

# POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO POLO DE TURISMO SERIDÓ

## PUBLIC POLICY OF REGIONALIZATION OF TOURISM: A STUDY ON SOCIAL PARTICIPATION IN THE SERIDÓ TOURISM POLE

## POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZACIÓN DEL TURISMO: UN ESTUDIO SOBRE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL POLO DE TURISMO SERIDÓ

**ISABELLE DE FÁTIMA SILVA PINHEIRO<sup>1</sup>**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, AQUIDAUANA, MATO  
GROSSO DO SUL, BRASIL

**KETRIN FARIAS BEM MARACAJÁ<sup>2</sup>**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE, CAMPINA GRANDE, PARAÍBA,  
BRASIL

**ADRIANA FUMI CHIM-MIKI<sup>3</sup>**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE, CAMPINA GRANDE, PARAÍBA,  
BRASIL

---

**DATA DE SUBMISSÃO: 22/05/2019 – DATA DE ACEITE: 21/09/2019**

---

**RESUMO:** Este artigo objetivou diagnosticar como ocorre a participação social no processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Foi realizado um estudo de metodologia quali-quantitativa para avaliar a participação social utilizando categorias de análise predefinidas extraídas de modelos de governança turística. É um Estudo de Caso Único a partir do método de análise de conteúdo e cuja coleta de dados foi por meio de entrevistas estruturadas com 59 atores chave dos seis municípios do Polo de Turismo Seridó. Os resultados indicaram que a política pública de regionalização do turismo vem sendo implementada no Polo de Turismo Seridó/RN em forma de Conselhos de Turismo liderados por organismos públicos, com a inclusão de diversas instâncias da sociedade, seguindo em direção ao ideal de gestão turística preconizado pelos pesquisadores do turismo. No entanto, sob a ótica de análise da participação social,

- 1 Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Professora Adjunta do Curso de Turismo da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Aquidauana, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: isabelle.pinheiro@ufms.br ORCID: 0000-0002-2320-2399
- 2 Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração. Professora Adjunta da Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil. E-mail: kettrin.farias@ufcg.edu.br ORCID: 0000-0002-8189-109X
- 3 Doutora em Turismo, Economia e Gestão pela Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Espanha. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração na Universidade Federal de Campina Grande. Professora Adjunta da Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: adriana.c.miki@ufcg.edu.br ORCID: 0000-0001-7685-2718



verificam-se inconsistências para a completude de uma gestão participativa e, portanto, de uma instância de governança como definida pela literatura. Assim, foi diagnosticado que no Polo de Turismo Seridó os mecanismos de participação social devem ser revistos para garantir um desenvolvimento sustentável do turismo, pois está ocorrendo de forma conduzida, não totalmente democrática e equitativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Turismo. Governança. Participação social.

**ABSTRACT:** This paper aimed to diagnose how social participation occurs in the process of implementing the Tourism Regionalization Program (PRT). For that, a qualitative quantitative methodology study was performed to evaluate social participation using pre-defined categories of analysis extracted from tourism governance measurement models. It was a Single Case Study based on Content Analysis method. Data collection was carried out through structured interviews with 59 key-players from the six municipalities of the Seridó Tourism Pole. According to results, it was verified that the public policy of regionalization of tourism had been implemented in the Seridó Tourism Pole by Tourism Councils led by public organizations, with the inclusion of several society instances, therefore, follow the ideal of tourism management as recommended by the tourism scholars. Nevertheless, from the viewpoint of social participation, the analysis showed that there are inconsistencies for the completeness of participatory management and, therefore, to a proper governance instance as defined by the literature. Thus, it was diagnosed that at the Seridó Tourism Pole, social participation mechanisms should be reviewed to ensure the sustainable development of tourism, since it was occurring in a conducted way, not entirely democratic and equitable.

**KEY WORDS:** Public Policy. Tourism. Governance. Social participation.

**RESUMEN:** Este artículo objetivó diagnosticar cómo ocurre la participación social en el proceso de implementación del Programa de Regionalización del Turismo (PRT). Se realizó un estudio de metodología cualitativa cuantitativo para evaluar la participación social utilizando categorías de análisis predefinidas extraídas de modelos de gobernanza turística. Es un Estudio de Caso Único a partir del método de análisis de contenido y cuya recolección de datos fue a través de entrevistas estructuradas con 59 actores claves de los seis municipios del Polo de Turismo Seridó. Los resultados indicaron que la política pública de regionalización del turismo viene siendo implementada en el Polo de Turismo Seridó en forma de Consejos de Turismo liderados por organismos públicos, con la inclusión de diversas instancias de la sociedad siguiendo hacia el ideal de gestión turística preconizado por los investigadores del turismo. Sin embargo, bajo la óptica de análisis de la participación social, se verifican inconsistencias para la completitud de una gestión participativa y, por lo tanto, de una instancia de gobernanza como definida por la literatura. Así, se ha diagnosticado que en el Polo de Turismo Seridó los mecanismos de participación social deben ser revisados para garantizar un desarrollo sostenible del turismo, pues está ocurriendo de forma conducida, no totalmente democrática y equitativa.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas públicas. Turismo. Gobernanza. Participación social.

