os grupos auferem

e o seu papel como coparticipe na execução de políticas, como por exemplo, as de turismo<sup>106</sup>.

Diante do panorama descrito nesta seção é aceitável afirmar que as mudanças institucionais buscam dar ao Estado maior capacidade de ação para melhorar seu desempenho. E as maneiras pelas quais o Estado se relaciona com a sociedade civil orientam tais mudanças. Isso pode ser percebido no plano da administração pública a partir dos pressupostos do gerencialismo como de outros modelos de gestão que adotam vários mecanismos para este fim. Entretanto, a partir da literatura sobre o tema, pode-se aferir que são mecanismos não necessariamente orientados, apesar dos discursos, por uma racionalidade de eficiência e efetividade das políticas públicas, mas sim por uma racionalidade que busca administrar as demandas.

[Esta última] diz respeito não tanto aos objetivos desejáveis e aos cursos de ação racional-intencional mais efetivos/eficientes para atingi-los, mas às regras básicas aos arranjos estruturais e aos esquemas institucionais que constituem o meio mais apropriado para a política pública” (OFFE, 1994: 237).

Neste sentido, o contexto institucional importa e tem papel importante para o entendimento da efetividade ou não dos espaços de participação abertos pelas políticas públicas. Mas até que ponto as instituições conseguem constringer comportamentos para que estes

---

vantagens e privilégios, mas, por outro, têm de aceitar certas limitações e obrigações restritivas. Em um caso típico, o acesso a posições decisórias no governo é facilitado por meio do reconhecimento político de um grupo de interesse, mas a organização em questão torna-se sujeita a obrigações mais ou menos formalizadas, como mais ou menos o comportamento responsável e previsível e a abstenção de demandas não-negociáveis ou táticas inaceitáveis” (OFFE, 1994: 240-241). Talvez por isso o entendimento geral dos representantes do setor privado, que não se percebem como um grupo de pressão, como ficou claro nas entrevistas com os mesmos.

<sup>106</sup> Dentro das especificidades dos atores sociais, representados pelas associações empresariais e de trabalhadores dentro das políticas estudadas, estes são elevados a esta condição em função de seu *status* de procedimento, no qual “as organizações de interesses são licenciadas, reconhecidas e convidadas a assumir (...) um papel (...) no planejamento e implementação da política” (OFFE, 1994: 243-44). E alerta: “entendemos por *status* o *status* formal especificamente atribuído ao grupo, em contraste com as relações de cooperação informal entre segmentos políticos e outros segmentos da elite, as relações de clientela (...). O *status* formal é baseado na lei e em regras de procedimentos formalmente adotadas que confere ao grupo de interesse um determinado direito a um *status* específico”.

sejam “adequados” à legitimidade de suas ações e à participação? Sobre esta questão é que a próxima seção se debruçará.

### 3.2 AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE NO CONTEXTO NEOINSTITUCIONALISTA

Considerando ser a questão central da tese, entender o papel dos arranjos determinados pelas políticas de turismo a partir do entendimento das relações entre indivíduos e instituições que orbitam em seu entorno, é inevitável começar a investigar e a entender onde se situam as discussões sobre a questão institucional. Afinal, o que são instituições? Para que existem, como se formam e se transformam? Quais papéis desempenham ou não no comportamento dos indivíduos e na condução do processo político? O fato é que entre os textos especializados é corrente a afirmação de que as *instituições importam* (POWELL e DIMAGGIO, 1999; PETERS, 2002; PERES, 2008; HALL e TAYLOR, 2003; MARQUES, 2000; THÉRET, 2003) e “devem ser encaradas de forma central nas análises relativas aos processos políticos e sociais” (MARQUES, 1997: 75).

Percebidas como mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais (THÉRET, 2003), as instituições ainda refletem um campo profícuo de análise na tentativa de buscar explicações sobre as formas que os indivíduos se colocam e se estruturam em sociedade para produzir decisões políticas. E, neste contexto, é possível afirmar que os estudos acerca dos fenômenos institucionais passam necessariamente pelo que se convencionou chamar de neoinstitucionalismo.

Apesar das pesquisas atualmente empreendidas pelos cientistas políticos sobre o fenômeno político convergirem para este novo paradigma (PERES, 2008), o neoinstitucionalismo apresenta diversos enfoques ou versões nem sempre convergentes<sup>107</sup>. E, diante da miríade de estudos que se autointitulam institucionalistas, é mais importante

---

<sup>107</sup> O livro de Peters (2003) intitulado *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política* busca apresentar os vários enfoques neoinstitucionalistas. Na classificação feita pelo autor, estão o institucionalismo normativo, o da escolha racional, o empírico, o sociológico e o histórico. Existem também outros estudos que tentam organizar, dar tipologias ou estabelecer vertentes analíticas sobre a vasta gama de estudos institucionalistas, como por exemplo, Prates (2000), March e Olsen (2008) e Paixão (1997). Para o argumento desta seção será utilizada a tipologia apresentada por Peters (2003) que, na sua essência, é acompanhada pelos demais autores citados no corpo do texto.

perguntar o que faz com que determinado enfoque da atividade social e política seja particularmente institucional?

A resposta parte do pressuposto de que, apesar das diferenças percebidas entre os enfoques, existem alguns elementos básicos que são comuns a todos eles. Segundo Peters (2003), um elemento importante é que uma instituição, de alguma maneira, é um traço estrutural da sociedade e/ou de uma forma de governo, seja formal ou informal. Ou seja, “una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores” (PETERS, 2003: 36).

Outros três elementos básicos são: a existência de certa estabilidade através do tempo; uma instituição deve afetar o comportamento individual, restringindo o comportamento de seus membros, e; entre os membros de uma instituição deve haver certo sentido de valores compartilhados.

É possível observar que embora existam aproximações e divergências em como cada enfoque define instituição, como percebe a formação, mudança e desenho institucional e as interações entre instituições e indivíduos dentro do processo político, muitos dos autores citados nesta seção fazem apenas uma distinção entre o *institucionalismo da escolha racional* e os demais enfoques por suas convergências analíticas, como o sociológico e o histórico.

A principal distinção do primeiro em relação aos demais é que a característica básica do enfoque é que os indivíduos se comportam de modo inteiramente utilitário para a maximização dos benefícios pessoais, os quais podem ser eficazmente alcançados através das instituições, mesmo que estas lhe imputem condutas. Deste ponto de vista, os indivíduos escolhem racionalmente ver-se, até certo ponto, constrangidos por sua afiliação nas instituições, seja esta afiliação voluntária ou não.

O que prevalece é a concepção de que as instituições interagem com as preferências já dadas, provocando um processo de ‘transição’ destas [preferências] em relação aos objetos [decisões], de acordo com uma escala de ‘utilidades’. Ou seja, as instituições, como forma de restrições das decisões em favor daquilo que ocuparia o primeiro lugar numa dada escala de preferências, provocaria o deslocamento dessa escolha para objetos outros que ocupariam ou um

segundo, ou o terceiro lugar de suas preferências, e assim por diante. (...) [Assim,] o processo de tomada de decisão [está] circunscrito num contexto onde as preferências já estão estruturadas e que são restringidas por certo tipo de arranjo institucional” (PERES, 2003: 64).

De maneira geral, apesar da complexidade das discussões, para o institucionalismo da escolha racional as preferências dos indivíduos são exógenas ao processo decisório, pois considera que estas preferências já são dadas e orientadas para a maximização dos benefícios pessoais. Partindo deste pressuposto comportamental, pouco ou nada interessa a este enfoque entender as raízes de tais preferências: a ênfase está nos incentivos e regras que definirão um campo de possibilidades onde o indivíduo vai buscar maximizar suas preferências (PETERS, 2003; HALL e TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

Assim, as instituições definem-se, de forma específica, por um conjunto de regras que moldam a conduta individual, porém os indivíduos reagem racionalmente ante os incentivos e as restrições estabelecidos por estas regras. Neste enfoque, segundo Peres (2008), não se mostram relevantes nem o processo de socialização, nem a formação das preferências, pois concentram sua atenção sobre a importância das instituições como mecanismos para canalizar e constrear a conduta individual.

O que afasta esta tese dessa vertente analítica é a divergência entre a sociologia estrutural, à qual a análise de redes sociais está agregada, e a teoria da escolha racional no que diz respeito aos determinantes do comportamento. Pois, a primeira “não traz em seu bojo premissas inerentes quanto à racionalidade dos agentes humanos. (...) Ou seja, a formação das preferências é tida como algo a ser explicado” (MIZRUCHI, 2006: 79), haja vista os efeitos que tem as relações sociais sobre o comportamento individual e grupal<sup>108</sup>.

O que reforça essa escolha teórica é a crítica levantada por Perissinotto (2004) sobre a falta de uma maior abertura de análise institucional que aproxime o “contexto institucional” e o “contexto social”. Pois, ao presumir que o comportamento dos agentes é orientado para maximizar seus benefícios, a maioria das análises institucionais desenvolvidas no Brasil centra-se apenas na estrutura institucional

---

<sup>108</sup> Como se verá mais adiante, a análise de redes sociais é um tipo de sociologia estrutural que se baseia numa noção clara dos efeitos das relações sociais sobre o comportamento individual e grupal (MIZRUCHI, 2006).

formal e em como esta constrange os indivíduos a partir de regras e sanções construídas dentro deste contexto. Assim, por prescindir os pressupostos comportamentais endógenos, a perspectiva da escolha racional pouco contribuiria aos objetivos da tese, que os considera fundamentais ao processo decisório inerente aos arranjos institucionais propostos pelas políticas de turismo.

Diferentemente do institucionalismo da escolha racional, o *institucionalismo sociológico* destaca-se pela amplitude conceitual com que define instituição, a qual “inclui não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana”. Nestes termos, os institucionalistas sociológicos “concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação” (HALL E TAYLOR, 2003: 209-210) e sobre a maneira com que os indivíduos costumam a aceitar e/ou interpretar as normas e valores de suas organizações. Em termos tanto empíricos quanto teóricos, é o processo de socialização que condiciona o comportamento dos indivíduos no ambiente institucional. Assim, as preferências são endógenas, produto deste processo.

Dentro das perspectivas apresentadas pelo institucionalismo sociológico e em função da racionalidade que orienta as propostas de mudanças institucionais apresentadas na seção anterior, as contribuições de Meyer e Rowan (1999) e DiMaggio e Powell (1999) parecem ser mais interessante para os objetivos desta tese. Afinal, para os primeiros autores, o conceito de instituição põe em evidência “as realidades de natureza simbólica que legitimam e viabilizam os arranjos e regras de comportamento organizacional, que dão sentido de ordem às atividades cotidianas dos seus membros” (PRATES, 2000: 139).

Neste sentido, as organizações em vez de buscar a eficiência a partir de seu ambiente técnico orientado por uma racionalidade burocrática para fornecer soluções para problemas bem definidos, elas buscam também, a partir do seu ambiente externo ou institucional, legitimidade<sup>109</sup>. Ou seja, as formas organizacionais modernas assemelham-se umas às outras não porque sejam necessariamente as

---

<sup>109</sup> Scott (1999: 220) esclarece: “los ambientes técnicos manifiestan control de la producción sobre las organizaciones [...] En los ambientes institucionales, las organizaciones son recompensadas por establecer estructuras y procesos correctos, no por la cantidad o la calidad de sus productos”. Segundo ele, o conjunto de elementos de um não exclui a presença de elementos de outro, o que reforça percebê-los como dimensões em que os ambientes variam.

mais eficientes, mas porque a necessidade de legitimidade também exige isso delas.

A sobrevivência das organizações está ligada à avaliação que a sociedade faz delas, mesmo que suas estruturas não funcionem de fato. Pois, leva-se em consideração não apenas os resultados de desempenho das tarefas, mas também a conformidade com as demandas institucionais. A opinião pública, os formadores de opinião, o prestígio social, as leis, entre outros elementos da realidade social, são manifestações de poderosas regras institucionais que funcionam como mitos racionalizados pela organização e que são determinantes para a sua sobrevivência<sup>110</sup>. Desta maneira, as organizações adotam arranjos estruturais específicos que tenham adquirido significado social, embora muitas vezes, estes não satisfaçam as demandas técnicas do ambiente organizacional (MEYER; ROWAN, 1999).

Assim, a busca pela legitimidade conduz à similitude das práticas organizacionais, o que se define pelo isomorfismo, no qual as características organizacionais são modificadas em direção a uma crescente compatibilidade com as características ambientais. Segundo Machado-da-Silva e Gonçalves (2007), os mecanismos isomórficos permitem entender, subsidiados pelos estágios de institucionalização defendidos mais adiante por Tolbert e Zucker (2007) e pelos diferentes tipos de vínculos existentes entre os ambientes institucionais e as estruturas organizacionais de Scott (1999), a questão sobre a natureza da influência exercida pelo ambiente nas dinâmicas de mudança institucional.

O comportamento isomórfico adotado pelas organizações pode ser desenvolvido, como apontam DiMaggio e Powell (1999), a partir dos mecanismos coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo ocorre quando há pressões formais e informais exercidas pelo Estado, pelo mercado e/ou pela sociedade, que obrigam as organizações a conceberem estratégias, procedimentos e técnicas semelhantes. Esse

---

<sup>110</sup> De acordo com Meyer e Rowan (1999), é possível observar três processos específicos da estrutura organizacional que geram mitos racionalizados: primeiro, a elaboração de complexas redes de relações – quanto mais densas e interconectadas mais mitos racionalizados são gerados; segundo, o grau de organização coletiva do ambiente – quanto mais forte seja a ordem legal maior será o grau em que as regras e os procedimentos racionalizados se convertem em requisitos institucionais; e, terceiro, os esforços de liderança das organizações locais, que frequentemente adaptam-se aos seus contextos organizacionais, mas também desempenham um papel ativo na conformação deste contexto na medida em que, quando poderosas, tentam obrigar as suas redes de relações imediatas a adaptar-se a suas estruturas e aos seus padrões de relações.

tipo de isomorfismo difunde-se por intermédio da força de lei, de determinações governamentais, jogos de poder interorganizacionais, enfim, de fatores que gerem interdependência.

O isomorfismo mimético ocorre pela difusão de experiências e modelos organizacionais de sucesso, que em um ambiente de incertezas, são adotados por outras organizações que atuem em seu ambiente específico. E, por último, o isomorfismo normativo, que diz respeito principalmente à profissionalização. Este mecanismo abarca determinados padrões e técnicas considerados pela comunidade profissional como os mais modernos e eficazes. Os três mecanismos estão presentes no processo de isomorfismo, variando apenas o seu grau de atuação e reforçando-se mutuamente<sup>111</sup>.

Os processos isomórficos, segundo DiMaggio e Powell (1999), surgem da estruturação de campos organizacionais efetuada, em grande medida, pelo Estado e pelas profissões<sup>112</sup>. Por campo organizacional entende-se o conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional que, de forma mais específica, compreende:

(...) un grupo de organizaciones que crean productos y servicios similares, pero incluyen también a los socios determinantes para sus intercambios, las fuentes de financiamiento, los grupos reguladores, las asociaciones profesionales o comerciales y otras fuentes de influencia normativa o cognoscitiva. Las relaciones no locales y las locales, los vínculos verticales y los horizontales y las influencias culturales y políticas, así como los intercambios técnicos, están incluidos en el campo organizacional de

---

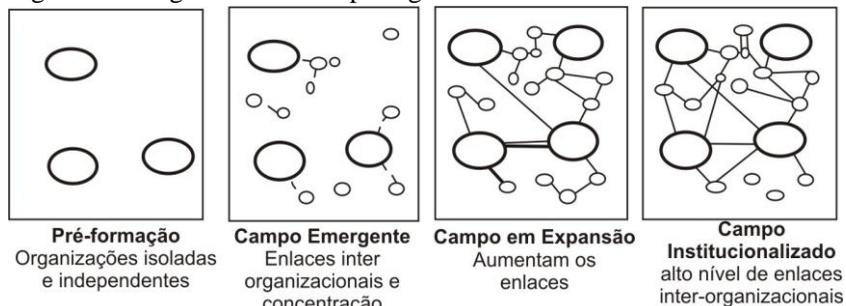
<sup>111</sup> Alguns estudos de caso que utilizam como foco o isomorfismo institucional podem ser vistos em: Misoczky (2005), cujo alvo são as organizações de saúde; Môsca (2006), que analisa as organizações de futebol; Santos (1999), no âmbito das operações de franquia e Marketing; Pacheco (2002), que estuda o isomorfismo institucional nos teatros em Recife; Lopes (2007), no âmbito das relações econômicas internacionais; Sá (2004), que apresenta algumas respostas institucionais em função dos mecanismos isomórficos apresentados por DiMaggio e Powell (1999) e em Rosseto e Rosseto (2005), que atentam para a convergência entre os teóricos organizacionais e os pressupostos da Dependência de Recursos.

<sup>112</sup> De acordo com Woywode (2001, *apud*, HOLANDA, 2003: 40), “os atores que possuem controle de muitos recursos ou conhecimento superior podem contribuir fortemente para criar uma instituição e influenciar o processo de estruturação de um campo”.

fuerzas que se consideran pertinentes (SCOTT, 1999: 227).

De acordo com DiMaggio e Powell (1999), o processo de formação e estruturação do campo organizacional consiste em quatro etapas: aumento no grau de interação entre as organizações no campo; emergência de claras estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão; incremento no fluxo de informação com o qual as organizações dentro do campo devem contar; e o desenvolvimento da sensação, entre as organizações do campo, de que estão juntas numa mesma empreitada.

Figura 6 – Surgimento do campo organizacional



Fonte: Reproduzido de HOLANDA, 2003.

Dessa forma, como representa a Figura 6, um campo organizacional em seu estágio inicial é composto por organizações isoladas e especializadas e com o passar do tempo, o campo vai se estruturando e as organizações começam a reconhecer a importância uma das outras, estreitando relacionamentos e, conseqüentemente, aumentando a interação. E, uma vez estabelecido, o isomorfismo cresce pelas relações de cooperação e competição interorganizacional.

No âmbito do campo organizacional, maior e mais rápido é o processo isomórfico: (a) quanto mais o campo depende de um recurso único; (b) quanto maior for a interação do campo com o Estado; (c) quanto menor o número de organizações-modelo; (d) quanto maior a incerteza tecnológica; (e) quanto maior o profissionalismo dentro do campo; e (f) quanto maior for a estruturação do campo. Pode-se dizer que os dois primeiros relacionam-se ao isomorfismo coercitivo, (c) e (d) referem-se ao isomorfismo mimético e os dois últimos ao isomorfismo

normativo (DIMAGGIO; POWELL: 1999).

Como forma de refinar tais indicadores e ajudar a entender melhor os processos isomórficos, Scott (1999) sugere, a partir de suas leituras sobre diversos estudos institucionais, alguns “tipos distintos de forças ambientais” que exercem influência sobre as organizações e a dinâmica de mudança institucional, como pode ser visto no Quadro 3.

As características dos dois primeiros mecanismos são descritos em um contexto no qual um campo organizacional contém agentes ambientais que são suficientemente fortes para impor formas estruturais nas organizações subordinadas. São processos que se dão por “imposição” e “autorização”. Nos demais mecanismos, o campo organizacional não apresenta agentes com o poder ou autoridade sobre as formas organizacionais locais.

Quadro 3 - Vínculos entre os ambientes institucionais e as estruturas organizacionais

Mecanismos	Características
“Imposição” da estrutura organizacional	Por meio da lei ou da criação de uma nova classe de agências administrativas. . Similar ao isomorfismo coercitivo. Neste caso o Estado é um exemplo de agente poderoso.
“Autorização” da estrutura organizacional	A unidade subordinada submete-se voluntariamente as normas que apoiam e legitimam o exercício da autoridade por parte de outro agente. Este busca a atenção e aprovação do agente que autoriza. Semelhante ao isomorfismo normativo. Aqui as associações profissionais são exemplo de agente poderoso.
“Estímulo” da estrutura organizacional	Proporcionam incentivos às organizações que estão dispostas a ajustar-se às condições dos agentes. As estruturas organizacionais criadas por estímulo não possuem efeitos duradouros sobre o desempenho no qual pretende influir. As agências de financiamento são exemplo de agentes indutores de mudança.
“Aquisição” da estrutura organizacional	Há a escolha deliberada de modelos estruturais por parte das organizações locais a partir de padrões considerados mais modernos, apropriados ou racionais. Compatível ao isomorfismo mimético
“Fixação” da estrutura organizacional	As características estruturais, principalmente das novas organizações, não são adquiridas por decisão superior ou por um desenho racional, senão porque são percebidas como um fato dado, atreladas de acordo com a época em que foram criadas.
“Incorporação” da estrutura organizacional	Ocorre por meio de um conjunto amplo de processos de adaptação não intencional que ocorrem durante um determinado período de tempo.
“Evitar” a estrutura organizacional	Em ambientes altamente institucionalizados, nos quais se compartilham crenças e os procedimentos já são dados como fato, há pouca influência do ambiente na estrutura organizacional.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Scott, 1999.

Estes mecanismos buscam explicar facetas diferentes de como mudanças institucionais se processam dentro de um mesmo campo organizacional, todavia, parecem acanhados na tentativa de entender como estas mudanças, no decorrer do tempo, institucionalizam-se.

Voltando o olhar para esta questão, é relevante perceber as instituições como um processo passível de variações, ou seja, de níveis de institucionalização. Isto significa negar que “ou as estruturas são institucionalizadas ou não o são”. Pois, ir nesta direção é negligenciar, segundo Tolbert e Zucker (2007: 194) “importantes questões sobre os

fatores determinantes das variações nos níveis de institucionalização, e sobre como tais variações podem afetar o grau de similaridade [isomorfismo] entre conjuntos de organizações”. Por este motivo, a institucionalização aparece como um processo sequencial, construído por meio do que os autores chamam de *habitualização, objetivação*<sup>113</sup> e sedimentação.

A habitualização pode ser caracterizada como um estágio pré-institucional no qual, novos arranjos estruturais são estabelecidos como resposta a problemas organizacionais específicos e formalizados a partir de políticas e procedimentos que atendam a um conjunto de organizações que tenham problemas semelhantes. É no processo de *habitualização* que se dá “o desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas e a associação de tais comportamentos a estímulos particulares” (TOLBERT; ZUCKER, 2007: 202-203).

A etapa seguinte é chamada de semi-institucionalização. É nela que ocorre a difusão da estrutura a partir do processo de objetivação, no qual se dá o desenvolvimento de um consenso social entre os decisores das organizações a respeito do valor dos arranjos estruturais estabelecidos e formalizados e sua consequente adoção pelas organizações com base neste consenso. Segundo os autores, “um desenvolvimento necessário para a transposição de ações para contextos além de seu ponto de origem”.

E por fim há o processo de sedimentação, quando se considera que as estruturas já estão totalmente institucionalizadas. É um processo que se consolida, “fundamentalmente (...) na continuidade histórica da estrutura” e em sua sobrevivência por gerações de membros.

Assim, a total institucionalização da estrutura depende, provavelmente, dos efeitos conjuntos de: uma relativa baixa resistência de grupos de oposição, promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados (TOLBERT; ZUCKER, 2007: 208).

De forma inversa, o processo de sedimentação pode ser gradualmente abalado pela força de grupos de oposição direta – como o caso da Reforma Gerencial de 1995, que não se consolidou de acordo

---

<sup>113</sup> As palavras em itálico seguem o padrão da tradução.

com o que esperavam seus idealizadores – e pela falta de resultados positivos demonstráveis associados à estrutura institucional formal – queixa frequente dos atores que orbitam em torno do planejamento turístico destinado à Paraíba<sup>114</sup>.

Para este estudo é relevante perceber que a variabilidade nos níveis de institucionalização das estruturas institucionais formais, promovida pelo processo de *habitualização*, *objetivação* e *sedimentação*, sugere, segundo os autores, que alguns padrões de comportamento social estão mais sujeitos à avaliação crítica, modificação e mesmo eliminação.

Outra questão importante é salientar que, apesar das ações isomórficas, as organizações não se tornam todas iguais, pois elas respondem diferentemente por possuírem esquemas interpretativos diversos e relações de poder particulares. Além disso, a fundação e a evolução dos campos organizacionais variam de acordo com as circunstâncias históricas e temporais. O que leva a considerar o neoinstitucionalismo histórico como recurso analítico complementar<sup>115</sup>, relevante para esta tese por apresentar quatro características que lhes são originais:

(...) tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos mais gerais; (...) buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos; (...) enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; (...) [e], tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas (HALL; TAYLOR, 2003:196).

Estas especificidades fazem do institucionalismo histórico um enfoque que apresenta convergência entre as vertentes “culturalistas” e

---

<sup>114</sup> Esta questão será retomada no capítulo seguinte.

<sup>115</sup> Há complementaridade para a análise institucional entre o institucionalismo sociológico, representado pelas propostas de DiMaggio e Powell (1999) e Meyer e Rowan (1999), e o institucionalismo histórico que é defendido por autores como Vale e Lobo (2007) e Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005).

“calculistas” do neoinstitucionalismo. Não são tratados como opostos, mas como um *continuum* comportamental, a exemplo do que propõem Tolbert e Zucker (2007), no qual os processos de institucionalização podem elucidar em que direção mais se aproxima os processos de tomada de decisão.

Sobre o entendimento de como as instituições moldam ou afetam o comportamento dos indivíduos, os históricos partem do pressuposto de que os indivíduos agem de maneira estratégica e utilitária em busca de maximizar seus interesses pessoais, mas também recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Os teóricos enfatizam que “a escolha de uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo puramente utilitário” (HALL; TAYLOR, 2003: 198). É isso que pode ser percebido no caso a seguir:

Admitamos que um agente adentre uma situação política com uma determinada posição sobre uma questão e um determinado nível de saliência, este último determinado pela importância da questão para o agente. Admitamos também que o agente esteja inserido numa rede de relações de dependência em que os outros de quem o agente depende mantêm posições políticas opostas. Se o agente determinar que a necessidade de manter relacionamentos positivos com os outros de quem depende supera a importância dada à questão, poderá decidir mudar para a posição do outro agente (MIZRUCHI, 2006: 79).

No que tange ao processo decisório, lidar com o pressuposto de que as preferências podem ser exógenas e endógenas aproxima a perspectiva institucionalista histórica da análise de redes sociais, na medida em que a estrutura social pode alterar os resultados políticos.

Neste contexto, as ideias também desempenham um papel importante. Elas contribuem para moldar o comportamento individual na medida em que as instituições dispõem delas como ferramentas para manter suas normas de comportamento. Em certa medida, a ênfase sobre a sua prática dentro das estruturas que sustentam as instituições pode ser tomada como uma definição de como estas instituições são formadas. Ou seja, quando uma chega a ser aceita e se encarna em uma forma estrutural, pode-se dizer que a instituição foi criada.

O papel das ideias reflete-se também no entendimento sobre as mudanças institucionais<sup>116</sup>. As instituições parecem ser capazes de mudar por meio da aprendizagem e podem mover-se como reação às novas informações. Estas informações podem surgir das experiências internas enquanto a instituição segue o seu rumo ou surgir da experiência das outras instituições. Sebatier (1988, *apud* PETERS, 2003: 109) considera que o tema da aprendizagem é, por um lado, um conflito entre visões diferentes da política e por outro, um processo político para resolver estes conflitos. Sob esta ótica, a mudança institucional é também, uma questão de como modificar ideias. Pois, definidas em sua essência como uma representação mental de coisas concretas e abstratas, opiniões e conceitos, elas podem ser consideradas como elementos da realidade social transmutadas em regras institucionais que funcionam como mitos racionalizados pela organização, passíveis de isomorfismo, como defendem Meyer e Rowan (1999).

Assim, ideias e aprendizagem incidem sobre o redesenho da instituição, fazendo da mudança uma reação consciente contra o marco político e institucional vigente, que para Levi (1991: 80), é reflexo da confluência de forças políticas em jogo que lutam pela “redistribuição dos recursos de poder coercitivo e de barganha dentro de uma instituição”. Como pode se perceber, o institucionalismo histórico atribui às relações de poder um papel de destaque em suas discussões. Hall e Taylor (2003: 200) sucintamente reforçam esta afirmação:

Os teóricos do institucionalismo histórico prestam atenção, sobretudo, ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão.

Neste contexto, é importante destacar como as análises situam o papel do Estado neste processo, no qual o Estado não é o ator central (crítica ao modelo marxista) e nem um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes (crítica ao modelo pluralista). Marques

---

<sup>116</sup> Exemplos de análises que focam o papel das ideias no processo de mudança institucional podem ser encontrados em Chisholm (2009), Melo (2004) e Ohira (2010).

(1997:80-81) explica:

A autonomia estatal não é uma característica estrutural do Estado capitalista que se possa definir *a priori*, (...) ela varia de caso a caso. Isto porque a autonomia é definida em cada situação histórica (...) que cerca as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção. A afirmação de autonomia estatal não pressupõe a racionalidade do Estado como ator, mas apenas a sua não subordinação a interesses presentes na sociedade.

Dessa forma, a efetividade das políticas dependerá das estratégias dos atores dentro e fora do Estado. O centro das análises relativas aos processos políticos e sociais não se restringem apenas na observação das estratégias estatais, mas na correlação de poder (recursos e posições) dos atores estatais e não estatais dentro destes processos<sup>117</sup>.

Ao chamar a atenção para o fato de que as relações entre instituição e sociedade ocorrem nos dois sentidos, os neoinstitucionalistas abrem espaço para a necessidade de contextualizar os atores estatais e não estatais, seus interesses e suas estratégias, de maneira que não interessa *a priori* o papel desempenhado pelos atores, mas as características das relações que os vinculam dentro do processo político.

---

<sup>117</sup> Essa é considerada por Rocha (2005: 16) uma percepção mais equilibrada do papel do Estado dentro dos estudos institucionalistas, que o concebe como “parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia”, em contraponto com o trabalho seminal de Theda Skocpol (1985), no qual as ações do Estado obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle das instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. Este equilíbrio entre Estado e sociedade representa o que o autor chama de segunda fase neoinstitucionalista, denominada pela própria Skocpol em trabalhos posteriores de *polity-centered*. De acordo com Rocha (idem), quatro princípios podem ser destacados nesta nova fase: “a efetividade do Estado não depende apenas de seu ‘insulamento’, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes à situações históricas concretas; e finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos”.

Neste sentido, a contribuição da análise de redes sociais é poder observar os vínculos entre atores/instituições e os períodos históricos em que tais decisões foram constituídas. Os vínculos são importantes para analisar a dinâmica política, enquanto os períodos são importantes para resgatar os legados que, segundo Marques (2004), são historicamente construídos e que definem instrumentos de poder diferenciados entre os atores políticos que participam.

Este é um aspecto determinante da análise institucional histórica, que para compreender as decisões políticas é necessário compreender também suas respectivas histórias políticas. É o que se pode chamar de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, ou *path dependency* ou *dependencia del rumbo* (PIERSON; SKOCPOL, 2008; PETERS, 2003), que pressupõe que as decisões políticas que se tomam ao formar uma instituição têm uma influência prolongada e persistem ao longo do tempo. Entretanto, mesmo que uma instituição se mantenha em estado de equilíbrio e funcione de acordo com as decisões que a originaram, estes equilíbrios não são necessariamente permanentes, pois podem ser alterados pelo surgimento das conjunturas ou momentos críticos. Como observa Fernandes (2007: 6):

O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O tempo de duração pode ser de anos ou décadas. Num momento crítico, o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando a reprodução desse legado.

A dependência da trajetória presume que as decisões institucionais e políticas que se tomam ao iniciar-se uma instituição têm efeitos duradouros, contudo, as mesmas “forças ativas” não produzem em todos os lugares os mesmo resultados, pois estas forças são modificadas pelas propriedades, herdadas do passado, de cada contexto local (HALL; TAYLOR, 2003). Desse modo, ao mesmo tempo em que o estudo da dependência da trajetória pode ser útil para entender as consequências duradouras de algumas práticas e estruturas

institucionais, ele também evidencia seu processo de mudança<sup>118</sup>.

Um trabalho que merece destaque por evidenciar as condições em que as mudanças acontecem no âmbito das instituições políticas<sup>119</sup> é o de Margaret Levi (1991: 93), que defende:

Para analisar o fenômeno da mudança institucional é necessário entender não só a distribuição de poder dentro da instituição, mas também as consequências, intencionais ou não, de decisões individuais no contexto de interações estratégicas. (...) a manutenção da obediência é crucial para a manutenção de instituições. O poder dos formuladores de decisões institucionais repousa na capacidade de monitorar e reprimir os desobedientes. Crucial também é a capacidade destes formuladores de inspirar confiança através da demonstração de que a barganha social é boa e está sendo mantida.

A estabilidade da instituição mantém-se na medida em que este poder não é contestado, seja porque os benefícios oferecidos são significativos<sup>120</sup>, ou pelo elevado custo da mudança<sup>121</sup> ou pela falta de

---

<sup>118</sup> Celina Souza (2003: 139) utiliza o conceito de *path dependency* para entender por que as entidades gestoras das Regiões Metropolitanas criadas na década de 1970, entendidas como mecanismos de aperfeiçoamento das relações intergovernamentais voltadas para a governança, não sobreviveram ao período da redemocratização. Seu argumento é o de que “os constrangimentos atuais relativos à gestão metropolitana encontram-se mais no passado do que no presente. Isto porque a forma como foram feitas as escolhas institucionais relativas à primeira experiência de gestão metropolitana no Brasil, realizada nos anos 70, fortemente associada ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais, marcou sua trajetória, influenciando escolhas subsequentes”.

<sup>119</sup> Para Levi (1991: 82) instituições políticas são instituições formais que representam “um subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementados por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder”.

<sup>120</sup> Benefícios são entendidos não apenas em função do autointeresse pessoal. Levi (1991) concorda que vários atores institucionais igualam autointeresse com a maximização do bem-estar de modo mais amplo.

<sup>121</sup> Os custos da mudança podem ser analisados a partir dos custos de transação. Roberto Rocha (2004: 8-9) afirma que o processo de mudança institucional provoca uma reconfiguração da estrutura de oportunidades e constrangimentos, o que consequentemente altera os custos de transação. A partir da identificação da troca ou

capacidade de grupos ou indivíduos de conceber alternativas à situação vigente. Se os arranjos correntes representam uma barganha aceitável e se os outros agem cumprindo expectativas usualmente aceitas, os arranjos institucionais mantêm-se.

De forma inversa, a mudança pode acontecer quando há o abandono de um comportamento de submissão por parte de pessoas ou grupos frente aos arranjos institucionais em voga. Isto acontece quando há corrosão do que Levi (1991: 84) chama de “consenso contingente”, que nada mais é do que o fenômeno da reciprocidade representado pela seguinte lógica comportamental: faço porque os outros fazem e que cada um cumpra a sua parte.

Esta lógica faz do consenso contingente um tipo de consentimento que contém tanto um elemento utilitário quanto um elemento normativo, corroído ou fortalecido através de um *processo social* e num *contexto social*. Neste sentido, a mudança ou a manutenção institucional é tanto um processo relacional quanto contextual, cuja análise é relevante porque é a partir dela que são evidenciados os recursos e as ações dos atores institucionais que determinam a natureza da mudança em cada caso específico.

De forma complementar, para dar conta de como ocorrem essas mudanças e quais são suas consequências, as análises relacionais, consubstanciadas pela noção de redes políticas e pela análise de redes sociais, tornam-se um instrumento importante. É aliar a uma perspectiva institucional uma perspectiva relacional.

Ao longo desta seção houve a tentativa de aproximar ambas as perspectivas, mas é em Mizruchi (2006) que mais claramente essa parceria é estimulada. Para o autor, a análise de redes sociais representa uma concepção mais dinâmica da ação social considerando a ênfase que

---

acordo que caracteriza a implementação da política pode-se vislumbrar os custos decorrentes dessa transação, que podem ser subdivididos em: “**custos de informação** – ligados à obtenção, processamento e distribuição de informação para o planejamento, desenho institucional e tomada de decisão, além de envolver os custos de aprendizagem organizacional e capacitação de pessoal –, em **custos de manutenção** – relativos à manutenção das organizações, monitoramento e avaliação dos processos e resultados –, e em **custos de imposição** (*enforcement*) – ligados à imposição e garantia dos resultados da troca ou do acordo e aos custos relacionados à renovação da troca e dos seus termos. (...) Entender os custos envolvidos na efetivação de uma troca, ou na implementação ou manutenção de uma política, torna relevante quando compreendemos que os custos de transação são determinados pela estrutura institucional vigente. Pois, de acordo com North (1990), é [este] arranjo institucional que determina como cada um desses três conjuntos de custos podem ser processados e absorvidos pelos atores envolvidos”. Para um resumo da teoria institucional de Douglas North ver Gala (2003).

dá às relações sociais. Esta característica tanto pode complementar como ampliar o poder analítico de várias perspectivas existentes, dentre elas, a da teoria institucional.

Levando em conta a perspectiva de DiMaggio e Powell (1999), Mizruchi (2006: 82) acredita que a análise de redes sociais permite um estudo mais detalhado dos processos pelos quais se transmite o isomorfismo:

O isomorfismo coercitivo tende a ocorrer em situações de relacionamento direto e coeso entre as organizações. O isomorfismo mimético, quando as organizações observam e tentam acompanhar seus pares em equivalência estrutural ou de papéis. (...) Nesse sentido, embora a teoria de redes possa exigir uma perspectiva institucional (...) para explicar um fenômeno, a teoria institucional também pode precisar da teoria das redes, a qual pode tornar mais concretos e rigorosos os conceitos da primeira.

Como se verá mais adiante, muitos são os estudos que apostam na abordagem reticular como forma de complementar ou suprir lacunas na análise de várias experiências sociais e políticas, dentre estas, as participativas.

### 3.3 AS INSTITUIÇÕES E OS PADRÕES DE RELAÇÃO NO CONTEXTO DA ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

O enfoque de redes dentro das ciências sociais estende-se a vários campos de análise, que vão desde o estudo das relações interpessoais, dos movimentos sociais, do Estado e de suas políticas, até o da produção e circulação de mercadorias e serviços.

No campo do Estado, as redes representam formas de articulação entre agências governamentais e/ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhes permitem enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas. São as chamadas redes institucionais, redes secundárias formais, redes sócio-governamentais, redes locais de inserção ou redes de políticas públicas (LOILA, MOURA, 1997; KLIJN, 1998), sendo consideradas como estruturas políticas representantes de uma nova forma de governança (SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2005).

De acordo com Schneider (2005: 38) já existe uma literatura considerável sobre redes de políticas públicas, o que permite assim caracterizá-las:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas.
4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.
5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

Na tentativa de aprofundar o entendimento sobre as nuances e características que as redes expressam, Klijn (1998) resgata as origens teóricas da formação de redes de políticas públicas<sup>122</sup>. Ele analisa perspectivas analíticas como a da *teoria interorganizacional*, fortemente situada na sociologia organizacional das décadas de 1960 e 70, e na literatura sobre subsistemas e *comunidades políticas* que pertence ao campo da ciência política, fruto das importantes discussões entre elitistas e pluralistas nas décadas de 1950 e 60.

Segundo ele, destas literaturas provêm às características centrais das redes de políticas públicas e a chave para seu entendimento. A

---

<sup>122</sup> Klijn (1998: 34) conceitua redes de políticas públicas como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores independientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político”.

primeira característica é que as redes contam com uma grande diversidade de atores, cada um dos quais possui suas próprias metas. A segunda é a dependência de recursos, pois os atores são dependentes de outros atores na medida em que necessitam dos recursos dos mesmos para alcançar suas metas e preferências. As redes existem e se expandem em função dessa interdependência entre os atores e esta interdependência gera interações entre estes, criando e sustentando *padrões de relações*. E são estes padrões que devem ser analisados.

Tais padrões de relações, pela ótica da teoria interorganizacional, podem ser analisados em termos da regularidade da comunicação e interação a partir dos conceitos como frequência, proximidade e centralidade. Já pela perspectiva das comunidades políticas esses padrões podem ser percebidos a partir do elenco de acordos realizados, mais ou menos formalizados. As investigações neste contexto centram-se também nos tipos de interações que tem lugar nestes acordos e nas posições de vários atores.

Enfocar o padrão de relações entre os atores, também conduz a enfocar o tema da institucionalização, pois se todos os atores interatuam entre eles durante um longo período de tempo, criam regras que regulam seus comportamentos e divisões de recursos que influenciam em suas escolhas estratégicas. Isto significa que os padrões de relações estão caracterizados por regularidades no comportamento causadas pela existência de regras e divisões de recursos e a questão que se coloca na análise é em que condições estas regras e divisões são permutadas.

A partir da contribuição de Klijn (1998), pode-se concluir que a análise dos processos políticos a partir de uma perspectiva de redes implica uma atenção especial sobre o padrão de relações entre seus atores, suas interdependências e sobre as formas com que esses padrões e interdependências influem no processo político. Tais aspectos podem ser melhor compreendidos a partir da Análise de Redes Sociais –ARS,

Que para alguns autores, trata-se de uma metodologia de análise de dados relacionais que permite a captação de diversos fenômenos sociais que se deseja estudar, segundo a teorização de uma área de conhecimento específica. (...) Para outros, é uma tentativa de se introduzir um nível intermediário entre os enfoques micro e macro na análise da realidade social, ou entre o indivíduo e a estrutura (MARTELETO, R.; SILVA, A., 2004:42).

Segundo Marques (2000) existem três aspectos importantes sobre a análise de redes sociais no campo das ciências sociais. O primeiro diz respeito a um conceito mais antigo e disseminado nas análises sobre rede sociais, que é considerá-la como uma metáfora<sup>123</sup>. O segundo, numa tradição mais normativa, observa as redes sociais como uma configuração de um conjunto de entidades que buscam alcançar alguns objetivos. É neste aspecto que se enquadram as propostas de redes adotadas pelas políticas de turismo para o desenvolvimento do setor<sup>124</sup>.

O terceiro e último aspecto vê nas redes sociais um método para a descrição e a análise dos padrões de relação da estrutura das entidades na sociedade. Neste aspecto, a análise recai sobre uma rede completa, na qual a informação sobre o padrão de laços entre todos os nós/atores na rede é utilizada para a identificação, tanto para subgrupos com maior grau de coesão interna, quanto para os nós que ocupam posições semelhantes na rede.

Para a análise de redes sociais, a natureza relacional da estrutura social é moldada nos termos dos padrões de relação, o que reflete o principal contraponto com o individualismo metodológico criticado por Wellman (2000). Uma crítica em especial é sobre análises taxonômicas que agrupam os indivíduos em categorias de atributos semelhantes que descartam a estrutura das relações em que tais indivíduos estão inseridos, tanto entre grupos como dentro dos grupos.

Esse tipo de análise, segundo o autor, determina que o comportamento social resulte do fato de que os indivíduos possuem atributos comuns, e não da estrutura social e da relação entre eles. Ao agregar os atributos em categorias, o individualismo metodológico interpreta o comportamento social como um fenômeno guiado pelas normas inerentes a essas categorias, o que destrói em boa parte, as informações acerca dos vínculos<sup>125</sup> estruturais que podem dar explicações mais abrangentes sobre a estrutura dos processos políticos. O que se quer deixar claro, é que a evidência para estas explicações está

---

<sup>123</sup> Na linguagem corrente, o recurso à noção de rede é carregado destes registros metafóricos – o entrelaçamento, a circulação, a topologia – para designar os conjuntos de indivíduos e as relações que eles mantêm uns com os outros.

<sup>124</sup> Um tipo de rede que pode caracterizar este aspecto são os Arranjos Produtivos Locais – APL, além do PNMT, PRODETUR e PRTUR. Neste segundo aspecto um trabalho interessante é o de Andion (2003), que destaca o papel das redes na mobilização de recursos e das competências locais para a promoção do desenvolvimento local sustentável.

<sup>125</sup> Neste texto os termos “vínculos” e “laços” são sinônimos de “relações”. Aqui não usamos o termo *união*, defendido por Herrero (2000) como a melhor denominação.

nas relações e não nos atributos dos atores/organizações que fazem parte deste processo.

Ainda de acordo com Wellman (2000), a análise de redes sociais considera duas perspectivas analíticas que se complementam. A primeira perspectiva refere-se a uma rede total ou completa, como já evidenciada por Marques (2000), que descreve a estrutura das relações entre os papéis que se dão em um sistema social. Neste tipo de análise, a informação sobre o padrão dos vínculos entre todos os atores na rede é utilizada para a identificação tanto de subgrupos com maior grau de coesão interna quanto para os atores que ocupam posições semelhantes na rede.

A análise dos vínculos ou relações entre os atores da rede tem especial relevância para esta análise. Primeiro porque é a partir dela que se pode identificar a distribuição desigual dos recursos a partir dos vínculos assimétricos constantes na rede, devido à posição estrutural dos membros dentro do sistema social. Pois, dependendo da posição dos atores dentro da estrutura, como controladores ou intermediários de recursos, estes podem alcançar vantagens e benefícios em detrimento de outros. Como a posição, pela sua própria importância também é um recurso escasso, as pessoas também fluem através das redes para mudar sua posição estrutural (WELLMAN, 2000). E segundo, porque a ideia de rede total aproxima-se da noção de campo organizacional proposta por DiMaggio e Powell (1999) e descrita na seção anterior, pois tanto uma como a outra abarca a importância das conexões.

A outra perspectiva, que aqui não será utilizada, direciona-se ao estudo de redes pessoais chamadas egocêntricas. Nesse tipo de análise a observação está centrada em determinado ator (ego) e em outros atores da rede com os quais o ator central estabelece relações. Logo, as conexões estabelecidas direta ou indiretamente com o ego definem os demais atores da rede. Segundo Wellman (2000) muitos investigadores têm descrito a maneira como as redes vinculam os indivíduos mediante laços fortes e fracos, como situam esses indivíduos em sistemas sociais mais amplos e como tais laços afetam o fluxo de recursos entre estes.

Segundo Scott (2005), o tamanho da rede é um critério fundamental na identificação de padrões, seja ela total ou parcial, pois todos os demais critérios, como densidade e coesão, são calculados a partir deste indicador. A densidade é um índice potencial de comunicação entre as partes da rede, possibilitando sugerir inicialmente a quantidade e os tipos de recursos e informações que podem ser trocados. Ela é uma propriedade estrutural da rede e está associada ao grau de interconexão entre os atores. Assim, quanto maior a

interconexão, mais densa é a rede (GRANOVETTER, 2003). De forma complementar, Gnyawali e Madhavan (2001, *apud* LORENZO, 2008) destacam três características das redes densas: elas facilitam o fluxo de recursos, principalmente informação; funcionam como sistemas fechados de confiança, gerando facilmente comportamentos similares; e por último, facilitam a atribuição de sanções.

Quanto às medidas de centralidade, Wellman (2000) avaliza a importância da relação entre estas e o poder nas redes, a partir de estudos que mostram que, em determinados tipos de estruturas, agentes com elevada centralidade local podem ser mais poderosos do que agentes com elevada centralidade global. Outros estudos mostram que o poder relativo dos agentes com elevada centralidade global depende da medida em que os agentes centrais se revelam capazes de formar coalizões.

Neste sentido, a tarefa empírica na análise de redes sociais consiste em observar os atores que apresentam maior grau de centralidade na rede. Afinal, como alerta Hanneman (2001), é o tipo de relação entre os participantes da rede que permite dar o significado aos papéis que estes desempenham tanto no contexto institucional como no contexto social. Desse modo, entender a relação entre poder e centralidade reforça o “princípio básico das redes sociais, de que a posição de um agente numa estrutura social tem impacto significativo sobre o seu comportamento” (MIZRUCHI, 2006:75). De maneira sinóptica, a Figura 7 apresenta algumas propriedades de análise que as redes sociais possibilitam:

Figura 7 – Propriedades das redes

<i>Propriedades</i>	<i>Nível de análise</i>	<i>Definição</i>	<i>Efeitos</i>
Centralidade 	Ator	Ator centraliza as relações com os outros atores da rede (posição estratégica)	Acesso a recursos externos, informações, status e poder
Autonomia estrutural 	Ator	O ator ocupa um buraco estrutural entre dois atores com quem está conectado	Aumenta os benefícios da informação ( <i>broker</i> ), recursos, controle dos atores e status
Equivalência estrutural 	Pares de atores	Atores têm estruturas de relações similares dentro da rede	Atores tendem a ter comportamentos similares (ativos, informações e status similares) e simétricos.
Densidade 	Rede	É a extensão da interconexão entre os atores da rede. Maior a interconexão maior a densidade	Facilita o fluxo de informações e recursos. Sistema fechado de confiança e normas compartilhadas. Facilita a atribuição de sanções
Coesão 	Pares de atores	Compreendida através da intensidade do relacionamento (forte ou fraco). Interações frequentes com comprometimento de recursos	Relações coesas estão relacionadas ao ganho de informações refinadas, conhecimento tácito, controle social e reciprocidade.

Fonte: Sacomano (2004, *apud* FERREIRA; VITORINO FILHO, 2010: 7)

Por ser a metodologia de análise de redes sociais considerada como uma zona de conhecimento comum entre diversas áreas pode-se encontrá-la em uma grande variedade de pesquisas. São trabalhos, que em sua maioria, giram em torno de temas como comportamento organizacional, capital social, sistemas produtivos, desenvolvimento e políticas públicas<sup>126</sup>.