## INTRODUÇÃO

O Ministério do Turismo brasileiro vem implementando ações no intuito de diversificar a oferta turística do país, que estão alinhadas à regionalização do turismo e ao desenvolvimento local nas regiões. Uma dessas ações é o Programa

de Regionalização do Turismo - PRT que busca estimular as regiões turísticas, inclusive os espaços que estão localizados no interior dos estados brasileiros, para que estes se estruturam turisticamente com enfoque na valorização da riqueza natural e cultural, e no incremento das bases econômicas locais. Assim, os estados e as regiões turísticas passaram a ser cobrados por uma maior atuação e protagonismo na elaboração e execução de programas e projetos de fomento turístico, com vistas à intensificação dessa atividade não apenas em municípios já consolidados como destinos turísticos, mas também em novos territórios.

O Rio Grande do Norte foi contemplado pelo Plano Nacional de Turismo na condição de estado vocacionado para atender aos objetivos do PRT. Diante disso, a Secretaria de Estado do Turismo – SETUR/RN definiu cinco polos de turismo a saber: Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Seridó, Polo Serrano e Polo Agreste Trairi. A regionalização turística do Estado considerou o potencial turístico e a proximidade dos municípios que integram cada um dos polos (Virginio *et al.*, 2009). Recentemente, os municípios foram categorizados a partir das novas configurações do Plano Nacional de Turismo, implementadas em 2013 no relançamento do PRT, as quais considera cinco categorias turísticas, ranqueadas de A a E, variando pelo grau de participação efetiva do turismo na economia do município (Lima, 2014).

Mesmo que a integração regional, a valorização do patrimônio natural e cultural brasileiro e a participação na gestão do turismo estejam no bojo do Programa de Regionalização do Turismo, algumas pesquisas relacionadas à sua efetividade no que tange à descentralização do poder, à ampliação da participação social no processo de planejamento e gestão do Turismo, assim como à pulverização dos ganhos econômicos promovidos pela atividade, apontam a incipiência de resultados positivos (Sansolo & Cruz, 2003; Duda & Araujo, 2014). Entre os problemas apontados por Virgínio *et al* (2009) e Lima (2014) na proposta de polarização do turismo no Rio Grande do Norte destacam-se o desigual estágio atual de desenvolvimento turístico nos municípios que compõem os cinco polos turísticos do estado, a ocorrência de impactos negativos nos ambientes natural, econômico e social fruto do turismo, e a ausência de infraestrutura básica e turística nos municípios contemplados.

Com base nessas inquietações emergiu o problema de pesquisa desta investigação, qual seja, avaliar como a diretriz relacionada à política pública de regionalização do turismo vem sendo implementada no Polo de Turismo Seridó/RN, a partir da participação social? Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi diagnosticar como ocorre a participação social no processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo no âmbito do Polo de Turismo Seridó. Parte-se do princípio que ao estudar a participação dos agentes sociais locais no planejamento e na gestão do turismo, pode-se conhecer parte do processo de governança no âmbito da política nacional de turismo. Isto porque a governança é um processo aberto de coordenação de diversas esferas e com inúmeros interesses e atores envolvidos no desenvolvimento territorial (Zunino & Vera, 2012; Velasco González, 2014; Roldán, Corbo, Castellucci, & Cruz Jiménez,



2017). A governança turística é considerada como a busca de uma nova forma de tomada de decisão coletiva que contribui para a gestão de conflitos de interesses, fortalecimento das comunidades e impulso a inovação social (Velasco González, 2014).

Quando levamos ao setor turístico, a governança tem sido aplicada para a eficiente gestão de destinos, porém necessita da coordenação, colaboração, participação e cooperação de diferentes intervenientes em prol de objetivos compartilhados (de Sousa Santos & da Silva Pereira, 2018; Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018). Para atender aos objetivos desta pesquisa foi aplicada uma metodologia quali-quantitativa para avaliar a participação social, sendo um estudo de caso único que utilizou entrevistas estruturadas contendo questões abertas e fechadas com atores chaves dos seis municípios do Polo de Turismo Seridó, a saber: Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia e Parelhas. O protocolo de pesquisa seguiu o desenho de estudo de caso indicado por Larrinaga e Rodríguez (2010), e, para tanto, pré-definiu categorias de análise as quais foram baseadas nos modelos de mensuração de governança elaborados por Nóbrega (2012) e Barbosa et al. (2009).

Assim, este artigo, a partir desta introdução, se estrutura em uma revisão bibliográfica sobre governança e participação social, seguida de uma contextualização da política do Conselho do Polo de Turismo Seridó. A terceira seção se dedica aos aspectos metodológicos da pesquisa, e a quarta seção reúne a apresentação dos dados coletados e discussão dos resultados. Por último, na quinta seção, as conclusões são apresentadas, incluindo limitações da pesquisa e indicações para estudos futuros.

## **GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO E A POLÍTICA INSTITUCIONAL DO CONSELHO DO POLO DE TURISMO SERIDÓ/RN**

Uma gestão participativa, modelo atualmente considerado ideal para a sociedade, requer o resgate do sentido de cidadania num processo dialógico que é definido pela estrutura de poder entre os atores (Fleig, Oliveira & Brito, 2006). O Estado, diante desse cenário, deve garantir a legitimidade necessária para representar a sociedade no papel de prestador de serviços à coletividade (Grimm, 2013), atendendo às demandas de uma sociedade que deve interagir de modo efetivo tanto na elaboração, como na execução e no monitoramento das políticas públicas (Alcântara, Pereira & Silva, 2015).

No turismo, Oliveira (2008) e Fernandes e Coriolano (2015) mostraram que a partir da implementação das linhas de ações relacionadas à regionalização, que buscam dentre outros objetivos promover a gestão participativa da atividade por meio da institucionalização de instâncias de governança regional – IGR, foram formados fóruns e conselhos estaduais, regionais e municipais em todo o país. Desse modo, cada Polo de Turismo foi orientado a criar a sua IGR e cada município estimulado a implantar um conselho municipal de turismo

como mecanismo de garantir a participação social e o processo dialógico preconizado por Alcântara, Pereira & Silva (2015), Cançado, Tavares e Dellabrida (2013) e Fleig, Oliveira e Brito (2006), entre outros.

A ânsia do desenvolvimento local pode incitar na sociedade expectativas quanto aos benefícios focalizados no âmbito econômico em detrimento do social e do fortalecimento da identidade local, deixando a própria comunidade alheia à dinâmica do fenômeno turístico (Virginio et al., 2009). Diante disso, especialmente quando se trata dos planos de criação e condução de Polos turísticos, a efetiva participação da comunidade local torna-se primordial.

A política do MTur incentiva a participação por meio de instâncias de governança (Endres & Pakman, 2019). Seguindo o que Nóbrega (2012) recomenda como tarefa fundamental, a mobilização social para a participação popular que coloca as pessoas no centro do processo de desenvolvimento, possibilita a construção do empoderamento (Sen, 2010). Barbosa *et al.* (2009) estudando o que nomearam como governança regional do turismo, afirmam que arenas de discussão e decisão colegiada devem ser pautadas em transparência e representatividade dos envolvidos, num processo participativo e compartilhado entre governo, iniciativa privada, terceiro setor e sociedade.

Nobrega (2012) definiu sete elementos que devem ser avaliados na instância de governança: (1) equilíbrio da representatividade; (2) disseminação das informações entre o grupo; (3) quantidade e qualidade das parcerias formadas; (4) avaliação do desempenho da instância; (5) processo eletivo dos membros; (6) participação qualitativa dos membros; (7) realizações de avaliações sistemáticas do grupo. Seu estudo foi aplicado para instâncias de governança que compõem o processo de planejamento e gestão do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) voltado ao desenvolvimento turístico.

Observa-se que os autores coincidem na análise de que a participação social tanto na concepção como na execução da política pública de turismo é fator premente para o processo de desenvolvimento (Barbosa *et al.*, 2009; Nobrega, 2012; Souza & Sampaio, 2006; da Silva, Mantovaneli Jr & Sampaio, 2014). É por meio da participação social no processo de decisão que uma sociedade define suas verdadeiras carências e aponta suas peculiaridades econômicas, culturais, políticas e naturais para que a condução do processo de desenvolvimento seja compatível com as características locais (Paes de Paula, 2010; Tineo, & Tomazzoni, 2017). Nesse contexto, o Estado emerge como aparato político-ideológico para garantir a ordem numa luta de interesses divergentes entre as classes sociais, criando mecanismos que permitam a participação da sociedade (Fleig, Oliveira & Brito, 2006).

Face ao exposto, Souza e Sampaio (2006) destacam que ao propor alternativas de turismo em determinada comunidade precisa-se conhecer sua realidade, seus usos, relações e valores quanto aos recursos naturais, bem como encontrar formas de inserção socioeconômica da atividade no processo produtivo local, em comum acordo com os participantes. Preferencialmente,



encontrando um arranjo institucional local estabelecendo um órgão colegiado que gerencie o processo de desenvolvimento do setor turístico, considerando os saberes das populações autóctones, além da preservação dos recursos naturais e culturais. Esse arranjo institucional perpassa a governança (Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018; Fernandes & Coriolano, 2015; Zunino & Vera, 2012;).