Dentre estes, tem especial destaque para esta tese os estudos realizados por Marques (1999; 2000; 2003; 2004; 2006), que apresenta os avanços trazidos pela perspectiva de redes para a compreensão dos

<sup>126</sup> São exemplos os trabalhos de Bastos e Santos (2007); Kimura, Teixeira e Godoy (2006); García e Méndez (2004); Marteleto e Silva (2004); Comin e Freire (2009); Lavalle, Castello e Bichir (2007); Lotta e Martins (2004); Fortes e Eichner (2004); Fazito (2010); Minella (2007), Lorenzo (2008), Pereira, Baldi e Lopes (2008), Czajkowski Júnior (2008), Marques (2010), além dos de cunho mais teórico, já mencionados no decorrer do texto. Outros trabalhos podem ser encontrados na REDES – Revista hispánica para el análisis de redes sociales, no sitio <http://revista-redes.rediris.es>.

padrões de intermediação de interesses e das relações entre o público e o privado no Brasil. A partir da análise de políticas específicas, o autor busca evidenciar a interação entre redes sociais<sup>127</sup> e instituições políticas, cujo resultado é um complexo e denso tecido relacional que influencia fortemente a formulação e implementação de políticas.

Neste sentido, três categorias são relevantes para se entender esta influência: poder institucional, poder posicional e permeabilidade. De acordo com Marques (2006:32), o poder institucional “advém da ocupação dos cargos institucionais, está baseado na lei e nos ordenamentos administrativos e diz respeito à capacidade de dar ordens e comandos sobre a máquina pública”. Como já alertado no início deste capítulo, esse tipo de poder é fundamental para o desenrolar da ação estatal, mas não é suficiente, pois uma parcela significativa da capacidade de operacionalização das políticas, diga-se implementação, está nas mãos de outros órgãos governamentais, dos técnicos do Estado e de outros atores fora dele.

O poder posicional, só identificado a partir da análise reticular, está vinculado à ocupação de posições de destaque na rede social que compõe o campo da política. Por esta condição, este poder consegue mobilizar regiões mais abrangentes da rede no sentido de colocar em prática as ações do Estado presentes nos “programas” dos detentores de cargos institucionais mais expressivos. Neste sentido, a relação entre poder institucional e poder posicional já diz muito sobre as capacidades de ação do Estado para implementar políticas.

Já a permeabilidade é tida como um padrão de relação entre o público e o privado que é produzido “a partir de uma teia de relações e cumplicidades, construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elos” (MARQUES, 2000: 53). Nesse sentido as redes podem explicar muito da conformação do “tecido do Estado” e das ligações deste com indivíduos e grupos externos, orientadas tanto a interesses organizados como a atores individuais isolados.

---

<sup>127</sup> Marques (1999: 46) entende rede social como “o campo estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo. Estes vínculos têm diversas naturezas, e podem ter sido construídos intencionalmente, embora a sua maioria tenha origem em relações herdadas de outros contextos. (...) As redes são, portanto, a estrutura do campo no interior do qual estão imersos os atores sociais e políticos relevantes em cada situação concreta”.

A permeabilidade é apenas a especificação do efeito das redes presentes em todas as dimensões sociais para os locais onde ocorre o encontro (ou a superposição) do Estado com o privado. O seu funcionamento potencial apoia-se predominantemente em vínculos não intencionais, construídos ao longo das trajetórias dos indivíduos e organizações e marcados por intensa dependência da trajetória, embora seja possível delimitar regiões específicas das redes produzidas de forma intencional e orientada (MARQUES, 2006:3).

Desse modo as redes estruturam o Estado internamente, em função da trajetória dos indivíduos e dos vínculos constituídos no decorrer do tempo. Assim, as relações pessoais apresentam-se como um importante elemento no processo de consolidação institucional na medida em que propiciam coesão ao “tecer” o campo das políticas. Porém, essa coesão não é homogênea e leva à constituição de grupos que disputam o controle sobre a política, cujo resultado dependerá dos mecanismos que influenciam o relacionamento do órgão estatal com o seu ambiente político.

Antes de entrar no capítulo seguinte, cujo conteúdo diz respeito às análises de tais especificidades, e aproveitando a própria abordagem institucionalista histórica depreendida por Marques, algumas observações devem ser aqui feitas sobre as contribuições dessa parte da teoria institucional para o melhor entendimento do contexto mais geral das políticas de turismo e das racionalidades que envolvem seus atores.

Assim, observam-se no plano nacional, tanto os aspectos contextuais sobre as políticas de turismo, apresentados no primeiro capítulo, como os sobre a conjuntura política/econômica, apresentados na primeira seção, sob a qual estas mesmas políticas estão subordinadas, tentam dar conta de entender algumas facetas da mudança institucional a partir de suas trajetórias. Nesse sentido é possível dizer, a partir de um exercício de *path dependency*, que a Reforma Gerencial de 1995 e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT são marcos ou ideias que deixaram legados no âmbito da gestão pública e na gestão do turismo.

No primeiro caso, entende-se que a Reforma Gerencial de 1995, independentemente das críticas e dos elogios que a ela possam ser atribuídas, foi uma proposta de mudança institucional e em âmbito nacional que visou dar ao Estado maior capacidade de ação e que se

refletiu de maneiras variadas, em todas as esferas do poder público e em seus instrumentos de planejamento. Os Planos Plurianuais desta época, e dos anos subsequentes, acatam essa lógica e orientam a conduta dos programas governamentais, dentre estes os de turismo, a implementar práticas da chamada nova administração pública, focada nos processos descentralizadores e participativos. E este, até o momento, continua a ser um caminho aparentemente sem volta.

No que diz respeito ao PNMT, avalia-se que este é um marco na trajetória das políticas de turismo, pois pela primeira vez as expectativas dos governos locais, do setor privado e do terceiro setor puderam ser compartilhadas. O denominador comum gerado deste encontro, e que ainda se perpetua, é que ações descentralizadas e participativas representam as bases de um bom planejamento e que devem se concretizar nos espaços de participação abertos pelo Estado. Este, de maneira geral, acredita-se que seja o legado deixado pelo PNMT e que ainda se perpetua no PRT e, principalmente, no Projeto dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional e em outras ações governamentais.

Além disso, apresentar a trajetória das propostas de mudança institucional e a trajetória das racionalidades dos atores que se relacionam no âmbito político tem como função neste estudo explicar por que as políticas de turismo, apresentadas no primeiro capítulo, são o que são. Entendido aqui como um processo de constituição de uma rede de política pública do tipo neocorporativista<sup>128</sup> que tem como objetivo, em última instância, tentar colocar em prática medidas que contribuam para o desenvolvimento turístico local.

Contudo, acredita-se que para entender como estas trajetórias e o legado de ações descentralizadas e participativas incidiram sobre as políticas de turismo no âmbito local só é possível a partir da análise das dinâmicas locais e dos padrões de relações que ali se estabelecem. São estas questões analisadas conjuntamente que, em última instância, podem dar a medida da capacidade do setor público de se articular com os outros atores, ou, da sua incapacidade de prover todos os recursos necessários à formulação e implementação dessas políticas, ou ainda, da capacidade dos atores não estatais para contribuir neste processo.

---

<sup>128</sup> De acordo com Santos (2002: 205), uma rede de política do tipo neocorporativista é concebida como “um arranjo em que participam atores em quantidade limitada e tendo o Estado como ponto de convergência, isto é, como elemento central no processo de formulação de políticas”.



## **4 REFLEXOS DAS POLÍTICAS DE TURISMO NA PARAÍBA A PARTIR DE 1994**

É certo que o período que mais interessa a esta tese é aquele em que as políticas de turismo estruturantes começaram a ser executadas na Paraíba. Contudo, não se podem deixar de lado os períodos anteriores que marcaram a história do turismo no estado e, mais especificamente, na capital João Pessoa. As décadas de 1970 e 1980 agregam ações infraestruturais que ainda hoje sustentam o turismo local e que ficaram gravadas na lembrança dos indivíduos que atualmente fazem parte da rede de turismo na Paraíba.

### **4.1 O TURISMO NA PARAÍBA E A HISTÓRIA DOS ATORES LOCAIS: PERSPECTIVAS PARA OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

Em 1971 foi inaugurado pelo governo o Hotel Tambaú, considerado por muitos um marco do turismo paraibano. Hoje visto como um exemplo de desrespeito ao meio ambiente<sup>129</sup>, à época sua forma arredondada edificada praticamente dentro do mar era considerada moderna e arrojada, fazendo do principal equipamento hoteleiro de grande porte do estado o seu principal cartão postal (Figura 8).

---

<sup>129</sup> Pelo fato de despejar, durante muitos anos, os resíduos no mar, e por alterar as correntes marinhas, uma vez que irrompe no mar, principalmente nas horas de maré cheia ou alta.

Figura 8 – O Hotel Tambaú, depois a Praia do Cabo Branco e, ao fundo, o ponto mais oriental das Américas – a Ponta do Seixas.



Fonte: Disponível em <bebeldasartes.wordpress.com> (2012).

A reboque do sucesso do Hotel Tambaú seguiu-se um conjunto de ações gestadas pelo setor público estadual que buscava apoiar e colaborar na estruturação da oferta de hotéis e colocar em evidência o setor turístico. Dentre estas se destaca a atuação da Secretaria de Divulgação e Turismo pela captação da XIV Reunião da Comissão Integrada do Turismo do Nordeste – CTI/NE<sup>130</sup>, que se realizou em 1972. Seu intuito era divulgar aos gestores dos organismos de planejamento do turismo nacional e regional, como EMBRATUR, SUDENE e Banco do Nordeste, as potencialidades do turismo paraibano e, ao mesmo tempo, abrir um canal de comunicação com os mesmos.

---

<sup>130</sup> A CTI/NE é formada por representantes dos órgãos oficiais de turismo dos nove Estados da Região Nordeste, além da SUDENE, EMBRATUR, Banco do Nordeste e companhias aéreas, que participam como convidadas. A CTI tem como foco a promoção de forma conjunta do produto turístico do Nordeste. Gestada pela SUDENE no início da década de 1970, hoje é uma Fundação que desenvolve diversas ações, sendo a principal delas o *Brazil National Tourism Mart* (BNTM), que desde 1992, promove o encontro e intercâmbio entre empresários brasileiros e operadores nacionais e internacionais com o objetivo de vender os produtos turísticos do nordeste e demais regiões do Brasil nos mercados nacional e internacional, através de permanente parceria com o trade turístico regional e nacional.

Nesta mesma década, os noticiários divulgam a assinatura de vários convênios interinstitucionais para ações de capacitação, divulgação e infraestruturais de acesso (VIDAL, 2007)<sup>131</sup>.

Destaca-se no âmbito da capacitação a presença do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, na condução do primeiro Curso de Recepção Turística da Paraíba, que objetivava preparar mão de obra especializada para atuar na área e ser absorvida pela hotelaria revigorada. O SENAC e o Serviço Social do Comércio – SESC<sup>132</sup>, ambos vinculados à Federação do Comércio da Paraíba – FECOMERCIO, foram as principais entidades a capacitar e qualificar mão de obra para os vários segmentos do turismo.

O principal marco institucional desta década foi a criação da Empresa Paraibana de Turismo – PBTUR, pela Lei nº 3.779 de 27 de maio de 1975, em substituição à Secretaria de Divulgação e Turismo, para “planejar, coordenar e executar a política estadual de turismo” (GOVERNO DA PARAÍBA, 1975: 1). Neste momento, a PBTUR, como órgão da administração indireta, estava vinculada à Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio – SAIC<sup>133</sup>.

Para alcançar tais objetivos, a Lei autorizava o poder executivo a transferir e incorporar ao patrimônio da PBTUR os bens e imóveis estaduais cuja finalidade e destinação estivessem relacionadas com o desempenho da política de turismo no território paraibano. Além disso, transferir para a empresa a exploração de museus e outras instituições afins, com o objetivo de divulgar as tradições culturais da Paraíba.

De acordo com o artigo 7º da referida Lei, os estatutos da nova empresa deveriam ser elaborados de modo a prover a PBTUR do necessário embasamento institucional para:

---

<sup>131</sup> Vidal (2007) relata a história do turismo paraibano através das reportagens e manchetes noticiadas pelos principais jornais locais entre os anos de 1971 até 2006. Este livro hemerográfico tornou-se um acervo de consulta auxiliar sobre os indivíduos e organizações que tem integrado o turismo na Paraíba e as ações por eles empreendidas. Tais relatos são corroborados por vários entrevistados que vivenciaram este período, mas que por conveniência não são citados como fonte.

<sup>132</sup> O SESC e o SENAC atuam na Paraíba desde o fim da década de 1940.

<sup>133</sup> No decorrer dos anos a PBTUR já esteve vinculada, segundo Leal (2001) as secretarias de Comunicação; Indústria e Comércio; Casa Civil; Cultura, Esporte e Turismo; Planejamento; Indústria, Comércio, Turismo e Tecnologia. Atualmente está vinculada à Secretaria do Turismo e Desenvolvimento Econômico.

a) adquirir e explorar, diretamente ou por concessão, hotéis, motéis, restaurantes, *campings*, balneários e outros empreendimentos congêneres; b) fomentar iniciativas, planos, programas e projetos, que objetivem o desenvolvimento do turismo; c) organizar, promover e divulgar atividades turísticas; d) fazer e manter atualizado o cadastro das empresas públicas e privadas que explorem atividades turísticas no Estado; e) efetuar pesquisas de mercado e estudos de viabilidade, para implantação ou expansão de empreendimentos turísticos; f) incentivar e promover programas de treinamento e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento das profissões indispensáveis às atividades turísticas, aproveitando, sempre que possível, a estrutura de órgãos mantidos para esse fim; g) manter as instituições federais, estaduais e municipais o intercâmbio necessário ao apoio e efetivação de providências que visem ao aperfeiçoamento e expansão do turismo, inclusive para tombamento, conservação, recuperação e exploração do patrimônio histórico e artístico no Estado da Paraíba; h) classificar e fiscalizar as empresas turísticas privadas, com observância do disposto na legislação federal; i) estimular a criação, nos municípios, de órgãos incumbidos do desenvolvimento do turismo; j) firmar convênios e contratos com órgãos públicos e privados, objetivando o desempenho de ação relacionada com a implantação, melhoria e expansão de programas e projetos turísticos na Paraíba; l) promover a oficialização e realização de congressos, certames, feiras, exposições e quaisquer outras atividades que contribuam para a manutenção e incremento do turismo paraibano; m) estimular e promover o artesanato regional; n) desempenhar todas e quaisquer atividades que lhe caibam em razão do disposto em legislação federal e estadual; e o) administrar os incentivos que venham a ser criados, para estímulo do setor (GOVERNO DA PARAÍBA, 1975: 3-4).

Importante perceber que o primeiro item deste artigo encontra-se em sintonia com as ações oriundas do poder central que, como visto no

primeiro capítulo, orientava-se para a priorização de empreendimentos hoteleiros como fator de desenvolvimento da atividade para sustentar os pretensos fluxos crescentes de turistas. Assim, o governo da Paraíba, primeiramente através de sua Secretaria de Divulgação e Turismo e depois por meio da recém-criada PBTUR conduziu seus esforços neste sentido. Tanto que em 14 de junho de 1979 foi instalada a PBTUR Hotéis S/A, subsidiária que teria por finalidade: “Angariar recursos financeiros na área federal e aplicá-los no processo de interiorização e ampliação da rede hoteleira do Estado”<sup>134</sup> (VIDAL, 2007: 63).

No ano anterior à instalação da PBTUR Hotéis, em 28 de fevereiro de 1978, a Secretaria Assistente da Prefeitura transforma-se em Secretaria de Executiva de Turismo de João Pessoa – SETUR, vinculada à Secretaria da Educação, Cultura e Esportes. Que tinha por finalidade “executar a política municipal de turismo, planejar, coordenar e orientar as atividades culturais, artísticas e desportivas do município e demais atividades correlatas ligadas ao processo de desenvolvimento turístico”. (VIDAL, 2007: 57). Além de manter e administrar teatros, museus, parques, instituições culturais e desportivas<sup>135</sup>.

Na década de 1980 o turismo foi marcado pelo desempenho de Tarcísio Burity. Este foi governador entre os anos de 1979 a 1983, nomeado de forma indireta pelo Presidente da República, e entre os anos de 1987 a 1991, eleito pelo voto popular. Conta Guedes (1993: 292-293):

(...) Burity procurou priorizar setores vitais como habitação, educação, transtornos, agricultura e segurança pública. Construiu obras polêmicas, tidas faraônicas, a exemplo do “Espaço Cultural”, em João Pessoa – e se projetou pelo paternalismo

---

<sup>134</sup> Com recursos e convênios do Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR, governo do Estado, EMBRATUR e PARAIBAN foram construídos e/ou ampliados hotéis em João Pessoa, Campina Grande, Taperoá, Itaporanga, Piancó, Areia, Santa Luzia e Brejo das Freiras. Comenta Leal (2001) que os hotéis construídos pelo governo não deram os resultados turísticos esperados e muitos se encontram sucateados. Conforme relato de funcionários da PBTUR, a gestão atual tem a intenção de manter apenas o Hotel Brejo das Freiras, todos os outros serão privatizados ou fechados. O Hotel Tambaú atualmente está sob o comando da Fundação Ruben Berta, tradicionalmente vinculada à Varig.

<sup>135</sup> Com o passar dos anos, outros órgãos da administração municipal foram criados para atender especificamente as políticas de educação e cultura do município. Até antes de 2005, a Secretaria Executiva de Turismo estava vinculada à Secretaria de Esportes e Turismo, - mas apenas a partir desse ano é que passa a ter uma atuação mais expressiva. Sobre ela se falará mais adiante.

com que tratava o funcionalismo público. (...) No interior, ele ganhou destaque pela assintência que garantiu a trabalhadores rurais vitimados pela seca e inscritos nas frentes de emergência, a ponto de, por certo tempo, resolver bancar essa frente de assistência mesmo sem o repasse de recursos do Governo Federal.

Hoje ele é lembrado pelo trade turístico, justamente pelo incentivo à cultura e construção do Espaço Cultural José Lins do Rego<sup>136</sup>. Além do Mercado de Artesanato da Paraíba e do Centro Turístico, onde atualmente está situada a PBTUR. Sem contar os investimentos em acesso e transpõe, como quilômetros de estradas e rodovias construídas dentro do estado, a via litorânea de Intermares, os terminais rodoviários das cidades de João Pessoa, Campina Grande, Guarabira, Patos, Cajazeiras e também a reestruturação do Aeroporto Castro Pinto, que possibilitou que nele operassem companhias aéreas como a Viação Aérea São Paulo – VASP e a Viação Aérea Rio Grandense – VARIG. Em Cabedelo, cidade portuária, ampliou o porto para a chegada dos grandes navios, o que aumentou a sua capacidade operacional.

No seu segundo mandato, seu principal legado foi o Projeto Costa do Sol sob a égide do Plano de Desenvolvimento Turístico da Paraíba lançado em 1988. O Costa do Sol foi inspirado nos projetos turísticos de Cancún, no México, após visita oficial de uma comitiva composta por Luciano Agra (arquiteto autor do projeto e atual prefeito de João Pessoa), por Ivan Burity (presidente da PBTUR na época) e por diversos hoteleiros. Conta Leal que esta experiência foi fundamental para a elaboração do “ambicioso” complexo turístico paraibano que previa:

I. Setor Turístico; II. Setor Habitacional; III. Setor Esportivo; IV. Setor Eventos Culturais; V. Setor Administrativo; VI. Setor Centro Comercial e de Serviços; VII. Setor Recreação e Lazer – Clubes; VIII. Setor Animação (Cidade da Criança); IX. Setor Preservação de Grandes Verdes (Parques); X. Setor Sistema Viário (LEAL, 2001: 269).

---

<sup>136</sup> O Espaço Cultural, como é popularmente conhecido, consiste num conjunto de equipamentos situado em área nobre da cidade, composto por teatro, cinema, biblioteca, planetário, museu, galeria de arte e escola de música e dança.

Tal estrutura deveria ser construída em uma área de cerca de 560 hectares situada no litoral sul de João Pessoa, nas proximidades da Ponta do Seixas (ponto mais oriental do continente americano) e aproximadamente a 10 Km do centro de João Pessoa.

Figura 9 – Vista aérea do local onde deveria situar-se parte do complexo hoteleiro Costa do Sol.



Fonte: Ricardo Paulo (2000).

Registram Moura e Garcia (2009) que em 13 de julho de 1988 um caderno especial sobre turismo no Jornal O Norte anunciava assim o Projeto Costa do Sol:

A Paraíba entra na era do turismo, graças ao esforço da administração Tarcísio Burity e da iniciativa privada. O nosso litoral, riquíssimo em beleza natural, está se preparando para receber os turistas. São novos hotéis que surgem, incentivados com o nascimento do Projeto Costa do Sol de responsabilidade do Governo do Estado, que propõe o modelo de crescimento da capital na direção do litoral sul, após o Parque da Ponta do

Cabo Branco, atendendo a uma necessidade imperiosa de preservar os sítios naturais e qualificar a ocupação nos terrenos apropriados à urbanização. (...) e objetiva promover uma ocupação ordenada do litoral sul de João Pessoa, entre a praia da Penha e a do Cuiá, protegendo a natureza e reservando áreas de elevado potencial paisagístico para a instalação de hotéis de lazer – imprimindo-lhe o caráter de espaço turístico integrado ao meio ambiente (PROJETO..., 1988, *apud* MOURA; GARCIA, 2009: 6).

Ainda imbuído do mesmo entusiasmo, em entrevista Wills Leal relata que o lançamento do projeto teve grande repercussão e que após o governo ter cumprido todos os procedimentos legais e se encontrar com mais de 80% de suas obras físicas concluídas, os lotes previamente definidos foram vendidos para dezenas de empresários, a maioria paraibanos. Entretanto, o governo que o sucedeu em 1991 “não deu continuação ao projeto, abandonando-o, em todos os sentidos”<sup>137</sup>.

Para além de suas particularidades tecnocráticas e personalísticas na condução da administração pública em seu primeiro e segundo mandatos, respectivamente, foram estas ações que marcaram a presença de Tarcísio Burity dentre as lideranças políticas na Paraíba e seu legado na história do turismo paraibano. Coadjuvantes na estruturação turística que se realizou estavam Luiz Augusto Crispim, que presidia a PBTUR no primeiro mandato, e Ivan Burity, no segundo.

Entre os dois mandatos de Tarcísio Burity, a presidência da entidade ficou quatro anos sob o comando de Carlos Roberto Oliveira. Nestes quatro anos, alegam tanto Carlos Roberto como Wills Leal, que “grandes mudanças ocorreram” na dinâmica de promoção da Paraíba no Brasil e no exterior. O foco de atuação da PBTUR era a divulgação, para tanto foram realizadas viagens a feiras nacionais e internacionais e inúmeras campanhas publicitárias, sendo a mais expressiva a

---

<sup>137</sup> É certo que até os dias atuais o Projeto Costa do Sol, depois denominado Polo Turístico Cabo Branco, pouco não saiu do papel. Não se quer aqui entrar nas minúcias de sua história, mas segundo VIDAL (2007) há registros de ações feitas no governo subsequente que contradizem as afirmações de Leal. O que se tem hoje ao certo sobre a área é a existência do Condomínio Costa do Sol, criado pelos proprietários de vários lotes para atender as questões tributárias e legais que os terrenos exigem. Dizem alguns entrevistados que o projeto não deu o resultado devido à especulação imobiliária dos proprietários locais, que compraram os terrenos a preços subsidiados pelo governo esperando, mais adiante unirem-se a grandes redes hoteleiras.

denominada *Paraíba – o ponto extremo das Américas*. Que sob nova redação – *o ponto mais oriental das Américas*, ainda persiste no imaginário turístico local e nacional, e porquê nao dizer, internacional também<sup>138</sup>.

Neste mesmo interstício da gestão Burity, no setor privado o destaque está na criação da Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo – ABRAJET, em 1984, e na legalização, no mesmo ano, da seccional da Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV, na Paraíba, que tem por finalidade representar os interesses dos agentes de turismo. Ambas as associações tem como finalidade estatutária defender a atividade turística e seu desenvolvimento.

Da mesma forma que a ABAV e a ABRAJET, a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira – ABIH, também é uma entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, representativa de seus associados, que sempre esteve presente nas ações conjuntas entre setor público e privado desde os idos da década de 1970. Contudo, só foi constituída legalmente como uma seccional da ABIH Nacional no estado em 18 de março de 1994<sup>139</sup>.

No início da década de 1990, outra entidade com as mesmas características legais é estabelecida pela Lei número 8.154, de 28 de dezembro do corrente ano. É o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, que advêm do antigo Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa – CEBRAE, vinculado ao Governo Federal e que a partir do Programa Nacional de Desestatização foi privatizado.

O SEBRAE tem como missão iniciativas de apoio aos empreendimentos de micro e pequeno porte através de ações e projetos, baseados na facilitação do acesso a conhecimento, crédito, tecnologia e capacitação para todos aqueles que queiram investir em alguma

---

<sup>138</sup> Estranhamente, o ponto mais oriental das Américas é muito pouco considerado enquanto atração turística, reflexo do qual é a pouquíssima atenção que sucessivos governos, até hoje, dedicam ao local, sempre abandonado e com pouquíssimas intervenções de caráter não substancial e mau gosto. Resultado: um atrativo que não atrai ninguém, e que decepciona quem veio de fora esperando encontrar algo para levar como boa lembrança.

<sup>139</sup> De acordo com sua página da internet, a ABIH-PB atua como um órgão técnico e consultivo no estudo e soluções para o setor hoteleiro. Tem como principal objetivo a união da classe hoteleira, além de ser uma entidade representativa junto ao próprio segmento, ao governo e aos demais setores da economia. Ações que a caracterizam como um “portal ou marca de participação política e representativa com projeção nacional compartilhada entre a iniciativa privada e o governo” (ABIH, 2012).

atividade produtiva<sup>140</sup> (SEBRAE, 2012). Dentre estas, o turismo aparece como uma atividade econômica na qual, reconhecidamente, as pequenas e micro empresas estão presentes de forma significativa.

Em 1998 são criados, com apenas um semestre de diferença, os Cursos de Bacharelado em Turismo na Universidade Federal da Paraíba – UFPB, no Instituto de Educação Superior da Paraíba – IESP, na Associação Paraibana de Ensino Renovado – ASPER, Instituto Paraibano de Ensino Renovado – INPER e na Faculdade Paraibana – FAP, todas em João Pessoa. Em Campina Grande, a maior cidade do interior do estado, o curso superior de turismo foi criado em 1999 na Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas – FACISA. E, vinculados aos estudantes e aos novos profissionais que começam a entrar no mercado, aparecem também novas entidades como a Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – ABBTUR e a Federação Nacional dos Estudantes de Hotelaria e Turismo – FENEHTUR, com expressão apenas na década seguinte.

Ainda no âmbito da sociedade civil, várias outras entidades aparecem no cenário dos debates sobre a atividade turística que pulularam nesta década na capital pessoense como o Sindicato das Empresas de Turismo – SINDETUR<sup>141</sup> em 1990, a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL em 1994 e o Sindicato dos Guias de Turismo – SINGTUR em 1996.

Como visto no capítulo anterior, todo esse movimento de organização da sociedade civil condiz com a ampliação das discussões sobre as demandas sociais para além dos órgãos governamentais. Porém, pode-se dizer que a segunda metade da década de 1990, para o turismo paraibano, foi marcada por fatos protagonizados apenas pelos atores do cenário político-estatal.

Em dezembro de 1997 com a assinatura do PRODETUR I<sup>142</sup>, as

---

<sup>140</sup> “Mais do que uma provedora de soluções educacionais para o empreendedor (treinamentos, consultorias, eventos técnicos), busca também contribuir para a geração de condições favoráveis à valorização e o estímulo ao empreendedorismo, visando aumento da competitividade de empresas e produtos, com o objetivo de fortalecer vocações econômicas e promover o desenvolvimento da Paraíba no contexto nacional e internacional” (SEBRAE, 2012).

<sup>141</sup> Na Paraíba e alguns outros estados da federação, a ABAV ocupa e desempenha a liderança na área de empresas privadas de turismo, diferentemente de outros estados, nos quais é o sindicato das empresas que lidera o movimento.

<sup>142</sup> O valor do empréstimo contratado com o BID foi de US\$ 34.432.168,63 com a contrapartida estadual de US\$13.772.867,45, perfazendo um total de 48.205.036,08. Este valor representa apenas 5% dos recursos oriundos do programa para o nordeste brasileiro (PRODETUR, 2005).

obras de infraestrutura para o setor, que desde a época de Burity não eram desenvolvidas, tomaram novo fôlego. A principal obra foi a construção da rodovia PB008, que liga João Pessoa às praias do litoral sul e corta a área destinada ao antigo projeto Costa do Sol, agora renomeado como Polo Turístico Cabo Branco por estar mais de acordo com a política de desenvolvimento do BNB<sup>143</sup>. Outro investimento de grande visibilidade foi a contribuição que os recursos do programa deu para a revitalização do Centro Histórico de João Pessoa, mais especificamente no que tange à restauração do Largo São Frei Pedro Gonçalves<sup>144</sup>.

Para coordenar e supervisionar a implantação dos projetos e estudos que fossem necessários para a execução do programa foi criada a Unidade Executiva Estadual – UEE/PRODETUR/PB, constituída pelo Secretário da Indústria e do Comércio, pelo Presidente da PBTUR, pelo Diretor da Companhia de Desenvolvimento da Paraíba – CINEP e pelo Superintendente de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA. Assim, seus quadros seriam compostos por servidores emprestados destes órgãos e por um gestor nomeado pelo governador.

Considerando as três frentes de ação proposta pelo programa como: obras múltiplas de infraestrutura básica e serviços públicos (saneamento, administração de resíduos sólidos, transportes e recuperação ambiental e do patrimônio histórico), desenvolvimento institucional e melhoramento de aeroportos, apenas esta última não foi contemplada com projetos no estado. Para além das ações mais visíveis turisticamente, como a PB008 e o Centro Histórico, o programa viabilizou vários projetos de saneamento básico em diversos bairros da capital e em algumas cidades litorâneas próximas, bem como várias ações no âmbito do desenvolvimento institucional.

O Quadro 4 apresenta apenas alguns projetos realizados na PBTUR, contudo, outros órgãos como a SUDEMA e a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA também foram beneficiados com ações similares. Os recursos para estas foram desembolsados entre os anos de 1999 até a metade de 2005, sendo que 93,6% desses recursos foram oriundos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento,

---

<sup>143</sup> Apesar da euforia local com as possibilidades que a PB 008 traria para o desenvolvimento do complexo turístico Cabo Branco, ali foram feitos apenas investimentos em saneamento básico, relativo aos sistemas de esgotamento sanitário e abastecimento de água.

<sup>144</sup> Para maiores informações sobre o processo de restauração/revitalização do Centro Histórico de João Pessoa, ver Scocuglia, 2004.

enquanto 6,4% são apresentados como sendo contrapartida e fontes da Paraíba.

Quadro 4 - Recursos do BID e locais, para projetos de Desenvolvimento Institucional em órgãos de Turismo, em ações realizadas pela PBTUR – 1999-2005.

PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	RECURSOS (US\$)		
	BID	LOCAL	TOTAL
PBTUR - Capacitação de pessoal	31.902,56	879,41	32.781,97
PBTUR - Fortalecimento das Estruturas Operacionais: Reforço e Modernização da Base Operacional	131.463,73	13.011,32	144.475,05
PBTUR - Promoção e Divulgação Turística	76.053,66	15.073,75	91.127,41
PBTUR - Promoção Turística - Folheteria do Estado	7.406,80	0,00	7.406,80
PBTUR - Promoção Turística: Estudos Socioeconômicos e Formatação de Perfis Turísticos	24.143,30	1.023,36	25.166,66
PBTUR - Promoção Turística: Formulação de Inventários de Oferta Turística	12.259,03	70,77	12.329,80
UEE-PB	44.413,61	8.312,61	52.726,22
Planos Diretores-Municípios do Litoral Paraibano: Baía da Traição, Conde, Lucena, Marcação, Mataraca, Pitimbu e Rio Tinto.	238.214,33	0,00	238.214,33
<b>TOTAL</b>	<b>565.857,02</b>	<b>38.371,22</b>	<b>604.228,24</b>

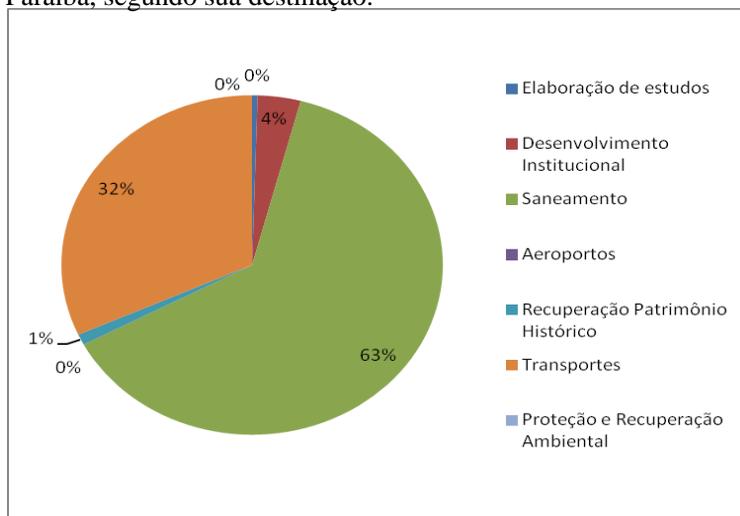
Fonte: Elaborado pela autora a partir de PRODETUR (2005).

No componente de desenvolvimento institucional, a elaboração dos Planos Diretores dos municípios litorâneos foi o projeto que utilizou mais verbas<sup>145</sup>. De maneira geral os recursos do PRODETUR I para a Paraíba<sup>146</sup>, de acordo com relatório desenvolvido para o BID, ficaram assim distribuídos dentre os componentes do programa:

<sup>145</sup> Entretanto quando da nossa visita à UEE-PB e à PBTUR para maiores informações sobre esta e outras ações, pouco ou quase se obteve, já que inexistiam registros ou arquivos.

<sup>146</sup> Sobre o PRODETUR na Paraíba ver Cruz (2001), Cabral (2006) e Delgado (2009).

Figura 10 – Distribuição do total dos recursos do PRODETUR I na Paraíba, segundo sua destinação.



Fonte: Elaborado pela autora com os dados do PRODETUR (2005)

O único estudo elaborado foi sobre a viabilidade da ampliação da PB008 para o litoral norte de João Pessoa, até a divisa com o Rio Grande do Norte, que nunca saiu do papel Além das obras proporcionadas com os recursos do PRODETUR I, contratadas no primeiro mandato do governador José Maranhão, outras ações em prol do turismo surgiram.

Conta Leal (2001) que em 1998 havia um grande interesse do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal de João Pessoa na captação de alguns eventos automobilísticos, tendo em vista o empenho de empresários paraibanos e cariocas em investir na proposta de construir o Autódromo Mario Andrezza e até, quiçá, alçá-lo no circuito internacional da Fórmula Indy. Porém, o projeto não foi adiante pela oposição que se estabeleceu entre os dois gestores governamentais.

É de conhecimento geral que a cisão ocorrida dentro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, que detinha ambos os governos, colocou em lados opostos José Maranhão (então governador) e os antigos companheiros de partido como Ronaldo Cunha Lima, Cássio Cunha Lima e Cícero Lucena (então prefeito da capital), que se afiliaram ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB<sup>147</sup>.

<sup>147</sup> Como se verá mais adiante, esse foi um momento crítico na política paraibana que

A cisão aconteceu porque José Maranhão, empossado no cargo em 1995, na qualidade de vice-governador, pela morte do governador eleito Antônio Mariz, queria disputar a reeleição no pleito de 1998 pelo PMDB. Apesar de o cargo lhe dar certa preferência à disputa, este não era o interesse do ex-governador e então senador Ronaldo Cunha Lima, que tinha seus próprios planos políticos. Assim, com a intransigência de ambos os lados em ceder em seus propósitos, a hegemonia peemedebista no estado foi abalada. Desde então, a cada novo processo eleitoral no estado, passou a figurar uma reedição desta disputa entre rivais, de um lado o “maranhismo” e do outro o “ronaldismo”, este continuado pelo “cassismo” (DIVIDIDOS..., 2012).

Comenta Melo (2010) que essa separação não dividiu apenas um partido, mas a sociedade paraibana inteira. A cada eleição diversas instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Associação Paraibana de Imprensa – API, empresários, intelectuais, universidades e partidos, dividem-se entre os dois grupos políticos. E estas discórdias políticas entre ambos, segundo a maioria dos entrevistados, não dividiu apenas a sociedade local como também repercutiu no desenvolvimento da atividade turística na capital e no estado. Neste contexto, o caso do Plano Amanhecer é exemplar.

Vencedor no pleito de 1998, Maranhão em seu segundo mandato também ganhou destaque entre os atores e os indivíduos que fazem parte do *trade* turístico paraibano pela grandiosidade do 1º Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo da Paraíba ou simplesmente, Plano Amanhecer<sup>148</sup>. O mesmo tinha como objetivo atingir, em 2010, uma receita de R\$ 1.231 milhões/ano por meio de um fluxo de aproximadamente 1 milhão e trezentos setenta mil turistas/ano (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, 2000).

Lançado com estrondo em julho de 2000, o plano nunca foi posto em prática, apesar da movimentação em torno de sua elaboração e lançamento, já que este viria a atender a antigas e persistentes reivindicações do *trade* turístico paraibano. Conta Vidal (2007:168) que

---

gerou um legado de não decisões, ora por parte do governo municipal, ora por parte do governo do Estado, que em nada contribuiu para o desenvolvimento do turismo no Paraíba. .

<sup>148</sup> O Plano foi contratado pela PBTUR com apoio financeiro da EMBRATUR e elaborado pelo consultor espanhol Josep Chias, cujo currículo incluía vários planos de marketing turístico, com destaque para as Olimpíadas de Barcelona de 1992 e o Plano Aquarela, que definiu a política de marketing turístico internacional do Brasil para os anos de 2007 a 2010. Além de vários planos de marketing em diversos estados brasileiros, entre estes São Paulo e Santa Catarina.

“Maranhão garantiu que até o final de sua gestão seriam investidos R\$615,7 milhões<sup>149</sup> para o desenvolvimento da atividade turística no estado”. Mas a sua saída antecipada do governo do estado para se candidatar ao senado e a posterior mudança da gestão nas eleições de 2002, mudaram também a configuração do planejamento turístico até então empreendido.

Para melhor compreensão desse contexto, o Quadro 5 mostra a trajetória da gestão executiva nos três níveis de poder em paralelo ao surgimento dos principais programas governamentais de turismo.

---

<sup>149</sup> As despesas dos dois órgãos de turismo, para o desenvolvimento de ações relacionadas especificamente com a atividade durante o ano de 2010, segundo o TCE da Paraíba é 60 vezes menor, aproximadamente de R\$ 10.969.920,00.

Quadro 5 – Trajetória da gestão executiva a partir de 1990 e dos Programas Nacionais de Turismo.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>PRESIDENTES</b>																						
Fernando Collor de Mello (PRN)																						
Itamar Franco (PRN)																						
Fernando Henrique Cardoso (PSDB)																						
Luis Inácio Lula da Silva (PT)																						
Dilma Rousseff (PT)																						
<b>GOVERNADORES</b>																						
Tarcísio Burty (PMDB)																						
Ronaldo Cunha Lima (PMDB)																						
Cícero Lucena (PMDB)																						
Antônio Mariz (PMDB)																						
José Maranhão (PMDB)																						
Roberto Paulino (PMDB)																						
Cássio Cunha Lima (PSDB)																						
Ricardo Coutinho (PSB)																						
<b>PREFEITOS</b>																						
Carlos Mangueira (PDT)																						
Chico Franca (PDT)																						
Cícero Lucena (PSDB)																						
Ricardo Coutinho (PSB)																						
Luciano Agra (PSB)																						
<b>PROGRAMAS NACIONAIS *</b>																						
PNMT																						
PRT																						
PRODETUR/NE I																						
PRODETUR/NE II																						
PRODETUR NACIONAL																						
65 DESTINOS																						

### Legenda

	Eleições municipais
	Eleições estaduais e presidencial
	Gestão PMDB e PT
	Gestão PSDB
	Gestão PSB
* As partes coloridas representam a implementação da política na Paraíba.	

Fonte: elaborado a partir da análise da autora (2012).

Diante dos fatos ocorridos nestas três últimas décadas em relação ao turismo, Wills Leal (2001:58) recolhe uma opinião muito disseminada no estado: “a politicagem é a grande responsável pela não consolidação da Paraíba como destinação turística”. Entretanto, o início do século trás consigo novas possibilidades de planejamento e participação em função das mudanças institucionais realizadas a partir dos anos 2000, como as discutidas nos capítulos anteriores.

Nesse sentido, o foco das atenções volta-se para a maneira como as organizações governamentais locais reagem a estas mudanças. Agora mais do que nunca, o imperativo da capacidade institucional dos governos em levar adiante as políticas de turismo estruturantes está em análise, considerando os investimentos anteriores em desenvolvimento institucional, realizados por meio do PRODETUR I e o novo contexto institucional nacional de cunho mais societal.

Na administração empossada a partir de 2003, o principal marco institucional legal em direção a uma gestão mais participativa e descentralizada está na criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico – CONDETUR, em 2003. Seus primeiros debates agregam grande parte do *trade* paraibano e giram em torno de questões sobre ações em prol do desenvolvimento do turismo na Paraíba<sup>150</sup>. E, mais especificamente, sobre a atuação da própria gestão pública local diante da criação do Ministério do Turismo e da reestruturação da EMBRATUR, que defendiam claros objetivos de fortalecer as funções de planejamento e promoção do turismo nacional, dando aos Estados da Federação um papel decisivo no sucesso da política de turismo estabelecida.

Nesta conjuntura, em 2004 o estatuto social da PBTUR tem uma nova reformulação, mas apenas para atender a questões legais do quadro de funcionários e ratificar as alterações realizadas em 1992. Neste ano as mudanças no Regime Interno e sua reforma administrativa tinham como intuito atender a uma expectativa nacional de fazer dos órgãos estaduais de turismo, “os órgãos máximos da conduta política do País” (PBTUR, 1992). O organograma aprovado tinha por finalidade atender a três estratégias básicas da empresa: buscar incentivos fiscais, promover eventos e captar recursos.

De maneira geral, apesar de muitos entrevistados entenderem estas alterações no estatuto da PBTUR como reflexo da conjuntura nacional, estas reformulações não repercutiram nem na definição de suas funções básicas descritas em sua Lei de criação de 1975 e nem no

---

<sup>150</sup> O CONDETUR será apresentado com mais profundidade na próxima seção.

organograma de 1992.

O que também contribuiu para a manutenção deste entendimento pelo *trade* foi a criação da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico – SETDE, pelo Decreto 26.186 datado de 29 de agosto de 2005, a vinculação da PBTUR a sua estrutura administrativa e a reestruturação organizacional da UEE/PRODETUR/PB, agora também vinculada à SETDE através do Decreto 26.311 de 30 de setembro de 2005. Assim, é esta configuração que representa o novo marco institucional legal que rege, desde então, o desenvolvimento do turismo no Estado, legitimado por lei e pelos atores envolvidos no setor.

O discurso oficial dos representantes governamentais<sup>151</sup> e das entidades privadas e do terceiro setor reforça a assertiva de que estas mudanças positivas e que, de alguma forma, teriam contribuído para que a atividade turística fosse tomada como prioridade pelo governo estadual da época<sup>152</sup>. Mas, a partir de uma análise documental mais apurada dos objetivos de criação da PBTUR e do Decreto que define as atribuições da Gerência Executiva de Desenvolvimento do Turismo, subordinada ao Secretário Executivo do Turismo da SETDE<sup>153</sup>, percebe-se o conflito de competências entre ambas em algumas áreas.

I – propor as diretrizes e normas da política de turismo na Paraíba; II – *gerenciar e promover o desenvolvimento de planos, programas, projetos e atividades relativas às ações de turismo, em obediência às diretrizes básicas traçadas pelo Governo para o desenvolvimento econômico do Estado*; III – promover, com as demais Secretarias de Estado e Órgãos do Governo, a integração das ações, conciliando os interesses do turismo com as atividades destes, evitando a superposição e a duplicidade de ações, maximizando resultados; IV – *implantar ações voltadas à promoção e à divulgação dos atrativos turísticos do Estado, a fim de captar negócios e investimentos turísticos,*

---

<sup>151</sup>Ver o trabalho de Fernandes, realizado em 2007, que relata este discurso através de entrevistas com representantes da PBTUR, SETDE e MTUR.

<sup>152</sup>Esta percepção ainda é atual, considerando as respostas dos entrevistados à questão número 2 da entrevista realizada em 2011.

<sup>153</sup>Vale salientar que o Turismo é apenas uma das atividades que compete à SETDE comandar, coordenar, executar, controlar e orientar. As atividades integrantes no complemento “Desenvolvimento Econômico” dizem respeito à indústria, ao comércio, a serviços e à mineração.

*objetivando o crescimento econômico e o desenvolvimento social;*

*V – articular-se com entidades públicas e privadas, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público, nacionais e internacionais, com o objetivo de incrementar o desenvolvimento turístico no Estado; VI – apoiar medidas que representem estímulo de investimentos no setor de turismo, em conformidade com as políticas do Governo traçadas para o setor; VII – promover, em parceria com a PBTUR, cursos de capacitação e qualificação da mão de obra relacionada com a cadeia produtiva do turismo, a serem ministrados em conjunto com as entidades partícipes dos convênios e acordos a serem firmados; VIII – desenvolver ações voltadas à implantação de uma infraestrutura básica turística, em atendimento aos diferentes segmentos e mercados; IX – desenvolver ações que contribuam para o desenvolvimento sustentável do turismo, fortalecendo a identidade e os valores culturais das comunidades; X – promover o uso turístico sustentável dos recursos naturais; XI – viabilizar a inclusão de novas áreas ao patrimônio turístico do Estado, objetivando sua ampliação e projeção da Paraíba como um Polo Turístico de referência nacional e internacional; XII – acompanhar e avaliar a implantação das ações previstas no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, em trabalho conjunto com a Unidade Executora Estadual – UEE do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Estado da Paraíba – PRODETUR; XIII – acompanhar, junto às demais esferas governamentais e à própria esfera privada, os assuntos de interesse do Estado da Paraíba referentes ao Turismo; e XIV – executar outras atividades correlatas (DECRETO, 2005). (grifos nosso)*

Além disso, dentro dos próprios órgãos, principalmente na recém-criada SETDE, não havia e ainda não há, de acordo com as visitas empreendidas ao local, o discernimento sobre suas reais atribuições,

considerando a trajetória histórica de atuações da PBTUR no cenário do turismo paraibano. Na época, com o intuito de dirimir as superposições de atividades e sanar as incongruências entre as duas entidades, o Governo do Estado lançou por força de Lei, em outubro de 2007, o Plano Estadual de Turismo.

O documento dispõe sobre as atribuições, funções, estratégias e objetivos que deveriam ser executadas pela gestão do turismo no Estado. Ficou à cargo da SETDE a formulação, a coordenação e a implementação do Plano Estadual do Turismo, que deveria se dar de forma descentralizada e com a participação dos órgãos públicos, das entidades afins da administração estadual, dos municípios e da iniciativa privada. Contudo, sem a sua devida regulamentação, o Plano ficou apenas no papel, pouco contribuindo para a minimização dos problemas de gestão do turismo e favorecendo o estabelecimento de uma inércia institucional, ainda não dissipada.

Neste mesmo período, o que contribuiu para esta conjuntura foram os grandes conflitos que emergiram no âmbito estadual com o processo de cassação do mandato do governador Cássio Cunha Lima e a retomada do governo, novamente, por José Maranhão, um ano antes das eleições de 2010<sup>154</sup>. Tal quadro de instabilidade política durante esses anos fez com que um sentimento de insegurança se estabelecesse dentro dos órgãos governamentais, ainda mais diante da espera e expectativa de quem estaria novamente no poder a partir de 2011: “cassistas” ou “maranhistas”<sup>155</sup>.

Assim, desde sua criação, a SETDE não teve seu papel institucional devidamente consolidado. Esta situação gerou uma série de superposições de atividades entre esta e a PBTUR, causando

---

<sup>154</sup> Em 2007 é cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral – TRE/PB por usar um programa social em benefício de sua candidatura à reeleição durante o período eleitoral de 2006. Dois dias depois, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE concede uma liminar que lhe garante permanecer no cargo de governador até o julgamento final do processo no TSE. Em dezembro de 2007 ele é novamente cassado pelo TRE por uso eleitoreiro do jornal estatal "A União", também durante a campanha eleitoral de 2006. Através de uma nova liminar, consegue permanecer no cargo. Em 2008 tem a sua cassação pelo "Caso FAC" no TRE, confirmada por unanimidade dos votos no TSE em novembro de 2008. Apesar disso, consegue uma nova medida cautelar, por cinco votos a dois, tendo assim o direito de ficar no poder até que saia o resultado final do processo. Após julgamento de embargos impetrados ainda em 2008, tem seu mandato cassado em definitivo em fevereiro de 2009, assumindo em seu lugar o segundo colocado nas eleições, o ex-senador José Maranhão.

<sup>155</sup> O pleito foi entre Ricardo Coutinho (PSB), apoiado por Cássio Cunha Lima (PSDB), e José Maranhão (PMDB). Este último foi derrotado.

desencontros na formulação e implementação de políticas e ações específicas voltadas ao desenvolvimento do turismo na Paraíba, além da falta de clareza na adoção e gestão de projetos, programas e ações executadas pelo MTUR e demais entidades parceiras do turismo no Estado.

Fatores internos também contribuíram para este desarranjo institucional, tais como as diversas mudanças de gestores e assessores nos quadros da SETDE, a estrutura física deficiente e incompatível com a natureza dos setores produtivos a ela agregados, a falta de processos administrativos e gerenciais adequados e o reduzido número de servidores voltados ao desenvolvimento de atribuições específicas ao setor turístico. Nesse último caso, o que acontecia era que muitas funções exercidas pelos poucos técnicos que ocupavam os quadros da SETDE não foram a eles devidamente apresentadas, gerando incompatibilidades entre a formação profissional dos técnicos ora lotados na instituição e suas novas competências<sup>156</sup>.

Em 2011 em busca de alternativas para gerar maior capacidade institucional dos organismos de turismo estadual, e condizente com as novas diretrizes sugeridas pelo PRODETUR NACIONAL e pelo MTUR, a SETDE contrata uma consultoria externa, o Instituto Brasileiro de Políticas Públicas – IBRAPP para desenvolver um projeto de “Fortalecimento Institucional da Gestão Estadual do Turismo na Paraíba”, como parte integrante de um Plano de Desenvolvimento Institucional<sup>157</sup>. Além de apontar como sanar os problemas relatados anteriormente, em linhas gerais o documento atesta:

(...) cabe exclusivamente à SETDE a condução de ações nas áreas de investimento em projetos estruturantes para o turismo, captação de recursos de investidores nacionais e internacionais, qualificação profissional para o setor e a formação e estruturação de novos produtos turísticos. No que se refere à PBTUR as competências abrangem empreender a fiscalização de equipamentos e serviços turísticos, fortalecimento e promoção do artesanato

---

<sup>156</sup> Em entrevistas com alguns funcionários mais antigos da Secretaria, que ali ficaram mesmo diante de tantas mudanças, a falta de recursos humanos técnicos, específicos, para a área de turismo, seja de concursados ou de comissionados, tem a ver com o baixo valor da remuneração paga pelo Estado e a contenção de despesas realizada pelo governo.

<sup>157</sup> Similar ao que vem acontecendo em vários estados, a exemplo do Mato Grosso do Sul como o visto em Ruschmann, Sagi e Ramos (2009).

paraibano, promoção do produto turístico no mercado nacional e internacional, segmentação e formatação de produtos que atendam os campos da cultura, gastronomia, negócios e eventos, aventura, e história, entre tantas outras (IBRAPP, 2011: 67).

De maneira conclusiva, a consultoria do IBRAPP propõe que sejam criadas condições legais específicas para que a cargo da SETDE fiquem as ações de planejamento e estruturação da atividade, e à PBTUR, as ações de promoção, divulgação e marketing turístico, visando à consolidação da imagem turística do Estado. Tais ações orientadas, respectivamente, a partir das diretrizes do Plano de Desenvolvimento Turístico Estadual e do Plano de Marketing Turístico do Estado, ambos a ser elaborados.

Outro ponto importante do documento é a necessária reestruturação organizacional e gerencial, principalmente a da área finalística da SETDE<sup>158</sup>, para que as competências e atribuições de

---

<sup>158</sup> No caso da SETDE, a reestruturação organizacional proposta consiste em ampliar as Gerências sob a coordenação do Secretário Executivo de Turismo, a saber: **Gerência de Formatação de Produtos Turísticos**: construção de condições ideais de desenvolvimento do turismo (atendendo as dimensões sustentáveis de desenvolvimento do turismo, tais como a social, econômica, ambiental e política), a partir do planejamento, da estruturação e da gestão dos produtos turísticos do Estado, identificando suas potencialidades, necessidades e ações que devem ser priorizadas na construção de cenários turísticos voltados ao desenvolvimento turístico de toda Paraíba.

**Gerência de Políticas de Turismo**: traçar as condições ideais de atuação da política de turismo estadual junto a todos os atores envolvidos com o desenvolvimento da atividade turística (...), identificando gargalos e condições adversas ao desenvolvimento da atividade em todo território estadual e, por meio disto, apontar soluções legais e jurídicas específicas à realidade da Paraíba com base na legislação vigente, que possam contribuir ao crescimento sustentável da cadeia produtiva do turismo.

**Gerência de Planejamento e Projetos Turísticos**: desenvolver planos, programas, projetos, estratégias e ações que conduzam ao atendimento das necessidades existentes ao fomento da atividade nas diversas regiões turísticas que compõe o Estado, promovendo a construção de inventários, diagnósticos, prognósticos e projetos que estimulem o turismo e fortaleçam o crescimento e desenvolvimento do mesmo em toda Paraíba.

**Gerência de Desenvolvimento Estratégico do Turismo**: promover a convergência de interesses entre os diversos atores envolvidos com a condução do turismo em todo Estado, as políticas de fomento e desenvolvimento do turismo na esfera federal e os anseios e perspectivas de toda sociedade paraibana, interligando propostas e projetos que aspiram ao crescimento do mercado turístico juntamente as demais políticas públicas do Estado, tais como saúde, educação, segurança, transporte e trabalho, entre tantas outras que se refere ao fortalecimento do Estado da Paraíba no cenário turístico nacional e internacional. (IBRAPP, 2011: ) Para o IBRAPP, estas quatro gerências, estruturadas e

ambas fiquem mais transparentes junto aos outros órgãos de gestão do governo estadual e às entidades da sociedade civil e à sociedade como um todo.

Apesar da importância deste estudo e da relevância das suas considerações, na prática, de acordo com as informações prestadas pela responsável pelo setor de convênios e orçamento da PBTUR<sup>159</sup>, a divisão de competências entre esta e a SETDE está contemplada na Lei Orçamentária Anual – LOA<sup>160</sup>. E é no Quadro Demonstrativo de Despesas – QDD que, de fato, no entendimento dos dois órgãos, o conflito de competências se desfaz.

Contudo, olhando para as ações descritas no Quadro 6, que simula o QDD de 2011, pode-se perceber que o conflito ainda permanece no que diz respeito às ações de “Fomento à Atração de Empreendimentos Turísticos/ Participação em eventos”.

---

devidamente fortalecidas, são capazes de garantir a condução ideal das políticas e processos que envolvem o desenvolvimento do turismo na Paraíba.

<sup>159</sup> Lerna Curi de Melo, em entrevista no dia 10 de maio de 2012.

<sup>160</sup> A Lei Orçamentária Anual – LOA é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A LOA estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. Esse orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual – PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. As LOAS dos anos de 2007 a 2011 encontram-se no Apêndice.

## Quadro 6 – Ações finalísticas para o Turismo - SETDE e PBTUR

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA + DESPESA ORÇAMENTÁRIA/TCE/PB				
QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA (em 1,00 R\$)				
EXERCÍCIO 2011				
ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS – AF	TOTAL TURISMO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
SETDE Gabinete do secretário	Restauração e Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural - <b>5.000</b> Supervisão e Coordenação das Ações do Turismo e do Desenvolvimento Econômico - <b>30.000</b> Gestão e Administração do PRODETUR - <b>205.955</b> Capacitação dos Profissionais do Turismo - <b>2.000</b> Implementação da Regionalização do Turismo/ Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos - <b>41.300</b> Apoio ao Desenvolvimento Sustentável do Patrimônio Natural - <b>3.000</b> Estudos para Consolidação da Sub sede na Copa de 2014 - <b>800.000</b> Apoio à Infraestrutura para o Turismo - <b>4.240.070</b> <i>Fomento à Atração de Empreendimentos Turísticos/ Participação em eventos - 13.000</i> Urbanização das Áreas Turísticas - <b>610.029</b> Fortalecimento Institucional - <b>2.042.423</b> Planejamento Estratégico - <b>1.759.336</b>	<b>9.752.113</b>	<b>31.920.409</b>	<b>41.672.522</b>
DESP. LOA				<b>41.672.522</b>
DESP. TCE/PB		<b>419.369</b>		<b>7.259.788</b>

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA + DESPESA ORÇAMENTÁRIA/TCE/PB				
QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA (em 1,00 R\$)				
EXERCÍCIO 2011				
ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS – AF	TOTAL TURISMO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
<b>PBTUR</b>	Participação em Eventos de Divulgação e de Negócios do Destino Turístico - <b>1.042.000</b> Ações Promocionais de Fomento ao Turismo - <b>1.050.000</b> Apoio a Eventos Turístico-Culturais - <b>2.202.000</b> Planejamento de Marketing Turístico - <b>150.000</b>	<b>4.444.000</b>	<b>2.836.513</b>	<b>7.280.513</b>
DESP. LOA				<b>7.280.513</b>
DESP. TCE/PB				<b>3.051.183</b>
<b>PBTUR HOTÉIS S/A</b>		-	<b>942.168</b>	<b>942.168</b>
DESP. LOA				<b>942.168</b>
DESP. TCE/PB				<b>323.297</b>

Notas:

1 – Na coluna “ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS – AF” destaca-se apenas as ações finalísticas relativas às atividades pertinentes ao turismo.

2 – Os valores da coluna ‘OUTRAS DESPESAS’ dizem respeito aos recursos para a manutenção e funcionamento dos próprios órgãos, incluindo aí, no caso da Secretaria do Turismo e Desenvolvimento Econômico, também valores relativos aos outros dois setores, como o comércio e a indústria, que esta Secretaria agrega.

3 – A discrepância de R\$ 31.920.409,00 no total de ‘OUTRAS DESPESAS’ desse ano está vinculada aos encargos com pessoal e para as APLs. O mesmo ocorre na LOA do exercício de 2010, na qual os valores maiores vão para as ações de Infraestrutura e serviços básicos, orçadas em R\$ 25.384.000,00.

4 – A alínea “DESP. TCE/PB” apresenta os valores dos recursos, destacados em azul, que de fato foram usados. No QDD original ela não existe. Ela foi aí colocada para fazer um comparativo com os recursos estimados pela LOA, em verde. O valor destacado em azul são as despesas totais dos empenhos pagos em 2011 pela SETDE, PBTUR e PBTUR HOTÉIS S/A. Não foi colocado nenhum valor referente às “OUTRAS DESPESAS”, por considerar-se um dado desnecessário para a análise.

Fonte: adaptação da autora a partir das LOAs contidas em <http://transparencia.pb.gov.br/normas-orcamentarias/> e do site do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba <[http://sagres.tce.pb.gov.br/estado\\_index.php](http://sagres.tce.pb.gov.br/estado_index.php)>. (2012)

Além do conflito que persiste, outras análises são possíveis a partir da observação do Quadro 6. Nele há a projeção dos recursos colocados como necessários para a implementação dos principais programas estruturantes, tais como o PRODETUR e o PRTUR, além das ações de planejamento estratégico e fortalecimento institucional vinculadas ora a um ora a outro programa. Porém, a LOA é apenas uma projeção de recursos estimada pela unidade gestora, no caso a SETDE, com base em fontes de receitas tais como as descritas na Tabela 3.

Tabela 3– Receita Orçamentária – Governo do Estado da Paraíba – Ano 2011.

Exercício 2011		
<b>RECEITA CORRENTE</b>	8.089.103.773,58	
Receita Tributária	3.452.329.656,33	
Receita de Contribuições	237.499.295,50	
Receita Patrimonial	110.121.145,92	
Receita Agropecuária	0,00	
Receita Industrial	662.855,45	
Receita de Serviços	150.934.044,58	
Transferências Correntes	3.890.202.753,73	
Outras Receitas Correntes	247.354.022,07	
<b>RECEITA DE CAPITAL</b>	254.815.026,54	
Operações de Crédito	200.425.383,70	
Alienação de Bens	5.845.339,00	
Amortização de Empréstimos	1.236.820,53	
Transferências de Capital	41.055.468,86	
Outras Receitas de Capital	6.252.014,45	
Receita Retificadora	0,00	
<b>TOTAL</b>	8.343.918.800,12	

Fonte: TCE/PB (2012)

A origem dos recursos provêm, também e principalmente, de receitas procedentes de emendas palamentares, de convênios<sup>161</sup> e de verbas descentralizadas<sup>162</sup>. Contudo, a habilitação para as verbas federais, seja provida pelo Orçamento Geral da União – OGU, ou por emendas parlamentares, é feita por meio da inscrição de projetos elaborados pelas entidades locais através do Portal de Convênios – SICONV, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal.

Por meio desse sistema é possível visualizar todos os convênios realizados e, numa rápida pesquisa, foi possível detectar que alguns convênios para o setor turístico foram realizados tanto pelos órgãos governamentais como por organizações da sociedade civil, como ABIH, SINGTUR, SEBRAE e outras. Entretanto, aqueles recursos de maior vulto, não foram originados nem pela SETDE nem pela PBTUR, e sim pelo Gabinete do Governador, a exemplo das verbas destinadas para a construção do Centro de Convenções, em João Pessoa. Isso, de certa forma, corrobora o baixo nível de capacitação técnica dos envolvidos em ambos os órgãos, não apenas na elaboração dos projetos, mas no entendimento de como funciona o próprio sistema.

Ainda de acordo com Lerna de Melo, responsável pelo orçamento, no seu entendimento, o maior gargalo para a efetivação de convênios diz respeito à contrapartida de 10 a 20% exigida para a celebração dos mesmos. Trata-se de exigência de recursos que, geralmente, não estão disponíveis nem mesmo previstos de verdade, em função da manutenção do equilíbrio das contas do Estado. O que também não deixa de explicar parte do cenário, considerando os outros gargalos já identificados em ambas as entidades.

O fato é que no ano de 2011, SETDE e PBTUR estimaram, juntas, uma despesa de R\$ 48.963.035,00, entretanto de acordo com o TCE foram gastos apenas R\$ 10.634.268,00, equivalente a menos de 1/4 da receita total previamente estimada pela LOA e 0,13% da receita total

---

<sup>161</sup> "Convênios são acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação." Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

<sup>162</sup> Essa verba vem e é definida por critérios do Ministério do Turismo e EMBRATUR a partir da avaliação do CADASTUR, que é o sistema oficial de cadastramento on-line dos profissionais e empresas que atuam no setor. Quanto mais ações registradas no sistema, maior é a probabilidade de maiores recursos.

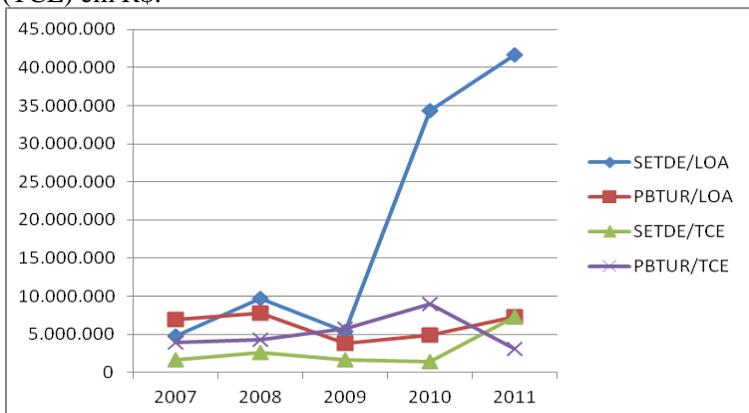
obtida pelo estado<sup>163</sup>.

Diante disso, o que fazem os órgãos de turismo para implementar suas próprias ações em prol do desenvolvimento do setor e ainda atender aos programas estruturantes do governo federal? Nestes últimos anos, com a escassez de recursos e agregando a isso os outros problemas já identificados, pode-se afirmar que muito pouco.

Para corroborar a pouca autonomia orçamentária existente na SETDE, a Figura 11 mostra a relação entre todas as despesas planejadas e as realizadas pelos dois órgãos entre os anos de 2007 a 2011. E ao analisá-lo, apenas em 2011, a SETDE conseguiu alcançar o volume de recursos disponíveis para a PBTUR, em função das verbas advindas de convênios com o MTUR para pagar o IBRAAP pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional visto anteriormente.

Vale salientar que as discrepâncias a partir de 2010 nos valores estimados pela SETDE, não tem nenhuma relação com qualquer ação voltada para o setor turístico. As especificações do volume das despesas referem-se a encargos com pessoal e ações de infraestrutura básica voltadas para o desenvolvimento econômico de maneira geral.

Figura 11 – Total de despesas planejadas (LOA) X despesas realizadas (TCE) em R\$.



Fonte: Dados organizados pela autora a partir da LOA e TCE (2011).

<sup>163</sup> Para efeito de comparação, considerando a similaridade das receitas obtidas pelo Rio Grande do Norte em 2011 (R\$7.721.849.265,67) e com base nos mesmos recursos disponibilizados para a análise das contas dos órgãos de turismo da Paraíba, vê-se que os gastos diretos da Secretaria de Turismo do Rio Grande do Norte – SETUR/RN e da Empresa Potiguar de Promoção Turística – EMPROTUR são, respectivamente de R\$14.439.432,52 e R\$2.600.388,16.

Já os recursos crescentes que a PBTUR auferiu, e que em 2010 culminaram no total de R\$ 8.964.092,00, foram gastos com ações voltadas, em sua maioria, para o “apoio a eventos turístico-culturais” realizados em vários municípios do interior da Paraíba. E a queda abrupta para menos da metade em 2011 é efeito do controle orçamentário realizado no primeiro ano de mandato do novo governador.

Acompanhando o Quadro 7, que mostra as ações que efetivamente despenderam recursos da SETDE em 2011, o que chama a atenção, além da disparidade entre os valores necessários e os gastos em algumas ações, é o volume de recursos maior que o esperado para a implementação da Regionalização do Turismo. Isto apesar de que para o governo estadual o programa federal de Regionalização do Turismo não tem o mesmo *status* do Programa Estadual de Desenvolvimento do Turismo da Paraíba – PRODETUR/PB<sup>164</sup> nem do Programa de Fortalecimento e Desenvolvimento do Produto Turístico, estando a este último vinculado apenas como uma ação. Os empenhos analisados mostram que se trata, em sua maioria, de gastos com diárias para locomoção dos técnicos da Secretaria para os municípios do interior do estado. Tarefa essa que pode ser classificada mais como despesa para atividade-meio, do que como destinada para atividade-fim.

Outro ponto que também chama a atenção são os pouquíssimos investimentos em infraestrutura e na capacitação de profissionais de turismo, tópicos considerados pelo *trade* turístico como um dos maiores gargalos para o desenvolvimento do turismo na Paraíba.

---

<sup>164</sup> As ações de fortalecimento institucional, planejamento estratégico e gestão e administração do PRODETUR estão vinculadas ao programa do mesmo nome.

Quadro 7 – Diferença entre os recursos planejados e os obtidos em 2011 a partir das ações de governo da Paraíba (R\$ / %).

AÇÕES	LOA	TCE	%
Apoio à infraestrutura p/ turismo	4.240.070,00	6.500,00	0,15
Fortalecimento Institucional	2.042.423,00	159.739,40	7,82
Planejamento Estratégico	1.759.336,00	99.520,35	5,66
Estudos p/ consolidação da sub-sede na Copa 2014	800.000,00	0,00	0,00
Urbanização de áreas turística	610.029,00	0,00	0,00
Gestão e administração do PRODETUR	205.955,00	44.672,07	21,7
Implementação da Regionalização	41.300,00	75.899,46	183,77
Supervisão e coordenação das ações de Turismo e Desenvolvimento Econômico	30.000,00	29.212,78	97,37
Fomento e atração de empreendimentos turísticos	13.000,00	3.825,00	29,42
Restauração e preservação do patrimônio histórico e cultural	5.000,00	0,00	0,00
Apoio ao desenvolvimento sustentável do patrimônio natural	3.000,00	0,00	0,00
Capacitação de profissionais em turismo	2.000,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 9.752.113,00</b>	<b>R\$ 419.369,06</b>	<b>4,3</b>

Fonte: Dados organizados pela autora a partir da LOA e TCE (2011), anexadas nos Apêndices.

Em resumo, apesar do discurso otimista e positivo do turismo como fator de desenvolvimento através da geração de emprego e renda, são tímidos os recursos que os órgãos de turismo acabam destinando para a execução das políticas de turismo nacionais e outras ações correlatas. A ausência de um palpável planejamento integral e de longo prazo; as mudanças de gestão que priorizavam novas ações deixando paralisadas, praticamente, todas as outras que vinham sendo executadas pela gestão anterior; a sobreposição de competências entre os dois órgãos estaduais de turismo; a rotatividade de assessores e um quadro reduzido de técnicos capacitados; tudo isto tem culminado, no âmbito estadual e principalmente na SETDE, em uma situação de inércia institucional paralisante a partir de 2007.

No âmbito municipal, os caminhos foram diferentes quando da assimilação pelos gestores locais das novas configurações institucionais projetadas pela esfera federal. Neste mesmo período, a Secretaria Executiva de Turismo passa por grandes reformulações em sua

organização, até se estabelecer como uma Secretaria Municipal com maior autonomia.

Em 2005, no primeiro mandato de Ricardo Coutinho, uma de suas primeiras ações foi fazer um reordenamento de toda a estrutura administrativa do governo municipal a partir da Lei nº 10.429/2005. Nesta reestrutura, ainda na condição de Secretaria Executiva, o turismo mantém-se vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Produção – SEDESP<sup>165</sup>, pasta que é responsável por desenvolver ações de fomento às atividades produtivas e de geração de emprego e renda. Só que agora, com foco no desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, a SETUR contava apenas com duas diretorias, a de Divulgação e Marketing e a de Captação e Promoção de Eventos. Mas com a “finalidade de obter maior clareza na divisão das atividades, na formalização das atribuições e no melhor direcionamento das competências” (DECRETO nº 5.652/2006), a estrutura organizacional é alterada com a criação de uma nova diretoria em junho de 2006: a de Desenvolvimento Institucional.

A justificativa para esta nova diretoria foi a de fortalecer as relações institucionais com as demais secretarias e órgãos municipais, considerando a complexidade da atividade turística para além da promoção e eventos. Assim, de acordo com as entrevistas realizadas com os mentores desse decreto, as mudanças são necessárias porque a administração pública tem que acompanhar a dinâmica da organização do turismo.

Por esta perspectiva, uma nova mudança da estrutura organizacional da SETUR ocorreu em 2008, quando a Secretaria Executiva de Turismo é realocada como um órgão da administração direta municipal. Assim, pela Lei nº 11.406 deixa de ser uma Secretaria Executiva para ser a Secretaria Municipal de Turismo, passando a conquistar maior autonomia orçamentária e política.

---

<sup>165</sup> Que tem no nível estadual a SETDE como a sua equivalente funcional.

Quadro 8 – Estrutura Organizacional da Secretaria de Turismo da Prefeitura Municipal de João Pessoa em 2005, 2006 e 2008.

2005	2006	2008
<p><b>1. Secretário Executivo de Turismo;</b>  <b>1.1. Chefe de Gabinete;</b>  <b>1.2. Chefe da Secretaria Pessoal;</b></p> <p><b>1.3. Diretor de Divulgação e Marketing;</b>            1.3.1. Chefe da Divisão de Divulgação;            1.3.2. Chefe da Divisão de Pesquisas e Informação;            1.3.3. Chefe da Divisão de Destinos e Produtos Turísticos;</p> <p><b>1.4. Diretor de Captação e Promoção de Eventos;</b>            1.4.1. Chefe da Divisão de Programação de Eventos;            1.4.2. Chefe da Divisão de Infraestrutura de Eventos;            1.4.3. Chefe da Divisão de Eventos Externos.</p>	<p><b>1. Secretário Executivo de Turismo;</b>  <b>1.1. Chefe de Gabinete;</b>  <b>1.2. Secretaria Pessoal;</b></p> <p><b>1.3. Diretoria de Divulgação e Marketing;</b>            1.3.1. Divisão de Divulgação;            1.3.2. Divisão de Eventos;</p> <p><b>1.4. Diretoria de Desenvolvimento Institucional;</b>            1.4.1 Divisão de Pesquisa e Tecnologia da Informação;            1.4.2. Divisão de Formação de Produtos Turísticos;            1.4.3. Divisão de Infraestrutura e Serviço de Apoio ao Turismo;            1.4.4. Divisão de Projetos Especiais.</p>	<p><b>1. Secretário Municipal de Turismo;</b>  <b>1.1. Secretário Adjunto de Turismo;</b>            1.1.1. Chefia de Gabinete;            1.1.1.1 Assessoria Jurídica;            1.1.2. Secretaria Pessoal;</p> <p><b>1.1.3. Diretoria de Divulgação e Marketing;</b>            1.1.3.1. Divisão de Divulgação;            1.1.3.2. Divisão de Eventos;            1.1.3.3. Assessoria de Comunicação;</p> <p><b>1.1.4. Diretoria de Desenvolvimento Institucional;</b>            1.1.4.1. Divisão de Pesquisa e Tecnologia da Informação;            1.1.4.2. Divisão de Formação de Produtos Turísticos;            1.1.4.3. Divisão de Infraestrutura e Serviço de Apoio ao Turismo;            1.1.5.4. Divisão de Projetos Especiais.</p> <p><b>1.1.5. Diretoria Administrativa e Financeira;</b>            1.1.5.1 Divisão de Contabilidade e Finanças;            1.1.5.2. Divisão de Informática;            1.1.5.3. Divisão de Pessoal e Patrimônio;</p>

Fonte: Dados organizados pela autora, com base na Lei nº 10.429/2005; no Decreto nº 5.652/2006 e na Lei nº 11.406/2008.

A atuação da SETUR, entre os anos 2005 a 2009, fez do destino João Pessoa um exemplo na execução de alguns programas federais do MTUR, como o Programa de Fiscalização Integrada e Descentralizada – FID<sup>166</sup> e o Inventário da Oferta Turística - INVTUR. Este último consiste no levantamento, identificação e registro dos atrativos turísticos, dos serviços e equipamentos turísticos e da infraestrutura de apoio ao turismo, que servem como instrumento base de informações para fins de planejamento, gestão e promoção da atividade turística, além de possibilitar a definição de prioridades para os recursos disponíveis e o incentivo ao desenvolvimento do turismo.

Como relatam Moura *et all* (2009), a SETUR reconheceu a importância deste processo e tornou o inventário uma das prioridades entre os seus projetos, o que fez de João Pessoa a primeira capital brasileira a ser inventariada de acordo com a metodologia desenvolvida pelo Ministério<sup>167</sup>. O trabalho ganhou grande dimensão porque foi tomada como referência para o desenvolvimento de uma estratégia de pesquisa de campo, já que nos manuais do Ministério esta etapa é apresentada de maneira muito superficial.

Atualmente a SETUR conta apenas com uns poucos bacharéis em turismo, com um quadro reduzido de técnicos e com o cargo de Secretário Municipal de Turismo vago em virtude das diferenças político-partidárias que explodiram entre o prefeito municipal e o governador do Estado, em partidos diferentes a partir do primeiro semestre de 2012.

---

<sup>166</sup> O único servidor da SETUR que é bacharel em turismo relata assim esta experiência: “Sou servidor efetivo da PMJP desde 01/11 /1984 e estou na SETUR a partir do início de 2005, na época fui convidado por ser o primeiro servidor formado em Turismo e com uma boa experiência na área e com o conhecimento das dificuldades encontradas pelo *trade*, por ser proprietário de uma agência de turismo desde 1994 e também um dos diretores da ABAV/PB, de Receptivos e de Cursos, respectivamente. Essa experiência facilitou a minha atuação, inicialmente, na assessoria técnica da secretaria, depois na chefia da Divisão de Divulgação e, por fim, na Chefia da Divisão de Infraestrutura e Serviços de apoio ao Turismo. Foi neste período que fui contemplado com uma homenagem de Honra ao Mérito, pelo Prefeito do município de João Pessoa, em 27 de maio de 2009, pela relevante contribuição para o ordenamento e desenvolvimento da atividade turística no município, através da iniciativa e implantação do Programa de Fiscalização Integrada e Descentralizada – FID, modelo do MTUR, que dentre outras ações, levou à criação do Decreto Lei nº 6.524/2009, que regulamentou os serviços de transportes turísticos no município de João Pessoa, adequado e corrigido depois por outro decreto, e que hoje está no domínio da Superintendência de Mobilidade Urbana de João Pessoa – SEMOB, mas não operacionalizado por desconhecimento da nova gestão da nova autarquia. Assim é a política...” (informação verbal fornecida em março de 2012).

<sup>167</sup> Ver também (JOÃO..., 2011; PREFEITO..., 2011).

Olhando a história do turismo na Paraíba a partir da década de 1970, cada um sob suas próprias perspectivas e conhecimentos, entre os entrevistados, o sentimento que toda esta situação de mudanças traz é que, apesar da criação da SETDE e do CONDETUR, “o município avançou e o estado estancou”, pois ainda ficou atrelado aos setores da indústria e comércio. E, apesar de que a quase unanimidade de opiniões percebe como positiva as mudanças na estrutura dos órgãos de turismo da administração pública federal, estadual e municipal, acaba-se ouvindo que, na prática, isso não tem contribuído, de fato, para a prioridade que o setor demanda.

Entre os entrevistados há a percepção de que é importante que o setor turístico venha a desenvolver uma estrutura específica e própria de gestão, para efetivamente tratar de assuntos relacionados exclusivamente ao desenvolvimento do turismo no Estado da Paraíba e em todas as suas potencialidades conhecidas. Reclama-se de recursos financeiros, da falta de investimentos, da baixa qualificação e dos quadros reduzidos, ou seja, da falta de autonomia.

Isso faz lembrar a afirmação de Martins (*apud* GÔUVEIA, 1994: 56), que diz que a autonomia depende do volume de recursos políticos e financeiros que estão a disposição dos órgãos e sua burocracia, orientada mais pelo sucesso de suas próprias ações do que pelo poder político central. E também Gôuveia (1992), ao afirmar, de maneira complementar, que esta também é construída a partir de uma burocracia caracterizada pela sua qualificação técnica, pelo conhecimento dos regulamentos e pelas informações que detêm.

Diante dessa constatação, e ao analisar a estrutura interna e a dinâmica dos órgãos de turismo da Paraíba até aqui apresentados, entende-se que existe um quadro de frágil autonomia, que varia em graus diferentes dentre as diversas entidades governamentais (SETDE, PBTUR e SETUR). Tal quadro é condicionado tanto pelas mudanças institucionais impostas pelo contexto político-administrativo do país, quanto pelos momentos críticos no nível local.

Vale lembrar que as mudanças no ambiente organizacional dessas entidades são resultado de processos isomórficos, coercitivos e miméticos, que dão legitimidade a suas ações, mesmo que muitas vezes, como visto, não consigam satisfazer as demandas técnicas do seu ambiente organizacional. E é nesta conjuntura que os programas estruturantes foram e estão sendo assimilados pela gestão pública local.

É fato que as perspectivas para os novos arranjos institucionais passam pela maior autonomia e capacidade institucional dos atores governamentais. Mas também pelas relações que estes atores conseguem

estabelecer com os outros segmentos burocráticos do Estado, com o Legislativo e com a sociedade civil. Todos eles são chamados a ser coparticipes para levar adiante processos descentralizados e participativos.

Nesse sentido, a próxima seção tem como intuito analisar as formas específicas de relacionamento entre estes, que dentro de contextos e conjunturas específicos, podem refletir um alargamento ou estreitamento do espaço de poder dos órgãos governamentais e sua consequente autonomia, dando ao Estado maior capacidade de ação. Afinal, apesar da autonomia e capacidade institucional limitada percebida nesta primeira seção, esta ainda é uma visão parcial, incompleta.

#### 4.2 OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO LOCAL

Nesta seção será apresentada a trajetória de como os programas estruturantes foram ou estão sendo assimilados pelas organizações envolvidas no processo de execução dessas políticas no âmbito local. Aquela se dá, primordialmente, a partir da abertura de espaços de participação geridos pela noção de corresponsabilidade de todos os segmentos sociais envolvidos na relação entre Estado e sociedade.

A apresentação de cada um dos espaços de participação segue uma ordem cronológica, na medida em que estes começaram a ser criados. Infelizmente, nem todos de fato foram instaurados em função de suas respectivas políticas, como no caso do Conselho Municipal de Turismo do PNMT. Ou então o foram, mas sem a possibilidade de uma análise mais completa em função dos poucos registros encontrados, como no caso do Conselho Costa das Piscinas formalmente vinculado ao PRODETUR/NE II.

A partir do CONDETUR, instituído, segundo alguns entrevistados, quando o Costa das Piscinas ainda existia, já é possível introduzir a análise de redes em função das listas de presença das atas encontradas entre os anos de 2009 e 2010, o que representa 24% das relações possíveis em um universo de 29 reuniões. Apesar da amostra reduzida, este período representa um momento interessante na execução das políticas de turismo no âmbito estadual e municipal, já que é a partir de 2009 que os outros espaços de participação também são estabelecidos, como o COMTUR, a Instância de Governança do Fórum Turístico do Litoral e o Grupo Gestor dos 65 Destinos de João Pessoa.

Em todos foram realizados os mesmos procedimentos, tanto análise documental e das entrevistas, para dar um panorama de como funcionam, suas competências, agendas e composição de seus membros, quanto à análise de redes propriamente dita, para averiguar os padrões de relação que estes espaços apresentam. E, com base nos dados obtidos por estas análises avaliar o grau de institucionalização dos novos arranjos orientados pelas políticas estruturantes, além das possibilidades desses em contribuir para o desenvolvimento local.

### **- Os Conselhos Municipais do PNMT.**

O PNMT foi a primeira política de turismo com o intuito de descentralizar as ações governamentais, através da constituição do Conselho de Turismo Municipal, da elaboração do Plano Municipal do Turismo Sustentável e da criação de um Fundo Municipal para financiar as ações definidas pelos planos e deliberadas e/ou consultadas pelos conselhos.

Mesmo com a projeção nacional do programa em diversos pontos do país, sua execução em João Pessoa deixou poucos rastros. Uma das entrevistadas lembra que houve uma movimentação em relação ao COMTUR na cidade de Cabedelo e na capital. E, nas pesquisas documentais empreendidas, realmente foi encontrada a Lei Municipal nº 7.556 de 12 de maio de 1994, que institui o Conselho Municipal do Turismo de João Pessoa – CONTUR e o Fundo Municipal de Promoção ao Turismo – FUNPROTUR ainda no governo de Chico Franca (1993-1996). Apesar de o período coincidir com o início da movimentação gerada pelo PNMT, nada corrobora que essa ação derive do processo de execução do programa, já que esta ficou só no papel e sem maiores registros na SETUR.

Dentre os entrevistados, essa foi uma lembrança isolada sobre a atuação do PNMT nas cidades litorâneas. E, se houve a iniciativa de constituir um conselho na capital, na gestão seguinte esta não prosperou. Afinal, nem o prefeito de João Pessoa, com duas gestões consecutivas (1997-2000/2001-2004) concomitantes com a gestão do programa no nível nacional, fez menção, durante a entrevista<sup>168</sup>, à sua contribuição

---

<sup>168</sup> Cícero Lucena, em entrevista no dia 17 de agosto de 2011. É possível imaginar que o prefeito não teria lembranças de um programa de uma área tão específica, sendo mais apropriado recorrer ao secretário municipal da época. Porém, foi o nome de Cícero Lucena que apareceu na rede *snow ball*, construída a partir da indicação de outros componentes da própria rede, e não o do tal secretário. Sempre lembrando que o importante não são os atributos dos atores, mas suas relações.

(ou não) para o turismo local. Nada a respeito foi relatado, o qual já é bem revelador.

Ademais, verifica-se uma situação curiosa. O autor Leal (2001) faz um pequeno registro sobre o PNMT no estado, mencionando alguns de seus aspectos positivos em diversos municípios, inclusive João Pessoa. Lista seminários, cursos, encontros e oficinas, além da formação de 102 monitores e da entrega de vários selos oficiais da campanha. Afirma Leal que 30 municípios chegaram a receber o Selo de Município Prioritário do PNMT. Porém, de acordo com material oficial do Programa (EMBRATUR, 2001), não consta que esses municípios tivessem realizado todas as suas fases (1ª, 2ª e 3ª Oficinas, constituição do Conselho, elaboração do Plano e abertura do Fundo Municipal), requisitos indispensáveis para só então receber o selo. O documento oficial informa apenas que os mesmos participaram das oficinas da 2ª fase (22) enquanto os restantes apenas da 1ª fase (8).

Quadro 9 – Informações contraditórias sobre a execução do PNMT na Paraíba

<b>Municípios que teriam recebido o Selo de Município Prioritário do PNMT, de acordo com Leal (2001)</b>	<b>Relação dos municípios engajados no PNMT, de acordo com a EMBRATUR. (Brasília, 2001)</b>
	<b>Oficina de 1ª fase</b>
1. Alagoa Grande	Alagoa Grande
2. Cajazeiras	Cajazeiras
3. Conde	Conde
4. Pedras de Fogo	Pedras de Fogo
5. Pilar	Pilar
6. Pombal	Pombal
7. Princesa Isabel	Princesa Isabel
8. Santa Rita	Santa Rita
	<b>Oficina de 2ª fase</b>
9. Areia	Areia
10. Baía da Traição	Baía da Traição
11. Bananeiras	Bananeiras
12. Barra de Santana	Barra de Santana
13. Bayeux	Bayeux
14. Boqueirão	Boqueirão
15. Borborema	Borborema
16. Cabedelo	Cabedelo
17. Campina Grande	Campina Grande
18. Ingá	Ingá
19. Itabaiana	Itabaiana
20. João Pessoa	João Pessoa
21. Lucena	Lucena
22. Marcação	Marcação
23. Patos	Patos
24. Pilões	Pilões
25. Pitimbu	Pitimbu
26. Rio Tinto	Rio Tinto
27. Santa Luzia	Santa Luzia
28. São João do Rio do Peixe	São João do Rio do Peixe
29. São Mamede	São Mamede
30. Sousa	Sousa

Fonte: elaborado a partir dos dados contidos em Leal (2001) e Brasília (2001).

Assim, o Quadro 9 mostra duas versões de uma mesma lista de 30 municípios. O que os distingue é a inserção destes em fases bem diferentes de acordo com os procedimentos do programa. Afinal, ser um município engajado no PNMT (por ter realizado uma ou duas oficinas) é muito diferente de ter obtido o Selo de Município Prioritário do PNMT

(que supõe a realização das fases 1ª, 2ª e 3ª do programa, além de outros requisitos). Não se trata aqui de verificar a veracidade dessas informações, o que também seria interessante, mas sim de constatar que o desconhecimento desses fatos por muitos atores do setor turístico não nos permitiu elucidar o acontecido.

Além disso, atribuir aos municípios paraibanos uma condição em que estes provavelmente nunca atingiram, principalmente, em uma publicação de um autor da terra<sup>169</sup>, faz pensar sobre o desconhecimento de como o programa realmente funcionava, revela o pouco engajamento no mesmo, e diz sobre o fato de que ele não foi executado como deveria, mostrando que as dinâmicas locais são mais poderosas do que os processos que as políticas estruturantes têm e impõem ao âmbito local.

Outra informação que parece inconsistente, mas reforça o argumento anterior, é que na relação de municípios elencados tanto por Leal (2001) quanto pela EMBRATUR (2001) não aparece aquele que talvez tenha sido o município que, pelas ações realizadas no âmbito do programa, maior destaque obteve no cenário turístico estadual e nacional: a cidade de Cabaceiras.

De acordo com o prefeito da época<sup>170</sup> (1997-2004), foi a partir do programa que o governo municipal começou a perceber o turismo como uma importante atividade econômica que poderia complementar a economia local e, por meio desta compreensão, ser desenvolvida através de políticas públicas específicas. Foi imbuído por esta percepção que ele aproveitou os recursos técnicos oferecidos pelo PNMT para projetar os atrativos culturais e naturais da cidade no cenário turístico estadual e nacional.

Ainda segundo o ex-prefeito, o Conselho Municipal de Turismo foi criado, não apenas para atender as diretrizes do programa, mas serviu para aglutinar as lideranças locais em prol de uma governança mais ativa, focada principalmente em ações de capacitação para o turismo. Mas, apesar dos efeitos positivos das ações turísticas, evidenciados tanto pelo prefeito como pela mídia<sup>171</sup>, não foi possível analisar o papel que o

---

<sup>169</sup> Wills Leal é escritor e jornalista muito atuante na área de turismo, que integra atualmente a ABRAJET. Entrou no setor público pela Secretaria de Divulgação e Turismo do Estado e aposentou-se pela PBTUR, exercendo diversos cargos dentro desta organização.

<sup>170</sup> Arnaldo Júnior, em entrevista no dia 8 de agosto de 2011.

<sup>171</sup> A cidade de Cabaceiras, situada no Cariri paraibano a 180 Km de João Pessoa, se autodenomina a "Roliúde Nordestina", em uma alusão a *Hollywood* pelos mais de 20 filmes que foram rodados na região de Cabaceira, sendo o longa-metragem "O Auto da Compadecida", de 1999, o de maior sucesso, cujo cenário projetou a cidade e seus

Conselho de Turismo de Cabaceiras teve na constituição do quadro em questão. O que se pode, ainda hoje ratificar, é que tais ações representam um marco na história deste município, cujo legado repercute até os dias de hoje na vida pública de seu antigo prefeito, atual gestor do PRODETUR/PB desde o início de 2011.

Na tentativa de esclarecer as informações conflitantes com a funcionária<sup>172</sup> responsável na época pela execução do programa no estado e que estava à frente do Comitê Estadual, constatou-se que seu depoimento pouco contribuiu, pois a entrevistada alegou que depois de quase vinte anos do início do PNMT e das várias gestões posteriores, muitas lembranças se apagaram e nada ficou devidamente registrado.

O que pôde ser comprovado nas diversas visitas em busca de esclarecimentos à biblioteca da PBTUR, um espaço desorganizado que lembra mais um depósito de papéis sem sistematização do que o ambiente no qual deveriam ser guardadas as lembranças e a história dessa instituição e de seu desempenho no desenvolvimento turístico da Paraíba. Ali não existem registros documentais sobre a atuação do estado no PNMT, apenas alguns poucos documentos elaborados pelos órgãos federais, com a relação de Municípios Potencialmente Turísticos e de Municípios Turísticos da Paraíba, mas nada, absolutamente nada, que indique ações locais ou mesmo autoria paraibana.

O impasse para o restabelecimento do quadro de informações da história do PNMT na Paraíba consiste em que este não pôde ser esclarecido pela lembrança dos responsáveis diretos pelo programa no estado, ou por aqueles que de alguma forma participaram de seu processo, ou mesmo pelos poucos registros escritos existentes (e não muito confiáveis). Esta constatação a que se chegou parece demonstrar sem sombra de dúvidas, o pouco comprometimento com que naquele momento os órgãos públicos assimilaram os objetivos e práticas inovadoras deste programa.

Ao abrir mão das propostas descentralizadas, formalmente institucionalizadas pelos procedimentos e diretrizes da EMBRATUR,

---

arredores como destino turístico exótico. Além da Festa do Bode Rei – Festival de Caprinos e Ovinos da Paraíba. “A referência ao animal se explica por sua importância na economia local e por seu símbolo de resistência à seca”, reprod. Dias (2003: 168) no relato sobre tal experiência como um *case* de criação de novos produtos, o que exige, segundo ele, uma combinação de técnica e criatividade. O lagedo do Pai Matheus é outro atrativo que rende, ainda hoje, um grande fluxo de turistas estrangeiros que para lá se deslocam, principalmente, via Natal/RN.

<sup>172</sup> Alba Lígia Fernandes, técnica da PBTUR, em entrevista realizada em 10 de março de 2012.

pode-se afirmar que a efetivação do programa, como nos casos isolados de Cabaceiras e de Cabedelo, são reflexos de ações pontuais vinculadas à personalidade e interesse do gestor daquele momento e também, pode-se dizer, das relações que estes tinham com aqueles que detinham as informações para fazê-lo. E, em relação aos outros municípios que de alguma maneira participaram das oficinas, e apenas isso, estes podem ser incluídos no bojo de problemas inerentes ao próprio PNMT relatado no primeiro capítulo<sup>173</sup>.

Mas sobre a sua não implementação, especificamente em João Pessoa, que em qualquer hipótese seria o principal alvo de uma política de desenvolvimento turístico do estado, o que se pode aventar é que a não projeção da capital dentro do programa deveu-se também às diferenças político-partidárias e pessoais entre aqueles que dirigiam o estado e os que comandavam o município na época. Situação que teria repercutido diretamente sobre as relações entre a PBTUR e a Secretaria Executiva de Turismo de João Pessoa, inviabilizando o estabelecimento e manutenção de outras ações em que o trabalho conjunto entre ambas seria essencial, como por exemplo, nos marcos do PNMT.

### **– O Conselho Costa das Piscinas do PRODETUR II.**

Ainda em meio à alocação dos recursos disponibilizados pelo PRODETUR I entre os anos de 1996 a 2005, as negociações para contratar recursos do PRODETUR II começam a mobilizar o governo estadual, ainda na gestão de Maranhão (1995-2002), para o cumprimento das novas diretrizes: definir o Polo de Desenvolvimento Turístico, instalar o seu Conselho e elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS.

A partir dessa perspectiva, o Banco do Nordeste delimitou o Polo Turístico Costa das Piscinas dentro de uma área de 2.503 km<sup>2</sup> agregando 11 municípios mais a capital João Pessoa.

---

<sup>173</sup> Alguns trabalhos já citados como Brusadin (2005), Silveira, Paixão e Cobos (2006) e Endres (2008) abordam estas questões. Além do trabalho de Oliveira (2004) sobre o PNMT na Paraíba, que apenas traz pormenorizadamente os problemas de relação entre os participantes do Comitê Estadual: à PBTUR faltou coordenação; ao SEBRAE e ao SENAC faltou predisposição para trabalho em parceria com a PBTUR, sendo que estas já desenvolviam suas próprias atividades em relação à atividade turística, similares às que propunha o PNMT. O trabalho conclui que esta foi a causa da pouca repercussão do Programa na Paraíba.

Figura 12 – Municípios integrantes do Polo Turístico Costa das Piscinas – PB.



Fonte: BNB (2010).

Este polo foi assim delimitado para dar prioridade às áreas que já haviam recebido recursos do PRODETUR I e aperfeiçoá-las a partir de um planejamento mais integrado com a população local e com o meio ambiente, considerando os impactos negativos gerados por ações aleatórias promovidas na primeira fase. Para tanto, seria necessária a constituição do Conselho do Polo, com representantes dos municípios, do *trade* turístico, do terceiro setor e da comunidade local, bem como a elaboração do correspondente Plano.

O Plano deveria expor, basicamente, a indicação dos objetivos do planejamento, definição da área, diagnósticos econômicos, sociais, ambientais e demográficos na área abrangida. Além disso, o empreendimento requeria a avaliação do fornecimento de serviços públicos, estudos de demanda atual e potencial e previsão de seus impactos, estimativas de ações públicas e privadas necessárias, seus custos e o cronograma de implantação.

Assim, entre os anos de 1999 até 2005, o Polo foi delimitado, o Conselho constituído e o PDITS elaborado, mas não sem tropeços e disputas. Principalmente porque tais ações foram realizadas em meio a uma conjuntura crítica: a cisão partidária entre PMDB e PSDB; a mudança da gestão estadual nas eleições de 2002 e os desafetos entre “maranhistas” e “cassistas”; que culminou na não contratação do PRODETUR II na Paraíba. O que, a princípio revela a falta de compromisso dos segmentos envolvidos e da classe política local, que priorizou os desentendimentos ao invés de colocar como prioridade o desenvolvimento turístico do estado.

Pode-se afirmar também que este quadro produziu efeitos nocivos à memória do programa no estado, haja vista a ausência de documentos sobre partes de sua história, a exemplo do Conselho do Polo, que hoje não existe mais. Como também não existem mais suas atas, nem na UEE/PB, nem na sede do Banco do Nordeste na capital e em Fortaleza, nem nos arquivos das entidades privadas mais afins a procedimentos e protocolos como ABIH e SEBRAE, que dele fizeram parte, e muito menos nos órgãos públicos estaduais e municipais, sempre reconstruídos a partir de uma nova gestão<sup>174</sup>.

A partir da análise do escasso material conseguido<sup>175</sup>, pode-se dizer que desde a sua constituição em 2000 até suas últimas reuniões em 2004, o Conselho do Polo Costa das Piscinas nunca chegou a ser institucionalizado formalmente, seja por decreto ou lei. Pode-se refletir que sua existência, comprovada pelas diversas reuniões, se deu pela reprodução da experiência positiva de participação em outros lugares, que ganhou espaço dentro do cenário local a partir da aceitação das

---

<sup>174</sup> A ausência de registros nos órgãos públicos, dizem alguns entrevistados que nestes órgãos atuaram, foi resultado da traumática passagem de governo em 2006/2007, quando o então governador reeleito, Cássio Cunha Lima, fora inicialmente impedido de assumir o poder por conta da justiça eleitoral. Muitos afirmam que foram seus partidários que, inconformados em passar o poder para o segundo colocado, José Maranhão, destruíram muita documentação e até computadores de propriedade e com materiais do governo.

<sup>175</sup> Apenas duas atas, a da 10ª reunião (10/07/2002) que consta na *site* institucional do Banco do Nordeste e a ata da 9ª reunião (13/03/2002), conseguida por vínculos de amizade com um indivíduo que dele participou; dois trabalhos acadêmicos sobre o Conselho, o de Silva (2005) e o de Porto (2004); pesquisas de notícias sobre o tema na internet; e, os relatos de alguns entrevistados que dele participaram. Apesar de não ter sido feita a análise da rede formada pelo Conselho Costa das Piscinas, os indivíduos, que nestas duas atas estão registrados, serão considerados na análise visualizada na Figura 25 sobre as relações entre os indivíduos da rede e seus espaços de participação, na próxima seção.

organizações em também fazer parte dessas experiências<sup>176</sup>. Ali, foi um processo de isomorfismo mimético que lhe deu legitimidade.

Entretanto, dentro das perspectivas e critérios em que este deveria atuar definidas pelo seu “idealizador”, o BNB<sup>177</sup>, – como foro de discussão, consenso e deliberação sobre as estratégias e prioridades do desenvolvimento turístico do Polo **a partir do seu PDITS** –, este foi um Conselho natimorto. Mas isto não quer dizer que não teve um papel relevante, pois foi o primeiro que de fato reuniu diversos atores em torno de um objetivo em comum: o desenvolvimento do turismo na Paraíba.