Quanto ao estímulo da governança, são tratados tanto como mecanismos formalmente estimulados e estabelecidos, quanto derivados da informalidade, ou emergentes. Por exemplo, Hansen e Melo (2004) defendem que, ao estimular e viabilizar a construção de governança, a ação política deve ser formalmente planejada e atuar no melhoramento da cultura de inovação (relacionada ao diálogo social), na implementação do aprendizado (mediante a cooperação e compartilhamento do conhecimento e informação), na maximização de recursos coletivos (características de associações de empresas e organizações de apoio), e enfim, na consolidação das redes sociais. Por sua vez, Olsson (2007) considera que a governança é um conjunto de atividades voltadas ao alcance de objetivos políticos podendo derivar ou não, de autoridades formais.

Governança remete à participação, portanto ao exercício de cidadania, a qual deve ser entendida primeiramente como o direito a ter direitos, ou seja, o acesso aos serviços e bens básicos como proteção do meio ambiente, autonomia do próprio corpo, moradia, saúde e educação (Pereira & Fonseca, 1997; Roldán, Corbo, Castellucci, & Cruz Jiménez, 2017). Somado a isso, a cidadania requer a formação de sujeitos sociais atuantes e participativos “definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tal” (Dagnino, 2004, p.104), o que Rhodes (2008) chamou de governança como redes autoorganizadas. Trata-se de um ponto chave para o desenvolvimento social, uma proposta de governo democrático desenvolvido por uma sociedade politizada (Fernandes & Coriolano, 2015).

Para Souza & Sampaio (2006) a ampliação dos espaços de participação social contribui para o turismo como atividade econômica geradora de desenvolvimento e esta participação deve ser antecedida de um empoderamento local, através da construção e difusão do conhecimento. Estas iniciativas precisam ser estabelecidas em âmbito local, portanto, a análise dos espaços de discussão e tomada de decisão, como os Conselhos de Turismo e a formação de Polos, tornam-se vitais (Virginio *et al.*, 2009).

## METODOLOGIA

Esta pesquisa é quali-quantitativa de caráter descritivo e analítico pois caracteriza a relação político institucional, levanta e descreve as estratégias de governança efetivadas no Polo de Turismo Seridó, ao mesmo tempo em que analisa os fenômenos observados e dados coletados pela pesquisa. A metodologia é de um estudo de caso. Os dados foram obtidos por meio de entrevistas estruturadas que continham questões abertas e questões fechadas (múltipla escolha ou escala dicotômica), e observação não participativa. Foram realizadas 59

entrevistas estruturadas durante o período de março de 2014 à março de 2015 pelo pesquisador principal, sendo feita uma atualização dos dados em 2018 para verificação da manutenção da realidade detectada. Posteriormente, sobre os dados coletados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo para as questões abertas e estatística descritiva (frequência) para as questões fechadas. Análise de Conteúdo (Bardin, 1977), que organiza e categoriza as respostas às perguntas abertas, transformando-as em uma planilha sistematizada de informações.

Os elementos de análise de governança que tangenciam diretamente a participação social foram considerados como categorias de análise definidas a priori, com base na abordagem de Barbosa *et al.* (2009) e Nobrega (2012). Assim, três categorias caracterizadas por macrovariáveis foram previamente definidas: (1) Participação dos agentes sociais locais no planejamento e na gestão do turismo; (2) Estímulo à participação social; (3) Legitimidade do processo de decisão. A partir destas categorias (macrovariáveis) foram verificados nove elementos de análise (Figura 1).

**Figura 1:** Categorias e elementos de análise da participação social no planejamento e gestão do turismo



Fonte: Elaborados pelos autores

A metodologia de Estudos de Caso, desde os anos 80 tem ganhado espaço nos estudos contemporâneos encabeçados por Yin (2012), e



recentemente com nova roupagem a partir de Larrinaga & Rodriguez (2010) e Villarreal Larrinaga (2017). Essa metodologia permite analisar o fenômeno estudado no seu contexto real utilizando múltiplas fontes de evidência simultaneamente. No entanto, Villarreal Larrinaga (2017) recomendam passos metodológicos para diminuir a subjetividade, a influência de juízos do pesquisador sobre os resultados e, assim, garantir a confiabilidade dos resultados. Portanto, seguindo o desenho metodológico indicado por esse autor, esta pesquisa compreendeu os levantamentos e suas respectivas etapas, de acordo com o fluxograma que segue abaixo no Quadro 1:

**Quadro 1:** Desenho metodológico do Estudo de Caso Polo Turístico Seridó

<p>Propósito, objetivos e perguntas de pesquisa: <i>Previamente definidos pelos pesquisadores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como o programa de regionalização do turismo vem sendo implementado no Polo de Turismo Seridó/RN, a partir da participação social?</li> <li>• Diagnosticar como ocorre a participação social no processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo no âmbito do Polo de Turismo Seridó.</li> </ul>
<p>Contexto conceitual, perspectivas teóricas ou modelos: <i>Revisão teórica direcionada realizada pelos pesquisadores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceitos chaves: Participação e Gestão participativa (Alcântara, Pereira &amp; Silva, 2015; Cançado, Tavares &amp; Dellabrida, 2013; Fleig, Oliveira &amp; Brito, 2006; Dagnino, 2004; Virginio et al., 2009);</li> <li>• Governança (Barbosa et al., 2009; Pulido-Fernández &amp; Pulido-Fernández, 2018; Nobrega, 2012; Virginio et al., 2009; Zunino &amp; Vera, 2012).</li> </ul>
<p>Seleção e identidade da unidade de análise: <i>Nível de análise e seleção de casos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleção de caso: Estudo de caso único do Polo de Turismo Seridó em Rio Grande do Norte, Brasil;</li> <li>• Nível de análise: Atores chaves dos seis municípios do Polo de Turismo Seridó: Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia e Parelhas.</li> </ul>
<p>Métodos e recursos da pesquisa: <i>Protocolos de pesquisa e desenho dos instrumentos previamente desenvolvidos e testados</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise da participação social dos membros da instância de governança – Roteiro/formulário de entrevista estruturada previamente testados e aplicados com os gestores municipais de Turismo ou representantes dos municípios na instância de governança e trade turístico;</li> <li>• Conhecimento da participação da sociedade civil organizada – Formulário de entrevista pré-testado e aplicado com os representantes de associações, sindicatos laborais (associações externas a instância de governança).</li> </ul>

<p>Fases de campo: Múltiplas fontes de evidência: <i>Diferentes métodos de coleta de dados operados pelos pesquisadores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos de coleta de dados: Entrevistas estruturadas com questões abertas e questões fechadas e, observação não participativa.</li> </ul>
<p>Registro e classificação: <i>Opção realizada por categorização de dados</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categorização dos dados segundo uma adaptação das categorias definidas por Nobrega (2012) e Barbosa et al. (2009) para verificar a Governança e a participação social.</li> </ul>
<p>Análise individual e global</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individual: por unidade de análise (cada cidade que compõe o Polo Seridó);</li> <li>• Global: Análise geral da situação verificada no Polo Seridó</li> <li>• Busca de padrão de comportamento comum (<i>pattern matching</i>) frente a teoria.</li> </ul>
<p>Rigor e qualidade do estudo: <i>Foi definido por verificar a validade construtiva interna e externa; confiabilidade e consistência interpretativa e contextual</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validade construtiva interna e externa: Análise teórica previa (triangulação teórica entre conceitos de Participação, governança e gestão participativa); Utilização de Modelo teórico previamente testado extraído de Nobrega (2012);</li> <li>• Confiabilidade: Uso de múltiplas fontes de evidência permitindo confirmação de dados por triangulação metodológica;</li> <li>• Consistência interpretativa e contextual: Desenho com base em elementos conceituais principais gerando categorias de análise que foram base para o desenvolvimento dos instrumentos de coleta e análise de dados, extraídos de trabalhos validados no contexto do turismo, a saber: Nobrega (2012) e Barbosa et al. (2009).</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Villarreal Larrinaga (2017)

As entrevistas tiveram duração média de 30 minutos e ocorreram tanto em visitas ao local de trabalho dos conselheiros, como em dias de reuniões ordinárias ou extraordinárias das instituições que compõem o Conselho de Turismo do Polo Seridó, objetivando entrevistar um maior número de agentes sociais. Normalmente, as reuniões do Conselho ocorrem uma vez a cada mês e em sua maioria, no município de Currais Novos. Antecipadamente é enviada a pauta do dia pelo secretário executivo do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) que também é responsável por secretariar a reunião, lavrando uma ata. Um total de 59 sujeitos de pesquisa distribuídos nas seis cidades do Polo participaram do estudo (Quadro 2).

**Quadro 2:** Distribuição da amostra do Estudo de Caso Polo Seridó

Município	Quantidade de entrevistas	Frequência
Acari	6	10,2%
Carnaúba dos Dantas	8	13,6%
Cerro Corá	9	15,3%
Currais Novos	7	11,9%
Florânia	17	28,7%
Parelhas	12	20,3%
<b>Total de entrevistas</b>	<b>59</b>	

Fonte: Dados da pesquisa

Os entrevistados em cada cidade representam diferentes instituições que tem representatividade no Polo de Turismo Seridó. O número de instituições participantes varia em função do tamanho e organização do município.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A instância de governança do Polo de Turismo Seridó foi legalmente instituída em forma de Conselho com representatividade do poder público, iniciativa privada, instituições de ensino superior e da sociedade civil organizada. Segundo Virginio *et al.* (2009) este Polo, mesmo que ainda em fase embrionária, está se consolidando utilizando os recursos naturais, ofertando trilhas e outras atividades esportivas e, assim, trazendo consigo a transformação das áreas naturais para a construção de equipamentos de lazer e hospitalidade. No entanto, a pesquisa aponta que o Polo de Turismo Seridó ainda carece da inserção de outros sujeitos sociais coletivos (p. ex. sindicatos laborais, associações de comunidades rurais) para que essa IGR se torne uma arena pública de participação social legítima. As categorias analisadas são apresentadas a continuação.