Assim, sua história começou a partir da convocação feita pelo Banco do Nordeste (coordenador das reuniões) e pelo Governo do Estado às entidades, públicas e privadas, que direta e indiretamente integravam o setor turístico. E, de acordo com as pesquisas empreendidas, além do tema da recuperação do Centro Histórico de João Pessoa, muitas dessas reuniões tratavam também da própria estruturação do Conselho e da definição de quais atores seriam seus conselheiros de fato. Um exemplo são as duas versões de sua composição no Quadro 10.

---

<sup>176</sup> Segundo alguns entrevistados o tema da revitalização integrou a agenda do Conselho em várias reuniões. Há que se lembrar, que neste período o PRODETUR implementou algumas ações no processo de revitalização do Centro Histórico de João Pessoa, integrando-o a um movimento nacional (mundial também) de valorização da revitalização do patrimônio histórico dos centros urbanos mais antigos do Brasil, a exemplo de Salvador, São Luís, Recife/Olinda, Belém e outros. Todos com grande repercussão na mídia nacional. Neste caso, o peso das experiências “exitosas” de revitalização/participação pode ter tido um peso maior na postura dessas organizações do que a exigência do BID sobre a necessária participação popular nestes processos. Algumas tímidas referências sobre o assunto podem ser encontradas em Endres; Carvalho (2010) e Endres, Oliveira; Menezes (2007) e outras na já referenciada Scoguglia (2004).

<sup>177</sup> Não é desprezível também o fato de que as organizações atenderam ao convite pelo fato da convocação ter partido do BNB.

Quadro 10 – Composição do Conselho do Polo Costa das Piscinas em 2002 e a proposta pelo PDITS em 2004.

2002 – segundo o site do BNB	2004 – segundo os PDITS do Polo.
<p><b>Setor Público Federal:</b> BNB <i>INFRAERO</i> <i>IBAMA</i></p>	<p><b>Setor Público Federal:</b> BNB BB <i>CEF</i></p>
<p><b>Setor Público Estadual:</b> Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia Secretaria de Comunicação Institucional Secretaria de Planejamento do Estado PBTUR SUDEMA <i>Secretaria de Educação e Cultura</i> <i>Fundação Espaço Cultural da Paraíba - FUNESC</i> <i>Secretaria de Segurança Pública do Estado</i></p>	<p><b>Setor Público Estadual:</b> Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia Secretaria de Comunicação Institucional Secretaria de Planejamento do Estado PBTUR SUDEMA <i>Secretaria de Infraestrutura</i> <i>Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico da Paraíba - IPHAEP</i> <i>UEE/PRODETUR/PB</i></p>
<p><b>Setor Público Municipal:</b> Prefeitura Municipal de Bayeux Prefeitura Municipal de Cabedelo Prefeitura Municipal de Conde Prefeitura Municipal de João Pessoa Prefeitura municipal de Lucena Prefeitura Municipal de Pitimbu <i>Prefeitura Municipal de Santa Rita</i></p>	<p><b>Setor Público Municipal:</b> Prefeitura Municipal de Bayeux Prefeitura Municipal de Cabedelo Prefeitura Municipal de Conde Prefeitura Municipal de João Pessoa Prefeitura Municipal de Lucena Prefeitura Municipal de Pitimbu <i>Prefeitura Municipal de Rio Tinto</i> <i>Prefeitura Municipal de Mataraca</i></p>
<p><b>Setor Privado:</b> Centro de Indústrias do Estado da Paraíba - CIEP Federação das Indústrias da Paraíba - FIEP SEBRAE <i>Federação do Comércio - FECOMERCIO</i> <i>CDL</i></p>	<p><b>Setor Privado:</b> CIEP FIEP SEBRAE <i>ABAV</i> <i>ABIH</i> <i>ABRAJET</i> <i>SINDHOTEL/PB</i> <i>SINGTUR/PB</i> <i>SHRBS</i></p>

2002 – segundo o <i>site</i> do BNB	2004 – segundo os PDITS do Polo.
<p><b>Terceiro Setor:</b>            UFPB            Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET</p>	<p><b>Terceiro Setor:</b>            UFPB            CEFET  <i>Universidade Federal de Campina Grande - UFCG</i>  <i>Federação Paraibana de Associações Comunitárias – FEPAC</i>  <i>Coletivo de Assessoria e Documentação – PARA'WA</i>  <i>Federação das Associações dos Municípios da Paraíba – FAMUP</i>  <i>Ação de Cidadania – APOPORÃ</i>  <i>Conselho Regional de Imóveis da Paraíba – CRECI</i>  <i>Associação Centro Histórico Vivo – ACERVO</i></p>

Nota: As entidades em destaque no quadro ao final de cada listagem e em itálico são aquelas que saíram e entraram na composição do Conselho, de uma proposta para outra. Fonte: elaborado pela autora com base no *site* do BNB e no PDITS (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, 2004).

Na composição do conselho, ratificada pelo PDITS, há a inclusão de entidades no setor privado mais afins à atividade turística, o que a princípio garantiria um debate mais realista em relação às demandas do setor. E a inclusão no terceiro setor de mais entidades representativas de organizações de interesse coletivo, tais como a ACERVO e a APOPORÃ. Assim constituído, o cabedal de organizações inseridos nesta segunda configuração formalmente atende o discurso de “conferir sustentabilidade” para a gestão do programa e reforçar o “compromisso de inclusão da sociedade civil” nos debates a serem realizados.

Já a saída de algumas prefeituras e a entrada de outras também é resultado dos debates dentro deste espaço. Considerando que apenas os municípios do litoral sul mereceram atenção do PRODETUR I com a construção da PB008, os do litoral norte (Rio Tinto e Mataraca) entraram com a expectativa de também serem beneficiados com a complementação da rodovia até a divisa com o Rio Grande do Norte. Além do mais, o Conselho, por força de determinação do programa, deveria ter a representação dos municípios integrantes de polo, e não somente de alguns.

Nas reuniões também eram discutidas a realização de algumas ações do PRODETUR I, considerando os saldos de recursos financeiros ainda a ser aplicados. E outras bem pontuais, como campanhas de

sensibilização turística, de capacitação através de oficinas, palestras e cursos nos municípios integrantes do polo e projetos de sinalização turística. Muitos desses pequenos projetos foram realizados pelas organizações vinculadas ao Conselho. Ademais, este serviu como um espaço para a apresentação dos potenciais turísticos dos municípios e como um canal mais próximo do governo estadual para a reivindicação de um quinhão dos recursos a ser liberados pelo PRODETUR II.

De acordo com a leitura de documentos e das entrevistas realizadas, essa era a característica da agenda do Conselho até o fim de 2002. Com a mudança de gestão do governo estadual e do gestor responsável pelo PRODETUR/PB em 2003, o foco das atenções voltou-se para a elaboração do PDITS do polo. Tanto que, segundo Silva (2005), os temas das reuniões giravam em torno do plano, sendo este finalmente homologado em 24 de agosto de 2004.

Na avaliação descrita no PDITS sobre as ações desenvolvidas pelo PRODETUR I, vê-se nitidamente a animosidade para com a gestão anterior sobre as ações relativas ao componente Desenvolvimento Institucional.

Os programas de ação dos órgãos foram voltados praticamente para necessidades internas, sem capacidade de provocar transformações significativas na organização e gestão do setor de turismo da Paraíba. Abstraindo as ações pontuais do componente de desenvolvimento institucional, ou seja, os Planos Diretores Municipais, o Projeto Executivo da PB-008 Norte e o D.I do DER-PB, podem-se extrair as seguintes conclusões:

- A UEE-PB não atuou como órgão agregador e monitorador da execução do Programa em termos dos objetivos do PRODETUR NE-I/PB. Limitou-se a ser um mero acompanhante da execução física e financeira em atendimento às exigências operacionais do Projeto. Faltou a visão estratégica e a análise de conteúdo/natureza do papel a ser desempenhado.

- A PBTUR não utilizou o PRODETUR NE-I/PB para se capacitar para atuar efetivamente como órgão coordenador, promotor, catalisador e empreendedor do turismo da Paraíba.

- A SUDEMA não se estruturou para enfrentar o desafio de controle ambiental da área de influencia do Polo Costa das Piscinas, tanto assim

que deixou de aplicar 56% dos recursos que lhe foram colocados a disposição. (...) [Em conclusão:] O mau desempenho do componente de desenvolvimento institucional, a falta de um órgão para fomentar a integração dos atores do turismo da Paraíba ao PRODETUR NE-I/PB e a inoperância do Conselho do Polo Costa das Piscinas foram provavelmente, as causas do não fortalecimento da capacidade gerencial dos municípios e agentes turísticos (GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA, 2004: 27).

De acordo com o PDITS, estas são evidências do não fortalecimento da capacidade gerencial dos municípios e agentes turísticos da Paraíba. E, a partir dessa lacuna, o PRODETUR NE-II/PB deveria fortalecer a UEE/PB e dar destaque a uma ação de estruturação do Conselho para que ele pudesse exercer o seu papel, a partir inclusive da adequação da sua composição, para além da já descrita no Quadro 9.

Como defende Almeida (2007: 77): “A tônica do I Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) formaria institucionalmente o Prodetur II”. Assim, em 27 de outubro de 2004, após passar pelo Conselho, o Plano recebeu a aprovação do BNB e do Ministério do Turismo. Mas, no dia 26 de abril de 2005 o governo da Paraíba anuncia ao BNB a ausência da capacidade de endividamento do Estado e o PRODETUR II não foi contratado. E, segundo o governador Cássio Cunha Lima, as ações nele contidas seriam realizadas, informalmente, através das transferências do Governo Federal.

Este episódio provocou uma grande celeuma entre a oposição e a situação, com grande repercussão nos meios de comunicação da Paraíba<sup>178</sup>. Afinal, como pode o governo abrir mão de aproximadamente US\$ 150 milhões em investimentos? Diante das informações desencontradas, ainda hoje esta questão desperta especulações sobre o seu real motivo, apesar da justificativa oficial acima alegada.

Em entrevista com a gestora do PRODETUR/PB da época<sup>179</sup> e

---

<sup>178</sup> Ver em: < <http://www.wscom.com.br/blog/ws/post/post/Problemas+no+Prodetur-2105>>; <<http://fatoa-fato.blogspot.com.br/2008/11/helder-moura-sobre-o-prodetur-ii.html>>; <<http://www.clickpb.com.br/noticias/politica/deputado-pede-informacoes-ao-estado-sobre-perdas-do-prodetur/imprimir/>>; < <http://alpb.jusbrasil.com.br/noticias/172540/prodetur-leonardo-quer-discutir-perda-de-recursos>>. Entre outros.

<sup>179</sup> Zélia Almeida, entrevista realizada em 22 de agosto de 2011.

que coordenou a elaboração do primeiro PDITS, o contrato não foi assinado não por que não havia capacidade de endividamento do Estado, já que esta acompanhava tais índices, mas por questões político-partidárias. Relata a entrevistada, que mantinha, além dos vínculos institucionais, vínculos de amizade com o governador Cássio Cunha Lima, que o real motivo seria a indisposição que este teria com sua histórica base eleitoral – Campina Grande e região –, relação já abalada pela perda do seu candidato à prefeitura da cidade para o PMDB nas eleições municipais de 2004.

Defende a entrevistada que esta indisposição seria agravada porque apenas a região litorânea e João Pessoa receberiam investimentos do PRODETUR II, que mudaria o cenário turístico da capital, deixando de lado sua região de origem. Isto poderia comprometer sua reeleição no pleito de 2006, além de deixar para a gestão seguinte parte dos recursos contratados.

Na falta de uma versão confiável do acontecido e especulações à parte, o fato é que com a não assinatura do PRODETUR II os trabalhos da UEE/PRODETUR/PB pararam, o PDITS ficou apenas como propaganda no *site* do BNB e o Conselho do Polo pereceu. Talvez, como subterfúgio para com as insatisfações demonstradas pelo *trade* turístico na época, o governo neste mesmo ano de 2005 cria a SETDE e reestrutura a UEE, sob a alegação de lhe dar maior autonomia.

(...) a unidade Executiva, com a anuência do Governador, poderá celebrar convênios de transferência de recursos orçamentários e de cooperação técnica, requisitar a órgãos da administração direta ou indireta do Estado dados e informações que se fizerem necessários para a implementação dos projetos ao seu encargo, inclusive serviços de consultoria, para atender recomendações do PRODETUR-NE (Decreto nº 26. 311, de 30 de setembro de 2005).

Desse modo, o governo dava a entender que o turismo ainda era uma das prioridades do governo estadual e que este estava harmonizado com as mudanças realizadas no nível federal e com as políticas para o setor que do novo Ministério do Turismo provinham. E tal intento deu resultados, considerando que a maioria dos entrevistados dessa pesquisa alegou serem positivas estas ações do governo estadual e suas relações interinstitucionais com os órgãos oficiais nacionais.

Com a falta de regularidade e inação do Conselho do Polo Costa das Piscinas, até se chegar a seu completo esquecimento por volta de 2004, as discussões sobre as ações do PRODETUR<sup>180</sup> e de outras políticas passaram a ser de total responsabilidade do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico – CONDETUR.

### **– O Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico da Paraíba – CONDETUR**

O CONDETUR foi criado na primeira gestão do governador Cássio Cunha Lima, por meio da Lei nº 7.391 de 12 de setembro de 2003. Sua constituição está diretamente ligada às ações propostas pelo Governo Federal através do Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Pois, este tinha como um dos objetivos consolidar nos estados da Federação um fórum específico para atuar como interlocutor entre estes e o núcleo estratégico de turismo do governo federal, composto pelo Ministério do Turismo, Fórum Nacional de Secretários de Turismo e Conselho Nacional de Turismo.

Assim, o que se vê a partir de 2003, após a criação do MTUR, é um processo de estímulo e consolidação de estruturas específicas dentro da administração pública estadual visando agregar entes públicos e privados, que em conjunto, pudessem atender aos desafios que o desenvolvimento da atividade turística apresenta. Desse modo, o papel dos fóruns estaduais passa a ser levantar e ordenar as necessidades e demandas dos estados e municípios para, então, propor, encaminhar e solucionar as dificuldades de âmbito estadual.

Neste contexto foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Turístico da Paraíba – CONDETUR, de natureza consultiva e propositiva, com o objetivo de promover e incentivar o turismo no estado da Paraíba. São finalidades do Conselho:

- I – opinar sobre a orientação a ser adotada na política de turismo do Estado, observadas as diretrizes fixadas pelo Governo; II – sugerir, ao titular da Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia, as medidas que entender convenientes para o aprimoramento e desenvolvimento do turismo no Estado; III –

---

<sup>180</sup> Atualmente os trabalhos da UEE/PRODETUR/PB estão voltados para o PRODETUR NACIONAL. Sobre o PRODETUR/PB no âmbito do PRODETUR Nacional ver PARAÍBA..., 2012 e GOVERNO DA PARAÍBA, 2012.

colaborar com a implementação da política estadual de turismo; IV – articular-se com órgãos federais de execução da política nacional de turismo, prestando-lhes colaboração e executar, no âmbito estadual, as atividades que forem delegadas por esses órgãos; V – incentivar a exploração de turismo em toda a sua cadeia produtiva, no sentido de agregar efetivamente ao produto turístico da Paraíba novos valores, como o artesanato, a culinária e a cultura produzidos no Estado; VI – viabilizar a inserção dos municípios no processo de organização e integração do turismo; VII – avaliar e ordenar as demandas do Estado e dos municípios paraibanos junto ao Governo Federal; VIII – manter relacionamento com os demais órgãos de turismo do Estado e empresas privadas do setor, buscando uma atuação integrada e harmônica voltada para o desenvolvimento do turismo no Estado; IX – propiciar e estimular a formação profissional do pessoal ligado às atividades turísticas no território estadual; X – elaborar o seu regimento interno (PARAÍBA, 2003)

Nesse mesmo ano de 2003 foi publicado no Diário Oficial de N° 12.505, o Decreto 24.650/2003, o qual aprovou o seu Regimento Interno. Neste documento estão descritos sua composição, competências e procedimentos relativos às suas reuniões. O Quadro 11 mostra as entidades pertencentes ao Conselho no ano de sua criação e a proposta de sua nova composição em 2010, antes da mudança de governo em 2011.

Quadro 11 – Composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Turístico da Paraíba em 2003 e no Projeto de Lei em 2010.

Regimento Interno (2003)	Projeto de Lei (2010)
<p><b>São membros natos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Governador do Estado (Presidente)</li> <li>2. Secretário da SICTCT (Vice-Presidente)</li> <li>3. Presidente da PBTUR</li> </ol> <p><b>E os representantes das seguintes entidades:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. ABBTUR</li> <li>5. ABAV</li> <li>6. ABIH</li> <li>7. ABRAJET</li> <li>8. ABRASEL</li> <li>9. FAMUP – Federação das Associações dos Municípios PB</li> <li>10. FECOMERCIO</li> <li>11. FIEP</li> <li>12. FENEHTUR</li> <li>13. JPACVB – João Pessoa <i>Convention &amp; Visitors Bureau</i></li> <li>14. <i>Parahyba Convention Bureau</i> (Campina Grande)</li> <li>15. PMCG – Prefeitura Municipal de Campina Grande</li> <li>16. PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa</li> <li>17. SEBRAE</li> <li>18. SHRBS/JP</li> <li>19. SHRBS/CG</li> <li>20. SINGTUR</li> </ol> <p><b>E ainda aqueles que saem segundo o PL de 2012:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>21. Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba</li> <li>22. BB</li> <li>23. BNB</li> <li>24. CEF</li> <li>25. SEPLAG</li> <li>26. UEPB – Universidade Estadual da Paraíba</li> <li>27. UFCG – Universidade Federal de Campina Grande</li> </ol>	<p><b>São membros natos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Governador do Estado (Presidente de Honra)</li> <li>2. Secretário da SETDE (Presidente)</li> <li>3. Presidente da PBTUR (Vice-Presidente)</li> </ol> <p><b>E os representantes das seguintes entidades:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. ABBTUR</li> <li>5. ABAV</li> <li>6. ABIH</li> <li>7. ABRAJET</li> <li>8. ABRASEL</li> <li>9. FAMUP – Federação das Associações dos Municípios PB</li> <li>10. FECOMERCIO</li> <li>11. FIEP</li> <li>12. FENEHTUR</li> <li>13. JPACVB – João Pessoa <i>Convention &amp; Visitors Bureau</i></li> <li>14. <i>Parahyba Convention Bureau</i> (Campina Grande)</li> <li>15. PMCG – Prefeitura Municipal de Campina Grande</li> <li>16. PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa</li> <li>17. SEBRAE</li> <li>18. SHRBS/JP</li> <li>19. SHRBS/CG</li> <li>20. SINGTUR</li> </ol> <p><b>E entram outros que não estavam na lista de 2003:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>21. Companhia das Docas do Estado da Paraíba</li> <li>22. INFRAERO</li> <li>23. PARLATUR – Frente Parlamentar de Turismo</li> <li>24. PBTUR</li> <li>25. SETDE</li> <li>26. SINDETUR – Sindicato das Empresas de Turismo da PB</li> </ol>

<b>Regimento Interno (2003)</b>	<b>Projeto de Lei (2010)</b>
28. UFPB– Universidade Federal da Paraíba	27. 1 representante das instâncias de governança; 28. 1 representante das Instituições de Ensino Superior 29. 1 representante de instituição bancária pública 30. 2 indicados do Governador do estado, pertencentes à administração pública estadual.

Fonte: elaborado pela autora com base no Regimento Interno do CONDETUR e no Projeto de Lei Complementar de 2010.

Nestes quase dez anos de criação, o CONDETUR passa por poucas alterações, sendo a principal delas a sua vinculação à SETDE, por conta da reestruturação administrativa feita em 2005. No mais, padece como toda a estrutura administrativa do estado, com o turbulento jogo político dos anos eleitorais, com as discontinuidades administrativas e, mais especificamente, com os problemas de gestão dos órgãos responsáveis pela atividade turística, caracterizados na seção anterior. Problemas que, de forma inequívoca, recaem também sobre o seu próprio funcionamento.

A partir da leitura de todas as atas disponíveis, pode-se observar que a agenda das reuniões, em seus primeiros momentos, estava voltada para a própria consolidação do Conselho e sobre o seu papel como um espaço de deliberação sobre os rumos do turismo estadual. São colocadas em pauta propostas como a redução da carga tributária para o setor e a abertura de um Fundo Estadual para o Desenvolvimento Turístico para a execução dos projetos discutidos no Conselho. Estas propostas, de fato, nunca foram realizadas.

O mesmo destino foi reservado às constantes e recorrentes demandas sobre a elaboração de uma política direcionada para investimentos em infraestrutura turística e capacitação, que permeiam a maior parte do conteúdo das reuniões até hoje. Sendo que nos últimos anos são acrescidas, ao conteúdo desta agenda, as demandas advindas também dos programas do governo federal, que requerem e contam com a legitimação do CONDETUR para o seu andamento, por meio da aprovação dos convênios de cooperação técnica entre entidades dos três setores e outros tipos de repasses. A ata da 28ª reunião, realizada em dezembro de 2010, descreve assim essa situação:

(...) o primeiro item da pauta, validação do Plano de Desenvolvimento Turístico Integrado Sustentável – PDITS, salientando que é uma exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, a validação pelo conselho, que foram realizadas 03 (três) oficinas com o Trade Turístico para fazer ajustes sugeridos pelos participantes. (...) o contrato junto ao BID é de US\$ 38 milhões 334 mil, sendo que esse valor é de sessenta por cento do BID e quarenta por cento do Ministério do Turismo, que o PRODETUR e o Ministério do Turismo estão contribuindo com as regiões do Agreste e do Brejo com planos de desenvolvimento turístico sustentável, base imprescindível para a obtenção de recursos junto ao Tesouro Nacional (GOVERNO DA PARAÍBA, 2010: 1).

Interessante notar que esta ata, que registra a última reunião do Conselho antes da troca de governo entre os governadores Ricardo Coutinho e José Maranhão em 1º de janeiro de 2010, foi lavrada em cartório com a rubrica dos conselheiros. Segundo dizem alguns entrevistados, para assegurar que as deliberações daquele dia não fossem extraviadas como tantos outros documentos governamentais em época de troca de governo<sup>181</sup>. Pois, além da validação do PDITS havia também sido aprovado por unanimidade o Projeto de Lei Complementar que visava alterar a Lei nº 7.391 de 12 de setembro de 2003, e o Regimento Interno do CONDETUR.

Porém, na reunião 29ª, a primeira sob a presidência no novo Secretário de Estado e oito meses após a sua posse, nada sobre as mudanças no Conselho foi debatido, ou sequer lembrado por algum dos conselheiros que estiveram presentes na 28ª reunião<sup>182</sup>. Apenas a apresentação da nova equipe de comissionados e seus devidos cargos, as propostas do novo governo para o desenvolvimento do turismo no estado e as mesmas demandas trazidas pelo setor privado desde 2003<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> Há que se registrar também, que este tipo de manobra é típica dos momentos de mudança de governo. Quando, geralmente, o governo que sai tenta consolidar posições e medidas para deixar de herança ao governo que entra, e assim também, quiçá, se atribuir os louros das futuras realizações, enquanto deixam os custos para serem pagos pelo novo governo.

<sup>182</sup> Observação extraída de pesquisa participante, em 11 de agosto de 2011, na sala de reuniões da Companhia de Desenvolvimento da Paraíba – CINEP em João Pessoa. Vale salientar que o novo Gestor do PRODETUR/PB não foi convidado a participar da reunião do Conselho.

<sup>183</sup> É certo perceber que todos os participantes conhecem as regras do jogo, cientes que a troca dos detentores do poder, significa, em princípio, que novas regras serão impostas, não necessariamente melhores ou piores que as anteriores, mas certamente diferentes.

E segundo informações da própria SETDE, esta foi a primeira e última reunião do Conselho, desde a nomeação do novo secretário e da posse do governador Ricardo Coutinho em janeiro de 2011.

De qualquer forma, não cabe aqui uma avaliação do Conselho em si, que infelizmente apresenta os mesmos problemas de vários outros conselhos setoriais. Mas sim as possibilidades de poder que deste espaço de participação se depreendem, a partir das relações estabelecidas pelos diferentes atores que nele se movimentaram. Para tanto, a tentativa de reconstruir a trajetória completa de sua história a partir das atas das reuniões realizadas foi relativamente frustrante. Do total de vinte e oito reuniões, apenas dezoito atas foram encontradas, considerando que dentre estas, apenas sete traziam consigo a lista com o nome das entidades presentes. Apesar das restrições óbvias a tal situação das atas recuperadas conseguiu-se delinear três períodos distintos:

- Um primeiro que vai de 16/10/2003 a 06/05/2004, perfazendo um total de seis reuniões (1<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup>) em quase seis meses, ainda sob o comando da SICTCT e registradas em punho pela então Presidente da PBTUR, Cléa Cordeiro. Nestas atas, em apenas uma, a de março de 2004, há a relação das entidades presentes na reunião no corpo do documento. As listas de presença que deveriam estar anexadas a elas foram, de algum modo, extraviadas, como as demais atas que deveriam registrar da 7<sup>a</sup> até a 14<sup>a</sup> reunião. Este período coincide com o primeiro mandato de Cássio Cunha Lima e com o processo de reestruturação administrativa iniciado por ele em 2005.
- Um segundo período que vai de 02/08/2006 a 27/06/2008, perfazendo um total de sete reuniões em quase vinte e três meses, agora sob o comando da SETDE. Neste período, nas atas encontradas também não havia a relação de todas as entidades presentes nas reuniões. Apenas o registro da manifestação de um ou outro conselheiro. As listas de presença também foram extraviadas. Este momento coincide com o período eleitoral, com o processo de cassação do então governador Cássio e com a paralisação da administração pública estadual diante dessa expectativa.
- Um terceiro que vai de 12/11/2009 a 14/12/2010, perfazendo um total de seis atas<sup>184</sup> (24<sup>a</sup> a 28<sup>a</sup>) em treze meses, com o

---

Entretanto, apenas isso não justifica a conduta dos representantes do setor privado em relação a este espaço de participação.

<sup>184</sup> As atas dos dias 17/12/09 e 09/03/2010 constam como sendo, ambas, a 25<sup>a</sup> reunião.

registro de todas as entidades que participaram das reuniões. Este período coincide com o retorno de José Maranhão ao governo do Estado até seu último mês como governador.

Existem várias formas de tratar as informações e dados disponíveis sobre uma determinada realidade, para assim obter-se um conhecimento melhor do objeto examinado. Neste sentido, e como já evidenciado no terceiro capítulo desta tese, o mais adequado aos fins propostos é a análise de redes sociais, que tem nos sociogramas<sup>185</sup> sua melhor expressão.

Assim, para o desenvolvimento do sociograma do CONDETUR optou-se em apenas inserir na matriz de filiação as reuniões do conselho que possuíam a lista de todos os participantes em suas respectivas atas. E, a partir dos dados das sete atas da 5ª e da 24ª, em duplicidade, até a 28ª reuniões foi gerado o sociograma da Figura 13, que representa uma rede de filiação, também chamada de *two-mode network*<sup>186</sup>. Esta é assim

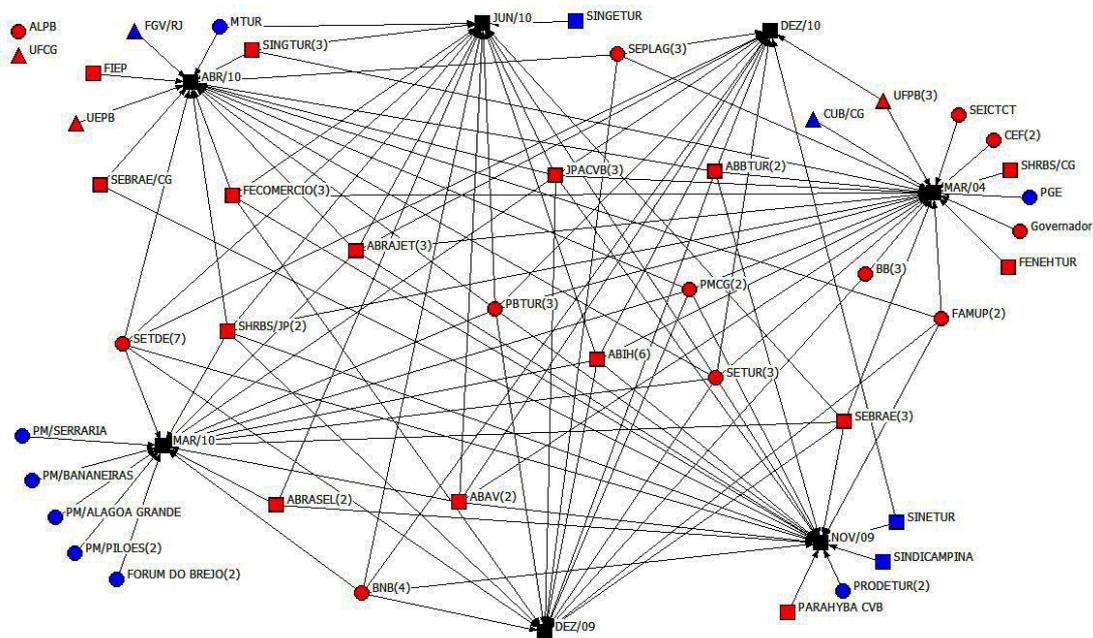
Daí que conta-se da 24ª a 28ª, seis reuniões e não cinco como a sequência numérica exige.

<sup>185</sup> Os sociogramas são produzidos através de tratamentos matemáticos efetuados sobre as matrizes que podem ser de incidência ou de adjacência. Na matriz de incidência, retangular ou filiação (*two-mode*), as linhas e as colunas fazem referência a um conjunto diferente de dados, como por exemplo, a relação ator x filiação (termo que pode ser entendido como um evento, um conselho, uma organização à qual o ator pertence). A matriz retangular, ou de incidência, dependendo das análises a serem feitas, pode ser desdobrada em duas matrizes de adjacência ou quadradas, cuja relação se dá entre os mesmo elementos, como, por exemplo, a relação ator x ator ou filiação x filiação (*one-mode*). De acordo com Scott (2002), a matriz retangular e as duas matrizes quadradas são formas equivalentes de representação dos mesmos dados relacionais e passíveis de diversas operações matemáticas que tem permitido estudar um número maior de membros que integram um sistema social e, conseqüentemente, um maior número de relações (laços ou vínculos). As matrizes são analisadas a partir vários programas de computadores. Neste estudo será utilizado apenas o *software Ucinet* e o *Netdraw* para elaboração dos sociogramas. Nos sociogramas os pontos/nodos equivalem a atores e os segmentos de linhas correspondem aos vínculos/laços e seu uso possibilita um conjunto de procedimentos para analisar a presença, a direção e a força das relações que conectam os atores (SCOTT, 2000; HANNEMAN, 2001).

<sup>186</sup> As redes *two-mode* são relevantes para esta análise, pois, partem da premissa que as relações estabelecidas entre os atores e os eventos, e vice-versa, são igualmente importantes, porque nestas situações diversos atores estão interligados a um mesmo evento, gerando relações de envolvimento recíproco. Afinal, mesmo quando os indivíduos não apresentam laços entre si, acabam estando interligados de forma indireta pelo fato de pertencerem a um mesmo evento, além de favorecer o fluxo de informações entre eles. Os sociogramas apresentados nesta seção representam redes *two-mode* e *one-mode*. Este último tipo de rede representa apenas as relações entre os atores que estão interligados por vínculos institucionais.

denominada, pois engloba um conjunto de atores em um cenário de eventos, que no caso deste estudo são representados pelas organizações, públicas e privadas e do terceiro setor, em algumas reuniões do Conselho.

Figura 13 – Sociograma da rede criada a partir das reuniões do CONDETUR



Notas:

- 1 – Os nodos pretos identificam as reuniões; os vermelhos representam os membros natos; os nodos azuis são organizações convidadas.
- 2 – Os nodos quadrados, com exceção dos pretos, representam as entidades de classe; os redondos as organizações governamentais e os triangulares as organizações do terceiro setor.
- 3 – O número entre parênteses significa a quantidade de indivíduos diferentes que representaram suas respectivas entidades nas reuniões.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Apesar do sociograma da Figura 13 não representar a totalidade das reuniões e suas relações, constitui uma amostra que traz uma configuração que sustenta as características da trajetória do Conselho até o momento atual. Este quadro prevê a necessidade de uma nova composição, em função das demandas geradas pelos programas estruturantes e também da pouca participação de algumas entidades.

No primeiro caso, a presença das organizações que não são membros do CONDETUR, à exemplo da UEE/PRODETUR; das prefeituras de alguns municípios da região do Brejo paraibano; do Fórum do Brejo; e da FGV/RJ e do MTUR, indica a importância do Conselho enquanto um fórum agregador em relação às deliberações exigidas pelo PRODETUR, PRTUR e, mais recentemente, pelo Projeto dos 65 Destinos Indutores, para o andamento dos mesmos.

Em relação às organizações participantes, em comparação ao que propunha o Conselho Costa das Piscinas, o destaque está na ausência das organizações do terceiro setor, agora representadas apenas pelas IES. Destaque análogo para a ausência recorrente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, já que esta conta com uma Frente Parlamentar do Turismo – PARLATUR<sup>187</sup>.

No sociograma (Figura 13) pode-se perceber também a presença de algumas organizações que estão em uma posição mais central em relação às outras constantes na rede. E essa é uma questão relevante para as organizações, na medida em que, quanto mais central sua posição na estrutura da rede, maior será seu poder. Afinal, o ator que tem mais vínculos, tem maiores oportunidades de acessar informações e recursos, e, conseqüentemente, maior influência e poder.

Neste sentido, a partir da matriz de filiação (*two-mode*) que gerou o sociograma da Figura 13, foi elaborada uma matriz ator-ator (*one-mode*) para determinar, de forma mais específica, as medidas de centralidade que indicam quais são as organizações que mais se encontram, quais são as mais participativas e, por consequência, mais influentes na rede<sup>188</sup>. Isto deu origem às informações contidas no Quadro 12.

---

<sup>187</sup> A Parlatur tem como meta propiciar condições para realizar discussões para promover e desenvolver o turismo paraibano.

<sup>188</sup> Medidas do grau de centralidade de saída (*OutDegree*) e de entrada (*InDegree*) dos indivíduos da rede também poderiam ser feitas, principalmente para aprofundar a análise sobre a atuação de cada organização (ator) no conjunto dos eventos (reuniões) elencados. Contudo, considerando a coesão das redes que se seguem (COMTUR, FÓRUM e GG65 DI) julgou-se por bem não fazer tal análise, já que

## Quadro 12 – Medidas de centralidade dos atores da rede do CONDETUR

GRAU NODAL				GRAU DE INTERMEDIACÃO		
ATOR	<i>Degree</i>	<i>NrmDegree</i>	<i>Share</i>	ATOR	<i>Betweenness</i>	<i>nBetweenness</i>
SETUR	110.000	36.545	0.057	SETUR	28.219	3.125
PBTUR	110.000	36.545	0.057	ABRAJET	28.219	3.125
JPACVB	107.000	35.548	0.055	SHRBS/JP	28.219	3.125
SHRBS/JP	101.000	33.555	0.052	JPACVB	28.219	3.125
ABRAJET	99.000	32.890	0.051	PBTUR	28.219	3.125
ABIH	95.000	31.561	0.049	PMCG	25.717	2.848
SETDE	88.000	29.236	0.046	SEBRAE	20.894	2.314
SEBRAE	85.000	28.239	0.044	ABIH	20.894	2.314
FECOMERCIO	84.000	27.907	0.043	ABAV	20.894	2.314
PMCG	82.000	27.243	0.042	SETDE	14.836	1.643
ABBTUR	80.000	26.578	0.041	FECOMERCIO	13.213	1.463
ABAV	78.000	25.914	0.040	FAMUP	11.302	1.252
BNB	74.000	24.585	0.038	ABBTUR	11.302	1.252
<i>Network Centralization</i> = 23.00%				<i>Network Centralization Index</i> = 2.38%		

### Notas:

1 – O *Ucinet* foi o programa usado para todos os cálculos das medidas de centralidade empreendidas, a partir do sugerido por Linton Freeman.

2 – O índice *degree* informa a quantidade total de relações que um ator estabelece com os demais, neste caso, lê-se 110 relações; o índice *NrmDegree* (normalizado) faz uma divisão entre a quantidade de relações que um ator possui, frente à quantidade total de relações possíveis na rede; o índice *Share* faz uma média de quantas ligações um ator participa frente à quantidade total de relações existentes, neste caso 1.932 relações.

3 – O índice *Betweenness* informa quando um ator está situado entre os caminhos geodésicos entre outros pares de atores da rede. Sendo que, a distância geodésica é o número de relações em um caminho mais curto possível de um ator a outro, ou seja, é o caminho mais eficiente entre dois atores; o índice *nBetweenness* é a porcentagem do grau máximo possível de intermediação que um ator pode ter. (HANNEMAM, 2005).

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Diante dos dados relativos ao grau nodal é possível dizer que a SETUR e a PBTUR são os atores mais centrais da rede, revelando também uma equivalência estrutural já que ambos estabelecem o mesmo número de relações ou vínculos com os demais atores.

Outra organização que se destaca na rede é o João Pessoa Convention & Visitors Bureau – JPACVB. Fundado em 2002, se autodefine como um instituto privado, sem fins lucrativos, que atua como escritório de apoio técnico e institucional em processos de captações de eventos, divulgação do destino João Pessoa e no suporte a políticas públicas de turismo. E, talvez, a resposta para sua posição de

destaque no sociograma seja pela própria natureza dos *Conventions*, que devem lidar com uma gama enorme de outras organizações para a realização de sua missão. Atualmente o JPACVB tem 60 empresas associadas.

Os índices do grau de intermediação mostram uma rede menos centralizada, na qual o poder de intermediar relações está mais diluído entre um maior número de atores. Mas ainda é uma posição privilegiada, já que os outros atores da rede dependem deles para fazer conexões mais eficientes com os outros atores. São atores centrais a SETUR – ABRAJET – SHRBS/JP – JPACVB – PBTUR, todos em posições de equivalência em relação a quantidades de vínculos que tem, como também, mas com um menor poder de intermediação, SEBRAE – ABIH – ABAV.

Apesar de o Conselho ser estadual, o que pressupunha ter a SETDE como ator mais central<sup>189</sup>, esta posição, de acordo com as medidas de centralidade empreendidas, é ocupada pela PBTUR, reafirmando seu protagonismo na história do turismo no estado, e pela Secretaria Municipal de Turismo de João Pessoa. O que reflete o período favorável vivido pela SETUR entre os anos de 2006 a 2010, conquistado pela sua atuação não só no âmbito dos limites da capital, mas também neste espaço de participação.

O sociograma da Figura 14 destaca as organizações mais centrais da rede, de acordo com os índices do grau nodal do Quadro 12<sup>190</sup>. Assim podem ser visualizados os atores conectados de maneira mais intensa em termos quantitativos, ou seja, pela presença comum destes nas reuniões realizadas pelo CONDETUR. De maneira que o maior tamanho dos nodos é o indicativo de maior centralidade destes em relação aos outros atores e o maior valor dos traços é indicativo de relações mais intensas entre eles.

---

<sup>189</sup> Há que se perceber que na reunião de março de 2004, a SETDE tinha outra nomenclatura. Entretanto o não registro de apenas uma reunião não é um dado que pudesse alterar substancialmente sua posição na rede. Afinal o JPACVB participou de todas as reuniões e não é o ator mais central da rede. Pois as medidas são efetuadas a partir da relação de pares de atores.

<sup>190</sup> O sociograma baseado no grau de intermediação dos atores dessa rede apresenta uma estrutura semelhante a da Figura 14. Assim, optou-se em não colocá-lo no texto porque oportunamente um sociograma que representa baixa centralidade será visualizado mais adiante.



Vale salientar que a metodologia desta seção, que é sustentada por medidas básicas que a análise de redes sociais propicia, em experiências a partir da observação direta, na leitura das atas e entrevistas com alguns conselheiros, será utilizada como referência para o estudo dos outros espaços de participação, tais como o COMTUR, o Fórum do Litoral e o GG65.

Assim, os dados levantados, ao serem analisados através de sociogramas, subsidiam a seguinte lógica: Quanto maior for o grau do nodo –, que representa um padrão de relação em formato de uma estrela, onde uma, ou poucas organizações, está no centro e por ela passa o fluxo de recursos (diversos) de que necessitam outras organizações, dando ao ator um poder maior em relação aos outros –, maior será a centralidade da rede. Quanto mais distribuído for este grau entre as organizações, mais diluída é a centralidade da rede.

### **– O Conselho Municipal de João Pessoa – COMTUR**

O COMTUR foi criado pela Lei nº 11.708 em 15 de junho de 2009, em substituição à instituição análoga prevista na Lei nº 7.556 de 12 de maio de 1994, editada pelo então prefeito Francisco “Chico” Franca, mas que nunca tinha saído do papel. O resgate do Conselho exprime o momento favorável apresentado pela recém-criada SETUR, em 2008, e é reflexo de sua maior autonomia. Desse modo, ao Conselho compete:

- I – oferecer subsídios para a formulação e implantação de diretrizes básicas a serem obedecidas na política municipal de turismo;
- II – propor resoluções, atos, instruções regulamentares, medidas normativas e providências necessárias ao pleno exercício de suas funções, bem como modificações ou supressão de exigências administrativas ou regulamentares que dificultem as atividades de turismo;
- III – analisar e opinar, previamente, sobre Projetos de Lei que se relacionem com o turismo ou adotem medidas que neste possam implicar;
- IV – desenvolver programas e projetos de interesse turístico visando incrementar o fluxo de turistas ao Município, através da Secretaria Municipal de Turismo;

- V – estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura adequada à implantação e incentivo do turismo;
- VI – estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
- VII – manter, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Turismo, debates sobre temas de interesse turístico;
- VIII – manter, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Turismo, cadastro de informações turísticas de interesse do Município.
- IX – promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
- X – apoiar, em nome do Município, a realização de congressos, seminários e convenções de interesse para o implemento do turístico;
- XI – propor convênios com órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais, com o objetivo de proceder a intercâmbios de interesse turístico;
- XII – propor planos de financiamento e convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas;
- XIII – examinar e emitir parecer sobre as contas que lhes forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados com as verbas do Fundo Municipal de Turismo;
- XIV – zelar para que o desenvolvimento da atividade no Município aconteça de forma ética e com sustentabilidade ambiental, social, cultural, política e econômica;
- XV – propor normas que contribuam para a redução e adequação de legislação turística e correlata, visando a defesa do consumidor e a qualidade da prestação de serviços (SEMANÁRIO OFICIAL, 2009: 005/18).

Apenas um mês após a publicação da Lei é instituído o seu Regimento Interno, no qual consta – além da sua composição (Quadro 13) – uma minuciosa descrição dos procedimentos relativos ao seu funcionamento.

Quadro 13 – Membros deliberativos e membros consultivos do COMTUR

<b>Membros deliberativos (natos)</b>		
<p><b>Sector Público:</b>            Assembleia Legislativa da Paraíba – PARLATUR            CMPJ            Coordenadoria de Proteção dos Bens Históricos e Culturais do Município de João Pessoa – PROBECH (COPAC/SEPLAN)            FUNJOPE – Fundação Cultural de João Pessoa            SECOM – Secretaria Municipal de Comunicação            SEMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente            SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento            SETDE            SETUR            SSTRANS – Superintendência de Transportes e Trânsito</p>	<p><b>Sector Privado:</b>            ABAV            ABBTUR            ABIH            ABRAJET            ABRASEL            JPACVB            SHRBS            SIGTUR</p>	<p><b>Terceiro Sector:</b>            Associação Paraibana de Amigos da Natureza – APAN (titular)             (suplente: Associação dos Proprietários de Embarcações Turísticas da Paraíba – APETEP)   <b>IES:</b>            UFPB (titular)             (suplente: Faculdade de Tecnologia da Paraíba – FATEC-PB)   <b>Sociedade Civil Organizada:</b>            Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares do Estado – SINDHOTEL (titular)             (suplente: Cooperativa dos Profissionais de Turismo e Lazer do Estado da Paraíba – COOPERBUGGY)</p>
<b>Membros consultivos</b>		
GG65 – Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional PROCON/JP – Sistema municipal de defesa do consumidor PROGEM – Procuradoria Geral do Município		

Nota: Com as mudanças na estrutura da administração municipal a PROBECH mudou sua nomenclatura para Coordenadoria do Patrimônio Cultural – COPAC, vinculada a SEPLAN.

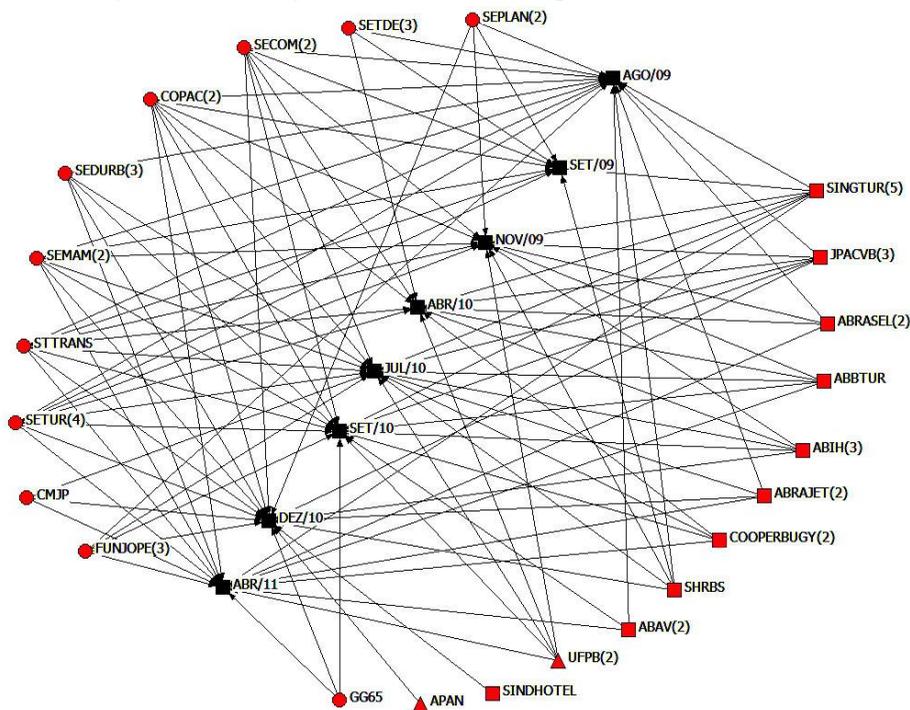
Fonte: elaborado pela autora com base no Regimento Interno do COMTUR.

Devido a sua recente constituição e à continuidade da gestão administrativa municipal desde 2005, foi possível adquirir todas as atas das reuniões do Conselho disponíveis na SETUR<sup>191</sup>. Estas vão de 17 de

<sup>191</sup> Até agosto de 2011, período em que foram coletados os documentos necessários para esta tese. Após este período, segundo Georgina Luna, Diretora de Marketing e

agosto de 2009, data da instalação e da posse dos membros natos do COMTUR, até 27 de abril de 2011, com sete reuniões na gestão presidencial de Elzário Pereira Júnior e apenas uma, a última que alcança nosso estudo, já sob a presidência do recém-empossado Secretário Municipal de Turismo, Francisco Linhares.

Figura 15 – Sociograma da rede formada pelo COMTUR



Notas:

1 – Os nodos pretos identificam as reuniões do COMTUR; os vermelhos representam seus membros deliberativos e consultivos.

2 – Os nodos quadrados, com exceção dos pretos, representam as entidades de classe; os redondos as organizações governamentais e os triangulares as organizações do terceiro setor.

3 – O número entre parênteses significa a quantidade de indivíduos que representaram suas entidades nas reuniões, onde um ou mais indivíduos podem estar presentes na mesma reunião ou não.

4 - Apesar de a PARLATUR ser um conselho deliberativo do COMTUR, esta não participou de nenhuma das reuniões realizadas, pelo qual não aparece na Figura 15.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Dentro deste período observa-se que a agenda das primeiras reuniões trata sobre a complementação das vagas para as entidades do terceiro setor, da sociedade civil organizada e das instituições de ensino superior que se inscreveram para participar do Conselho. Estas foram preenchidas pelas entidades elencadas no Quadro 13. Neste primeiro momento também foi debatido o conteúdo do Regimento Interno do COMTUR e sua aprovação, sendo lembrado em algumas reuniões para justificar a exclusão de alguns membros, fato que na realidade nunca chegou a acontecer por intercessão da maioria dos conselheiros.

De maneira geral, a pauta das reuniões traz um panorama de demandas bem específicas ao funcionamento do turismo na cidade. Entraram em debate temas relativos à mobilidade urbana e sinalização turística, à reestruturação e ampliação da oferta de atrativos turísticos e à capacitação de trabalhadores para a área de alimentos e bebidas – A&B. Ações consideradas pelos conselheiros muito importantes, já que o município de João Pessoa fora aprovado para ser uma Subsede na Copa Mundial de Futebol, de 2014.

Agregados à pauta estão também vários informes sobre a participação da SETUR em diversos eventos importantes e sobre as parcerias em projetos e campanhas promovidos por entidades governamentais e não governamentais, de âmbito nacional e local. Com destaque para a Campanha de Enfrentamento à Exploração e Abuso Sexual Infantil e para o Programa de Fiscalização Integrada e Descentralizada – FID, que regulamenta os transportes turísticos, considerado um modelo para o MTUR.

Um tema importante de acordo com sua lei de criação, mas que mereceu atenção em apenas uma reunião foi sobre a elaboração de uma Política Municipal de Turismo. O assunto veio à tona, explanado pelo presidente do Conselho sobre a necessidade de se discutir instrumentos para a formatação do Termo de Referência do Plano Estratégico de Turismo de João Pessoa, que deveria estar alinhado ao Plano Diretor da cidade e ao Inventário da Oferta Turística – INVTUR, realizado entre os anos de 2008 a 2009.

Da mesma forma que algumas iniciativas de projetos interessantes para o turismo na cidade, apresentados pelo poder público e debatidos com o setor privado, não repercutiram como deveriam. Como por exemplo:

- O projeto Casa do Turismo, que tinha por objetivo abrigar, em um único ambiente, várias entidades que atuam no setor, a fim de estreitar o relacionamento entre estas e destas com o setor público;

- A tentativa de constituir o Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR;
- O projeto da Escola de Gastronomia, no qual a Prefeitura e SEDURB cuidariam da construção, instalações e funcionamento, atendendo às demandas, principalmente da ABRASEL, em suprir a carência do mercado local de bons chefes de cozinha;
- Projeto Parque Casa da Pólvora a ser executado pela COPAC;
- Plano de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica a ser gerido pela SEMAM;
- Festival Gastronômico nos Mercados com o intuito de fortalecer a comida regional e a ser gerido conjuntamente pela SETUR, SEDURB, EMLUR e FUNJOPE com apoio do SEBRAE;
- *Film Commission* João Pessoa – FILMJOTAPÊ, criado através do Decreto nº 6.745 em 24 de novembro de 2009 com o objetivo de atrair para a cidade a realização de obras audiovisuais e cinematográficas, visando a geração de investimentos e o fortalecimento da imagem da capital em todo o país e no exterior. Sendo este também gerido sob o comando da SETUR e de uma comissão com vários outros órgãos da administração pública e de um representante do COMTUR, aprovado em reunião.

Além de vários outros projetos que ainda estão parados ou foram desativados, o que contraria a essência do que foi este espaço, segundo Elzário Pereira Junior<sup>192</sup>: um ambiente para apresentar e discutir questões que são pertinentes à cidade de João Pessoa em relação à gestão municipal do turismo e a transversalidade de temas intersetoriais que afetam direta e indiretamente o desenvolvimento do turismo na capital.

Mesmo diante deste quadro de ações inacabadas em função das mudanças ocorridas na SETUR<sup>193</sup>, o que merece destaque é que no pequeno espaço de tempo, entre agosto de 2009 a abril de 2011, o

---

<sup>192</sup> Relato de Elzário Pereira Júnior, em entrevista no dia 08 de agosto de 2011, poucos meses após sua saída da SETUR e de sua condição de Presidente do COMTUR entre os anos de 2009 e 2010.

<sup>193</sup> Após cinco anos de gestão de Elzário Pereira Júnior, de 2006 a 2011, entra Francisco Linhares que se mantém na Secretaria por um ano. E, desde junho de 2012, a SETUR está com um Secretário Interino e sem perspectivas de mudança nesta pasta, em função da proximidade das eleições municipais, marcadas para outubro de 2012.

COMTUR teve características de um espaço deliberativo. O que lhe faltou foi *tempo*, diante dos processos burocráticos, e *persistência* de seus atores em o manter ativo, perante o jogo político-partidário<sup>194</sup>.

As atas descrevem um ambiente onde há, de fato, uma discussão intersetorial, na qual as organizações debatem e dão suas contribuições nas ações e propostas apresentadas ao Conselho. O que se observa é que houve uma sinergia em torno de projetos específicos advindos das várias entidades públicas, privadas e do terceiro setor que compõem este espaço de participação. Onde a ‘transversalidade de temas intersetoriais’, principalmente entre os públicos com os demais, aconteceu.

A proeminência e o protagonismo dos órgãos governamentais, neste caso em especial, vão ao encontro de um comportamento pouco usual dentro da maioria dos conselhos setoriais: representantes públicos presentes e, aparentemente, engajados. E é esta característica que as medidas de centralidade do Quadro 14 reforçam.

---

<sup>194</sup> A ata da reunião de abril de 2011 foi a última a ser analisada por esta tese e estava sob a presidência do recém-empossado Secretário de Turismo, Francisco Linhares, sendo este exonerado em junho de 2012.

Quadro 14– Medidas de centralidade dos atores da rede do COMTUR

GRAU NODAL				GRAU DE INTERMEDIÇÃO		
ATOR	<i>Degree</i>	<i>NrmDegree</i>	<i>Share</i>	ATOR	<i>Betweenness</i>	<i>nBetweenness</i>
STTRANS	103.000	58.523	0,070	JPACVB	1.135	0.491
COPAC	103.000	58.523	0,070	SECOM	1.135	0.491
SETUR	102.000	57.955	0.069	ABIH	1.135	0.491
SEMAM	92.000	52.273	0.062	ABRAJET	1.135	0.491
SECOM	89.000	50.568	0.060	SEPLAN	1.135	0.491
SINGTUR	86.000	48.864	0.058	STTRANS	1.135	0.491
JPACVB	79.000	44.886	0.054	SETUR	1.135	0.491
SEDURB	73.000	41.477	0.049	SHRBS	1.135	0.491
FUNJOPE	73.000	41.477	0.049	COPAC	1.135	0.491
ABIH	68.000	38.636	0.046	SEMAM	1.135	0.491
ABBTUR	67.000	38.068	0.045	FUNJOPE	1.135	0.491
UFPB	66.000	37.500	0.045	SEDURB	1.135	0.491
<i>Network Centralization</i> = 24,16%				<i>Network Centralization Index</i> = 0,20%		

Notas:

1 – O *Ucinet* foi usado para todos os cálculos das medidas de centralidade empreendidas, a partir do sugerido por Linton Freeman, um dos criadores do programa.

2 – O índice *degree* informa a quantidade total de relações que um ator estabelece com os demais, neste caso, lê-se 103 relações; o índice *NrmDegree* (normalizado) faz uma divisão entre a quantidade de relações que um ator possui, frente à quantidade total de relações possíveis; o índice *Share* faz uma média de quantas ligações um ator participa frente à quantidade total de relações existentes, no caso 1.476 relações.

3 – O índice *Betweenness* informa quando um ator está situado entre os caminhos geodésicos entre outros pares de atores da rede. Sendo que, a distância geodésica é o número de relações em um caminho mais curto possível de um ator a outro, ou seja, é o caminho mais eficiente entre dois atores; o índice *nBetweenness* é a porcentagem do grau máximo possível de intermediação que um ator pode ter. (HANNEMAM, 2005).

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Diante da leitura das atas, das medidas projetadas pela análise de redes e pela análise nas mudanças realizadas na estrutura organizacional da SETUR, é possível atribuir essa sinergia à criação da Diretoria de Desenvolvimento Institucional em 2008<sup>195</sup> e à campanha da Secretaria em fortalecer as relações institucionais da SETUR com as demais secretarias e órgãos municipais e destes – talvez em uma escala menor – com as entidades do setor privado. Este pode ser considerado um caso em que mudanças na estrutura da administração pública teriam sido determinantes para dar à SETUR uma capacidade de gestão mais

<sup>195</sup> Ver Quadro 8 da seção 3.1 deste capítulo.

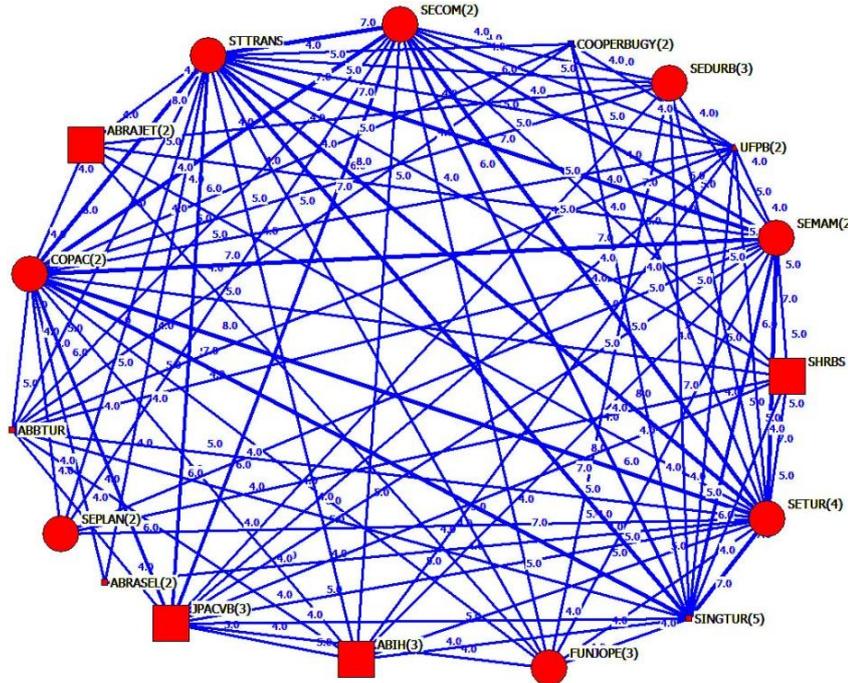
integrada, a fim de acompanhar a dinâmica e a complexidade da organização do turismo, tendo como resultado prático no ano seguinte a constituição do COMTUR.

Corroborando esta assertiva o fato de que entre as vinte e duas organizações que compõem o COMTUR, as primeiras cinco organizações mais centrais, em ordem decrescente, são governamentais: STTRANS – COPAC – SETUR – SEMAM – SECOM, pois estabelecem um maior número de conexões ou vínculos com os outros atores, como bem mostra a Figura 16.



Isto fica mais evidente através da medida do grau de intermediação do Conselho, no qual praticamente todos os atores têm exatamente as mesmas possibilidades, ou caminhos mais eficientes, para acessar recursos e informação. Assim, este tipo de estrutura de uma rede mais descentralizada, em círculo (Figura 17), representa que todos os atores estão em uma posição de vantagem em relação a todos os outros, já que possuem graus equivalentes de centralidade e interdependência. O que, em termos comportamentais, pode desvelar a sinergia que ocorreu entre as organizações que pertencem ao Conselho, nesta época.

Figura 17– Sociograma de todas as relações entre as organizações de maior centralidade (*Betweenness*) no COMTUR



1 – Os nodos quadrados representam as entidades de classe; os redondos as organizações governamentais e os triangulares as organizações do terceiro setor.

2 – O número entre parênteses significa a quantidade de indivíduos diferentes que representaram suas entidades nas reuniões, onde um ou mais indivíduos podem estar presentes na mesma reunião ou não.

3 – O número de cada linha indica o número de conexões entre as organizações a partir das reuniões. O padrão utilizado aqui é  $> 3$  conexões. Isso para que o sociograma pudesse abarcar as entidades que possuem o mesmo índice de intermediação e facilitar a argumentação. Os nodos com menos que três relações foram excluídos do sociograma.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Apesar das mudanças ocorridas na SETUR e em meio ao período de instabilidade propiciado pelo período pré-eleitoral, de acordo com a atual Diretora de Marketing e Divulgação<sup>196</sup> da Secretaria o Conselho está ativo, mas com novas proposituras e avaliações sobre a sua composição. Além disso, a Diretoria de Desenvolvimento Institucional esteve vaga desde junho de 2011 e, ainda em finais de agosto de 2012, permanecia sem perspectivas de ser preenchida.

### **– O Fórum do Litoral como uma Instância de Governança do PRT**

Na Paraíba, a responsabilidade de conduzir as ações delineadas pelo Programa de Regionalização do Turismo é da SETDE. Coube à Secretaria, com o aval do CONDETUR, definir os Roteiros Turísticos, delimitar as Regiões Turísticas do estado e orientar a institucionalização formal das Instâncias de Governança Regional em cada uma dessas regiões.

Assim, a partir da orientação de base proeminentemente política expressa pelo Ministério do Turismo, ainda em 2005, cada estado da federação deveria adotar três roteiros turísticos em diferentes regiões, para então entre estes escolher aquele que pudesse ter mais condições de alcançar, a partir da priorização de investimentos e alocação de recursos específicos na oferta existente, os padrões exigidos pelo turismo internacional.

Na Paraíba, os roteiros escolhidos para ser apresentado no Salão de Turismo de 2006, realizado em São Paulo e promovido pelo Ministério do Turismo, foram os “Entre Rios e Mar – Séculos de Cultura”, “Civilização do Açúcar – Caminhos dos Engenhos” e “Cariri – um Tributo à Você”, inseridos respectivamente, na região do Litoral, do Brejo e do Cariri paraibano.

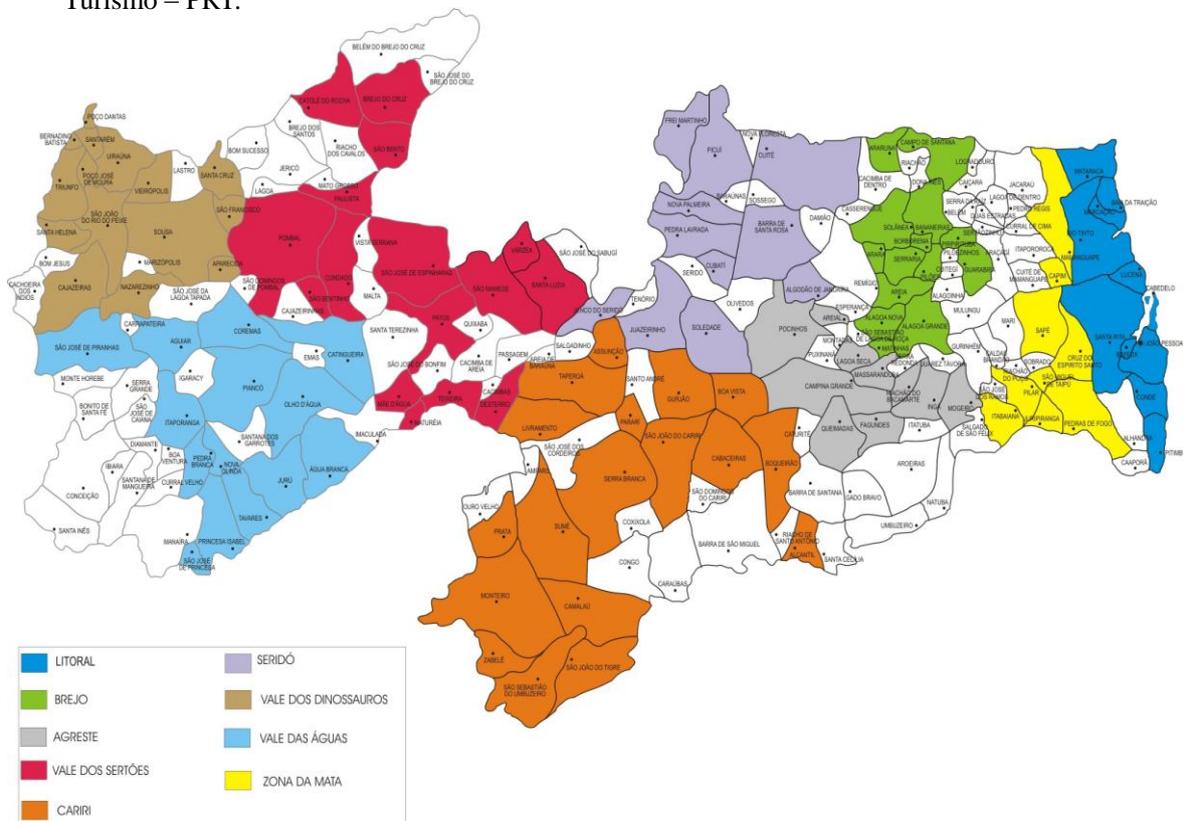
A partir destes Roteiros foram delimitadas estas três primeiras denominadas Regiões Turísticas e apresentadas pelo governo estadual ao MTUR. E, em 2007, agregaram-se a estas mais seis regiões (Zona da Mata, Agreste, Seridó, Vale dos Sertões, Vale das Águas e Vale dos Dinossauros), perfazendo um total de nove regiões turísticas na Paraíba. Este mapeamento foi apresentado pela SETDE e aprovado pelo CONDETUR em agosto deste mesmo ano, como resultado apenas de um levantamento superficial dos recursos turísticos apresentados pelos municípios que integram tais regiões.

---

<sup>196</sup> Georgina Luna, em entrevista em julho de 2012.

Como pode se ver na Figura 18, o que resultou desse encaminhamento foi apresentar praticamente toda a Paraíba como prioritária, como Regiões Turísticas, diluindo assim a noção do que é realmente prioritário.

Figura 18– Mapa das regiões turísticas da Paraíba, vinculadas ao Programa de Regionalização do Turismo – PRT.



Fonte: mapa concedido pela JPACVB (2010).

Ainda em 2007 foram definidas as Instâncias de Governança em algumas regiões como as do Brejo<sup>197</sup>, do Cariri, do Agreste e do Vale dos Dinossauros e, em 2009, a Instância de Governança da Região Turística Litoral, alvo desta pesquisa.

O FÓRUM<sup>198</sup>, de acordo com o seu Regimento Interno é um espaço democrático que serve de instrumento de comunicação, reflexão, debate, intercâmbio, articulação, exposição de ideias, opiniões e sugestões. E, a partir destas características, ampliar a participação social nas atividades relacionadas ao turismo da Região Litoral da Paraíba.

De modo que compete a ele:

I – emitir resoluções, atos ou instruções complementares a este Regimento, inclusive as que se fizerem necessárias ao exercício de suas funções;

II – coordenar o Programa de Regionalização do Turismo em âmbito regional, descentralizando as ações de coordenação do processo, deslocando-as da União para o Estado e deste para as regiões turísticas;

III – organizar e coordenar os diversos atores para trabalharem com o foco centrado na região turística, de modo a considerar as especificidades de cada município;

IV – opinar sobre as exigências relativas à concessão de estímulos e incentivos de qualquer natureza às empresas e atividades turísticas privadas, bem como a entidades públicas e afins;

V – avaliar e endossar os projetos elaborados pelos diversos atores da região turística, quando consultado;

VI – participar do planejamento e apoiar a gestão dos roteiros, produtos e serviços turísticos;

VII – integrar ações intrarregionais e interinstitucionais;

---

<sup>197</sup> Foi a primeira Instância de Governança a ser institucionalizada na Paraíba, mais por pressão da base local do que efeito de um trabalho desenvolvido pela SETDE, como relata Luciano Lapa, Assessor de Gabinete da Gerência Executiva de Turismo e responsável pelo andamento do Programa no estado, em entrevista realizada em agosto de 2011. Além disso, o Fórum do Brejo guarda algumas especificidades que serão oportunamente apresentadas na última seção.

<sup>198</sup> “(...) doravante denominado apenas de FÓRUM, (...)” Regimento Interno do Fórum do Litoral da Paraíba (FÓRUM, 2009).

VIII – elaborar e implementar o Plano Estratégico de desenvolvimento do Turismo Regional e de outros planos, programas e projetos integrantes das Políticas Nacional e Estadual de Turismo;

IX – exercer outras atividades ou atribuições inerentes ou correlatas e as que foram legalmente estabelecidas ou regularmente definidas por este FÓRUM;

X – aprovar modificações no Regimento Interno (JOÃO PESSOA, 2009).

Similar ao ocorrido nos outros espaços de participação, as primeiras reuniões do FÓRUM tiveram como foco discutir sobre a estrutura institucional do mesmo, seu Regimento Interno e seus componentes. O diferencial, entretanto, foi a presença da consultora do Instituto de Assessoria de Desenvolvimento Humano – IADH, como interlocutora do MTUR na condução da reunião de criação do FÓRUM, e também em outros momentos para coordenar os Ciclos de Assessoria disponibilizados pelo Ministério para a efetivação dessa Instância de Governança e de outras, quando solicitada. E são estes momentos que as atas adquiridas por meio da Secretaria Executiva do FÓRUM, sob a responsabilidade do JAPCVB, registram.

Assim, as primeiras cinco reuniões, com exceção da primeira, ocorridas entre os meses de março a julho de 2009, foram realizadas para discutir sobre quais organizações e municípios deveriam estar representados no FÓRUM. Isto porque, apesar da delimitação da Região Turística do Litoral já definir os municípios participantes, outros municípios mostraram interesse em participar do Fórum do Litoral, como Pilar, Sapé, Cruz do Espírito Santo e Mamanguape, pertencentes à Região Turística da Zona da Mata<sup>199</sup>.

Apesar da aprovação da inserção destes municípios em reunião, o Regimento Interno lavrado em cartório no dia 06 de abril não os registra como membros natos deste espaço de participação, como pode ser visto no Quadro 15. Mesmo assim, pode ser observado na Figura 19 a presença de representantes de Sapé e Pilar ainda em duas reuniões.

---

<sup>199</sup> A Instancia de Governança dessa região ainda não foi constituída.

Quadro 15 – Membros do Fórum Turístico do Litoral

<b>Membros natos</b>		
<b>Setor Público</b>	<b>Setor Privado</b>	<b>Terceiro Setor</b>
<b>Representantes estaduais:</b> - PBTUR; - SETDE.  <b>Representantes municipais:</b> - Prefeitura Municipal de Baía da Traição; - Prefeitura Municipal de Bayeux; - Prefeitura Municipal de Cabedelo; - Prefeitura Municipal de Conde; - Prefeitura Municipal de João Pessoa (SETUR); - Prefeitura Municipal de Lucena; - Prefeitura Municipal de Marcação; - Prefeitura Municipal de Mataraca - Prefeitura Municipal de Pitimbu; - Prefeitura Municipal de Rio Tinto;	- ABAV - ABBTUR - ABIH - ABRAJET - ABRASEL - COOPERBUGGY - FECOMERCIO - JPACVB - SEBRAE - SHRBS - SIGTUR	- SONATA – Sociedade Naturista de Tambaba; - IESP – Instituto de Educação Superior da Paraíba.
<b>Membros consultivos</b>		
- BNB; CEF; BB.		

Fonte: elaborado pela autora com base no Regimento Interno do Fórum Turístico do Litoral da Paraíba (JOÃO PESSOA b, 2009).

Além disso, neste meio tempo também foram eleitos para a Diretoria do FÓRUM a ABAV, na condição de Presidente, a SETDE como Vice-Presidente e o JPACVB como a entidade responsável pela Secretaria Executiva da Instância de Governança do Litoral. Ainda seguindo o determinado pelo Regimento Interno foi formalizada em assembleia a criação de quatro Comitês:

- Comitê de Avaliação da Oferta Turística e da Infraestrutura, composto pelo SINGTUR, ABRAJET e ABAV. Este tem como objetivo promover a organização, a qualificação e a diversificação da oferta turística de forma participativa e integrada no âmbito do espaço regional, bem como também promover articulações para criar condições de disponibilizar as

facilidades de infraestrutura pública, viabilizar investimentos privados e melhorar a qualidade dos destinos turísticos;

- Comitê de Qualificação Profissional, constituído pela FECOMÉRCIO, SEBRAE E ABRASEL, que tem como objetivo promover o diálogo entre os diversos atores envolvidos com a qualificação profissional no turismo, a fim de identificar, articular e implementar ações e programas de formação e capacitação profissional que garantam a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos turistas;
- Comitê de Financiamento e Investimento, formado pela CEF, BNB e BB. Sua finalidade é identificar as dificuldades dos empreendedores paraibanos na execução dos seus projetos de investimentos e propor ações que os estimulem. Além de elaborar e cadastrar projetos para a captação de investimentos e grupos de consumo no Brasil e no exterior;
- Comitê de Promoção e Apoio à Comercialização, composto pelo JPACVB, SETUR e PBTUR. Tem como função coordenar e integrar a participação governamental e da iniciativa privada, facilitando a promoção e o apoio à comercialização dos produtos turísticos com o fortalecimento da sua distribuição.

Estes comitês foram criados com o objetivo de identificar e discutir as questões fundamentais para a região e propor ações para a resolução dos problemas e entraves que dificultam o desenvolvimento do turismo regional. Contudo, nas atas analisadas não constam maiores registros sobre a atuação destes comitês.

Mesmo assim, a intensidade das primeiras reuniões em formalizar o FÓRUM fez dele, segundo a consultora do IADH, uma referência como modelo de Instância de Governança para o Brasil. O que favoreceu um período de vários encontros reservados aos Ciclos de Assessoria disponibilizados pelo MTUR, com a finalidade de dotar os atores envolvidos nestes espaços de participação de estratégias de planejamento para elaborar projetos específicos às necessidades da região. Para tanto foram realizadas cinco Ciclos de Assessoria:

- Ciclo I – Direcionamento Estratégico, realizado no dia 10/11/09<sup>200</sup>, que teve como resultado a definição da Missão, Valores e Visão de Futuro do FÓRUM;

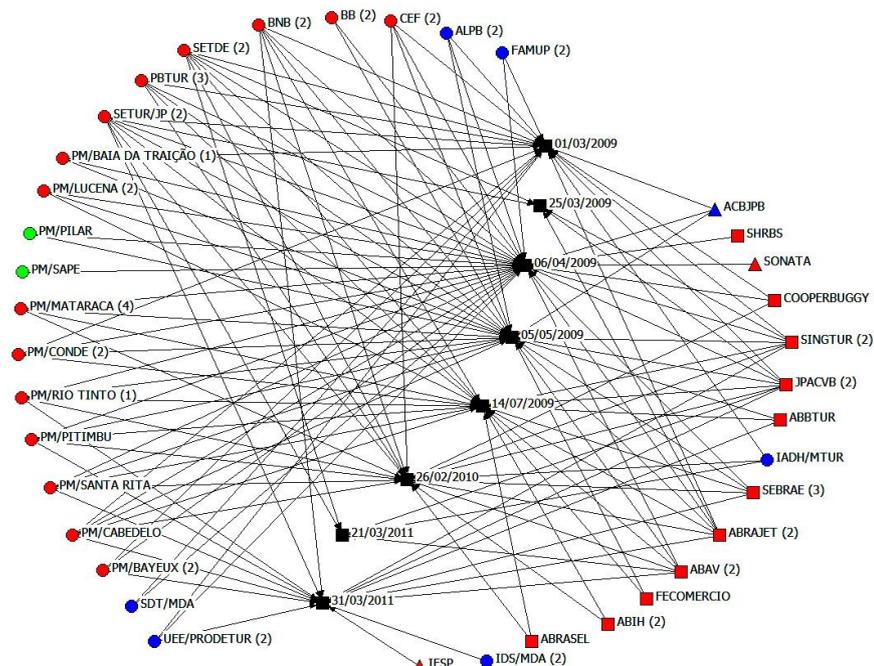
---

<sup>200</sup> Este encontro e o do dia 23/08/2010 não estão representados no sociograma de Figura 19 porque não se dispunha da lista de presença anexada nos relatórios feitos.

- Ciclo II – Modelo de Gestão, realizado no dia 26/02/10 e teve como conteúdo a apresentação do processo de gestão e delineamento de ações a ser realizadas até junho de 2010, como o Encontro das Instâncias de Governança Regionais da Paraíba e reuniões itinerantes do FÓRUM em parceria com as prefeituras que compõem a região.
- Ciclo III – Monitoramento e Avaliação, realizada no dia 23/08/2010. Como o próprio tema da reunião revela muitas das ações delineadas no ciclo anterior não foram desenvolvidas por diversos motivos: falta de tempo dos participantes, troca na direção do Fórum, período eleitoral, etc.
- Ciclo IV – sem registro acessível.
- Ciclo V – Monitoramento, realizado no dia 23/03/2011 com o objetivo ratificar a importância do Programa e do fortalecimento do FÓRUM para o novo Secretário de Turismo do Estado, em função da transição governamental.

A última ata obtida foi a da reunião realizada em 31/03/2011, já sem a presença da assessoria da IADH/MTUR. Esta teve como objetivo a discussão de um Plano de Negócio para dar continuidade às linhas de ação definidas nas reuniões anteriores, além das exigidas pelo MTUR como a totalidade dos municípios da região inventariados, para que o Fórum esteja habilitado a receber recursos disponibilizados em editais e selecionados através do SICONV.

Figura 19 – Sociograma da rede formada pelo FÓRUM do Litoral.



Notas:

- 1 – Os nodos pretos identificam as reuniões do FÓRUM; os vermelhos representam seus membros deliberativos e consultivos e os nodos azuis são entidades convidadas. Os verdes são municípios que não pertencem a região do Litoral.
- 2 – Os nodos quadrados, com exceção dos pretos, representam as entidades de classe; os redondos as organizações governamentais e os triangulares as organizações do terceiro setor.
- 3 – O número entre parênteses significa a quantidade de indivíduos que representaram suas entidades nas reuniões, onde um ou mais indivíduos podem estar presentes na mesma reunião ou não.
- 4 - Apesar do município de Marcação ser um conselheiro, conforme o Regimento do FÓRUM, este não participou de nenhuma das reuniões, por este motivo ele não aparece na Figura 19.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

No mês de agosto de 2011 houve outra reunião do FÓRUM e, a partir da observação direta, pôde se perceber as dificuldades encontradas por esta Instância de Governança que, às vezes, fogem aos relatos realizados por seus dirigentes nas atas.

O principal problema discutido pelos membros que desta reunião participaram, foi sobre a falta de recursos financeiros para o desenvolvimento de ações simples, mas imprescindíveis para a viabilização dos projetos, como a obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ e dos encargos advindos da situação de pessoa jurídica. Sem ele o Fórum não está habilitado a receber recursos ou celebrar convênios. Assim, a falta de apoio financeiro e logístico da SETDE<sup>201</sup> e a participação pouco efetiva das prefeituras em realizar seus inventários contribuem para que o FÓRUM viva momentos difíceis. O que, em parte, explica o distanciamento de algumas organizações como a ABIH, ABRASEL e SHRBS, como mostra o Quadro 16.

---

<sup>201</sup>De maneira geral sobre o papel da SETDE como interlocutora entre o MTUR e as Regiões Turísticas do Estado no âmbito do PRT, o IBRAPP (2011) sentencia: que esta não buscou e nem se propôs a promover o dimensionamento do mercado turístico estadual, seja através da inventariação, defendido pelo Ministério como um projeto nacional por meio do INVTUR, ou através de parcerias com as prefeituras e órgãos de turismo local nos 118 municípios das 9 regiões turísticas definidas na Paraíba, para conhecer e discutir sobre os gargalos do turismo regional.

Quadro 16 – Medidas de centralidade dos atores da rede do FÓRUM

GRAU NODAL				GRAU DE INTERMEDIÇÃO		
ATOR	<i>Degree</i>	<i>NrmDegree</i>	<i>Share</i>	ATOR	<i>Betweenness</i>	<i>nBetweenness</i>
SETUR/JP	132.000	45.833	0.048	ABAV	5.319	0.844
JPACVB	131.000	45.486	0.047	PM/S <sup>a</sup> RITA	5.319	0.844
ABRAJET	127.000	44.097	0.046	SETUR/JP	5.319	0.844
SINGTUR	125.000	43.403	0.045	ABRAJET	5.319	0.844
BNB	123.000	42.708	0.044	SEBRAE	5.319	0.844
PM/CABEDELLO	120.000	41.667	0.043	PM/RIO TINTO	5.319	0.844
SETDE	116.000	40.278	0.042	JPACVB	5.319	0.844
ABAV	108.000	37.500	0.039	BNB	5.319	0.844
PBTUR	107.000	37.153	0.039	SINGTUR	5.319	0.844
SEBRAE	105.000	36.458	0.038	PM/CABEDELLO	5.319	0.844
PM/RIO TINTO	104.000	36.111	0.037	UEE/PRODETUR	3.185	0.506
PM/ S <sup>a</sup> RITA	104.000	36.111	0.037	PM/BAYEUX	3.185	0.506
PM/PITIMBU	102.000	35.417	0.037	ABBTUR	2.844	0.451
(...)	(...)	(...)	(...)			
ABIH	37.000	12.847	0.013			
ABRASEL	37.000	12.847	0.013			
SHRBS	31.000	10.764	0.011			
<i>Network Centralization</i> = 20.93%				<i>Network Centralization Index</i> = 0.48%		

## Notas:

1 – O *Ucinet* foi usado para todos os cálculos das medidas de centralidade empreendidas, a partir do sugerido por Linton Freeman, um dos criadores do programa.

2 – O índice *degree* informa a quantidade total de relações que um ator estabelece com os demais, neste caso, lê-se 132 relações; o índice *NrmDegree* (normalizado) faz uma divisão entre a quantidade de relações que um ator possui, frente à quantidade total de relações possíveis; o índice *Share* faz uma média de quantas ligações um ator participa frente à quantidade total de relações existentes, no caso 2.774 relações.

3 – O índice *Betweenness* informa quando um ator está situado entre os caminhos geodésicos entre outros pares de atores da rede. Sendo que, a distância geodésica é o número de relações em um caminho mais curto possível de um ator a outro, ou seja, é o caminho mais eficiente entre dois atores; o índice *nBetweenness* é a porcentagem do grau máximo possível de intermediação que um ator pode ter. (HANNEMAM, 2005).

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

E, acompanhando a tendência dos outros espaços de participação vê-se como as organizações mais centrais a SETUR, o JPACVB, a ABRAJET e uma colocação mais evidente do SINGTUR, como pode ser observado na Figura 20.

Esta presença mais marcante do Sindicato dos Guias no FÓRUM pode ser explicada pelo próprio sentido de ser desta organização, que busca ampliar o espaço de atuação de sua categoria. O que é coerente, considerando a abrangência territorial que o Fórum atende, abarcando os principais atrativos turísticos naturais do estado. Afinal, quanto mais organizada estiver a estrutura turística dos municípios litorâneos, maior

será o campo de trabalho do guia de turismo.

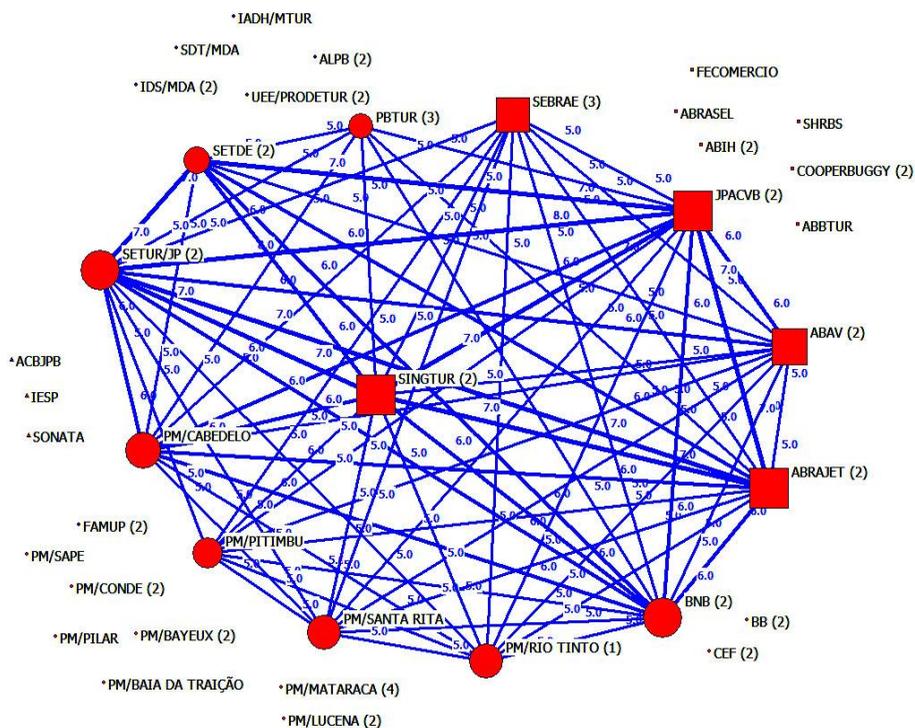
E por causa desta mesma abrangência territorial que também se explica, por outro lado, as posições pouco favoráveis da ABIH, ABRASEL e SHRBS na rede formada pelo FÓRUM. Pelas entrevistas empreendidas, é possível afirmar também, que o descrédito atribuído a este espaço de participação por estas organizações se dá em função da demora dos resultados de ações específicas, que repercutam diretamente nos segmentos da hotelaria e da restauração. Aliado a um contexto que não estimula investimentos nestes segmentos, devido à carência de infraestrutura dos municípios que estão incluídos no Fórum do Litoral e também ao quase inexistente número de associados estabelecidos na região, principalmente no litoral norte do estado.

Afinal, o maior número desses equipamentos concentra-se na região metropolitana de João Pessoa e no litoral do município do Conde, que possui uma posição favorável no cenário turístico da Paraíba que é incompatível com a sua posição periférica na rede<sup>202</sup>, como pode ser visto na Figura 20.

---

<sup>202</sup> Em entrevista com o secretário de turismo e com o prefeito do município do Conde em agosto de 2011, ficou evidente o descrédito de ambos, não apenas nesta Instância de Governança como também no CONDETUR.

Figura 20 – Sociograma de todas as relações entre as organizações de maior centralidade (*degree*) no FORÚM



Notas:

1 – Os nós quadrados representam as entidades de classe; os redondos as organizações governamentais e os triangulares as organizações do terceiro setor.

2 – O número entre parênteses significa a quantidade de indivíduos diferentes que representaram suas entidades nas reuniões, onde um ou mais indivíduos podem estar presentes na mesma reunião ou não.

3 – O número de cada linha indica o número de conexões entre as organizações a partir das reuniões. O padrão a ser utilizado será o  $> 4$  conexões.

4 – O tamanho dos nós, que estão no entorno, indica que estes possuem menos de quatro relações com os outros atores. Por isso seus índices *degree* não são representados no sociograma

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

O trabalho realizado por Oliveira (2008) apresenta um panorama não muito diferente entre o Fórum do Litoral e as demais Instâncias de Governanças espalhadas pelo Brasil. Ele toma como referência a execução dos Módulos do PRT nos 65 Destinos Indutores do Turismo

Regional e afirma que 66,2% conseguiram instituir sua Instância de Governança<sup>203</sup>. E quando analisados os módulos (4 e 5) relativos à elaboração de Planos e a sua implementação, apenas 44,6% afirmaram ter um Plano Estratégico Regional. E destes, apenas 27,7% das Instâncias responderam ter algum tipo de ação, proveniente do Plano, executado.

O que reforça, segundo o autor, a ineficácia das Instâncias que deveriam estar à frente do processo de implementação dos planos estratégicos regionais. Situação na qual o Fórum do Litoral parece estar incluído, apesar do sucesso inicial de sua formalização.

### **– O Grupo Gestor dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional**

João Pessoa passou a integrar o Grupo dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional a partir da análise feita pelo MTUR dos 87 Roteiros apresentados no 2º Salão do Turismo, ocorrido em São Paulo em 2006. O objetivo de determinar tais destinos era transformá-los em modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional, sendo suas práticas e experiências exitosas multiplicadas para outros destinos integrantes das regiões turísticas.

Para atingir tal objetivo, o MTUR em parceria com o SEBRAE e a FGV realizaram em 2007 o primeiro Estudo de Competitividade desses destinos, com o objetivo de avaliar “a capacidade crescente de gerar negócios nas atividades relacionadas ao setor de turismo, de forma sustentável, proporcionando ao turista uma experiência positiva – conceito que permeia o Estudo” (MTUR, 2009: 9). E estes foram disseminados a partir do segundo semestre de 2008 através da realização de seminários técnicos nas 65 cidades selecionadas, entre estas, João Pessoa.

O “Seminário técnico sobre competitividade nos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional” aconteceu em João Pessoa entre os dias 11 e 12 de setembro de 2008. Nele foram apresentados os resultados dos indicadores de competitividade da capital de 2008 que foram debatidos entre os participantes da Oficina através de

---

<sup>203</sup> Módulo 1 – Sensibilização; Módulo 2 – Mobilização; Módulo 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional; Módulo 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Módulo 5 – Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Módulo 6 – Sistema de Informações Turísticas do Programa; Módulo 7 – Roteirização Turística; Módulo 8 – Promoção e Apoio à Comercialização; Módulo 9 – Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa;

dinâmicas de grupo baseadas na metodologia GUT<sup>204</sup>. O que permitiu aos participantes locais hierarquizar, por prioridades, às variáveis expostas do estudo, levando em consideração a realidade atual, a segmentação turística e os resultados do estudo do destino<sup>205</sup>.

Ao término do Seminário, os participantes indicaram instituições para compor o Grupo Gestor, com organizações que fossem capazes de promover a articulação entre o poder público, a iniciativa privada e o terceiro setor e de executar e acompanhar o andamento das ações propostas resultantes do “Seminário de competitividade” realizado. Dessa forma é que foi definida a primeira composição do Grupo Gestor de João Pessoa, como consta no Quadro 17.

Quadro 17 – Composição do Grupo Gestor de João Pessoa, em 2008, 2009 e 2011.

Seminário Técnico MTUR (2008)	Regimento Interno (2009)	Regimento Interno (2011)
ABRASEL APETEP APRASUB <i>Federação de Triathlon da Paraíba - FETRIP</i> IESP <i>Secretaria de Turismo de Santa Rita</i>  SEBRAE SETDE SETUR  SINDHOTEL  UFPB	<b>ABAV</b> ABRASEL APETEP APRASUB <b>BNB</b>  IESP  <b>JPACVB</b> SEBRAE SETDE SETUR  SINDHOTEL  UFPB	<b>ABIH</b> ABAV ABRASEL APETEP APRASUB BNB  IESP <b>FÓRUM do Litoral</b> JPACVB SEBRAE SETDE SETUR <b>SHRBS</b> SINDHOTEL <b>SINGTUR</b> UFPB

Nota: As organizações destacadas em itálico são aquelas que saíram do Grupo e as destacadas em negrito são aquelas que entraram no Grupo.

Fonte: elaborado pela autora com base em MTUR (2009) e nos Regimentos Internos do GG65 de 2009 e 2011 (2012).

<sup>204</sup> Subgrupos são estabelecidos e instigados por um moderador a debater sobre determinado tema/variável e a atribuir pontuações de 1 a 5 considerando a gravidade (G), a urgência (U) e a tendência de ações (T) a serem realizadas no âmbito de cada variável.

<sup>205</sup> As variáveis trabalhadas são aquelas que devem orientar o Grupo em ações que visem fomentar a competitividade do destino turístico. São elas: infraestrutura geral, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, marketing, políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos culturais.

Um ano depois de criado em 12 de setembro de 2008, o GG65 de João Pessoa é reafirmado pelo termo de compromisso assinado em 06 de novembro de 2009, durante a 1ª Oficina de Sensibilização sobre o “Projeto Gestão dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional”, realizado novamente pelo Ministério do Turismo, mas desta vez, em parceria com o IMB – Instituto Marca Brasil. Neste mesmo evento foi escolhido o Interlocutor do Grupo Gestor perante o MTUR e a apresentação da nova composição, que foi discutida na 1ª reunião do GG65 convocada pela SETUR por solicitação do próprio Ministério três meses antes, em 20 de agosto de 2009.

Desta data até o dia 03 de dezembro as três reuniões do GG65 focaram na discussão das ações referentes às prioridades e propostas elencadas na Oficina de Sensibilização, que apresentou o resultado dos indicadores de competitividade da capital em 2009, na estruturação e aprovação do Regimento Interno, o qual define as competências do Interlocutor, da Secretaria Executiva (sob a responsabilidade da SETUR, de acordo com as orientações do Projeto do MTUR) e do próprio Grupo Gestor de João Pessoa – Destino Indutor de Desenvolvimento Turístico Regional, que são:

- I – Participar ativamente do processo de gestão do destino;
- II – Analisar detalhadamente as propostas prioritizadas;
- III – Participar ativamente das reuniões e ações propostas pelo projeto;
- IV – Buscar informações necessárias para a proposição de soluções e incremento da competitividade turística do destino;
- V – Apoiar a operacionalização logística das ações no destino;
- VI – Informar ao Ministério do Turismo, aos parceiros e à sociedade sobre os resultados e andamentos das ações;
- VII – Articular parcerias para a realização das ações propostas para o destino;
- VIII – Observar a Política Nacional de Turismo, voltada para o planejamento e ordenamento do setor por meio de suas diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional de Turismo – PNT;
- IX – Promover o debate em torno das questões turísticas regionais de forma a incentivar a

- comunicação e a governança democrática;
- X – Manter o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR e a Instância de Governança Regional (Fórum Turístico do Litoral) informado sobre as ações do projeto;
- XI – Propor o desenvolvimento do turismo de forma contínua e plural, superando questões político-partidárias;
- XII – Elaborar e monitorar o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo do Destino com o apoio do Sistema de Gestão – SG65, automatizada para a melhoria do índice de competitividade da atividade turística;
- XIII – Apoiar o desenvolvimento dos demais municípios que integram as Regiões Turísticas da Paraíba (GRUPO GESTOR DA PARAÍBA, 2009:5).

Nas reuniões entre os dias 14/12/2009 até o dia 18/10/ 2010, perfazendo um total de dez encontros, o tema da agenda do Grupo baseava-se no desenvolvimento de dinâmicas, instrumentos e ferramentas para o planejamento local, sempre em função dos indicadores de competitividade.

Além dos encontros periódicos para esse fim, foram também realizadas duas Oficinas, a primeira de Sensibilização sobre a importância do papel do Grupo Gestor para o desenvolvimento do turismo local e regional, coordenada pelo IMB/MTUR. E a segunda, mais técnica, realizada em Brasília, para capacitar diversos integrantes dos vários grupos gestores na utilização da Rede Nacional de Regionalização do Turismo – REDEREG e do Sistema de Gestão dos 65 Destinos Indutores, ou apenas SG65, realizada pelo MTUR em parceria com a empresa Módulo Solutions for GRC<sup>206</sup>. Para tanto, foi enviado

---

<sup>206</sup> De acordo com o site da empresa: “O termo Governance, Risk and Compliance – GRC reflete um novo caminho para organizações integrem áreas e atividades, que normalmente manipulam as mesmas informações com objetivos distintos, como auditoria, controle dos riscos e conformidade. A adoção do GRC, no entanto, implica no desenvolvimento e na manutenção de um *framework* que viabilize a integração destas, evitando silos e garantindo maior transparência e consistência nestes processos. Devido à variedade tecnológica disponível atualmente, as organizações encontram dificuldade para manter profissionais atualizados e capacitados para garantir a segurança nos vários ambientes da estrutura organizacional, que envolvem processos, pessoas, tecnologia e instalações. Esta complexidade ocasiona uma reação natural, onde governo e mercado criam regulamentações, leis, padrões e *guidelines* para orientar as melhores práticas de

para Brasília um representante do GG65 de João Pessoa para que este fosse capacitado em utilizar tais sistemas para depois repassar as informações para o restante do grupo.

Neste meio tempo também foram realizados dois *workshops*, um sobre “Liderança no planejamento e gestão do destino indutor” e outro sobre a “Capacidade empresarial e líder *Coach*”, ambos sob o comando do IMB. E o último sobre “Liderança articuladora e inteligência competitiva” após a destituição da Interlocutora em 23/11/2010, que estava à frente do Grupo desde 25/02/2010.

Esse processo de afastamento foi ocasionado, segundo o atual interlocutor<sup>207</sup>, pelo comportamento inconveniente da antiga interlocutora perante os demais membros do grupo, evidenciado a partir de declarações desta nas redes sociais do pouco comprometimento e desunião do *trade* turístico paraibano. O que foi entendido como uma clara referência ao não cumprimento de “tarefas” que deveriam ser executadas pelos membros do Grupo de acordo com o exigido pelo MTUR, para dar, segundo a antiga interlocutora<sup>208</sup>, mais competitividade ao destino João Pessoa.

Assim, foi criada uma comissão provisória para levar adiante um novo processo de escolha do interlocutor nas reuniões de 29/11/2010 e 02/12/2010, além da discussão sobre a saída da FATEC, que seria extinta e a inserção de novos membros, como a SHRBS e a SINGTUR, como pode ser visualizado no sociograma da Figura 21.

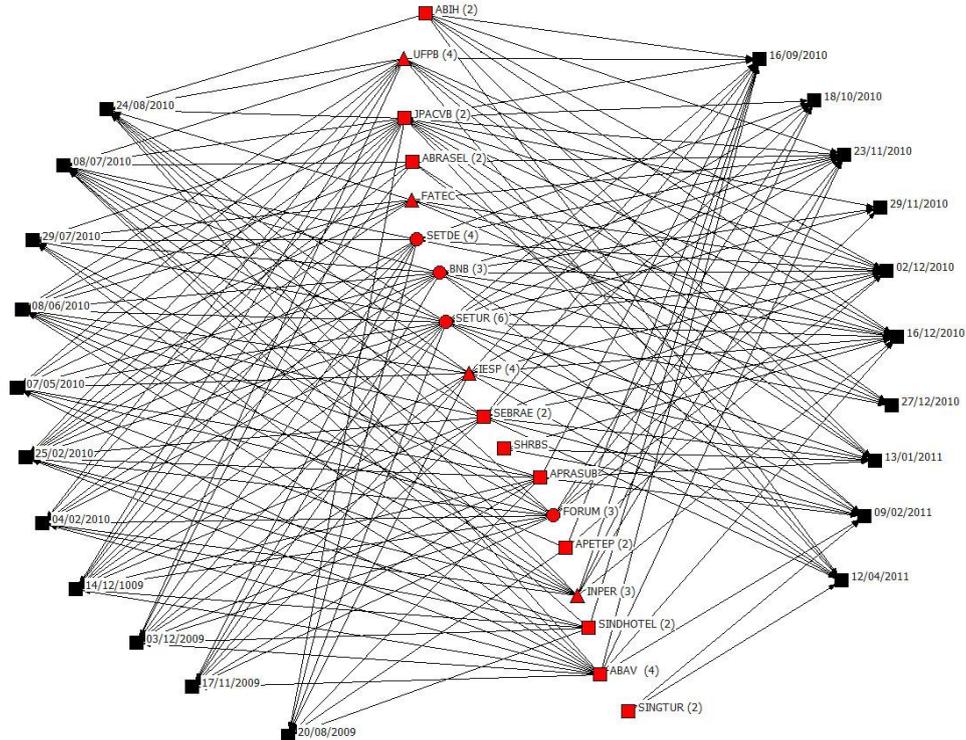
---

Governança, Gestão de Riscos e *Compliance* (GRC). A partir da experiência de mais de 20 anos em consultoria, a Módulo desenvolveu o *software* Módulo *Risk Manager*, que implementa um processo eficaz para GRC, envolvendo a Gestão dos Riscos e *Compliance* com padrões e regulamentações de mercado e o processo de Governança em TI”. (<http://www.modulo.com.br/soluções>).