### CATEGORIA 1: PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS LOCAIS NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO DO TURISMO

Para o levantamento dos dados dessa dimensão de análise ocorreu por pesquisa realizada com membros do Conselho, representantes dos municípios de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia e Parelhas e com os presidentes das associações da sociedade civil organizada dos municípios supracitados.

#### **Autoavaliação, dificuldades no processo de planejamento e gestão**

Desse modo, os gestores municipais que fazem parte do Conselho do Polo de Turismo Seridó foram questionados quanto às dificuldades que encontram na

condução do processo de desenvolvimento turístico no âmbito do Conselho. Esta questão na entrevista permitiu compreender que a maioria dos entrevistados (83%) concordam que apesar da instância de governança ter avançado no planejamento, inclusive culminando com a elaboração e apresentação do Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável – PDITS do Polo Seridó, não ocorreram implementações das ações elencadas no planejamento, o que implica diretamente na efetividade da política de regionalização do turismo.

A análise de conteúdo das entrevistas com base nas categorias previamente definidas indicou que a falta de implementação é associada à ausência de investimentos e do distanciamento do poder público nos níveis estadual e federal. Tal fato coaduna com o que Dagnino (2004) defende, ao afirmar que apesar do Estado estimular a descentralização na execução das políticas públicas para que os agentes sociais locais possam decidir e intervir sob suas realidades social, econômica e política.

Avaliação dos representados quanto à atuação do representante do município no conselho do Polo de Turismo Seridó

Para tanto, uma questão fechada no roteiro de entrevista foi relacionada à instância de governança, sendo solicitado que os entrevistados avaliassem entre níveis ótimo a péssimo como expressariam sua atuação e dificuldades encontradas como membro no Conselho do Polo Seridó. 60% das entrevistas atribuíram atuação com nível 'ótimo' e 40% atribuíram nível 'regular'. Nenhum dos entrevistados considerou a atuação em nível 'péssimo'.

A partir da resposta da maioria dos entrevistados, é possível constatar que os próprios membros da instância de governança avaliam sua atuação satisfatoriamente. Cabe lembrar que entre os entrevistados existe um número de representantes do poder público através das secretarias municipais de turismo, órgão relevante no processo de gestão do turismo que como tal, institucionaliza e legitima o poder e as demandas sociais (Grimm *et al*, 2013) e sua atuação insatisfatória ou mediana, compromete diretamente o desenvolvimento da atividade tanto em nível local como em nível regional, portanto, pode haver um viés nessas respostas obtidas.

## CATEGORIA 2: ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### CONHECIMENTO DO CONSELHO DO POLO DE TURISMO SERIDÓ

Foi questionado aos entrevistados presidentes das associações comunitárias sobre o seu conhecimento em relação ao funcionamento da instância de governança regional de turismo, pois segundo Souza e Sampaio (2006) e da Silva, Mantovaneli Jr e Sampaio (2014) a participação social pressupõe conhecimento, acesso à informação, articulação e mobilização. No entanto, de acordo com a análise de conteúdo das entrevistas com membros das associações comunitárias



de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia e Parelhas foi verificado que 71,2% dos entrevistados não sabem exatamente o funcionamento e ações que o Conselho do Polo de Turismo Seridó realiza, contra 28,8% que disse ter conhecimento sobre instâncias de governança e seu funcionamento.

Aos 17 entrevistados (28,8%) que responderam ter conhecimento sobre governança e sobre o funcionamento do Conselho do Polo Seridó, foi questionado como aconteceu esse contato. Desses, 47,1% (8 entrevistados) afirmaram ter ciência a partir de notícias em alguma mídia e 29,4% (5 entrevistados) responderam que o seu conhecimento era proveniente de sua participação nas reuniões do Conselho. Através desses dados, pode-se inferir que os 47% dos entrevistados, mesmo conhecendo a IGR do turismo, não estabeleceu uma relação de pertencimento e integração neste colegiado, contra 29% que efetivamente participaram das reuniões.

Outro dado resultante é o fato de que somente 11,8%, disseram conhecer ações da instância de governança através da divulgação em seu município, de modo que é possível inferir como baixa a relação dos representantes municipais de turismo com a sociedade civil no processo de planejamento e gestão. Estratégias utilizadas pelos membros do conselho para estimular a participação social da comunidade local no processo de tomada de decisão do turismo na região

A partir da análise das respostas verificou-se que as reuniões, geralmente, ocorrem no município de Currais Novos e os representantes relataram algumas dificuldades de se locomoverem para o município, inclusive tendo que fazer isso com recursos próprios, sem o apoio logístico e financeiro do Poder Público municipal. Também, extrai-se dos dados da pesquisa que os veículos de divulgação mais utilizados são as mídias locais. Porém, segundo as perspectivas teóricas da participação social, pode-se questionar que somente a divulgação nas mídias locais não contribui para mobilizar e estimular a participação nas discussões sobre o turismo na região, uma vez que esse estímulo deve ser acompanhado das condições mínimas para garantir o acesso aos espaços de discussão e decisão (Alcântara, Pereira & Silva, 2015; Cançado, Tavares & Dellabrida, 2013; Fleig, Oliveira & Brito).