<sup>207</sup> Entrevista com Ferdinando Lucena em 28 de agosto de 2011.

<sup>208</sup> Entrevista com Alessandra Lontra em 17 de agosto de 2011.

Figura 21 – Sociograma da rede formada pelo GG65 Destinos.



Notas:

- 1 – Os nodos pretos identificam as reuniões do GG65; os vermelhos representam seus membros.
- 2 – Os nodos quadrados, com exceção dos pretos, representam as entidades de classe; os redondos as organizações governamentais e os triangulares as organizações do terceiro setor.
- 3 – O número entre parênteses significa a quantidade de indivíduos que representaram suas respectivas entidades nas reuniões.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Agora com um novo interlocutor, função atribuída em votação a um representante do JPACVB, na reunião de 16/12/2010 o Grupo retoma suas atividades com a criação de quatro comissões de trabalho: (1ª) Reformulação do Regimento Interno; (2ª) Relacionamento Institucional, Acompanhamento da Gestão Municipal e Assuntos Parlamentares; (3ª) Comunicação; e, por fim, (4ª) Estudos, Pesquisas Técnicas e Estatísticas. Além da reavaliação das ações do Grupo com base no comparativo dos índices de competitividade de João Pessoa no triênio 2008, 2009 e 2010 (Figura 22).

Figura 22 – Indicadores de competitividade do Destino Indutor João Pessoa, em 2008, 2009 e 2010.



Fonte: Resultado da pesquisa realizada pela FGV, SEBRAE e MTUR (2010).

Nas reuniões que se seguiram, os debates giraram em torno das ações realizadas pelas comissões estabelecidas. Em relação ao Regimento, este sofreu apenas pequenas alterações relativas, principalmente, no que diz respeito aos seus componentes. O INPER, que teve papel relevante no Grupo por ter como interlocutora sua representante, não aparece no Regimento nem em 2009 e nem em sua reformulação em 2010, já que a Instituição passou a não mais pertencer ao Grupo. Ele também ratificou a presença do Fórum Turístico do Litoral como membro efetivo, já que este vinha participando do Grupo desde novembro do ano anterior e da ABIH, na mesma situação.

Como resultados da comissão sobre Relacionamento Institucional, houve a solicitação para que o GG65 fosse representado como membro consultivo nas reuniões FÓRUM, de forma semelhante à sua representação no COMTUR desde setembro de 2010. Outro ponto foi a discussão sobre o estreitamento das relações com a UEE/PRODETUR/PB, por conta dos recursos do PRODETUR NACIONAL para que João Pessoa pudesse realizar seu Plano Diretor de Turismo. Além de encontros com a presença do *trade* e dos setores governamentais para discutirem sobre governança turística e o papel do Grupo Gestor, do Fórum do Litoral, do COMTUR e também do CONDETUR, considerando as mudanças na gestão destes órgãos com as eleições estaduais de 2010 e com a saída de Elzário Pereira Júnior do comando da SETUR.

Estas foram as principais discussões mantidas pelo Grupo até a última ata analisada, que diferentemente dos outros espaços de participação tem sua agenda, de debates e propostas de ações, vinculada a indicadores e variáveis concretos e mensuráveis. E, da mesma forma que nos outros espaços, vislumbra-se a presença marcante da SETUR e do JPACVB, como pode ser observado no Quadro 18 e visualizado na Figura 23.

Quadro 18 – Medidas de centralidade dos atores da rede do GG65 de João Pessoa.

GRAU NODAL				GRAU DE INTERMEDIÇÃO		
ATOR	<i>Degree</i>	<i>NrmDegree</i>	<i>Share</i>	ATOR	<i>Betweenness</i>	<i>nBetweenness</i>
SETUR	176.000	51.765	0.100	ABAV	0.803	0.591
JPACVB	168.000	49.412	0.095	ABIH	0.803	0.591
ABAV	132.000	38.824	0.075	ABRASEL	0.803	0.591
UFPB	130.000	38.235	0.074	APRASUB	0.803	0.591
BNB	129.000	37.941	0.073	BNB	0.803	0.591
SEBAE	129.000	37.941	0.073	IESP	0.803	0.591
IESP	128.000	37.647	0.073	JPACVB	0.803	0.591
FORUM	111.000	32.647	0.063	SEBRAE	0.803	0.591
SETDE	105.000	30.882	0.060	SETUR	0.803	0.591
INPER	103.000	30.294	0.058	UFPB	0.803	0.591
APRASUB	90.000	26.471	0.051	SHRBS	0.273	0.201
FATEC	80.000	23.529	0.045	SETDE	0.231	0.170
ABRASEL	71.000	20.882	0.040	FATEC	0.231	0.170
SINDHOTEL	67.000	19.706	0.038	INPER	0.231	0.170
ABIH	65.000	19.118	0.037	APETEP	0.000	0.000
APETEP	36.000	10.588	0.020	FORUM	0.000	0.000
SHRBS	27.000	7.941	0.015	SINGTUR	0.000	0.000
SINGTUR	15.000	4.412	0.009	SINDHOTEL	0.000	0.000
<i>Network Centralization</i> = 25.85%				<i>Network Centralization Index</i> = 0,24%		

Notas:

1 – O *Ucinet* foi usado para todos os cálculos das medidas de centralidade empreendidas, a partir do sugerido por Linton Freeman, um dos criadores do programa.

2 – O índice *degree* informa a quantidade total de relações que um ator estabelece com os demais, neste caso, lê-se 176 relações; o índice *NrmDegree* (normalizado) faz uma divisão entre a quantidade de relações que um ator possui, frente à quantidade total de relações possíveis; o índice *Share* faz uma média de quantas ligações um ator participa frente à quantidade total de relações existentes, no caso 1.762 relações.

3 – O índice *Betweenness* informa quando um ator está situado entre os caminhos geodésicos entre outros pares de atores da rede. Sendo que, a distância geodésica é o número de relações em um caminho mais curto possível de um ator a outro, ou seja, é o caminho mais eficiente entre dois atores; o índice *nBetweenness* é a porcentagem do grau máximo possível de intermediação que um ator pode ter. (HANNEMAM, 2005).

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Assim, o protagonismo da SETUR também neste espaço de participação se dá pela característica da dispersão dessa política, que vai do MTUR diretamente para o órgão municipal de turismo do destino, o qual deve ser, conforme orientações do Projeto, a Secretaria Executiva do Grupo Gestor. O que faz lembrar um direcionamento muito similar ao PNMT, que pode ser observado na Figura 2 do primeiro capítulo desta tese.



De forma resumida, o Projeto dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional define que os Grupos Gestores devem trabalhar em cima de ações (projetos, programas, parcerias, eventos, etc.) que melhorem o desempenho do destino em função dos índices apresentados. O monitoramento e a avaliação destes devem se dar através de ferramentas como o SG65 e a REDEREG. No SG65 o Grupo deve inserir as ações desenvolvidas tanto pelo *trade* e/ou governo para monitorar o desempenho da atividade turística do Destino Indutor<sup>209</sup>. E na REDEREG para o compartilhamento dessas ações entre todos os participantes do projeto. Entretanto, pelo teor das atas e das entrevistas, estas ferramentas digitais mostram-se relativamente complexas para a maior parte dos integrantes do Grupo Gestor e, até o período das entrevistas realizadas em agosto de 2011, o SG65 e a REDEREG ainda eram pouco utilizados.

Diante do exposto até aqui, o que se quer destacar é a inter-relação entre o GG65, o COMTUR e o Fórum do Litoral no processo de planejamento turístico orientado pelas políticas do governo federal para o desenvolvimento do setor no local<sup>210</sup>. Já que há um representante do GG65 no COMTUR e um representante do FÓRUM no GG65, como pode ser observado na interseção entre o COMTUR e o GG65 na Figura 24.

Outro destaque é a inter-relação de todas as organizações envolvidas nesse processo, que em seu conjunto delimita a rede atual de políticas públicas de turismo na Paraíba e seus principais atores, situados nas diagonais do sociograma da Figura 24. Além disso, a análise do conjunto desses espaços de participação permite afirmar que as perspectivas para o desenvolvimento do turismo local são favoráveis, na medida em que tais arranjos institucionais começam a ser consolidados.

Contudo, as possibilidades para a consolidação desses novos arranjos propiciados pelos espaços de participação, pela perspectiva desta tese, passa pela compreensão de que quanto maior é a possibilidade de propagação de informações e recursos através de

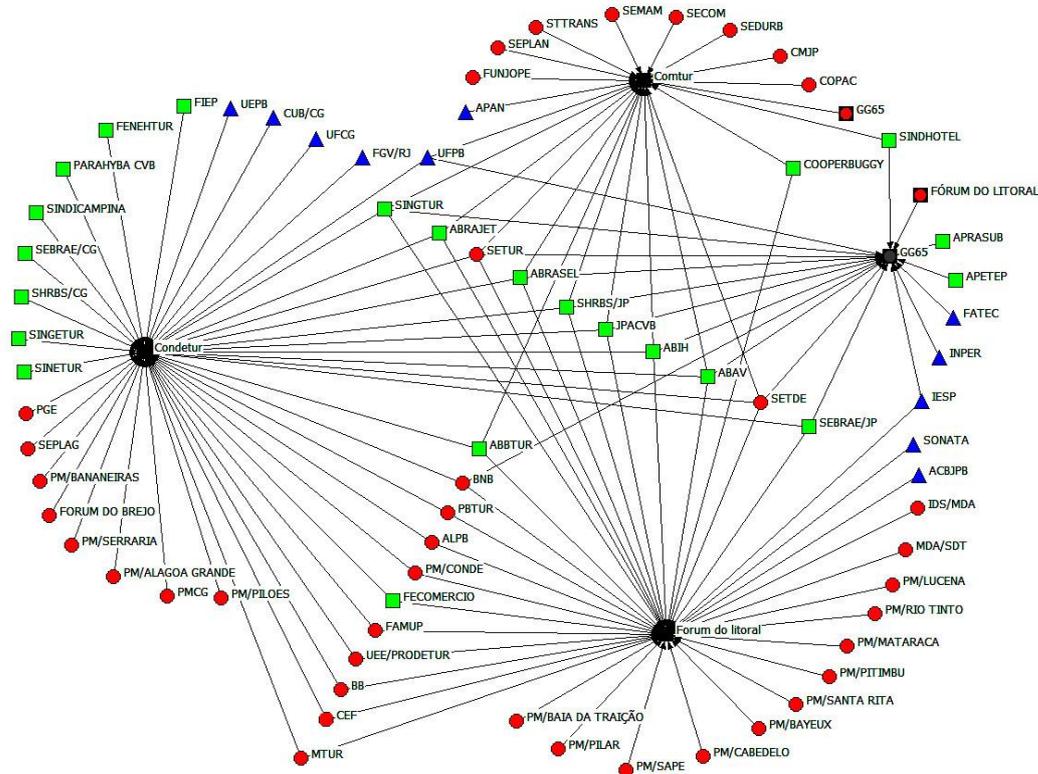
---

<sup>209</sup> Como exemplo de ações que foram inseridas no SG65 pelo componente que foi para Brasília se capacitar, estão aquelas debatidas pelo Conselho Municipal de João Pessoa. Afinal, como afirmado por vários entrevistados, o GG65 de João Pessoa é um “braço” do COMTUR no processo de planejamento da atividade turística na capital. Reforçado por Francisco Linhares que determina: “A SETUR em 2011 buscará alinhar suas ações e iniciativas com as prioridades apontadas pelo Grupo Gestor 65 Destinos”.

<sup>210</sup> Vale lembrar que estes três espaços de participação foram todos constituídos entre os meses de março e agosto de 2009.

relacionamentos ou vínculos entre atores dentro de uma rede, maiores serão as chances para a institucionalização desses espaços e das práticas da boa governança que trazem consigo. Afinal, quem tem uma posição vantajosa e central na rede tem poder e influência, abrindo maiores perspectivas para os processos de mudança institucional. E é isso que se quer mostrar, a partir da correlação entre as análises das redes sociais empreendidas até aqui e os aspectos teóricos sobre o processo de institucionalização discutido no segundo capítulo.

Figura 24– Sociograma da atual rede de políticas públicas de turismo na Paraíba, a partir das atas dos espaços de participação.



Nota: Os nodos quadrados/pretos representam os espaços de participação; os nodos quadrados/verdes as entidades do setor privado; os redondos/vermelhos o setor público e os triângulos/azuis as organizações do terceiro setor.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Sendo assim, primeiramente, é importante observar que: são organizações centrais na rede de políticas públicas de turismo aquelas que detêm uma posição vantajosa na rede, por que:

- estão presentes em mais de dois espaços de participação, como boa parte das organizações situadas nas duas diagonais do sociograma da Figura 24;
- dentre estas, algumas apresentam um maior grau de centralidade, ou seja, um número maior de relações ou vínculos com outras organizações dentro de suas redes específicas, como as cinco organizações mais centrais de cada um destes espaços, mostrados no Quadro 19;
- a totalidade destas organizações que estão incluídas neste quadro estão em uma situação de equivalência quando analisadas pelo seu grau de intermediação dentro de suas redes, ou seja, todas tem acesso aos caminhos mais eficientes para alcançar seus objetivos.

Quadro 19 – Os cinco atores mais centrais (*degree*) nos espaços de participação analisados.

ATOR	CONDETUR	COMTUR	FÓRUM	GG65 DI
1º mais central	SETUR	STTRANS	SETUR	SETUR
2º mais central	PBTUR	COPAC	JPACVB	JPACVB
3º mais central	JPACVB	SETUR	ABRAJET	ABAV
4º mais central	SHRBS	SEMAM	SINGTUR	UFPB
5º mais central	ABRAJET	SECOM	BNB	BNB

Fonte: Elaborado pela autora (2012).

Além disso, as redes analisadas, com exceção da formada pelo CONDETUR, exibem um alto grau de densidade<sup>211</sup>, fazendo com que a possibilidade de influenciar seus parceiros seja mais eficiente e distribuída entre um número maior de organizações dentro dessas redes específicas. Ainda dentro desta questão, é importante perceber que a medida de densidade da rede representada no sociograma da Figura 24, que congrega todas as relações entre as organizações nos vários espaços

<sup>211</sup> GG65 (0,941), COMTUR (0,937); FÓRUM (0,868) e CONDETUR (0,577). Essas medidas foram feitas nas matrizes *one-mode* (ator-ator) de cada um dos respectivos espaços de participação e também da rede de políticas públicas de turismo.

de participação é de 0,564, um padrão de densidade média<sup>212</sup>, que talvez desse a essa rede total menos efetividade, já que quanto mais densa for uma rede maior será a possibilidade dos atores serem partícipes de uma quantidade maior de relações. Entretanto, quando da análise do grau de centralidade das organizações nesta rede total<sup>213</sup>, observa-se que são as mesmas organizações que obtiveram maior centralidade nas suas redes específicas.

Isso significa dizer que, mesmo que a rede total não tenha uma densidade tão elevada, ela tem como conectores as organizações de maior centralidade dentro de suas redes específicas, que não por coincidência estão situadas nas diagonais do sociograma da Figura 24. Assim, as redes do COMTUR, do FÓRUM e do GG65 que são muito densas, podem amortizar a pouca efetividade do grau de densidade da rede total. Além disso, o mais importante é que essas dinâmicas ou padrões de relações, dentro das redes específicas e entre elas na rede total, melhoram o entendimento sobre o processo de fazer política no nível local e também, sobre o processo de institucionalização desses espaços de participação e suas práticas, que podem ser explicadas por mais de uma perspectiva.

Pela perspectiva de Meyer e Rowan (1999) as cerimônias representadas pelos rituais formais destes espaços, fortalecem os processos de participação e descentralização enquanto mitos racionalizados, o que vem reforçando a legitimidade desses arranjos e das organizações que ali estão presentes. Isso é possível porque estas redes são cada vez mais interconectadas – com já se viu –, e possuem uma forte ordem legal e lideranças, como a SETUR e o JPACVB, que se adaptam aos seus contextos organizacionais, mas também desempenham um papel ativo na conformação desse contexto, a exemplo da conduta do JPACVB no âmbito do GG65<sup>214</sup> e do próprio MTUR no âmbito de todos os espaços e sobre os órgãos governamentais locais a adaptarem-se à sua estrutura e aos seus padrões de relações. E é dentro dessas

---

<sup>212</sup> Essa medida de densidade foi feita na matriz ator-filiação ou *two-mode*, representada na Figura 24.

<sup>213</sup> O resultado das medidas de centralidade dessa rede, a partir da matriz ator-ator, está representado pelo sociograma da Figura 25.

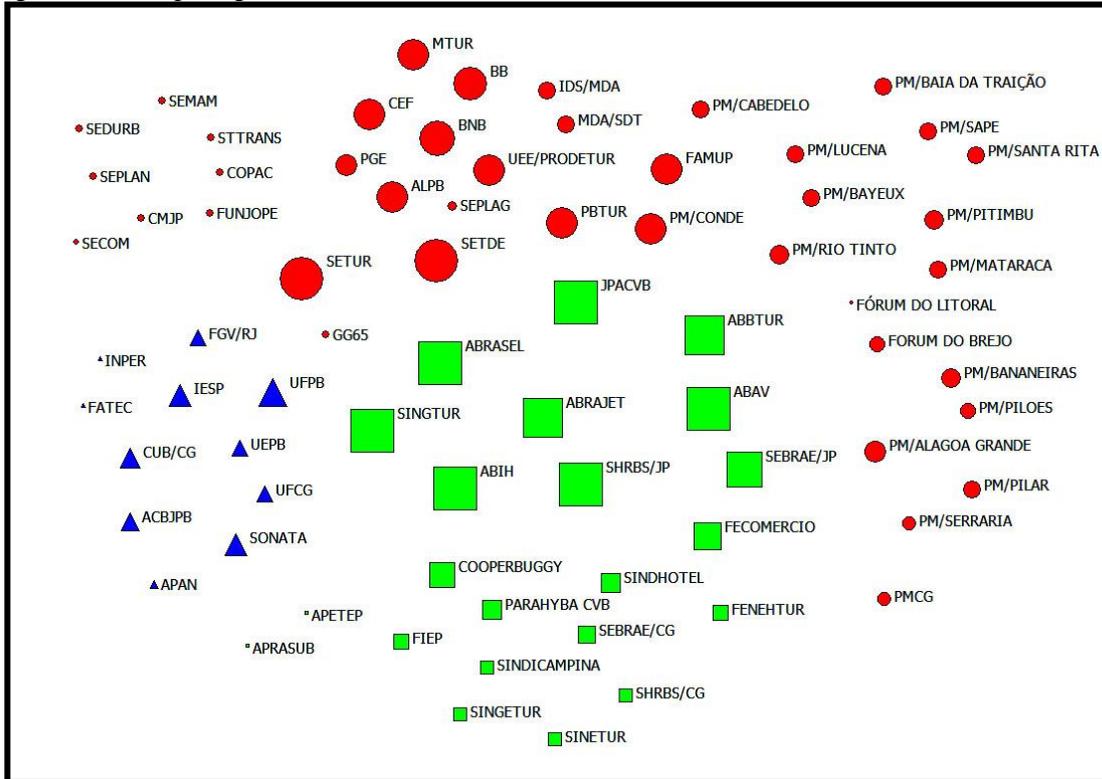
<sup>214</sup> Pela leitura das atas e pelas entrevistas, foi o JPACVB que encabeçou a destituição da interlocutora representante do INPER e, quando conquistou o poder institucional, propôs readaptar algumas orientações vindas da coordenação do Projeto em Brasília, como a presença de um vice-interlocutor no GG65 e a saída da SETUR da Secretaria Executiva do grupo para abrir a possibilidade de outra organização ocupar tal cargo, mas agora através de votação dos componentes do grupo.

dinâmicas que as regras e os procedimentos racionalizados, envolvidos por processos isomórficos, se convertem cada vez mais em requisitos institucionais.

Essa dinâmica também pode ser analisada em função da institucionalização do campo organizacional em que estão inseridas as organizações pertencentes a estas redes, que vai se estruturando na medida em que as organizações começam a reconhecer a importância uma das outras, estreitando relacionamentos e, conseqüentemente, aumentando a interação. Afinal, as análises empreendidas nesta tese demonstraram coerência com as quatro etapas definidas por DiMaggio e Powell (1999), quais sejam: aumento no grau de interação entre as organizações no campo; emergência de claras estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão; incremento no fluxo de informação com o qual as organizações dentro do campo devem contar; e o desenvolvimento da sensação, entre as organizações ali inseridas, de que estão juntas numa mesma empreitada.

Dessa forma, pode-se dizer que o campo organizacional do turismo na Paraíba (Figura 25) encontra-se institucionalizado, o que permite que processos isomórficos sejam reproduzidos mais rapidamente, seja pela cooperação e/ou pela competição interorganizational. No caso do contexto em questão e considerando as características do campo, os processos isomórficos mais intensos são os coercitivos, já que as organizações possuem uma forte dependência de um único recurso demandado, em sua maioria, pelo setor público gerando uma forte interação com o Estado. E, em menor escala, também se vê a reprodução por mimetismo considerando a estruturação do campo e do grau de profissionalismo das organizações encontradas dentro dele.

Figura 25– Campo organizacional do setor turístico na Paraíba, incluindo o índice de centralidade (*degree*).



Nota: Os nodos quadrados/verdes representam as entidades do setor privado; os redondos/vermelhos o setor público e os triângulos/azuis as organizações do terceiro setor.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Essa conclusão também é ratificada por Scott (1999) quando a análise parte para a identificação dos mecanismos mais específicos que projetam estes isomorfismos, como os de imposição, autorização e estímulo. O primeiro, muito similar ao isomorfismo coercivo, acontece quando as mudanças ocorrem por meio da lei; no segundo, as normas para a mudança são apoiadas voluntariamente pelas organizações locais, o que dá à organização que demanda tais normas a legitimidade do exercício do poder; e por fim, os mecanismos de estímulo, que proporcionam incentivos às organizações que estão dispostas a ajustar-se às suas condições. De acordo com o autor, as mudanças projetadas por este último mecanismo são mais efêmeras, pois perdem força quando acaba o incentivo, tendo na trajetória do Conselho Costa das Piscinas, um exemplo clássico.

De maneira geral, todos os três mecanismos, que buscam explicar facetas diferentes de como mudanças institucionais se processam dentro de um mesmo campo organizacional, estão presentes na trajetória das organizações e das relações por elas estabelecidas no decorrer do tempo até a configuração atual do campo organizacional do turismo na Paraíba. O que leva esta tese a defender que, os padrões de relações estabelecidos por todas estas organizações, até o último momento da pesquisa, representam um aspecto positivo para as mudanças institucionais, formais e informais. E que estas sejam integradas cada vez mais ao processo de planejamento do turismo e que contribuam de alguma forma para o desenvolvimento local.

Contudo, para complementar esta análise é importante observar também os padrões de relações que se processam no âmbito dos indivíduos, para poder entender melhor como estes são, ou não, constrangidos a ter uma conduta mais participativa e proativa dentro da rede das políticas públicas de turismo da Paraíba.

#### 4.3 O TECIDO SOCIAL LOCAL: PERSPECTIVAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

O tecido social local é compreendido neste estudo, e delimitado nesta seção, pela rede de relações estabelecida pelos vínculos de comprometimento dos indivíduos com o desenvolvimento do turismo na Paraíba, e que, de alguma forma, atuaram ou ainda atuam, por meio de suas organizações, na implementação das políticas de turismo orientadas para este fim a partir da década de 1990.

A identificação dos atores envolvidos nesta trama partiu de uma primeira entrevista, que teve como critério único o atributo adquirido

pelo entrevistado, pois deveria ser alguém que estivesse à frente de algum dos espaços de participação estudados. No caso, o primeiro a ser ouvido foi o Presidente do Fórum Turístico do Litoral. Desta entrevista saíram cinco nomes, destes cinco mais vinte e cinco e assim sucessivamente até completar um quadro com a indicação de cinquenta e cinco pessoas. As entrevistas foram encerradas quando as indicações ficaram repetitivas e tais pessoas já tinham sido entrevistadas e também quando alguns nomes citados já estavam muito distantes do atual momento vivido pelo planejamento do turismo no Estado.

O que deve ficar claro é que os atores que compõem as redes analisadas nesta seção não estão nelas em função dos seus atributos. Estão porque seus comportamentos foram considerados de alguma maneira ‘proativos’ e importantes para o desenvolvimento do turismo na Paraíba, ao menos na percepção daqueles que os indicavam. Além disso, foi dado aos entrevistados total liberdade sobre seus critérios para a escolha deste ou daquele nome, sob o entendimento particular do que percebiam por ‘contribuição’. E dentro desta dinâmica as redes foram tecidas.

É certo que todos os entrevistados declararam espontaneamente o porquê de suas escolhas e foram estas informações que possibilitaram boa parte da reconstrução de vários momentos da história do turismo na Paraíba desde a década de 1970 até hoje. Contudo, no decorrer das entrevistas ficaram evidentes os tipos de vínculos (de amizade, trabalho, ideológicos, familiares) que existem ou existiam entre os indivíduos em momentos distintos de sua vida em sociedade. Por este motivo é que aparecem na rede pessoas que já falecidas, o que não é usual na ARS, mas que neste caso foram incluídas por conta dos vínculos pregressos que hoje não existem mais, mas que em um período de tempo específico dentro da trajetória do turismo da Paraíba, esta relação estabelecida à época, foi importante<sup>215</sup>.

O roteiro elaborado para as entrevistas trazia também questões sobre o contexto político-administrativo no qual as políticas estruturantes foram forjadas, sobre a contribuição destas políticas para o desenvolvimento do turismo na Paraíba e sobre as relações interinstitucionais cada vez mais difundidas e necessariamente estabelecidas entre as organizações estatais e não estatais pertencentes ao âmbito federal, estadual e municipal para a sua ideal implementação. Além de questões específicas sobre a percepção dos indivíduos e sua presença nos espaços de participação, tema em destaque no final desta

---

<sup>215</sup> A análise da importância destas relações pregressas será apresentada mais adiante.

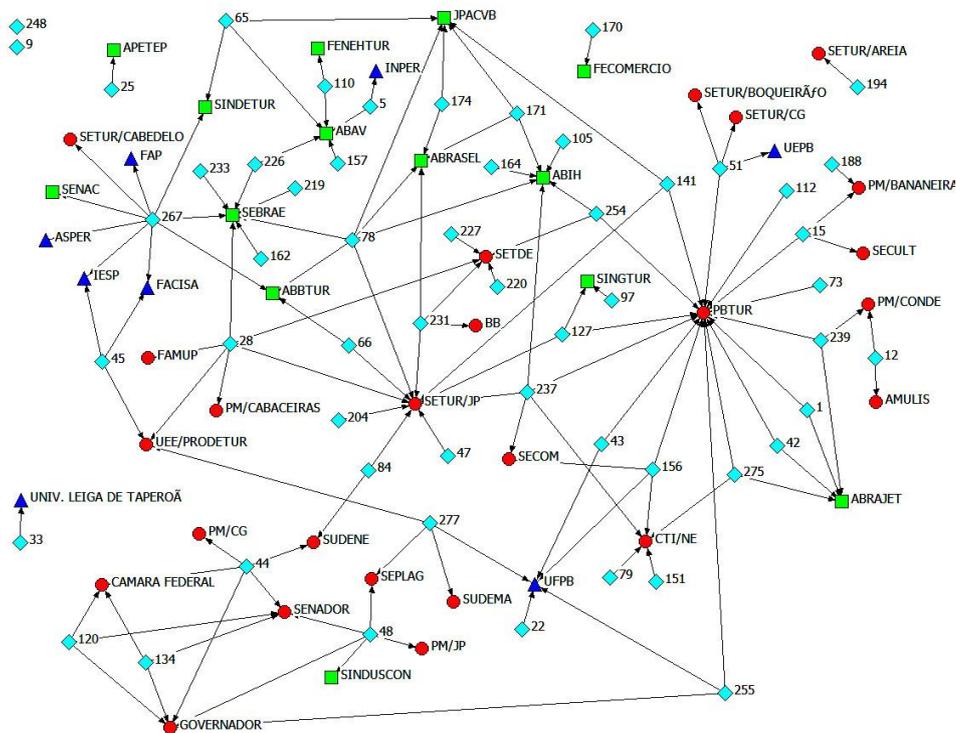
seção.

De modo que todas as informações coletadas sobre os indivíduos a partir das entrevistas, da pesquisa em revistas, livros e blogs subsidiaram o delineamento do contexto institucional e do contexto relacional em que estes se situam no decorrer do tempo. E é, na trama destes contextos, a partir da análise das posições dos distintos atores na rede, que são costurados os padrões de relação estabelecidos entre o Estado e a sociedade no âmbito da implementação das políticas públicas do turismo na Paraíba.

#### **- A posição de indivíduos na rede: a importância dos vínculos institucionais**

No desenvolvimento das entrevistas foi inquirido a cada indivíduo sobre a trajetória de suas vinculações organizacionais, sobre as funções que este exerceu e os períodos nos quais nela atuou. Estes dados em conjunto com as demais informações coletadas, referentes aos indicados por cada entrevistado, deu origem à rede apresentada pelo sociograma da Figura 26.

Figura 26– Sociograma da atual rede de políticas públicas de turismo na Paraíba, a partir dos indivíduos e seus vínculos institucionais.



Nota: Os nodos em losango/azul claro representam os indivíduos; os quadrados/verdes as entidades que representam o setor privado; os redondos/vermelhos o setor público e os triangulares/azul as organizações do terceiro setor.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Nesta rede encontram-se todas as pessoas<sup>216</sup> indicadas pela *snow ball* e suas vinculações institucionais, o que possibilita ver a trajetória dos indivíduos e as relações construídas entre estes a partir do sentimento de compartilhamento e pertencimento ao grupo ou às mesmas organizações, mesmo que em períodos de tempos distintos.

Pode-se dizer que este sociograma, pela ótica das organizações, é a representação gráfica da trajetória destas na história do turismo na Paraíba a partir da década de 1970, relatada na primeira seção deste capítulo, e que tem como principal protagonista a PBTUR. Assim, não é por menos que em torno dela encontra-se o maior número de atores, tanto aqueles identificados pelos trabalhos realizados quando ali estiveram em função dos cargos comissionados e de direção que ocuparam no passado, quanto por aqueles que ainda lá estão presentes e participam ativamente das políticas de turismo implementadas na Paraíba. Na primeira situação, em sentido horário, estão os nodos 1, 42, 275, 255, 156, 43, 254, 51, 112, 15 e 239, sendo que dentre estes, apenas quatro não estão mais envolvidos com a atividade turística. E na segunda situação os nodos 237, 127, 141 e 73, incluindo a sua atual Presidenta.

Depois da PBTUR a organização de maior centralidade na rede é a SETUR, seguida pelo SEBRAE e pela ABIH, que tem ou tiveram em seus quadros pessoas que marcaram presença no cenário turístico local nos últimos anos. Além disso, com exceção da ABIH, as três organizações também apresentam um alto grau de intermediação entre os atores<sup>217</sup>, como pode ser percebido na parte superior do sociograma.

Pela perspectiva dos indivíduos, pode ser observado que alguns destes são mais centrais em relação a outros na rede, pois mantiveram vínculos com um maior número de organizações. Encontra-se nesta posição o nodo 267, no canto esquerdo superior do sociograma, com a maior centralidade (0,191), já que no percurso de sua trajetória manteve contato com um grande número de organizações públicas, privadas e do terceiro setor. Atualmente comissionada para a Secretaria de Educação estadual, suas atividades relacionadas ao turismo restringem-se a

---

<sup>216</sup> Nos sociogramas estas pessoas aparecem codificadas por números, atribuídos pela junção dos indivíduos que estiveram presentes, em algum momento, nas reuniões dos espaços de participação analisados na seção anterior mais os indivíduos indicados pela *snow ball*. Assim, os duzentos e setenta e sete nomes que surgiram desta junção foram listados em ordem alfabética e depois identificados apenas por números.

<sup>217</sup> As organizações com maior grau de intermediação são: PBTUR (0,337), SETUR (0,257), SEBRAE (0,159), UFPB (0,115), JPACVB (0,096), ABAV (0,089), UEE/PRODETUR (0,086) até chegar a ABIH (0,071).

participar do movimento de organização da categoria profissional do bacharel em turismo, por meio da ABBTUR, e ao vínculo estabelecido com o SEBRAE, como consultora da área.

Em torno do SEBRAE também estão outros dois indivíduos, representados pelos nodos 28 e 78 em posição equivalente, tanto em relação ao grau de centralidade que apresentam (0,128), quanto em relação à posição social que ocupam em função dos cargos que desempenham. O primeiro é o Gestor do PRODETUR/PB e o segundo é o Interlocutor do GG65 DI, este último também vinculado ao JPACVB, organização mais central dentro do campo organizacional do turismo na Paraíba.

Estas duas pessoas também tiveram suas relações intermediadas pela SETUR, a qual igualmente já esteve vinculada o nodo 237, cuja trajetória foi trilhada em organizações públicas e privadas com forte atuação no setor, o que lhe deu a possibilidade de hoje estar à frente da PBTUR. Seu grau de centralidade (0,106) é equivalente aos dos nodos 44 e 48, que representam dois Senadores da República, que estão vinculados ao resto da rede pela presença destes, em tempos passados, na SUDENE e na SEPLAG, dois importantes órgãos de planejamento do desenvolvimento dentro de suas respectivas áreas de atuação, como pode ser observado na parte inferior do sociograma.

Com exceção destes dois últimos indivíduos, talvez por não atuarem mais nas “trincheiras” do processo político local, todos os outros possuem além do elevado grau de centralidade um elevado grau de intermediação. Em ordem decrescente aparecem o Gestor do PRODETUR/PB (28), o Interlocutor do GG65 DI e Gestor Executivo do JPACVB (78), a consultora do SEBRAE (267), a Presidenta da PBTUR (237) e também, porém sem o correspondente grau de centralidade, a Coordenadora de Divulgação da PBTUR (141) e a ex-Gestora do PRODETUR/PB (277) na época do PRODETUR II.

O destaque dos nodos 141 e 277, por suas posições de intermediação, faz lembrar as categorias de atores que se relacionam no processo de implementação das políticas de turismo local, evidenciadas no primeiro capítulo desta tese. Pois pela trajetória destes e da maioria dos atores que estão na rede, pode-se dizer que estes se encaixam na categoria híbrida dos “técnico-comissionados”, que são caracterizados pela racionalidade técnica dentro dos limites da área em que atuam, são integrados nas organizações estatais a partir das indicações político-partidárias, e transitam em diferentes níveis da estrutura intergovernamental. E que, apesar de alguns ocuparem cargos importantes na administração pública estadual, tem como função última,

dentro do processo político local, o papel de executor das políticas vindas de cima para baixo.

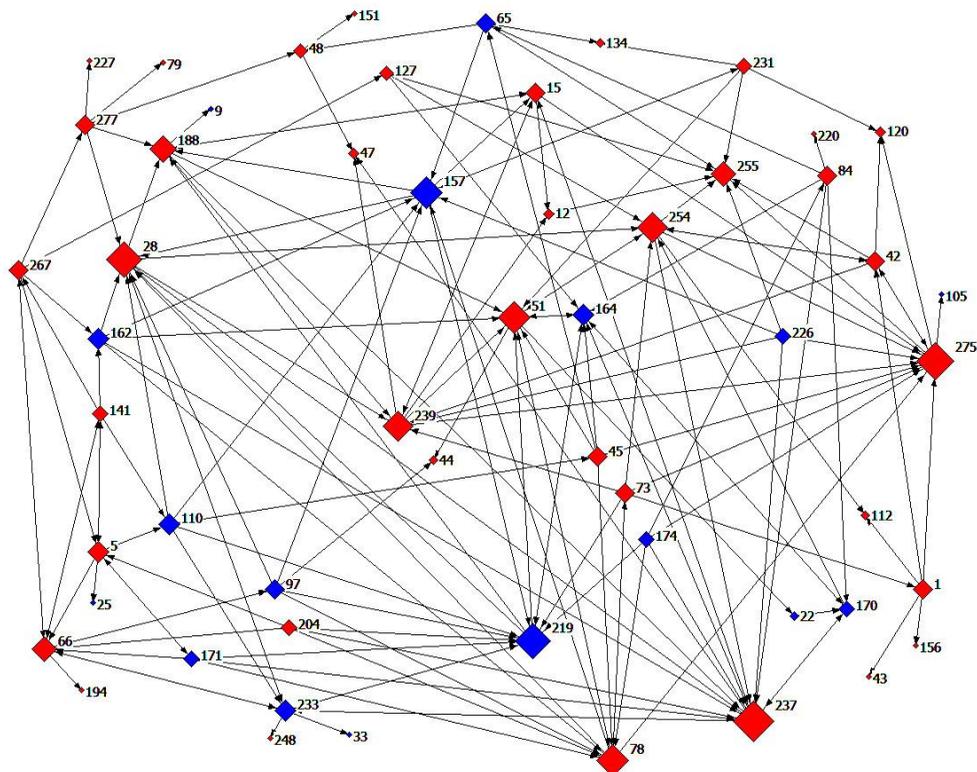
Além disto, é possível afirmar que as trajetórias dos vínculos institucionais destes indivíduos no decorrer dos anos, entre os setores público e privado, concederam a estes posições de destaque na rede de políticas públicas de turismo na Paraíba. Posições de poder que lhes são atribuídas em função dos graus de centralidade e intermediação que possuem, fazendo destes atores controladores e/ou intermediários de recursos. E, nesta condição, alcançam vantagens e benefícios em detrimento de outros atores, independentemente da racionalidade que molda seus comportamentos enquanto agentes do Estado, assim considerados porque de fato ali estão ou porque a estes foi concedido tal *status*. E, em ambos os casos, esta racionalidade transita entre buscar a eficiência e efetividade das políticas e/ou em se restringir em buscar apenas administrar as demandas.

Offe (1994:237) alega que a racionalidade predominante no setor público é aquela que visa atender, justamente, as demandas básicas dos “arranjos estruturais [e dos] esquemas institucionais que constituem o meio mais apropriado para a política pública” (OFFE, 1994: 237) e que nos dias de hoje se concretiza na criação dos espaços de participação dentro do processo de implementação da política. E a reprodução desses espaços em função da racionalidade de apenas atender demandas, parece explicar a pouca efetividade e eficiência destes, até o presente momento, no planejamento do turismo local.

Além disso, a aceitação em implementar boa parte das políticas estruturadoras pelos atores na Paraíba, como visto na seção anterior, é assimilada por processos isomorfismos coercitivos que não apenas reproduzem no âmbito local os discursos e as práticas embutidas nas dinâmicas da política, mas também dá a estes atores o poder da legitimidade de ação. E, ao ver desta pesquisa, esses processos isomórficos são acelerados quando predominam na rede pessoas que, além de serem mais centrais e com maior grau de intermediação, são também as mesmas que passaram uma parte de sua história no setor público ou ainda estão lá, como mostra a Figura 27.

O sociograma desta figura representa a rede de relações entre os indivíduos (*one-mode*) que mais contribuíram para o fortalecimento/crescimento do turismo na Paraíba. Ele mostra a direção das relações definida a partir de quem indica quem, o grau de centralidade (*Degree*) destes e apenas um único atributo: a presença ou a passagem destas pessoas pelo setor público. E, por enquanto, é este último aspecto que merece atenção.

Figura 27– Sociograma da rede de turismo na Paraíba, enfocando a participação dos indivíduos no setor público.



Notas:

1 – Os nodos em vermelhos representam os indivíduos que já passaram ou ainda estão no setor público; os azuis são aqueles que nunca passaram pelo setor público.

2 – O tamanho dos nodos está de acordo com o grau de centralidade (*degree*) dos indivíduos em relação ao total da rede: quanto maior o nodo, maior é o seu grau de centralidade e maior é o poder na rede.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

O sociograma mostra que aproximadamente 60% do total dos atores da rede já passaram ou ainda atuam em órgãos públicos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Este dado é relevante, pois, reforça o entendimento de que é pela batuta do Estado que as relações com a sociedade civil são regidas e se dão no processo de implementação das políticas para o desenvolvimento do turismo na Paraíba, como bem pode ser observado na trajetória do CONDETUR,

COMTUR, FÓRUM e demais espaços de participação.

A situação de espera da sociedade civil pelo chamamento do poder público para a manutenção e consolidação desse processo delinea, *grosso modo*, um cenário de subserviência e obediência. Que pode também ser entendida como a ação do consenso contingente abordado por Levi (1999), no qual se estabelece um comportamento de submissão por parte de indivíduos ou organizações frente aos arranjos institucionais em voga. O que, no caso deste estudo, atrapalha, quando não paralisa, o exercício do processo democrático praticado dentro desses espaços e o alcance de seus reais objetivos.

Contudo, mesmo que estes espaços sejam formalizados e reproduzidos mais como cerimônia do que pela capacidade de melhorar o desempenho da ação estatal, aqui se considera que há uma relação positiva para a mudança, apesar do caminho tortuoso que a institucionalização de práticas políticas, descentralizadas e participativas, exige. E é em função de fortalecer esta afirmação que as próximas análises se detêm.

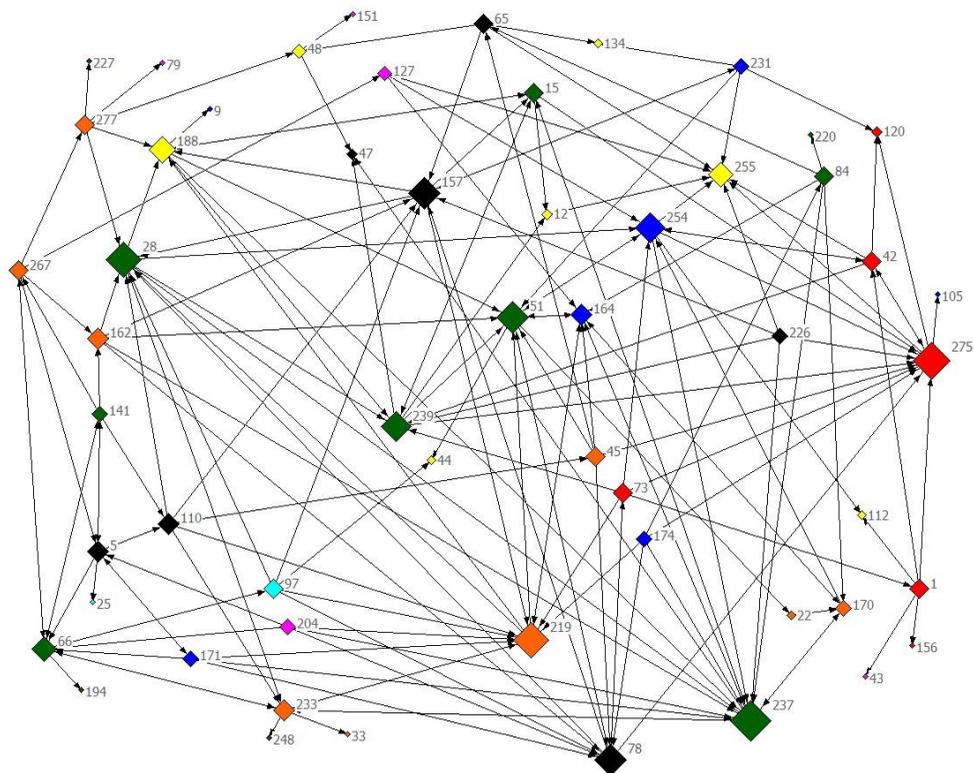
Antes de entrar especificamente na análise das relações e posições dos indivíduos na rede e aproveitando o tema das mudanças institucionais via processos isomórficos, o sociograma da Figura 28, mais adiante, descarta a influência do isomorfismo do tipo normativo no comportamento destes. Nesta realidade, a rede da Figura 28 é estruturalmente igual a da Figura 27, só modificada em função dos atributos dos entrevistados de acordo com os segmentos ou subsetores nos quais estes atuam, pelo menos até o momento da realização das entrevistas.

De forma que, ao contrário do que se poderia pensar ao analisar esta rede, não há um padrão claro de relações entre os indivíduos que seja mediado ou condicionado pela atuação destes no mesmo ramo da atividade. Não fica evidente que hoteleiros indicam hoteleiros, agentes indicam agentes ou guias indicam guias. O que reforça o quase inexistente isomorfismo normativo, reproduzido a partir da forte presença das regras e condutas profissionais.

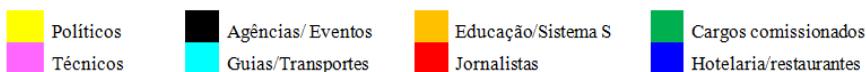
Acredita-se que a pouca indicação entre pessoas que trabalham no mesmo subsetor, justifica-se pelas diferentes organizações em que transitam e atuam na atividade turística, o que é facilitado pelas próprias características da atividade enquanto produto extremamente segmentado. O que faz com que a indicação desta ou daquela pessoa esteja mais relacionada aos encontros e desencontros em outras situações sociais, que não as determinadas especificamente pelas atuais funções que exercem dentro do setor. Talvez, ao observar a rede da

Figura 28, a exceção sejam os atores que estão na área do jornalismo específico, representado pelo conjunto de nodos vermelhos na lateral direita do sociograma.

Figura 28 – Sociograma atual da rede de turismo na Paraíba, por segmento de atuação dos indivíduos.



Legenda:



Nota: O tamanho dos nodos está de acordo com o grau de centralidade (*degree*) dos indivíduos em relação ao total da rede: quanto maior o nodo, maior é o seu grau de centralidade.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

### - A posição dos indivíduos na rede: poder posicional e poder institucional

Ambos os sociogramas, das Figuras 27 e 28 representam graficamente o conteúdo do Quadro 20, que apresenta as medidas de centralidade estabelecidas pelas indicações dadas ou grau de saída (*OutDegree*), geralmente em número de cinco em função da solicitação feita à pessoa, mas não necessariamente acatada; e pelas indicações recebidas ou grau de entrada (*InDegree*), que obrigatoriamente não poderiam passar de trinta e sete, número total de entrevistados.

Quadro 20 – Medidas do grau de centralidade de saída (*OutDegree*) e de entrada (*InDegree*) dos indivíduos da rede.

Nº	ATOR	<i>OutDegree</i>	<i>InDegree</i>	Nº	ATOR	<i>OutDegree</i>	<i>InDegree</i>
1	254	6.000	6.000	29	65	4.000	2.000
2	15	5.000	4.000	30	219	4.000	9.000
3	1	5.000	1.000	31	164	4.000	7.000
4	66	5.000	6.000	32	275	4.000	10.000
5	174	5.000	1.000	33	170	3.000	4.000
6	5	5.000	4.000	34	127	3.000	1.000
7	171	5.000	1.000	35	48	2.000	2.000
8	162	5.000	2.000	36	12	1.000	2.000
9	45	5.000	1.000	37	22	1.000	1.000
10	51	5.000	9.000	38	25	0.000	1.000
11	97	5.000	1.000	39	151	0.000	1.000
12	28	5.000	8.000	40	47	0.000	3.000
13	110	5.000	2.000	41	44	0.000	2.000
14	42	5.000	3.000	42	134	0.000	2.000
15	141	5.000	2.000	43	156	0.000	1.000
16	226	5.000	0.000	44	227	0.000	1.000
17	227	5.000	1.000	45	220	0.000	1.000
18	239	5.000	6.000	46	9	0.000	1.000
19	73	5.000	1.000	47	79	0.000	1.000
20	233	5.000	4.000	48	33	0.000	1.000
21	78	5.000	7.000	49	105	0.000	1.000
22	84	5.000	1.000	50	248	0.000	1.000
23	237	5.000	12.000	51	255	0.000	8.000
24	267	5.000	2.000	52	112	0.000	1.000
25	188	5.000	5.000	53	194	0.000	2.000
26	157	5.000	7.000	54	120	0.000	3.000
27	204	5.000	1.000	55	43	0.000	1.000
28	231	5.000	1.000				

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

A partir destes dados que mostram o grau de centralidade *OutDegree* e *InDegree* dos atores, acrescidos dos dados projetados pelas medidas da rede da Figura 26, as posições dos indivíduos na rede são identificadas e analisadas. E o resultado dessas análises é que serve de base para entender até que ponto a posição destes na rede de políticas públicas de turismo pode “influenciar as ações e estratégias (...) e influir sobre as propensões cognitivas dos atores (inclusive as suas preferências)” (MARQUES, 2007: 158). E a medida para que isso seja possível depende da confluência entre o poder posicional e o poder institucional que o ator apresenta.

Partindo deste princípio, os nodos com apenas um vínculo representam os atores menos centrais na rede e que se situam, geralmente, na borda do sociograma, como pode ser observado na Figura 28. Estes, por estarem conectados por apenas uma relação, não possuem uma posição vantajosa pela falta de oportunidades para se comunicar com o resto da rede. E são chamados por Hanneman (2005) de “agujeros estructurales”<sup>218</sup>, pois nem todas as conexões possíveis estavam presentes.

Aqueles nodos que não têm nenhuma relação de saída também foram considerados borda de rede e estão nesta condição por que: a pessoa indicada já havia falecido (120, 156, 151 e 255); o indivíduo não se dispôs a conceder a entrevista (25, 44, 47, 105, 134 e 220); a pessoa já estava muito distante do cenário das políticas de turismo após 1994 (33, 43, 79, 112, 194, 227, 248). Ou porque o entrevistado (9)<sup>219</sup> não indicou nenhum outro nome que considerasse importante para o desenvolvimento do turismo no estado.

Entretanto, algumas excepcionalidades aparecem quando se analisa os nodos sem vínculos de saída (*OutDegree*). O primeiro é o caso do indivíduo 255, este entra no rol daqueles já falecidos, que desponta como sendo Tarcísio Burity. Sua posição de destaque na rede justifica-se pelo legado que deixou durante a sua gestão na década 1980/90, ainda hoje, determinante para o desenvolvimento do turismo no estado, como já visto na seção 4.1 deste capítulo.

---

<sup>218</sup> Os nodos sem vínculos, como aqueles vistos na Figura 30 mais adiante, também são assim denominados.

<sup>219</sup> Este nodo representa o único investidor (9) do segmento hoteleiro na rede e só aparece nela por causa da relação pontual deste com um gestor municipal, que busca no turismo uma forma de movimentar a sua economia local. A ausência de mais investidores na rede alerta para a falta de ações mais amplas que visem dar ao estado da Paraíba uma clara política de investimentos no setor.

Outro que aparece sem vínculos de saída e com nenhum destaque é o nodo 220, que possui apenas uma relação de entrada, demonstrando pouquíssima influência sobre a rede, apesar do elevado poder institucional que possui como Secretário de Estado do Turismo e Desenvolvimento Econômico. Cargo obtido por conta de um acordo conhecido como “moeda de campanha”, e de notório conhecimento público, pelo apoio dado pelo pai influente ao atual governador nas eleições de 2010. E sobre esse desprestígio do Secretário empossado na gestão atual e que a rede revela, é de amplo conhecimento que isso se dá porque é um ator distante do *trade* turístico (comprovado pela sua posição no sociograma), e que tem um entendimento limitado sobre a complexidade de como funciona o sistema turístico.

É certo afirmar que a nomeação de um Secretário de Estado é, geralmente, um ato político. Mas é certo afirmar também que este deve cercar-se de uma equipe com conhecimento técnico para assessorá-lo na condução de um órgão governamental, já que este é um requisito fundamental para dar à Secretaria a capacidade de ação esperada e requerida pelas políticas estruturantes. Assim, a posição deste indivíduo na rede, com pouca influência e poder reflete também a situação do baixo poder e autonomia da SETDE na rede de políticas públicas de turismo na Paraíba. O que favorece o cenário de inércia institucional, que até o presente momento, não se dissipou.

E finalmente, os dois ex-governadores, protagonistas das rivalidades político-partidárias presente na Paraíba desde 1998, os nodos 44 e 134, detentores de um poder institucional incompatível com o insignificante poder posicional que apresentam na rede. Fruto, pode-se dizer, de seus legados de decisões e não decisões no contexto do planejamento turístico do estado.

Outra excepcionalidade é o caso do nodo 226, marcado em verde no Quadro 20. Ele é o único indivíduo que direciona suas relações e não possui nenhuma relação de entrada, o que o coloca em uma posição de pouco prestígio perante a rede. E este só apareceu nela por conta do seu atributo. Pois, como frisado na introdução da tese, o critério utilizado para começar a rede foi primeiramente entrevistar as pessoas que estavam à frente de cada um dos espaços de participação. A saber:

- Presidente do Fórum de Turismo do Litoral, representante da ABAV;
- Presidente do CONDETUR – Secretário de Estado da SETDE;
- Presidente do COMTUR – Secretário Municipal de Turismo da SETUR;

- Gestor da UEE/PRODETUR/PB, vinculado a SETDE;
- Interlocutor do GG65 Destinos Indutores do Turismo Regional, do JPACVB.

De modo que, como resultado, poderia haver na rede até cinco nodos sem receber qualquer indicação, o que não aconteceu. Com exceção do nodo 226, todas as demais pessoas, incluindo aquelas que seriam obrigatoriamente entrevistadas em função dos seus atributos, foram indicadas por um ou mais indivíduos. Apenas o Presidente do FÓRUM não foi indicado por ninguém.

Isto demonstra que este ator, da mesma forma que o 220, também possui um poder institucional que não está acompanhado de seu relativo poder posicional. E esse é um aspecto importante porque pode explicar o comportamento, descompromissado e às vezes até meio descrente, de alguns entrevistados perante a atual condução do Fórum Turístico do Litoral, espaço de participação que desde a sua origem foi presidido por pessoas vinculadas à ABAV.

Do momento da criação e formalização do FÓRUM até início de 2010 a liderança da entidade pertencia ao indivíduo 156, mais central e influente devido ao número maior de relações na rede; e depois comandada pelo nodo 226, menos central e um ator com pouco prestígio entre seus pares, pelo menos até o momento da pesquisa em agosto de 2011. Nesse sentido, a posição desses atores na rede também pode contribuir para o entendimento, pela perspectiva do local para o global, da baixa capacidade de ação desta Instância de Governança nos últimos tempos, para além daquelas generalizadas no estudo de Oliveira (2008).

Além disso, como desdobramento desta situação no âmbito organizacional, pode-se aventar que a posição histórica de liderança da ABAV na área das empresas privadas em João Pessoa começa a ser diminuída, como indica a sua posição de relativa centralidade nas análises da seção anterior. O que contribui, também, para abrir novas oportunidades de atuação para outras lideranças no âmbito das políticas de turismo local, como por exemplo, o JPACVB.

De maneira que, este cenário revela que nem sempre o poder institucional vem acompanhado, na mesma medida, do poder posicional, e vice-versa. O ideal é, para um melhor desempenho da capacidade de ação dos atores, ter envolvidas nos processos de implementação de políticas pessoas que apresentem ambos os poderes, representados pelos números coloridos no Quadro 21. Contudo, da mesma forma em que há o poder institucional sem poder posicional, como nos exemplos dos

nodos 226 e 220, há o poder posicional sem o devido suporte institucional, como os representados pelos números em negrito no mesmo Quadro.

Quadro 21 – Indivíduos que apresentam maior poder posicional, de acordo com sua vinculação institucional e com seu grau de centralidade *InDegree*

	Atores mais centrais			
	Vinculações institucionais		Vinculações pessoais	
	<i>Degree</i>	<i>Betweenness</i>	<i>Degree*</i>	<i>Betweenness</i>
1º	<b>267</b>	<b>78</b>	<b>237</b>	<b>233</b>
2º	<b>237</b>	<b>28</b>	<b>275</b>	<b>66</b>
3º	<b>78</b>	<b>267</b>	<b>219 / 51</b>	<b>237</b>
4º	44**	<b>141</b>	<b>28 / 255</b>	<b>267</b>
5º	48**	<b>237</b>	<b>78 / 157</b>	<b>78</b>
6º	<b>28</b>	<b>277</b>	<b>254 / 66 / 239</b>	<b>28</b>

Notas:

1 – (\*) Os indivíduos desta coluna também estão em destaque amarelo no Quadro 20;

2 – (\*\*) Estes são os senadores identificados no início da seção, que apesar de possuírem ambos os poderes, estes não repercutem diretamente sobre o setor, pelo menos não positivamente, como observado na primeira seção deste capítulo.

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Neste quadro estão representadas as pessoas distribuídas entre as seis posições mais centrais nas duas redes (Figura 26 e Figura 27/28), que lá estão por conta dos vínculos que estabeleceram com um maior número de organizações em suas trajetórias ou porque foram indicadas por um maior número de entrevistados, mas também porque detêm posições em que intermediam informações e recursos entre um maior número de organizações e de pessoas em ambas as redes. Desse modo, todos são atores com elevado poder posicional, como os indivíduos 267, 141, 277 e 255, dos quais se já falou no início desta seção e os 254, 157, 66, 51, 239 e 275, sendo este último considerado por todos como a segunda pessoa que mais contribuiu para o fortalecimento do turismo na Paraíba, identificado na Figura 27 pelo nodo vermelho à direita da rede.

Os números 254, 157, 66 e 51, representam atores que já foram muito importantes para o turismo na Paraíba em outros momentos, vinculados, respectivamente, à presidência da ABIH, da ABAV, da SETUR e da PBTUR. Mas que no momento atual não possuem o poder institucional de outrora. Da mesma maneira os indivíduos 239 e 275<sup>220</sup>

<sup>220</sup> Apesar do ator representado pelo número 275 ser o segundo mais central da rede, com

que só estão onde estão pelo legado de trabalhos desenvolvidos por ambos na promoção do turismo em João Pessoa nas décadas de 1970 a 1990, quando vinculados à antiga Secretaria de Divulgação e Marketing e depois à PBTUR.

Atualmente estes dois procuram conquistar maior poder institucional através da ABRAJET na Paraíba, organização que defende os interesses dos jornalistas de turismo, na qual estavam associados apenas nove profissionais até agosto de 2011. E que, independentemente da pouca representatividade entre os profissionais da área que esta associação tem, ela possui lugar cativo em alguns dos espaços de participação.

Voltando ao Quadro 21, merecem destaque agora os indivíduos representados pelos números coloridos que detêm poder posicional e institucional no momento em que se dá a implementação, na Paraíba, das políticas de turismo mais recentes, como o PRODETUR NACIONAL, o PRT e o Projeto dos 65 DI. Estão ali representados duas Gestoras de Turismo do SEBRAE (219 e 233), o Gestor do UEE/PRODETUR/PB (28), o Interlocutor do GG65 DI de João Pessoa e Gestor Executivo do JPACVB (78), e a Presidenta da PBTUR (237), todos, com características comuns a um perfil de gestão com viés mais gerencial.

Além da centralidade que possuem na rede, por agregarem ambos os poderes, estes também aparecem em destaque quando se analisa as relações recíprocas (de natureza institucional, pessoal, de trabalho e/ou de amizade identificadas nas entrevistas), construídas pela combinação dos contextos em que os indivíduos transitam. E, segundo Marques (2000: 40), são fontes importantes de construção e coesão interna que estruturam a ação do Estado, podendo explicar também sobre a capacidade de ação de determinados grupos.

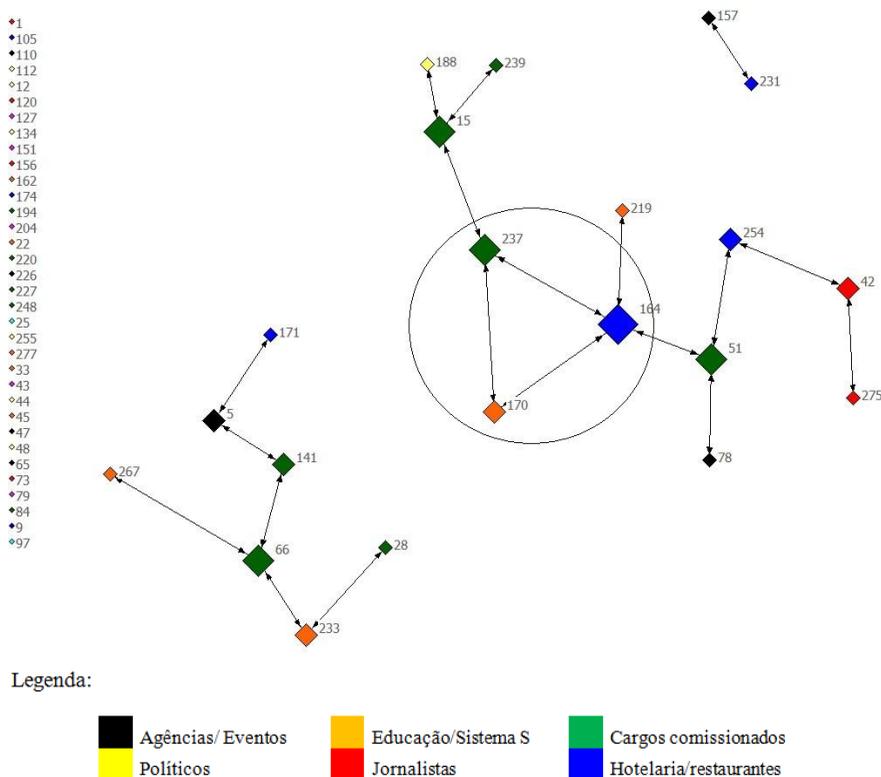
---

1/3 das indicações originadas dos atores mais atuantes no planejamento turístico recente, sua opção foi indicar atores de tempos passados, que em sua maioria atuaram em cargos importantes da PBTUR e que hoje não estão em posição de destaque na rede do setor. O que revela a sua descrença nas atuais políticas de turismo implementadas no âmbito local através da formalização dos espaços de participação e nos indivíduos que atualmente ali estão.

## - A posição dos indivíduos na rede: o poder das relações recíprocas

O sociograma da Figura 29 apresenta três subgrupos que surgem a partir dos laços de reciprocidade entre os atores. E, apesar de agregar apenas 13,61% do total de relações estabelecidas entre todos os componentes da rede, são estes padrões de relações que melhor esclarecem sobre as escolhas e as preferências dos indivíduos. Pois são estes grupos ou “panelinhas” que conduzem as políticas de turismo na Paraíba desde 2009.

Figura 29 – Sociograma da rede parcial de turismo na Paraíba, por relações recíprocas.



Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

O primeiro grupo, mais abaixo no sociograma, representa o conjunto de pessoas que decidiram acolher as propostas dos novos arranjos estruturais, demandadas pelas políticas nacionais, e implementá-las no município de João Pessoa, tendo à frente, como figura mais central<sup>221</sup> deste subgrupo, o ex-Secretário Municipal de Turismo da capital, representado pelo nodo 66.

Foi a partir da iniciativa destas pessoas que o INVTUR foi realizado, o COMTUR estabelecido e o Grupo Gestor formalizado. E apesar da perda do poder institucional, estabelecido pela quebra do vínculo com o Estado e com outras organizações à frente destes espaços, o grupo, mesmo assim, manteve-se coeso por laços de afinidade, e mais recentemente, fortalecido pelo envolvimento comum destes atores na reorganização da seccional da ABBTUR Paraíba.

É por esta perspectiva dos laços de afinidade que a rede entre os participantes pesquisados apresenta outro padrão. E isso é interessante, pois, só a partir deste recorte, observando as especificidades das especificidades dessas redes, é que talvez se veja uma nesga de isomorfismo normativo reproduzindo comportamento ético profissional que viabilize a união da categoria. Porque, com exceção do nodo 28, todos os outros são bacharéis em turismo, provindos de diferentes IES e que compartilham os mesmos objetivos. E este é um exemplo de como as relações de reciprocidade, entrelaçadas pelo convívio social em distintos períodos de tempo e reforçada, neste caso, pelo isomorfismo normativo, constroem e moldam as preferências destes indivíduos, o que acaba repercutindo na capacidade de ação dentro dos ambientes em que atuam.

Já o segundo subgrupo com o maior número de pessoas, parece construído por relações de reciprocidade entre os membros durante um período de tempo mais longo, pois integra atores com características bem distintas, situados nos extremos desse corredor e interligados pelo único *clique* da rede, representado pelo triângulo formado entre os nodos 237, 164 e 170 em destaque no sociograma da Figura 29. O *clique* representa um conjunto de atores que estão relacionados por todos os vínculos possíveis, o que lhe dá poder. Neste sentido, pode-se até considerar que é o “núcleo duro” da rede de políticas públicas, com relações muito intensas e coesas que possibilitam a estes indivíduos certa hierarquia de comando sobre as estratégias e ações, não apenas no

---

<sup>221</sup> A centralidade do ator e o tamanho do nodo, neste caso, estão baseadas apenas no cálculo das relações recíprocas. Cada subgrupo possui um ator central, menos a díade entre o ator 157 e 231.

âmbito do seu subgrupo, mas também para toda a rede representada pelas Figuras 27 e 28.

Na rede de políticas públicas de turismo da Paraíba, estas relações recíprocas se dão entre os dirigentes da PBTUR (237), da FECOMERCIO (170) e da ABIH (164)<sup>222</sup>, que é o ator principal desta parcela da rede e que também mantém relações de reciprocidade com a representante do SEBRAE, o nodo 219. Juntas, estas organizações mudam determinadas realidades sem precisar agregar ao seu projeto de desenvolvimento outros atores, principalmente por conta da hegemonia legal, econômica e técnica que detêm perante os outros atores e organizações.

No extremo inferior deste subgrupo estão indivíduos (275,42, 254e 51) que se encontram reciprocamente relacionados pelos projetos conjuntos do passado e, pelo teor das entrevistas, compartilham as mesmas crenças sobre as bases em que deve se assentar o desenvolvimento do turismo, que tem na promoção do destino o seu aspecto principal, o que reforça a centralidade da PBTUR.

No extremo superior, está o indivíduo 15, compartilhando relações com os nodos 188 e 239. Boas relações evidenciadas pela prosperidade turística de outros destinos que não a capital João Pessoa. Estas três pessoas atuam no âmbito dos pequenos municípios que nos últimos anos tiveram um crescimento acelerado no turismo, como o Conde e Bananeiras.

A relação de reciprocidade entre os nodos 15 e 188 desvelam o comportamento pró-ativo que possibilitou o destacado crescimento do município de Bananeiras na região Turística do Brejo Paraibano. Ambos mobilizam uma rede institucional que está inserida no âmbito das atividades da Instância de Governança Regional do Fórum do Brejo do PRT, que congrega as representações dos municípios de Areia, Serraria, Pilões, Alagoa Nova e Alagoa Grande apenas para o planejamento do principal evento da região, o “Caminhos do Frio – Rota Cultural”, entre os meses mais amenos de julho e agosto.

Nas entrevistas realizadas com estes indivíduos (15 e 188)<sup>223</sup>, que são considerados por seus pares da rede como exemplos na condução do PRT na sua região, é possível observar que a criação do Fórum do Brejo foi apenas consequência do sucesso do Roteiro desenvolvido, que este ano está em sua sétima edição. Ficou claro que este movimento não

---

<sup>222</sup> A representante desta organização é a sétima pessoa mais central da rede formada pela indicação dos indivíduos.

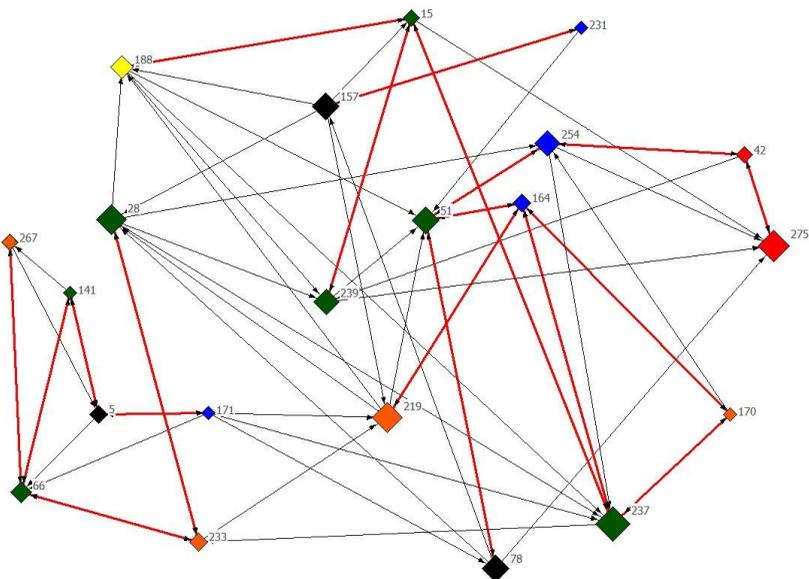
<sup>223</sup> Entrevista concedida por Ana Gondim e Marta Ramalho em agosto de 2011.

partiu de nenhuma ação do governo estadual, mais especificamente da SETDE, responsável em dar andamento ao programa nas diversas regiões turísticas na Paraíba, mas da iniciativa pessoal dos gestores locais e hoje apoiada pela PBTUR, mais em função da relação de amizade entre os atores 15 e 239 do que dos ditames estabelecidos pelo programa. Tanto que este Fórum, atualmente, apenas se reúne para planejar este evento específico, o que não deixa de ser um indicativo de condutas mais participativas. Entretanto, deixam de explorar todo o potencial de planejamento que este arranjo, já formalizado, oferece ao desenvolvimento do turismo na região.

Em termos mais gerais, Quiroga (2006) afirma que a análise da presença desses subgrupos na rede e, mais especificamente daqueles caracterizados pelos *cliques*, abre a possibilidade de entender como estas subestruturas tendem a enfatizar como o macro pode surgir do micro. E trazendo esta perspectiva para a análise da rede de políticas públicas de turismo local, as futuras ações para o desenvolvimento do turismo na Paraíba serão depreendidas da conjunção de esforços dos atores que estejam mais próximos dos padrões de relações estabelecidos por estas subredes, consideradas como o núcleo que orienta as estratégias e os comportamentos destes no processo de implementação da política.

De forma a complementar este argumento, o sociograma da Figura 30 retrata as mesmas relações de reciprocidade entre os mesmos atores, porém apresenta como estes subgrupos estão conectados entre si e ao resto da rede pelos vínculos de comprometimento entre os indivíduos, mesmo que estes não sejam recíprocos.

Figura 30 – Sociograma da rede parcial de turismo na Paraíba, por relações recíprocas e direcionadas.



Legenda:

	Agências/ Eventos		Educação/Sistema S		Cargos comissionados
	Políticos		Jornalistas		Hotelaria/restaurantes

Fonte: Trabalho empírico realizado pela autora (2012).

Nesta rede foram excluídos os nodos que não apresentam vínculos com os atores que compõem os subgrupos, e se manteve o tamanho dos nodos definidos pela quantidade de vínculos estabelecidos entre entes e o resto da rede, da mesma forma como aparecem nas Figuras 27 e 28. Assim, fazendo uma justaposição entre estas redes e a da Figura 30, o que se vislumbra é que os atores que se posicionam como ponte entre os subgrupos, através dos vínculos direcionados, possuem um alto grau de centralidade, o que mostra o potencial que estes detêm em transformar os atuais vínculos em relações recíprocas em outros momentos e contextos, fortalecendo laços e definindo comportamentos. Isto é possível porque ao mesmo tempo em que as redes são fortemente dependentes da trajetória dos padrões estabelecidos pelas relações dos atores que ali interagem, também possuem tendência

para mudança em função da dinâmica social e política em que estão inseridas.

### **- A posição dos indivíduos na rede: as relações nos espaços de participação**

Além das redes construídas a partir dos vínculos institucionais, das indicações dos entrevistados e das relações de reciprocidade entre os atores, foi desenhada uma última rede a partir da presença dos indivíduos nos espaços de participação oportunizados pelas políticas de turismo nacionais e formalizados pelos atores locais. Nesta rede não está representada a totalidade de pessoas que já estiveram nas reuniões de qualquer um destes espaços, verificadas a partir das atas, mas apenas as pessoas que foram indicadas pela *snow ball*.

De modo que esta rede, representada no sociograma da Figura 31, é formada pela relação entre estes indivíduos e sua presença, independentemente da época, nos cinco espaços de participação: Conselho Costa das Piscinas, CONDETUR, COMTUR, FÓRUM e GG65 DI. Nesta rede apenas doze pessoas estão isoladas e sem conexão entre si ou com o resto da rede, ou seja, nunca estiveram presentes nas reuniões de qualquer um desses espaços. E dentre estas doze, oito são pessoas que já passaram pelos quadros da PBTUR antes do surgimento destas políticas e as outras estão distantes do processo de implementação das mesmas há muito tempo.

O importante é perceber que quase 70% dos indivíduos considerados relevantes e que, de alguma forma contribuíram para o fortalecimento do turismo na Paraíba, encontram-se vinculadas em função de sua presença nestes espaços. E que, segundo os próprios entrevistados, contribuíram para estreitar as relações entre indivíduos e organizações que atuam no *trade* turístico do Estado. Há que se notar que os atores mais centrais nas outras redes também são os mais centrais nesta, e o são porque estão situados na parte mais interna da rede e com maior trânsito entre os distintos espaços.



Assim, quando identificado que o entrevistado já havia ou ainda representava alguma organização em um ou mais espaços de participação foram evidenciadas na entrevista questões sobre as reuniões e sobre as percepções que estes têm sobre as ideias que estes espaços trazem para o planejamento do turismo local.

Sobre o papel dos “conselhos”, a totalidade dos entrevistados acredita que estes estimulam a cooperação entre as instituições que trabalham em prol do desenvolvimento do turismo no estado. Todos tem um claro entendimento do que seja “participação” nestes ambientes, percebida para além da mera presença nas reuniões e retratada como um comportamento mais engajado, colaborativo e comprometido em transformar o discurso em ação.

E dentro dessa discussão sobre o que é e o que parece ser, foram tecidos vários comentários sobre as principais dificuldades encontradas no processo de planejamento do turismo local conduzido pelo Estado em parceria com o setor privado. E que, sem muita novidade, reproduzem o que intuitivamente já se sabe: falta de comprometimento, divergências político-partidárias, baixa capacidade técnica, falta de recursos, tempo limitado ou desgostos pessoais. O que compromete, como visto nos capítulos anteriores, a efetividade das ideias descentralizadas e participativas que estão em jogo, mas não as inviabilizam. E isto é o que as redes detectadas e analisadas, parecem demonstrar. Que apesar dessas dificuldades, estas ideias e os espaços que representam são reproduzidas e, com o passar do tempo, tendem a institucionalizarem-se.

Afinal, o processo de institucionalização desses novos arranjos é um processo sequencial, passível de variações como bem observam Tolbert e Zucker (2007). E, pelo que se pôde entender até o momento é que estes arranjos, formais e informais, já passaram pelo estágio pré-institucional ou de habitualização, no qual os arranjos são estabelecidos como resposta a problemas organizacionais específicos e formalizados a partir de políticas que atendam a um conjunto de organizações que tenham problemas semelhantes.

O momento atual caracteriza-se pela etapa de semi-institucionalização ou objetivação, na qual se percebe a construção de um consenso social entre os atores, indivíduos e organizações, a respeito do valor desses novos arranjos estruturais, estabelecidos, formalizados e reproduzidos com base neste consenso. Os processos isomórficos coercitivo, mimético e normativo, identificados no decorrer da tese, só fazem reproduzir este consenso e difundem as estruturas que lhe servem de esteio.

Neste sentido, e de acordo com a conjuntura analisada até aqui, é possível afirmar que as perspectivas de mudança que vislumbrem novos arranjos institucionais são boas e, até o momento das entrevistas, favoráveis. E que, só o tempo dirá se estes novos arranjos e suas práticas descentralizadas e participativas se perpetuarão pela continuidade histórica de suas estruturas.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro parágrafo da conclusão da dissertação de mestrado desenvolvida em 1999 está escrito: “Os planos e programas elaborados a partir de 1978, expostos neste trabalho, marcam a trajetória das mudanças na condução política do Estado, como consequência das transformações ocorridas neste e nas suas relações com a sociedade”. A frase, se reproduzida hoje e aqui, apenas trocando-se 1978 por 1994, não estaria fora de lugar nem de contexto. Seu sentido continua vigente, mostrando que mesmo as políticas sendo outras, em ambos os casos deixaram um legado, sendo que o tema das relações entre o Estado e a sociedade e sua capacidade de ação em mudar realidades, continua plenamente em voga.

Assim, o estudo sobre o tema tem suas raízes no período do mestrado, quinze anos atrás, tendo como foco entender melhor sobre como as mudanças, conduzidas por processos centralizadores que estavam sendo redirecionados para dinâmicas mais descentralizadas e participativas, aplicavam-se na vida cotidiana. Tudo isso era ainda mais instigador em um contexto político cheio de expectativas devido à gestão de um governo de “esquerda” que tinha assumido o poder na capital paraense no início da década de 1990, quando o PT venceu o pleito e o tema do Orçamento Participativo era discussão obrigatória em diversas instâncias, inclusive no mestrado em Planejamento do Desenvolvimento – PLADES, por ser exemplo de mecanismo democrático.

A grande diferença entre o mestrado (1999) e o doutorado (2012) é que no primeiro o estudo das trajetórias e das relações entre o Estado e a sociedade se dava em um panorama mais metafórico, de conteúdo descritivo. Agora, com as atuais ferramentas da análise de redes sociais, é possível entender de forma mais específica como se dá essa dinâmica, a partir do suporte de dados quantitativos sobre as conexões que se dão entre os atores sociais, em um determinado lugar e em um dado período de tempo.

Na atualidade, o contexto político de outrora virou quase regra, os mecanismos participativos não são novidade e a ampliação da participação política continua a ser um desafio. Afinal, o que incide sobre o comportamento de determinado indivíduo e o faça agir de maneira mais ou menos participativa? É óbvio que esta tese não tem a pretensão de desvendar este enigma, mas os resultados foram mais promissores em direcionar um caminho do que em relação àquele

desenvolvido treze anos atrás.

Neste novo contexto, esta tese se propôs a analisar as relações entre os atores estatais e não estatais no âmbito das políticas de turismo mais recentes, bem como as implicações destas relações na consolidação dos novos arranjos institucionais fundamentados em processos descentralizados e participativos, focando especificamente o planejamento do turismo na Paraíba. Isto considerando-se que as ações de transformação para o setor, defendidas pelas políticas estruturadoras por meio dos arranjos por elas propostas, são ou não assimiladas a partir das especificidades do tecido social local e de suas relações construídas historicamente.

De modo que, na base para o entendimento dessas questões estão os pressupostos neoinstitucionalistas históricos e sociológicos, porque são as instituições, formais e informais, que incidem no comportamento dos atores em sociedade e em suas escolhas de ação. Foram esses pressupostos os que deram sentido às observações empíricas focadas nos espaços de participação, nos atores que os compõem e nas relações ali desenvolvidas, levantadas no decorrer dessa pesquisa.

Pela perspectiva histórica evidencia-se, como não poderia deixar de ser, a história das políticas de turismo no país, principalmente as posteriores a 1994, em paralelo à trajetória dos contextos políticos-administrativos nacionais, delineados pela simbiose entre as gestões burocrática, gerencial e societal. Esta análise evidencia os legados que estas trajetórias foram deixando com o passar dos anos e que trazem, em última instância, reflexos mais claros no âmbito local de análise, onde se processa de fato a implementação das políticas de turismo.

Quando se pensa na perspectiva da mudança institucional sobre a *performance* da ação estatal, não se pode desconsiderar o legado deixado pela Reforma Gerencial de 1995, sob o cunho da nova administração pública, e sua influência nos PPAs e destes nas políticas de turismo da época, tendo como principal expoente naquele momento o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Este, por sua vez, tratou de deixar sua marca no planejamento do turismo por meio de seu caráter descentralizador, que delegava um rol de tarefas padronizadas, gestadas no âmbito federal e direcionadas para o local, por meio da constituição de arranjos institucionais que agregassem distintos atores sociais que necessariamente deviam trabalhar em parceria, “participativamente”.

Estes arranjos, com o passar do tempo, foram se consolidando e hoje representam, aparentemente, uma configuração e um caminho sem volta. Esta evidência mostra a força das ideias na reprodução das ações

públicas, tanto assim que as políticas subsequentes pós-94 acompanham o mesmo padrão descentralizador-participativo, respeitando algumas diferenças de abrangência do alcance se sua atuação, tais como o PRT e o PRODETUR. E, o que se observa desde então é a proliferação de vários espaços de participação, com função específica de orientar os atores locais a trabalhar de forma conjunta e em prol do desenvolvimento do turismo local. Esta é a regra dos novos tempos. Entretanto, tais políticas repercutem de maneira diversa em diferentes lugares do país, pois são assimiladas de várias formas em função das características locais.

O que se vê dentro desse processo de consolidação dos espaços na Paraíba é que estes atendem a uma demanda específica de atores, corporativos, envolvidos por um consenso contingente que orienta suas ações em termos de uma relação de colaboração com o Estado e sujeita às regras de operação dos governos estaduais e municipais. E isto, mesmo diante da capacidade limitada de gestão da maioria destes últimos em conduzir os programas nacionais no nível local. Como exemplo da baixa *performance*, a pesquisa basicamente indica que falta às organizações das “trincheiras” o entendimento específico sobre os procedimentos mínimos para a execução das políticas, o que leva os atores locais a subutilizarem boa parte destas, a exemplo do que tem acontecido com a Instância de Governança do Fórum do Brejo.

Talvez por isso o surgimento de mais e mais manuais de procedimentos e diretrizes para suprir os atores de informações sobre a execução da política etapa por etapa. Porém, estes geralmente não são suficientemente lidos, debatidos ou questionados, deixando a compreensão dos processos apenas em níveis aceitáveis para atender as demandas momentâneas. De modo que as políticas de turismo são assimiladas pelos atores locais de diversas maneiras, em função da posição destes no *continuum* comportamental. Assim, os processos de tomada de decisão dos indivíduos inseridos nas redes estudadas apresentam tanto comportamentos “utilitaristas” quanto “culturalistas”, ou seja, estes agem em busca de maximizar seus interesses pessoais, mas também recorrem com frequência a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos.

A contribuição do institucionalismo histórico, à luz do objeto aqui estudado, é perceber que os arranjos são o que são em suas variações concretas, pela dependência da trajetória dos contextos históricos em que as políticas a que estão vinculados foram forjadas, quanto da trajetória dos atores locais por estas envolvidos. Estas trajetórias mostram que as decisões políticas do passado influem sobre as

estratégias atuais, com resultados diversos, tanto positivos e/ou negativos, para a efetivação da política e dos arranjos que defende.

De forma complementar, os pressupostos do institucionalismo sociológico reforçam a explicação, por meio dos processos isomorfismos, de como estes espaços se legitimam e se consolidam apesar da pouca efetividade que muitos destes apresentam.

Um pressuposto que deve ser levado em conta consiste em que não é apenas pela racionalidade da eficiência que estes espaços e seus arranjos se mantêm, se reproduzem e são legitimados, mas também porque estes se moldam às demandas institucionais provenientes da opinião pública, do prestígio social, das leis, dentre outros elementos da realidade social, que no final das conta os constringe à manutenção ou à mudança. Afinal, é a avaliação da sociedade que faz com que estas formas organizacionais, como o CONDETUR, se mantenham.

Por esta perspectiva, os rituais inculcados nas formalidades que definem a institucionalização desses espaços são percebidos como cerimônias, que em última instância podem fortalecer a prática da participação e da descentralização, na medida em que estas se convertam em mitos racionalizados, reforçando a manutenção desses arranjos e lhes dando maior legitimidade. Justamente com base na busca pela legitimidade é que outros mecanismos isomórficos podem ser observados, como os coercitivos, os miméticos e os normativos.

Nos casos estudados, os processos isomórficos mais intensos são os coercitivos, pela forte dependência do setor público que têm os espaços de participação e as organizações que ali se relacionam. E, ao analisar a estrutura interna dos órgãos governamentais responsáveis pela execução das políticas nacionais no território paraibano é que se percebe a pouca autonomia e capacidade destes em orientar esse processo, a exemplo da SETDE.

Ainda no âmbito de atuação do setor público é possível até dizer que o período vivido pela SETUR entre os anos de 2006 a 2011, consubstanciado pelo engajamento desse órgão nas questões públicas relacionadas com o planejamento do turismo em João Pessoa e pelo quadro de indivíduos capacitados que juntou, lembra sutilmente a noção de autonomia inserida, que é a competência técnica do conjunto de atores governamentais combinada com um setor privado presente e que tem como resultado a ampliação da inteligência do estado e de sua capacidade de ação. O que pode ser corroborado pelo destacado posicionamento da SETUR na rede de relações estabelecidas no Conselho Municipal de Turismo e nos demais espaços de participação em que esteve presente, como mostram os sociogramas correspondentes.

A evidência da sinergia identificada entre os atores que compunham o COMTUR só foi possível pela análise do contexto institucional em conjunto com o relacional, sustentada pelas ferramentas da análise de redes sociais, pois abriram caminho para entender como os atores se relacionam e em que medida isto afeta as escolhas de organizações e indivíduos na arena política.

Sob esta perspectiva, a capacidade de ação do Conselho Municipal foi evidenciada pela confluência entre o poder institucional e o poder posicional da SETUR, e do seu secretário, na rede de políticas públicas de turismo daquele momento. A rede formada pelo COMTUR expressa um padrão de relações densas com intenso fluxo de informações e recursos entre seus membros, funcionando como um sistema fechado de confiança que geram facilmente comportamentos similares e a atribuição de sanções. Contudo, estes tipos de redes pelo grau de coesão que apresentam, da mesma forma que podem estimular a mudança, podem também consolidar outros tipos de práticas menos aceitáveis socialmente, como o patrimonialismo, sempre presentes em maior ou menor escala. Fazendo deste espaço de participação, em particular, um objeto de estudo a ser continuamente investigado.

A partir da análise de redes foi possível identificar os padrões de relação estabelecidos entre as várias organizações a partir da presença destas nos vários espaços de participação, com destaque para o JPACVB. No cenário político em que atuam as organizações de turismo, esta se destaca pelo seu poder institucional, enquanto principal voz do *trade* turístico paraibano atualmente. Papel que lhe é confirmado pelo poder posicional que detêm na rede de relações estabelecida dentro dos espaços de participação analisados (CONDETUR, COMTUR, FÓRUM e GG65 DI), atrás apenas da SETUR.

A relação entre poderes institucional e posicional também foi analisada entre os indivíduos que interagem dentro da rede de políticas públicas de turismo, o que permitiu identificar, através da análise das relações de reciprocidade entre alguns de seus componentes, padrões que não se revelaram em outros momentos e que não são observáveis sem ferramentas especiais.

Um primeiro padrão é ilustrado pelo caso do grupo de bacharéis em turismo que atuam sob o comando do ex-secretário da SETUR, no qual as relações foram entrelaçadas pela presença destes nos espaços de participação. A configuração desse subgrupo atualmente é reforçada pelos esforços conjuntos para a organização e representação destes profissionais no mercado de trabalho e perante o *trade* turístico local.

Esta situação constitui um exemplo de como as relações de

reciprocidade, entrelaçadas pelo convívio social em distintos períodos de tempo e reforçada, neste caso, pelo isomorfismo normativo, constringem e moldam as preferências destes indivíduos, o que acaba repercutindo na capacidade de ação dentro dos ambientes em que atuam.

O segundo padrão é o estabelecido pelas relações recíprocas entre os dirigentes da PBTUR, da FECOMERCIO, da ABIH e da representante do SEBRAE, que a princípio não se destacaram nas análises realizadas no âmbito das organizações, mas que revela muito sobre o potencial de transformação do setor. Isto porque juntas estas organizações, encabeçadas por indivíduos que possuem poder posicional e institucional, podem mudar o cenário do planejamento turístico no estado, pois estes poderes lhes garantem legitimidade e autonomia para a ação.

Esta condição dá a este grupo influência para avaliar e direcionar as prioridades de desenvolvimento para o setor. E, pela trajetória destes atores na história do turismo na Paraíba, observa-se que as prioridades e as tomadas de decisões passam à parte de um processo de planejamento integral, estratégico e de viés alternativo. Isto porque a história destes atores e os resultados políticos que deles provêm tem na promoção e no marketing seu ponto de partida. O resultado que se vislumbra dentro deste contexto é o desenvolvimento de um turismo muito mais voltado para a evasão do que para o ócio, o que pouco contribui, de fato, para o desenvolvimento do local.

De maneira geral, a partir das análises institucionais e relacionais desenvolvidas neste trabalho é possível afirmar que os novos arranjos institucionais influem (positivamente ou negativamente) nas ações e estratégias dos atores locais para o desenvolvimento do setor turístico na Paraíba. Contudo ainda é cedo para avaliar se estes espaços realmente produzem mudanças institucionais significativas que aprofunde processos realmente participativos. Afinal, as instituições formais são mais flexíveis à mudança do que as instituições informais, baseadas nas práticas sociais e seus valores, que por serem dinâmicas, sempre demandarão *pari passu* outros estudos.

## REFERÊNCIAS

- ABIH. **Institucional**. Disponível em: <<http://abih-pb.com.br/institucional.php>>. Acesso em 16/05/2012.
- ALMEIDA, Z. **Cenários turísticos: potencial e crise**. Ed. Ideia: João Pessoa, 2007.
- ALMEIDA, E.; COSTA, C.. O planejamento turístico entre municípios brasileiros de pequena e média dimensão. **Observatório de Inovação do Turismo** – Revista Acadêmica. V. II, n. 1, março, 2007, p. 1-20.
- ANDION, C.. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **RAP** - Revista de Administração Pública. V. 37. N. 5. Rio de Janeiro, 2003.
- ANDRADE, M. C. **Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional**. São Paulo: Atlas, 1987.
- ARRAIS DE SOUZA, M. A crise Mundial e o Turismo na América Latina (com especial referência ao Brasil). In: **Crisis Económica mundial y desarrollo económico territorial reflexiones y políticas**. Compiladores. MADOERY, O.; COSTAMAGNA P. 1ª Edición. San Martín Universidad Nacional de General San Martín. UNSAM EDITA, 2012. p 257-280.
- AUGÉ, M.. **Não-lugares: introdução e uma antropologia da supermodernidade**. Campinas, SP: Papirus, 1994.
- AVELAR, L. M. Participação política. In: AVELAR, L. M.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro** - Uma Introdução (edição revisada e ampliada). 2. ed. São Paulo e Rio de Janeiro: UNESP/Konrad-Adenauer, 2007.
- AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2009.
- BADUCCI JÚNIOR, A.; MORETTI, E. (orgs.). **Qual paraíso? Turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal**. São Paulo: Chronos: Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2001.

BASTOS, A.V. B.; SANTOS, M. V. S. Redes Sociais Informais e Compartilhamento de Significados Sobre Mudança Organizacional. **RAE** - revista de administração de empresas, vol. 47, n. 3, jul-set 2007.

BAQUERO, M.. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política. Curitiba**, n. 21, nov, 2003. p. 83-108.

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

BARRETTO, Margarita. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

\_\_\_\_\_. **Planejamento e organização em turismo**. 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1996.

BARROS SILVA, P. L. Reforma do Estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. In: **Caderno de pesquisa: UNICAP-NEPP**, nº 31, 1998.

BASTOS, A.V. B.; SANTOS, M. V. S. Redes Sociais Informais e Compartilhamento de Significados Sobre Mudança Organizacional. **RAE** - revista de administração de empresas, vol. 47, n. 3, jul-set 2007.

BENEVIDES, I. **Turismo e PRODETUR**: dimensões e olhares em parceria. Fortaleza: UFC, 1998.

BENI, M. C.. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 1998.

\_\_\_\_\_. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BISSOLI, Mª Ângela M. A. **Planejamento turístico municipal com suporte em sistemas de informação**. São Paulo: Futura, 2001.

BNB. **Apresentação do PRODETUR/ NE**. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/>> Acessado em 17/11/2008.

\_\_\_\_\_. **Regulamento Operacional – PRODETUR II**, 2005.

\_\_\_\_\_. **PRODETUR II/Polos de turismo**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur\\_polos\\_paraiba.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur_polos_paraiba.asp)>. Acesso em 06/02/ 2010.

\_\_\_\_\_. PRODETUR/NE II - Polos de Turismo – **Conselhos: Uma estratégia de sucesso**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur\\_polos\\_conselhos.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur_polos_conselhos.asp)>. Acesso em 13/08/2011.

BOISIER, Sergio. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. In: **Revista de Planejamento e políticas públicas**. nº 19 – jun. IPEA: Brasília, 1999 p. 307-343.

BORGATTI, S.P.; EVERETT, M. G; FREEMAN, L.C. **UCInet 6 for Windows: Software for social network analysis**. Harvard, MA: Analytic Technologies, 2002.

BOSCHI, R. R.. Corporativismo societal, a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. **Insight Inteligência** (Rio de Janeiro), v. 48, p. 1-20, 2010.

\_\_\_\_\_. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados** (Rio de Janeiro) Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p. 655-690, 1999.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Ed. Difel, 1989. p 17-58.

BRAGA, Débora Cordeiro. **Planejamento turístico: teoria e prática**. Rio de janeiro: Elsevier, 2007.

BRAMWELL, Bill. Selecionando instrumentos de política para o turismo sustentado. In: THEOBALD, William F. (org.) **Turismo global**. São Paulo: SENAC, 2001. p. 375-392.

BRASIL. **Estatísticas básicas de turismo**. Disponível em: <[http://200.143.12.93/export/sites/default/dadosfatos/estatisticas\\_indicadores/downloads\\_estatisticas/Estatisticas\\_Basicas\\_do\\_Turismo\\_-\\_Brasil\\_2003\\_a\\_2008\\_-\\_03dez2009\\_-\\_Internet.pdf](http://200.143.12.93/export/sites/default/dadosfatos/estatisticas_indicadores/downloads_estatisticas/Estatisticas_Basicas_do_Turismo_-_Brasil_2003_a_2008_-_03dez2009_-_Internet.pdf)>. 2010.

BRASIL – MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros dos Brasil., 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional do Turismo 2007/2010**: uma viagem de inclusão. Brasília: MTur, 2006.

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

BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MICT. Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. **Desenvolvimento de turismo sustentável**: manual para as organizações locais. [Brasília], 1994.

BRASÍLIA. **Ofício Circular GEPROT** n. 180 de 25 de dezembro de 1997. Encaminhamento da relação atualizada dos municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 45, p. 49-95, 1998.

\_\_\_\_\_. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **RAP**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n.4, p. 7-26, 2000.

\_\_\_\_\_. Burocracia do estado e classe dirigente no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 9-30, 2007.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público** (Brasília), Brasília, v. 47, n.1, p. 7-40, 1996.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula. 5a. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

\_\_\_\_\_. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 36, p. 85-104, 1995.

\_\_\_\_\_. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, p. 29-63, 2006.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira. **Revista do Serviço Público** (Brasília), Brasília, v. 50, n.4, p. 5-29, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. ; GRAU, N. C. . Entre o Estado e o Mercado: o Público Não Estatal. In: Luiz Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau. (Org.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. 1ed.Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRUSADIN, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 87-111, 2. sem. 2005.

BURITY, Joanildo A. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. (org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 63-107.

BURSZTYN, I. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, v.3, n.4, 2003.

BURSZTYN, M. (org.) **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

\_\_\_\_\_. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

CABRAL, A. K. P. As políticas regionais de turismo e as ações do Prodetur/NE em João Pessoa. **Global Tourism**, São Paulo, v. 2, n. 1, 2006.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. Políticas públicas; **Coletânea**. / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006

CASTELLI, G. **Turismo**: atividade marcante do século XX. Caxias do Sul: EDUSC, 1990.

CARLOS, A.F. Turismo e a produção do não-lugar. In: RODRIGUES, Adyr (org.). **Turismo e geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: HUCITEC, 1996.

CAVALCANTI, C. (org.) **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

CHISHOLM, R.. Progresso e mimesis: ideias políticas, imitação e desenvolvimento. **Lua Nova** [online], n.77, pp. 105-145, 2009.

COHEN, J. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, n. 3, pp. 419-459, 2003.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. **The American Journal of Sociology**, v. 94, 1998.

COMIN, A.; FREIRE, C. T. Sobre a qualidade do crescimento: atores, instituições e desenvolvimento local. **Novos estud. - CEBRAP** [online]., n.84, pp. 101-125, 2009.

COOPER, Chris.(org.) **Turismo**: princípios e prática. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CORIOLANO, L. N. M T.. Epistemologia da análise do discurso no turismo. (on-line). **Caderno Virtual de Turismo**. Vol. 5, nº 2. Rio de Janeiro, 2005. p. 50-56.

\_\_\_\_\_. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate a pobreza**. São Paulo: Annblume, 2006.

COSTA, J. H. Entre a estrutura e a ação, melhor a relação: para pensar a análise de redes sociais. *Revista Espaço Acadêmico*. [online] n. 117, 2011.

COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o estado. **Lua Nova** [online]. 1998, n.44, pp. 5-26.

CÔRTEZ, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 13-32.

COTTA, T. C. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Textos para discussão 21 - ENAP. Brasília, 2007.

CRUZ, Rita de Cássia. Políticas de turismo e construção do espaço turístico litorâneo no Nordeste do Brasil. In: LEMOS, Amália. (org.) **Turismo**: impactos socioambientais. São Paulo: HUCITEC, 1996. p. 261-272.

\_\_\_\_\_. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

CZAJKOWSKI JÚNIOR, S. Violência urbana e governança comunitária: um estudo dos conselhos comunitários de segurança e do policiamento comunitário na cidade de Curitiba - PR. **Dissertação** (mestrado) PUC-PR, Curitiba, 2008.

DAGNINO, R.. *et alii*. **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

DAVIDSON, T. L. O que são viagens e turismo: constituem de fato um setor? In: THEOBALD, W. F. (org.) **Turismo global**. São Paulo: SENAC, 2001. p. 45-52.

DELGADO, A. K. C.. As ações do PRODETUR/NE I e suas implicações para o desenvolvimento da Paraíba com base no turismo. **Caderno Virtual de Turismo**. v.9, n 3, 2009.

DIAS, R.. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

DIMAGGIO, P. ; POWELL, W. Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad coletiva em los campos organizacionales. In POWELL, W.; DIMAGGIO, P.(Orgs.) **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional**. Fondo de Cultura Económica: México, 1999. p. 104 - 125.

DINIZ, E. Considerações sobre a Reforma do Estado. **Política e Administração**, Rio de Janeiro, v. 3, n.2, p. 7-14, 1997.

\_\_\_\_\_. Depois do neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. **Ponto de vista**, nº 2, set., 2008.

\_\_\_\_\_. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de Uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n.3, p. 385-415, 1995.

DIVIDIDOS pelo poder desde 1998. Disponível em: <<http://paraibahoje.wordpress.com/2010/05/02/divididos-pelo-poder-desde-1998/>>. Acesso em 02/06/2012.

DRAIBE, Sonia. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, SP, NEPP-UNICAMP, n. 35, 1998. p.1-25.

EMBRATUR. **Desenvolvimento de turismo local**/Relações dos municípios do PNMT/Relação dos municípios prioritários para o turismo. Gerência de Programas Nacionais, Supervisão de Projetos de Descentralização. Brasília: EMBRATUR, 2001.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo**. Brasília, 1997. a. (3ª versão).