Ao questionar diretamente os representantes dos municípios pesquisados sobre quais estratégias eles utilizam para ampliar a participação social nas discussões e decisões da IGR, verificou-se que 42,4% (25 entrevistados) responderam que não existem essas estratégias, enquanto 18,6% (11 entrevistados) responderam que o Conselho do Polo de Turismo Seridó promove audiências públicas para estimular a participação social nos espaços que tratam sobre o planejamento e o fomento do turismo na região do Seridó.

## CATEGORIA 3: LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE DECISÃO

### **Processo de nomeação dos participantes ao conselho do Polo de Turismo Seridó**

Mesmo a legitimidade sendo um critério para a boa governança (Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018; Velasco González; 2014) dentre os seis representantes dos municípios que foram entrevistados, três afirmaram ter tido sua nomeação através de indicação, e dois através de votação interna. Não houve, dentre os entrevistados, nenhum membro que se voluntariou para ser representante no Conselho.

Também foi apontado, nas entrevistas, o desconhecimento da lógica processual administrativa, além da elevada influência de uns membros sobre outros e da falta de legitimidade de representantes que participam dos conselhos. Com base nos dados coletados, pode-se aferir que no Polo de Turismo Seridó é percebido um grau de esvaziamento da sociedade civil nos espaços de discussão do turismo, problema esse reforçado pelo fato de muitos dos representantes de grupos sociais não se engajarem nos debates.

Essa realidade é ainda mais preocupante tendo em vista que quando a nomeação dos membros é por indicação política e, então, a transição de gestão leva à mudança de pessoas ligadas ao gestor público nos diferentes órgãos e instituições, dificulta o fortalecimento dos projetos e programas, assim como a continuidade de ações.

### **Paridade nas deliberações/decisões do conselho do Polo de Turismo Seridó**

A paridade nas decisões se caracteriza como relevante estratégia democrática, uma vez que dá poder de decisão e voto igualmente a todos os membros de uma instância de governança. Desse modo, uma questão fechada perguntava aos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó sobre sua percepção no que concerne ao processo de partilha do poder de decisão. Dentre os entrevistados, 16,6% consideraram que o Conselho atende parcialmente o princípio da paridade, enquanto 83,4% dos entrevistados afirmaram que o conselho atende este princípio plenamente. Tais respostas demonstram que os entrevistados se sentem parte do processo de gestão e de decisão, o que se caracteriza como aspecto positivo para a governança, que tem como um de seus princípios a criação e execução de projetos e ações baseados em um processo participativo (Zunino & Vera, 2012).

### **Disseminação do regimento interno entre os representantes e representados**

Quando questionado aos membros da instância de governança se o regimento interno atinge todos os representados, metade dos entrevistados afirmaram que a disseminação atinge parcialmente, enquanto a outra metade afirma que atinge plenamente. O fato do regimento interno do Conselho do Polo de Turismo Seridó não ser objeto de socialização para todos os envolvidos no



processo pode comprometer a autolegislação e a auto-obrigação, que Barbosa *et al.* (2009) e Nobrega (2012) consideram ser a forma como todos devem se sentir obrigados a cumprirem as normas internas.

Considerando a análise das entrevistas, observou-se que a IGR atinge esse princípio razoavelmente e pode-se inferir também que as práticas de participação nessa instância são exercidas de forma menos burocrática e legalista possibilitando que os seus membros exerçam o poder dentro do processo de gestão pública. Porém, os confrontos que restringem ou bloqueiam o processo são minimizados por ações orientadas alinhadas com uma normatização interna, discutida e aceita pelos membros. Desta forma, estes resultados indicam que a governança existente no Polo de Turismo Seridó segue tanto a formalidade definida por Hansen e Melo (2004) quanto processos emergentes derivados de autoridades não formais como considera Olsson (2007).

### **Adequação do calendário de reuniões para proporcionar maior participação**

Os entrevistados entendem esta estratégia de estímulo à participação como uma relevante iniciativa por parte da instância de governança, uma vez que todos os entrevistados afirmaram que a seleção de data e hora das reuniões facilita plenamente a presença dos possíveis participantes. Mas, persiste o problema de muitas vezes não ser disponibilizado transporte, exigindo que alguns tenham que se deslocar com recursos próprios, e na falta disso, não poderem frequentar as reuniões. Esse resultado demonstra que não existe, pelo menos à priori, um total esvaziamento da instância de governança no que concerne à logística das reuniões da instância. Portanto, a participação social através de um conselho municipal de turismo como mecanismo de garantir o processo dialógico preconizado por Alcântara, Pereira & Silva (2015) pelo quesito agendamento de reuniões está sendo parcialmente facilitado no caso estudado.