\_\_\_\_\_. **Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo**. Brasília, 1998. a.(4ª versão).

\_\_\_\_\_. **Procedimentos do programa nacional de municipalização do turismo**. Brasília, 1998. b.

ENDRES, A. V. Mudanças na condução política do estado e seus reflexos no Programa Nacional de Municipalização de Turismo. In: CASTRO, Edna; MATHIS, Armin; HURTIENNE, Thomas; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.). **Estado e Políticas Públicas na Amazônia - Gestão do Desenvolvimento Regional**. Belém: Ed. Cejup, 2001. p. 137-146.

\_\_\_\_\_. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e a Constituição do Conselho Municipal de Turismo: em análise Belém do Pará. **Veredas: Revista científica de turismo**. V. I, João Pessoa, 2002b. p. 89-108.

\_\_\_\_\_. O papel governamental na formulação e implementação de políticas públicas de turismo: o contexto amazônico. **Revista do IESP**, João Pessoa, v. II, n. 2, 2001. p.43-58

\_\_\_\_\_. Panorama dos estudos sobre políticas de turismo na pós-graduação brasileira. **Anais**. Seminário de pesquisa em turismo do Mercosul. Caxias do Sul, RS, 2010.

\_\_\_\_\_. Planejamento Estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 13, 2002 b. p. 1-114.

\_\_\_\_\_. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações. **Em tese** - Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Florianópolis, v. 5 (1) agosto-dezembro, 2008

\_\_\_\_\_. Redes políticas como novo instrumento de condução política do Estado: contextualização frente à complexidade social e possibilidades para o planejamento turístico. **Turismo: Visão e Ação**, Itajaí/SC, v. 5, n. 3, 2003. p. 217-238

\_\_\_\_\_. Sustentabilidade e ecoturismo: conflitos e soluções a caminho do desenvolvimento. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 9, n. 1, 1998. p. 37-50.

ENDRES, A. V.; CARVALHO, A. L. P. Projeto de Monitoria Turismo e Revitalização: contribuições de planejamento e marketing para o Centro Histórico de João Pessoa (Paraíba, Brasil). **Revista brasileira de pesquisa em turismo**, v. 4, 2010. p. 76-91

ENDRES, A. V.; OLIVEIRA, C. M. S.; MENEZES, D. A.. Turismo no Centro Histórico de João Pessoa: revitalização, planejamento e não-lugar.. **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, v. 2, 2007. p. 01-20

EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

\_\_\_\_\_. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. In: **Sociologias**, Jan - nº 9, 2003 p.20-63.

\_\_\_\_\_. O Estado como problema e como solução. In: **Lua Nova**, nº 28/29, 1993 p 105-156.

FARIA, D. S.; CARNEIRO, K. S. **Sustentabilidade ecológica no turismo**. Brasília: UNB, 2001.

FAZITO, D.. Análise de redes sociais e migração: dois aspectos fundamentais do "retorno". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 25. n. 72, 2010. p. 89-176.

FERREIRA, T.; VITORINO FILHO,V.. Teoria de redes: uma abordagem social. **Revista Conteúdo**, Capivari, v.1, n.3, jan./jul. 2010.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. In: XXIV Simpósio nacional de História, 2007, São Leopoldo/RS. **Anais**. XXIV Simpósio Nacional de História. São Leopoldo/RS, 2007.

FERNANDES, A. S.; BONFIM, W. L. S. A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 131-152.

FERNANDES, F. A. Uma análise a respeito das relações de competências e objetivos entre as instituições públicas de turismo na Paraíba. **Trabalho de Conclusão de Curso**. Departamento de Comunicação e Turismo. UFPB, 2007.

FISCHER, T. *et alli*. Centro histórico de Salvador: a gestão em parceria de novos tempos e novos espaços. In: FISCHER, T. (org.) **Gestão contemporânea**, cidade estratégicas e organizações locais. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 165-182

FONTES, B. A. S. M. . EICHNER, K. Formação do capital social em uma comunidade de baixa renda. **Redes**, Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales, Espanha, v. 7, n.2, p. 01-33, 2004.

FORTES, S. C.; SAMPAIO, C. A. C.. Planejamento turístico local: uma superação de processos assembleítas e de localismos exagerado. In: Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul. **Anais**. Caxias do Sul: UCS, 2003. CD-ROM.

FREY, K. . Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 5, p. 117-136, 2004.

FREY, K.. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Política Públicas**. N. 21, jun, 2000. p. 211-259.

FUKS, M.; PERISSONATTO, R.. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 21. n. 60, fevereiro, 2006. p.67-81.

FUKS, M.; PERISSONATTO, R.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**. N. 21, nov, 2003. p. 125-145.

GARCIA, R.M. As redes institucionais de apoio e a produção local de alimentos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 20 n. 3, p.70-88, jul/set, 1986.

GASTAL, S.; MOESCH, M. M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2008.

GAZETA, A. P. Democracia e participação social: a experiência dos conselhos municipais de saúde no interior de São Paulo. **Em Tese** - Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. V. 2, n. 1 (2), jan/jun, 2004, p. 1-19.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n.2, p. 89-105, 2003.

GARCÍA, M.; MÉNDEZ, P. Los sistemas productivos regionales desde la perspectiva del análisis de redes. **Redes**, Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales, Espanha, v. 6, n.3, p. 01-26, 2004.

GEHRKE, Duílio. Processos de tomada de decisão que tenham como referência o enfoque do desenvolvimento sustentável: um estudo comparativo de duas experiências do Programa de Municipalização do Turismo. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Regional de Blumenau. Blumenau, 2002.

GÔUVEIA, G. F. P. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Editora Paulicéia, 1994.

GOVERNO DA PARAÍBA. **Ata da 28ª reunião do CONDETUR**. João Pessoa, 14 de dezembro de 2010.

GOVERNO DA PARAÍBA. **Marketing Systems: Plano Amanhecer Paraíba**. João Pessoa: Secretaria de Planejamento do Estado, 2000.

GOVERNO DA PARAÍBA. **Plano de Desenvolvimento integrado do turismo sustentável – PDITS**. Polo Costa das Piscinas. Paraíba, 2004. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/pb\\_6\\_3\\_plano\\_acao\\_organizacao\\_gestao\\_100708.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/pb_6_3_plano_acao_organizacao_gestao_100708.pdf)>. Acesso em 04 de abril de 2010

GOVERNO DA PARAÍBA. **PPA 2012-2015**. Programa temático setorial. Disponível em: < <http://app.seplag.pb.gov.br/loappa2012-2015/ARQUIVOS/PPA/DimensaoIII.pdf>>. Acesso em 10/05/2012.

GOVERNO DA PARAÍBA. **Polo turístico cabo Branco**. SICTCT/CINEP, 1996.

GRANOVETTER M. S. La fuerza de los lazos débiles. Revisión de la teoría reticular. In: REQUENA SANTOS, Félix. Análisis de redes sociales. Madrid, CIS/Siglo XXI, 2003.

HALL, M. C. A tomada de decisão política e planejamento centralizado – Darling Harbour, Sydney. In: TAYLER, D., GUERRIER, Y., ROBERTSON, M. (orgs.) **Gestão de turismo municipal: teoria e prática de planejamento turístico nos centros urbanos**. São Paulo: Futura, 2001a. p. 21-40.

\_\_\_\_\_. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001b.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n.º 58, 2003. p.193-224.

HANNEMAN, R. A. **Introducción a los métodos del análisis de redes sociales**. Riverside: Universidad de California, 2001. Disponível em: <http://revistaredes.rediris.es/webredes/>.

HERRERO, R.. La terminología del análisis de redes. Problemas de definición y de traducción. **Política y Sociedad**, Universidad Complutense, n. 33. Madrid, 2000.

HIGGINS, S.S. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.

HOLANDA, L. A. Formação e institucionalização do campo organizacional de turismo em Recife – PE. **Dissertação** (mestrado) – Universidade Federal da Pernambuco. CCSA. Administração. Recife, 2003.

IBRAPP – INSTITUTO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – **Produto IV – Plano de Desenvolvimento Institucional**, 2011.

INVING, Marta A.; Azevedo, Julia. **Turismo: o desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Futura, 2002.

JOÃO Pessoa apresenta inventário da oferta turística. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20090825.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20090825.html)>. Acessado em 15/05/2011.

KEINERT, T. M. M. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

KIMURA, H.; TEIXEIRA, M. L.; GODOY, A. S. Redes sociais, valores e competências: simulação de conexões. **RAE** - Revista de Administração de Empresas, vol. 46, n. 3, jul-set. 2006

KLIJN, E. Policy networks: na overview. In; KICKERT, W. J.; KOPPERJAN, J.F. (eds.) **Managing complex networks**. Sage, London, 1998. Versão em espanhol. Disponível em <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>>.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2001.

LAGE, B; MILONE, P. C.. (orgs.). **Turismo**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2000.

LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2009. p. 70-89.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M.. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados** [online]. 2007, vol.50, n.3, pp. 465-498.

LEI Nº 8.350, de 19 de outubro de 2007. **Plano Estadual de Turismo** Diário Oficial de Nº 13.644.

LEI...,2011.Disponível<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei\\_or%C3%A7am ent%C3%A1ria\\_anual](http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_or%C3%A7am_ent%C3%A1ria_anual)>.Acesso em 10/06/2012.

LEVI, M.. Uma lógica de mudança institucional. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

LECHNER, N. Reforma do estado e condução política. **Lua Nova**: Revista de cultura e política, n.º 37, 1996. p. 33-56.

LEMOS, A. (org.) **Turismo**: impactos socioambientais. São Paulo: HUCITEC, 1996.

LOHMANN, G.; PANOSSO NETO, A. **Teoria do turismo**: conceitos, modelos e sistemas. São Paulo: Aleph, 2008.

LOIOLA, E., MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (org.) **Gestão contemporânea**, cidades estratégicas e organizações locais. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 53-76.

LOPES, D. B.. Relações econômicas internacionais, isomorfismo institucional e democracia na América Latina: explicando as convergências (inesperadas?) entre Uruguai, Brasil e Honduras. **Dados** [online]. 2007, vol.50, n.3, pp.

LOPES, F. D. ; BALDI, M. . Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança. **RAP** - Revista de Administração Pública (Impresso), v. 43, p. 1007-1035, 2009.

LOPES JUNIOR, E. As redes sociais do crime organizado: a perspectiva da nova sociologia econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 24. n. 69, 2009. p.67-81.

LOPES NETO, A. **O que é o cluster?** Fortaleza: IPLANCE, 1998.

LOURENZO, M. C. Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de política: o caso do conselho nacional de esportes. **Dissertação** (mestrado) – Universidade de Brasília. CCSA. Administração. Brasília, 2008.

LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. (org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. ; GONÇALVES, S. A. . Nota Técnica: A Teoria Institucional. In: Stewart Clegg et al.; Miguel Pinto Caldas et al.. (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**: Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais. São Paulo: Atlas, 2007, v. 1, p. 220-226

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V.; CRUBELLATE, J. M.. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **RAC** - Revista de Administração Contemporânea. [online]. vol.9, n.spe1, 2005. p. 9-39.

MAGALHÃES, Cláudia F. **Diretrizes para o turismo sustentável em municípios**. São Paulo: Rocca, 2002.

MÂNICA, F. B.. Negócio jurídico para prestação de serviços por entidade do terceiro setor: Natureza jurídica, requisitos, critérios e procedimento para a celebração do ajuste. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, ano 1, n. 2, p. 121-132, jul./dez. 2007.

MARCH, James G e OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**. [online]., vol.16, n.31, 2008. p. 121-142.

MARENCO DOS SANTOS, A. . Estudos de elites políticas explicam como instituições tornam-se instituições?. **BIB**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 65, p. 5-26, 2008.

MARQUES, E. C.. A rede social da engenharia urbana em São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP** (Impresso), São Paulo, v. 69, p. 119-144, 2004.

\_\_\_\_\_. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 43, 1997.

\_\_\_\_\_. Os mecanismos relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. 2007, vol.22, n.64, pp. 157-161.

\_\_\_\_\_. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, out/1999.

\_\_\_\_\_. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

\_\_\_\_\_. **Redes sociais, segregação e pobreza**. São Paulo: UNESP, 2010.

MARQUES, E. C. L.; ARRETCHE, M.; HOCHMAN, G. Dossiê: métodos e explicações da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 22, p. 140-145, 2007.

MARTELETO, R. M.. Análise das redes sociais: aplicação nos estudos de transferência de informação. **Ciência da Informação**, Brasília. v. 3, n 1, p. 71-81, 2001.

MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. O. . Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, p. 41-49, 2004.

MARTIN, Scott. As câmaras setoriais e o meso-corporativismo. **Lua Nova** [online]. n.37, 1996. p. 139-170.

MARTINS, L. Estado e sociedade: uma mudança de parâmetros. In: **SOCIEDADE e Estado: superando fronteiras**. São Paulo: FUNDAP, 1998. p. 35-44.

\_\_\_\_\_. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, n.8. Brasília, 1997. p. 8-56.

MARTINS, R.; LOTTA, G. Capital social e redes sociais como alternativa para análise de políticas públicas de educação: o caso de Icapuí-CE. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação**. [online]. vol.18, n.69, 2010. p. 846-860.

MATHEUS, Zilda Maria Alves. Gestão e avaliação de programas: estudo de caso: Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

MEYER, J.; ROWAM, B. Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y cerimonia. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P.(Orgs.) **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional**. Fondo de Cultura Económica: México, 1999. p. 79 – 103.

MELO, J. O A.. **Conflitos e Convergências nas eleições paraibanas de 1982, 2002 e 2006**. 2010.

MELO, M. A.. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados** [online] vol.47, n.1, 2004. p. 169-205.

MINELLA, A. C. . Representação de classe do empresariado financeiro na América Latina: a rede transassociativa no ano 2006. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 31-56, 2007.

MISOCZKY, M. C. A.. O isomorfismo normativo e a análise de organizações de saúde. **RAE - Eletrônica**, v. 4, n.1, 2005.

MIZRUCHI, M. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, vol. 46, n. 3, jul-set, 2006.

MOISES, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n.º 65, São Paulo, 2005. p. 71-94.

MOLINA, J. L.. **El análisis de redes sociales: una introducción**. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2001.

MOLINA, S., RODRIGUEZ ABITIA, S. **Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina**. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

MORONE, J. A. O direito à participação no governo Lula. In AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2009. p. 107-141.

MÓSCA, H. M. B. Fatores institucionais e organizacionais que afetam a profissionalização da gestão do departamento de futebol dos clubes. **Dissertação**. Departamento de Administração, PUC: Rio de Janeiro, 2006.

MOURA, A. K. C. *et all*. Metodologia da Pesquisa de Campo no Projeto Inventário da Oferta Turística do Município de João Pessoa – PB: Caminhos e Descaminhos. **Anais**. In: VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo 10 e 11 de setembro de 2009 – Universidade Anhembi Morumbi – UAM/ São Paulo/SP, 2009. Disponível em: <<http://anptur.org.br/ocs/index.php/seminario/2009/paper/view/361/113>>. Acessado em 15/05/2011.

MOURA, A. K. C.; GARCIA, L. G. Políticas públicas de turismo e sustentabilidade: o Pólo Turístico Cabo Branco em análise. **CULTUR** - Revista de Cultura e Turismo, v. Ano 3, p. 85-101, 2009

MOURA, J. T. V; SILVA, M. K.. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**. [online]. 2008, vol.16, suppl., 2008. p. 43-54.

MURARO, P.; LIMA, J. E. S. Terceiro Setor, qualidade ética e riqueza das organizações. **Revista da FAE**, Curitiba, v.6, n.1, jan./abr. 2003. p. 79-88.

NOGUEIRA, M. A.. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n.52, p. 185-202, 2003.

NOGUEIRA, M. A.. Um Estado para a sociedade civil. In: RICO, E.; DESENSZAJN, R. R. (Orgs). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. p. 69-90.

NORTH, D.. **Institutions, institutional change and economic development**. Cambridge, Cambridge University PressNorth, 1990.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4ª Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2010.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, n 31, outubro, 1991. p. 25-40.

\_\_\_\_\_. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Novos Estudos CEBRAP**, julho, 1993. p 123-145.

OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OHIRA, A. M. Uma trajetória de mudanças: ideias, instituições e a reforma da política de gestão de recursos hídricos do Paraná. **Dissertação**. Instituto de Ciência Política. UNB, 2010.

OLIVEIRA, C. T. F. Avaliação do processo do Programa de Regionalização do Turismo em 65 municípios turístico brasileiros. **Dissertação**. EBAPE. FGV, 2008.

OLIVEIRA, F. M.. As políticas de turismo no Brasil nos anos noventa. **Turismo em análise**. v. 19, n. 2, agosto de 2008.

OLIVEIRA, J. R.. A construção de parcerias para o planejamento turístico desenvolvido na Paraíba: o caso do PNMT. **Trabalho de Conclusão de Curso**. Universidade Federal da Paraíba. Departamento de Comunicação e Turismo. Curso de Turismo, 2004.

OMT. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

OMT. **Planejamento para o desenvolvimento do turismo sustentável em nível municipal** – Guia para treinamento de agentes multiplicadores e monitores municipais. Madri: OMT, 1994

PACHECO, L. P. O Isomorfismo Institucional nos Teatros da Região Metropolitana do Recife In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional : PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002. 1 CD.

PAIVA, Maria das Graças M. V. **Sociologia do turismo**. Campinas, SP: Papyrus, 1995.

PAIXÃO, A. L. Ação, organização e instituição: problemas de teoria. **Teoria e Sociedade**. Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia. n. 1. p. 87-104, 1997.

PANOSSO NETO, A.; TRIGO, Luiz G. G. **Reflexões sobre um novo turismo**: política, ciência e sociedade. São Paulo: Aleph, 2003.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PARAÍBA tem financiamento aprovado pelo PRODETUR NACIONAL. Disponível em: <[http://www.joaopessoaconvention.com.br/v2009/?p=ver\\_noticias&id=478](http://www.joaopessoaconvention.com.br/v2009/?p=ver_noticias&id=478)> Acesso em 06/02/2010.

PARAÍBA. Lei nº 7.391. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**. Nº 12.439 Poder Executivo Estadual, João Pessoa, PB, 14 de setembro de 2003.

PEARCE, D.; BUTLER, R.. **Desenvolvimento em turismo**: temas contemporâneos. São Paulo: Contexto, 2002.

PEREIRA, Jaqueline de Oliveira. Descentralização das políticas públicas em turismo: análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Rio Grande do Norte. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2000.

PETROCCHI, Mário. **Gestão de polos turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.

PIERSON; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporânea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política** - Vol. 17 Nº1 - ICP – Montevideo, 2008.

PERES, S. P. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 23, nº 68, 2008. p. 53-71.

PERISSINOTTO, R.. Política e Sociedade: por uma volta à sociologia política. **Política e Sociedade**: Revista de Sociologia Política. n. 5, out., 2004. p. 204-232.

PETERS, B. G. El Nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Ed. Gedisa: Barcelona, Espanha, 2003.

PIZARRO, N.. Tratado de metodología de las ciencias sociales. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1998.

PMJP. DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ORGÃO E FUNÇÃO – exercício 2011. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/02/3-Demonstrativo-da-Despesa-por-Orgao-e-Funcao.pdf>. Acesso em 15/05/2012.

PORTO. L.C. PRODETUR/NE: a emergência dos conselhos de turismo como mecanismos de participação e sustentabilidade. **Especialização**. CETREDE/BNB. UFC: Fortaleza, 2004.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P.(Orgs.) **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional**. Fondo de Cultura Económica: México, 1999  
 PRATES, A. A. Organização e instituição no novo institucionalismo. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 05, p. 123-146, 2000.

PREFEITO valida Inventário da Oferta Turística de João Pessoa. Disponível em <<http://www.snn.com.br/noticia/50619/22/prefeito-valida-inventario-da-oferta-turistica-de-joao-pessoa.html>>. Acesso em 15/05/2011.

QUIROGA, Á.. El análisis de redes sociocéntricas com Unicinet 6 y Netdraw. In: MOLINA, José Luis. **Talleres de autoformación com programas de análisis de redes sociales**. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Server de publicaciones, 2006. p. 23 – 55.

RAMOS, S. P. Turismo e participação da sociedade civil: discursos e práticas. **Anais**. V Seminário da ANPTUR. Belo Horizonte – 25 e 26 de agosto, 2008.

REIS, B. P. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 21, nov, 2003. p. 35-49.

REIS, E. P.. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n.51, p. 11-14, 2003.

REIS, E. P. Política e Políticas Públicas na Transição Democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, p. 15-23, 1989.

REIS, F. W.. Weber e a política. **Teoria e Sociedade**, n. 12. v.2, 2004.

REJOWSKI, Mirian (org.) **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002.

REZENDE, F. C.. Por que reformas administrativas falham?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n.50, p. 123-143, 2004.

REZENDE, F.C.. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologias** [online]. n.21, pp. 344-365, 2009.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political studies**, 1996. p. 652-667

ROSSETTO, C. R.; ROSSETTO, A. M.. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE**. [online], vol.4, n.1, 2005.

RODRIGUES, A. A. B. **Turismo: desenvolvimento local**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Turismo e ambiente: reflexões e propostas**. São Paulo: HUCITEC, 1997 a.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: HUCITEC, 1997 b.

\_\_\_\_\_. **Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar**. São Paulo: HUCITEC, 1997 c.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Turismo, modernidade, globalização**. São Paulo: HUCITEC, 2000.

ROSCOCHE, Luiz F. A estrutura organizacional de um conselho municipal de turismo. In: Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul. **Anais**. Caxias do Sul:UCS, 2003. CD-ROM.

RUSCHMANN, Doris. **Turismo e planejamento sustentável**. Campinas, SP: Papirus, 1997. (Coleção Turismo).

SÁ, V. A influência do ambiente institucional sobre a estrutura das organizações educativas: Entre a aquiescência e a manipulação. **Actas**. Vº Congresso Português de Sociologia, 2004. Disponível em <[http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR4616d36fbbf9\\_1.pdf](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR4616d36fbbf9_1.pdf)> Acesso em 26/02/2011.

SAGI, L. C. Capacidade institucional para a gestão do turismo: definição de indicadores e análise com base no estudo de caso de Santa Catarina. **Revista Hospitalidade**, Volume 6, Número 1 - Junho 2009

SAGI, L. C; RUSCHMANN, D. V. M.; RAMOS, F. Fortalecimento institucional e aprendizagem organizacional da Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul Projeto realizado no âmbito do Prodetur. **Revista brasileira de pesquisa em turismo**, v. 3, p. 5-23, 2009

SALLUM Jr., B. Metamorfoses do Estado no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n.52, p. 35-55, 2003.

\_\_\_\_\_. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90. **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, v. 58, p. 131-156, 2000.

\_\_\_\_\_. Transição política e a crise do Estado. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 36, p. 133-139, 1994.

SANTOS, G. J. . A teoria institucional na análise das operações de franquia: um olhar diferente das abordagens tradicionais de Marketing. **REAd**. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre. Online), Porto Alegre, v. 5, n.4, p. 2, 1999.

SANTOS, N. P.; NASCIMENTO, V. L. Q. Transição do PNMT ao Programa de Regionalização do Turismo: o caso dos municípios paraenses Augusto Corrêa e Tracuateua. In: Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul. **Anais**. Caxias do Sul: UCS, 2003. CD-ROM.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. C., Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**. v. 3, n. 4, 2003.

SARAIVA, L. A. S.. Cultura Organizacional em Ambiente Burocrático. Revista de Administração Contemporânea - **RAC**, Curitiba, v. 6, n.1, p. 187-207, 2002.

SEBRAE. **Turismo no Brasil**: termo de referência para atuação do sistema SEBRAE. Brasília, 2010.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública** [online].vol.43, n.2, pp. 347-369. 2009.

SELL, C. E. . **Introdução à sociologia política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis: Vozes, 2006. v. 01, 2006.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas** - Revista de Ciências Sociais, Vol. 5, No 1, 2005.

SCHWARTZMAN, S. Desempenho e controle na reforma administrativa. Brasília: **ENAP** - Escola Nacional de Administração Pública, 1996.

SCATOLIM, M. S. Do PNMT à regionalização: uma evolução? In: Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul. **Anais**. Caxias do Sul: UCS, 2003. CD-ROM.

SCOCUGLIA, J B. C. **Revitalização urbana e (re)invenção do Centro Histórico na Cidade de João Pessoa (1987-2002)**. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 2004.

SCOTT, J. **Social network analysis**. London: SAGE, 2005.

SCOTT, W. R. Retomandolos argumentos institucionales. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P.(Orgs.) **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional**. Fondo de Cultura Económica: México, 1999. p. 217 – 236.

SEBRAE. Conheça a nossa história. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/uf/paraiba/sebrae-pb/quem-somos/nossa-historia>>. Acesso em 17 de maio de 2012.

SHIKI, S. F. N. Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: Sustentabilidade do Turismo no Nordeste Brasileiro. **Tese** (Doutorado) Centro de Desenvolvimento Sustentável – UNB, 2007.

SILVA, A. P. Planejamento participativo: uma proposta do PRODETUR/NE –II na Paraíba. **Trabalho de Conclusão de Curso**. Universidade Federal da Paraíba. Departamento de Comunicação e Turismo. Curso de Turismo, 2005.

SILVA, L. F. S. Programa Nacional de Municipalização do Turismo: sustentabilidade e descentralização das políticas de turismo no recém criado Município Guapimirim, RJ. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, M. K. . Entre a norma e o factual: questões para uma análise sociológica dos processos de participação social na gestão pública. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n.1, p. 185-200, 2004.

SILVA, P. L. B.. Reforma do Estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, SP, NEPP-UNICAMP, n. 31, 1998. p. 1-24.

SILVEIRA, M. A. T. Planejamento territorial e dinâmica local: bases para o turismo sustentável. RODRIGUES, A. (org.) **Turismo: desenvolvimento local**. São Paulo: HUCITEC, 1997. p. 87-98

SILVEIRA, C. E.; PAIXÃO, D. L. D.; COBOS, V. J.. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidades. **Ciência & opinião** Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMETER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Sage: London, 1985.

SOUSA SANTOS, B. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Trabalho apresentado no seminário internacional Sociedade e a Reforma do Estado, patrocinado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare). São Paulo, mar. 1998. Disponível em <<http://formacaoedefale.pbworks.com/f/A+Reinven%C3%A7%C3%A3o+Solid%C3%A1ria+e+Participativa+do+Estado.pdf>> Acesso em 28/06/2009.

SOUZA, A. M.; CORRÊA, M. V. M. **Turismo**: conceitos, definições e siglas. Manaus, Ed. Valer, 1998.

SOUZA, C.. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n.51, p. 15-20, 2003 a.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006. p. 20-44.

\_\_\_\_\_. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 59, p. 137-158, 2003 b.

SOUZA, M.. Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local? In: RODRIGUES, A. (org) **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas.. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas públicas**. Coletânea – Brasília: ENAP, 2006.

SWARBROOKE, J.. **Turismo sustentável**: conceitos e impacto ambiental, vol 1. São Paulo: Aleph, 2000.

TAYLER, D., GUERRIER, Y., ROBERTSON, M. (orgs.) **Gestão de turismo municipal**: teoria e prática de planejamento turístico nos centros urbanos. São Paulo: Futura, 2001.

TCE, 2012. Disponível em: <[http://sagres.tce.pb.gov.br/estado\\_receita02.php?cd\\_ugestora=900000&dt\\_mesAno=012011&dt\\_mes=Janeiro](http://sagres.tce.pb.gov.br/estado_receita02.php?cd_ugestora=900000&dt_mesAno=012011&dt_mes=Janeiro)>. Acesso em 10/06/2012.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: **Pólis**, p. 92-96, 2000.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**: Revista de cultura e política, n.º 58, 2003. p. 225-252.

THEOBALD, W. F. (org.) **Turismo global**. São Paulo: SENAC, 2001.

THOMAZI, S.. **Cluster de turismo**: introdução ao estudo de arranjo produtivo local. São Paulo: Aleph, 2006.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: Stewart Clegg et al.; Miguel Pinto Caldas et al.. (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**: Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais. São Paulo: Atlas, 2007, v. 1.

TRIGO, L. G. G. **Viagem na memória**: guia histórico das viagens e do turismo no Brasil. São Paulo: Ed. Senac, 2000.

VALE, N. O.; LOBO, C. G. A. Legitimidade e eficiência nos modelos institucionais. **Anais**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. UFPE, Recife, 2007.

VALLS, J.. **Gestão integral de destinos turísticos sustentáveis**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VIDAL, F. **Do Tambaú ao Garden**: a história moderna do turismo na Paraíba. Ed. Imprell: João Pessoa, 2007.

VEIGA, J. E.. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WELLMAN, B. El análisis structural; del método y la metáfora a la teoría y la substancia. **Política y sociedad**, Madrid, n. 33, Ene-May, 2000. p. 11 - 40.

WILHEIM, J. **O caminho de Istambul**: memórias de uma conferência da ONU. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. Em apêndice: nosso fecundo fim-de-mundo.

WWF. **Turismo responsável**: manual para políticas públicas. Brasília, DF, WWF Brasil, 2004.

WILLS, L. **O real e o virtual no turismo da Paraíba**. Ed. Arpoador, João Pessoa, 2001.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Artmed, 2001 p 19 – 27; 105 – 129.

YOUEL, Ray. **Turismo**: uma introdução. São Paulo: Contexto, 2002.



**APÊNDICE 1 – LOA e DO/TCE/PB – 2007 a 2012**

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA + DESPESA ORÇAMENTÁRIA/TCE/PB				
QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA - QDD				
EXERCÍCIO 2007				
ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS - AF	TOTAL TURISMO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
<b>SETDE</b> Gabinete do secretário	Supervisão e Coordenação das Ações do Turismo e do Desenvolvimento Econômico – <b>100.000</b> Apoio a Eventos Turístico-Culturais - <b>495.000</b>	<b>595.000</b>	<b>3.468.000</b>	<b>4.063.000</b>
<b>SETDE</b> Gerência Executiva de Desenvolvimento do Turismo	Estudos de Potenciais e de Regionalização do Turismo Paraibano - <b>230.000</b> Capacitação Empreendedora para o Turismo - <b>80.000</b> Apoio à Infraestrutura para o Turismo - <b>350.000</b> Fomento à Atração de Empreendimentos Turísticos - <b>80.000</b> Acompanhamento e Avaliação de Desempenho das Ações do PDITS - PRODETUR II - <b>20.000</b>	<b>760.000</b>	-	<b>760.000</b>
		<b>1.355.000</b>		<b>4.823.000</b>
DESP. LOA				<b>4.823.000</b>
DESP. TCE/PB				<b>1.700.471</b>
<b>PBTUR</b>	Elaboração e Consolidação de Roteiros Turísticos Integrados - <b>195.000</b> Consolidação de Ações em Polos Turísticos - <b>96.000</b> Participação em Eventos Turísticos - <b>1.020.000</b> Ações Promocionais de Fomento ao Turismo - <b>2.446.144</b> Despesas de Exercícios Anteriores - <b>60.808</b>	<b>3.721.952</b>	<b>3.171.192</b>	<b>6.893.144</b>

DESP. LOA				<b>6.893.144</b>
DESP. TCE/PB				<b>3.972.298</b>
<b>PBTUR HOTÉIS S/A</b>			<b>1.272.000</b>	<b>1.272.000</b>
DESP. LOA				<b>1.272.000</b>
DESP. TCE/PB				<b>1.037.504</b>

Fonte: Adaptação da autora a partir das LOAS contidas em  
<<http://transparencia.pb.gov.br/normas-orcamentaris>>. (2012).

Notas:

1 - O orçamento do quadro 'OUTRAS DESPESAS' diz respeito a recursos para a manutenção e funcionamento dos próprios órgãos, incluindo aí, no caso da Secretaria do Turismo e Desenvolvimento Econômico, também valores relativos aos outros dois setores, como o comércio e a indústria, que esta Secretaria agrega.

2 - Os valores do quadro "DESP. TCE/PB" são recursos que de fato foram usados. Tais dados foram obtidos a partir do site do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba <[http://sagres.tce.pb.gov.br/estado\\_index.php](http://sagres.tce.pb.gov.br/estado_index.php)>. em 15/04/2012.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA + DESPESA ORÇAMENTÁRIA/TCE/PB				
QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA - QDD				
EXERCÍCIO 2008				
ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS - AF	TOTAL TURISMO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
<b>SETDE</b> Gabinete do secretário	Gestão e Administração do PRODETUR - <b>130.000</b> Restauração e Preservação do patrimônio Histórico e Cultural - <b>10.000</b> Supervisão e Coordenação das Ações do Turismo e do Desenvolvimento Econômico - <b>80.000</b> Capacitação dos Profissionais do Turismo - <b>272.000</b> Implementação da Regionalização do Turismo (Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos) - <b>80.000</b> Apoio ao Desenvolvimento Sustentável do Patrimônio Natural - <b>34.000</b> Incentivo e Estruturação da Produção Associada ao Turismo - <b>17.000</b>			

	Apoio à Infraestrutura para o Turismo - <b>4.960.075</b> Fomento à Atração de Empreendimentos Turísticos/Participação em eventos - <b>17.000</b> Planejamento e Gestão do Turismo - <b>20.000</b> Urbanização das Áreas Turísticas - <b>15.000</b> Planejamento Estratégico - <b>170.000</b> Desenvolvimento Institucional/ Projeto - <b>250.000</b>	<b>6.055.075</b>	<b>3.642.000</b>	<b>9.697.075</b>
DESP. LOA				<b>9.697.075</b>
DESP. TCE/PB				<b>2.563.744</b>
<b>PBTUR</b>	Consolidação da Oferta Turística - <b>146.000</b> Participação em Eventos de Divulgação do Destino Turístico - <b>870.000</b> Ações Promocionais de Fomento ao Turismo - <b>1.274.000</b> Apoio a Eventos Turístico-Culturais - <b>2.030.000</b>	<b>4.320.000</b>	<b>3.430.360</b>	<b>7.750.360</b>
DESP. LOA				<b>7.750.360</b>
DESP. TCE/PB				<b>4.290.158</b>
PBTUR H. S/A	-	-	<b>1.328.243</b>	<b>1.328.243</b>
DESP. LOA				<b>1.328.243</b>
DESP. TCE/PB				<b>417.414</b>

Nota:

1 - Na LOA de 2008 não houve separação das despesas específicas à Gerência Executiva de Desenvolvimento do Turismo com das do Gabinete do Secretário, como no exercício de 2007. Apenas apresenta as despesas dos dois quadros em apenas um título: Gabinete do secretário. Dalí se destacam apenas as ações finalísticas relativas às atividades pertinentes ao desenvolvimento do turismo.

Fonte: Adaptação da autora a partir das LOAS contidas em <<http://transparencia.pb.gov.br/normas-orcamentaris>>. (2012).

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA + DESPESA ORÇAMENTÁRIA/TCE/PB				
QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA - QDD				
EXERCÍCIO 2009				
ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS - AF	TOTAL TURISMO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
SETDE Gabinete do secretário	Gestão e Administração do PRODETUR - <b>130.000</b> Restauração e Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural - <b>5.000</b> Supervisão e Coordenação das Ações do Turismo e do Desenvolvimento Econômico - <b>80.000</b> Capacitação dos Profissionais do Turismo - <b>160.000</b> Implementação da Regionalização do Turismo Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos - <b>120.000</b> Apoio ao Desenvolvimento Sustentável do Patrimônio Natural - <b>30.000</b> Incentivo e Estruturação da Produção Associada ao Turismo - <b>15.000</b> Apoio à Infraestrutura para o Turismo - <b>1.532.000</b> Fomento à Atração de Empreendimentos Turísticos/ Participação em eventos - <b>38.000</b> Planejamento e Gestão do Turismo - <b>20.000</b> Urbanização das Áreas Turísticas - <b>15.000</b> Planejamento Estratégico - <b>70.000</b> Fortalecimento Institucional - <b>70.000</b>	<b>2.285.000</b>	<b>3.060.000</b>	<b>5.345.000</b>
DESP. LOA				<b>5.345.000</b>
DESP. TCE/PB				<b>1.642.625</b>

<b>PBTUR</b>	Consolidação da Oferta Turística - <b>17.000</b> Participação em Eventos de Divulgação do Destino Turístico - <b>535.000</b> Ações Promocionais de Fomento ao Turismo - <b>858.000</b> Apoio a Eventos Turístico-Culturais - <b>85.000</b>	<b>1.495.000</b>	<b>2.349.000</b>	<b>3.844.000</b>
DESP. LOA				<b>3.844.000</b>
DESP. TCE/PB				<b>5.699.798</b>
PBTUR HOTÉIS S/A	-	-	<b>1.279.000</b>	<b>1.279.000</b>
DESP. LOA				<b>1.279.000</b>
DESP. TCE/PB				<b>333.292</b>

Fonte: Adaptação da autora a partir das LOAS contidas em <<http://transparencia.pb.gov.br/normas-orcamentaris>>. (2012).

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA + DESPESA ORÇAMENTÁRIA/TCE/PB				
QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA				
EXERCÍCIO 2010				
ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS - AF	TOTAL TURISMO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
SETDE Gabinete do secretário	Gestão e Administração do PRODETUR/ Relatórios - <b>88.400</b> Restauração e Preservação do Patrimônio Histórico e Cultura - <b>5.000</b> Supervisão e Coordenação das Ações do Turismo e do Desenvolvimento Econômico - <b>30.000</b> Capacitação dos Profissionais do Turismo - <b>40.000</b> Implementação da Regionalização do Turismo/Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos - <b>93.400</b> Apoio ao Desenvolvimento Sustentável do Patrimônio Natural - <b>11.400</b> Apoio à Infraestrutura para o Turismo - <b>1.616.935</b> Fomento à Atração de Empreendimentos Turísticos/ Participação em eventos - <b>31.260</b> Urbanização das Áreas Turísticas - <b>10.200</b> Fortalecimento Institucional - <b>96.200</b> Planejamento Estratégico - <b>425.420</b>	<b>2.448.215</b>	<b>31.831.700</b>	<b>34.279.915</b>
DESP. LOA				<b>34.279.915</b>
DESP. TCE/PB				<b>1.476.961</b>

<b>PBTUR</b>	Consolidação da Oferta Turística - <b>32.000</b> Participação em Eventos de Divulgação e de Negócios do Destino Turístico - <b>794.000</b> Ações Promocionais de Fomento ao Turismo - <b>680.000</b> Apoio a Eventos Turístico-Culturais - <b>1.000.000</b>	<b>2.506.000</b>	<b>2.408.000</b>	<b>4.914.000</b>
DESP. LOA				<b>4.914.000</b>
DESP. TCE/PB				<b>8.964.092</b>
<b>PBTUR</b> <b>HOTÉIS</b> <b>S/A</b>	Implantação do Hotel Escola em Areia-PB. Pessoas qualificadas em atividades desenvolvidas pelo segmento turismo e hospitalidade - <b>3.000</b>	<b>3.000</b>	<b>903.000</b>	<b>906.000</b>
DESP. LOA				<b>906.000</b>
DESP. TCE/PB				<b>355.867</b>

Nota:

1 - A discrepância no total de 'OUTRAS DESPESAS' desse ano está vinculada as ações de Infraestrutura e serviços básicos, a qual foi orçada em 25.384.000,00. O mesmo ocorre na LOA do exercício de 2011, acrescido de um recurso maior para os encargos com pessoal e para os APLs

Fonte: Adaptação da autora a partir das LOAS contidas em <<http://transparencia.pb.gov.br/normas-orcamentaris>> (2012).

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA + DESPESA ORÇAMENTÁRIA/TCE/PB				
QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA				
EXERCÍCIO 2011				
ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS - AF	TOTAL TURISMO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
<b>SETDE</b> Gabinete do secretário	Restauração e Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural - <b>5.000</b> Supervisão e Coordenação das Ações do Turismo e do Desenvolvimento Econômico - <b>30.000</b> Gestão e Administração do PRODETUR - <b>205.955</b> Capacitação dos Profissionais do Turismo - <b>2.000</b> Planejamento Estratégico - <b>1.759.336</b> Implementação da Regionalização do Turismo/ Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos - <b>41.300</b> Apoio ao Desenvolvimento Sustentável do Patrimônio Natural - <b>3.000</b> Estudos para Consolidação da Sub sede na Copa de 2014 - <b>800.000</b> Apoio à Infraestrutura para o Turismo - <b>4.240.070</b> Fomento à Atração de Empreendimentos Turísticos/ Participação em eventos - <b>13.000</b> Urbanização das Áreas Turísticas - <b>610.029</b> Fortalecimento Institucional - <b>2.042.423</b> Planejamento Estratégico - <b>1.759.336</b>	<b>9.752.113</b>	<b>31.920.409</b>	<b>41.672.522</b>
DESP. LOA				<b>41.672.522</b>
DESP. TCE/PB				<b>7.259.788</b>

<b>PBTUR</b>	Participação em Eventos de Divulgação e de Negócios do Destino Turístico - <b>1.042.000</b> Ações Promocionais de Fomento ao Turismo - <b>1.050.000</b> Apoio a Eventos Turístico-Culturais - <b>2.202.000</b> Planejamento de Marketing Turístico - <b>150.000</b>	<b>4.444.000</b>	<b>2.836.513</b>	<b>7.280.513</b>
DESP. LOA				<b>7.280.513</b>
DESP. TCE/PB				<b>3.051.183</b>
<b>PBTUR</b> <b>HOTÉIS</b> <b>S/A</b>		-	<b>942.168</b>	<b>942.168</b>
DESP. LOA				<b>942.168</b>
DESP. TCE/PB				<b>323.297</b>

Fonte: Adaptação da autora a partir das LOAS contidas em <<http://transparencia.pb.gov.br/normas-orcamentaris>> (2012).

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA EXERCÍCIO 2012				
ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO/AÇÕES FINALÍSTICAS - AF	TOTAL – AF - TURISMO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
SETDE	Restauração e Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural - <b>5.000</b> Infraestrutura de Acesso à Equipamentos Turísticos - <b>10.750.396</b> Supervisão e Coordenação das Ações do Turismo e do Desenvolvimento Econômico - <b>30.000</b> Gestão e Administração do PRODETUR - <b>140.000</b> Capacitação de Pessoas, Agentes e Profissionais de Turismo - <b>255.000</b> Implementação da Regionalização do Turismo - <b>125.000</b> Apoio ao Desenvolvimento Sustentável do Patrimônio Natural - <b>3.000</b> Estudos para Preparação do Estado para a Copa de 2014 - <b>15.000</b> Apoio ao Turismo na Terceira Idade - <b>39.000</b> Apoio à Infraestrutura para o Turismo - <b>4.900.937</b> Fomento à Atração e Ampliação de Empreendimentos Turísticos - <b>80.000</b> Planejamento e Gestão do Turismo - <b>110.000</b> Urbanização das Áreas Turísticas - <b>979.762</b> Gestão de Atrativos Turísticos - <b>5.000</b> Fortalecimento Institucional - <b>1.635.326</b>	<b>20.539.437</b>	<b>13.397.670</b>	<b>33.937.107</b>

	Planejamento Estratégico - <b>1.466.016</b>			
<b>SETDE</b>				
PBTUR	Consolidação da Oferta Turística - <b>48.163</b> Participação em Eventos de Divulgação e de Negócios do Destino Turístico - <b>2.145.000</b> Ações Promocionais de Fomento ao Turismo - <b>3.318.000</b> Apoio a Eventos de Turismo e de Incremento do Fluxo Turístico - <b>392.000</b> Planejamento de Marketing Turístico - <b>250.000</b> Transferências a Municípios - <b>50.000</b>	<b>5.561.163</b>	<b>3.943.472</b>	<b>9.504.635</b>
PBTUR HOTÉIS S/A	-	-	<b>796.445</b>	
<b>PBTUR</b>		<b>5.561.163</b>		<b>10.301.080</b>

Fonte: Adaptação da autora a partir das LOAS contidas em <<http://transparencia.pb.gov.br/normas-orcamentaris>> (2012).

**APÊNDICE 2 - QDD**

Quadro 22 – Demanda de Recursos para Ações PRODETUR –  
PB/SETDE – 2007-2012.

<b>ANO</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
2007	Desempenho das Ações do PDITS - PRODETUR II.	<b>20.000</b>
2008	Gestão e Administração do PRODETUR.	<b>130.000</b>
2009	Gestão e Administração do PRODETUR.	<b>130.000</b>
2010	Gestão e Administração do PRODETUR.	<b>88.400</b>
2011	Gestão e Administração do PRODETUR.	<b>205.955</b>
2012	Gestão e Administração do PRODETUR.	<b>140.000</b>
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>		<b>714.355</b>

Fonte: Elaborado pela autora através dos dados das LOAS de 2007 a 2012

Quadro 23 – Demanda de recursos para ações de planejamento e fortalecimento Institucional/SETDE – PB. 2008-2012.

<b>ANO</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
2008	Planejamento Estratégico	<b>170.000</b>
	Desenvolvimento Institucional/ Projeto	<b>25.000</b>
2009	Planejamento Estratégico	<b>70.000</b>
	Fortalecimento Institucional	<b>70.000</b>
2010	Planejamento Estratégico	<b>425.420</b>
	Fortalecimento Institucional	<b>96.200</b>
2011	Planejamento Estratégico	<b>1.759.336</b>
	Fortalecimento Institucional	<b>2.042.423</b>
2012	Fortalecimento Institucional	<b>1.635.326</b>
	Planejamento Estratégico	<b>1.466.016</b>
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>		<b>7.759.721</b>

Fonte: Elaborado pela autora através dos dados das LOAS de 2007 a 2012.

Quadro 24 – DEMANDA de recursos para ações relativas ao Programa de Regionalização do Turismo /SETDE – PB. 2008-2012.

<b>ANO</b>	<b>SETDE –</b>	<b>ORÇAMENTO</b>
2007	Estudos de Potenciais e de Regionalização do Turismo Paraibano (SETDE). Elaboração e Consolidação de Roteiros Turísticos Integrados (PBTUR).	<b>230.000</b> <b>195.000</b>
2008	Implementação da Regionalização do Turismo (Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos).	<b>80.000</b>
2009	Implementação da Regionalização do Turismo Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos.	<b>120.000</b>
2010	Implementação da Regionalização do Turismo/Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos.	<b>93.400</b>
2011	Implementação da Regionalização do Turismo/ Instâncias de governança e roteiros turísticos criados e fortalecidos.	<b>41.300</b>
2012	Implementação da Regionalização do Turismo	<b>125.000</b>
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>		<b>884.700</b>

Fonte: Elaborado pela autora através dos dados das LOAS de 2007 a 2012

### APÊNDICE 3 – Roteiro da entrevista

## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

### ENTREVISTA SOBRE AS INSTITUIÇÕES, OS PROGRAMAS E OS CONSELHOS REDE TOTAL – CAMPO ORGANIZACIONAL

O presente questionário visa coletar dados sobre as instituições e indivíduos que atuam no âmbito das políticas de turismo implantadas na Paraíba, enfocando a questão da participação nos Conselhos vigentes e dos vínculos existentes entre os atores no processo político. As informações obtidas através desta pesquisa serão empregadas na tese de doutorado de Ana Valéria Endres, a qual se compromete a não utilizar os dados obtidos em outra finalidade que não seja acadêmica.

#### ROTEIRO

1) Dados pessoais:

Nome \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_ IE: \_\_\_\_\_

Está envolvido com turismo desde: \_\_\_\_\_

Contato \_\_\_\_\_

Instituição em que atua:

a) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

b) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

c) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

Instituição em que já atuou:

a) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

b) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

c) \_\_\_\_\_

Desde: \_\_\_\_\_ Função: \_\_\_\_\_

1.1) Experiência associativa fora do setor.

2) Sobre as mudanças na estrutura da administração pública, estadual e municipal, que atua no turismo.

3) Sobre as contribuições dos programas PNMT, PRODETUR e PRTR para o turismo na Paraíba .

4) Sobre as relações com e entre (a) o Ministério do Turismo, (b) o governo municipal, (c) o governo estadual, (d) o setor privado e o (e) terceiro setor na implementação dos programas.

5) Sobre o(s) conselho(s): \_\_\_\_\_

(a) Atribuições do(s) conselho(s) e seu papel no desenvolvimento turístico do Estado.

(b) Processo de formação e definição dos conselheiros.

(c) O que e quem influencia na definição da pauta das reuniões.

(d) Existe algum sistema de controle sobre os procedimentos e ações definidas nas reuniões.

(e) Como percebe a estrutura administrativa do setor público neste contexto.

(f) Existe alguma organização que o senhor(a) considere como modelo.

(g) O que entende por “participação”.

(h) Acredita que os conselhos estimulam a cooperação entre instituições em prol do desenvolvimento do turismo no estado? Exemplo.

(i) Como qualifica a participação dos membros no conselho:

Setor público: ( ) forte ( ) razoável ( ) fraca

Por quê? \_\_\_\_\_

Setor privado: ( ) forte ( ) razoável ( ) fraca

Por quê? \_\_\_\_\_

Terceiro setor: ( ) forte ( ) razoável ( ) fraca  
Por quê? \_\_\_\_\_

(j) Sobre as principais dificuldades encontradas.

(k) Em sua opinião, existe alguma instituição que não está representada no(s) conselho(s), mas que seria importante a sua participação?

6) O senhor(a) poderia mencionar até cinco (05) pessoas que, no seu entendimento, mais contribuíram para o fortalecimento/crescimento do turismo na Paraíba:

<b>NOME</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>CONTATO</b>

7) Gostaria de mencionar alguma outra ação (seja pública, privada ou terceiro setor) fora do âmbito das ações promovidas pelos programas aqui mencionados, desenvolvida em conjunto ou separadamente por alguma instituição, que mereça destaque.

Obrigada.