### **Considerações sobre a participação social no planejamento e gestão do turismo no Polo de Turismo Do Seridó**

As entrevistas com os presidentes de associações da sociedade civil dos seis municípios pesquisados indicaram que metade dos entrevistados afirmaram que não podem avaliar a atuação da governança, pois não conhecem bem o funcionamento do Polo de Turismo Seridó enquanto 'instituição', ou seja, metade dos entrevistados desconhecem o que é governança. Do restante dos entrevistados que afirmaram achar a atuação da instância de governança como regular, apenas dez entrevistados fizeram comentários de uma ótima governança.

A análise dessas respostas demonstra a incipiente atuação dos membros do Conselho quanto à inserção e o estímulo à participação da comunidade local nas estratégias do turismo, uma vez que metade dos entrevistados sequer conhece o funcionamento da instância de governança regional de turismo do Polo Seridó. Além disso, nas entrevistas observou-se que membros representantes da comunidade local atribuem como regular

a atuação do conselho do Polo Seridó, enquanto que membros de outras instâncias deste Conselho auto avaliaram ótima e regular. Extrai-se desses resultados que os membros participantes se sentem inseridos e atuantes na governança do Polo de Turismo Seridó, no entanto a sociedade em si mesma, não indica o mesmo sentimento, na maioria por desconhecer seu próprio papel na instância de governança estabelecida. Esta conclusão também coaduna com os dados relativos à representatividade e forma de eleição dos membros do conselho, questões que na análise de conteúdo das entrevistas pode ser identificado como a falta de mecanismos democráticos.

Assim, segundo Nobrega (2012) para que haja uma participação efetiva da sociedade civil no processo de elaboração e execução de políticas públicas, esta sociedade deve ter o acesso às informações e à educação para que sua participação seja efetiva e qualificada. No entanto, se a maioria dos entrevistados da sociedade civil, que são os presidentes das associações comunitárias dos municípios pesquisados, demonstrou desconhecer o funcionamento do conselho do Polo de Turismo Seridó, entende-se que a participação social nesta instância de governança fica comprometida.

No caso do Conselho do Polo de Turismo Seridó, que idealmente se configura como um canal de participação da comunidade quanto ao planejamento e à gestão do turismo na região do Seridó, a desinformação e a má avaliação da sociedade civil quanto aos seus representantes nesse conselho são realidades que conduzem à fragilidade de uma participação efetiva e conseqüentemente, de um desenvolvimento genuíno, pois este modelo de gestão requer o resgate da cidadania num processo dialógico definido por uma estrutura de poder entre os atores (Fleig, Oliveira & Brito, 2006). A governança pública atinge a efetividade e a eficiência na intervenção de uma realidade e exprime a legalidade e a legitimidade no processo de gestão pública. Baseada nisso e no conceito de governança, a política pública de fomento do turismo no Brasil estabeleceu o processo de gestão, a ser feito de maneira compartilhada e descentralizada, por meio de uma diluição do poder do Estado no processo de tomada de decisão e gestão do turismo (Virginio *et al.* 2009). Esta forma de gerir está devidamente apresentada no Plano Nacional de Turismo 2003-2007, que estabelece que a criação do Ministério do Turismo permite o diálogo entre a instância federal e os governos estaduais, municipais, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada (Brasil, 2003).

Deste modo, o PRT foi concebido tendo a governança como estratégia de gestão participativa. Se por governança pressupõe-se um “processo pelo qual interesses conflitantes e díspares podem ser acomodados para que uma ação cooperativa possa ser adotada” (Streesen, 2001, p.118), ela não deve acontecer somente em nível de poder público. Pelo contrário, a governança deve envolver as relações entre sociedade civil, setor privado, mercado e cidadão individual, sem imposições e com empoderamento dos sujeitos sociais (Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018; Rhodes, 2008; Velasco González, 2014; Roldán *et al.*, 2017).



Analisar a gestão participativa na política pública territorial do turismo, qual seja o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é analisar como acontece a participação e qual o nível de conhecimento da comunidade local sobre o processo de planejamento e gestão para o fomento turístico. Isso porque, gestão descentralizada não é somente a institucionalização de um espaço de discussão, mais principalmente uma mobilização social voluntária e crítica (Zunino & Vera, 2012).

Com base nos resultados constata-se uma parcial aprovação quanto à atuação dos membros do Conselho. Das entrevistas extrai-se que existe baixo estímulo à participação social no processo de planejamento do turismo, um ponto de destacada importância no Modelo de Nobrega (2012) e presente em praticamente todos os estudiosos de governança e participação social. Além disso, nenhum dos entrevistados indicou ter havido participação da comunidade local e dos turistas no processo de avaliação do PNT no Polo de Turismo Seridó.

Diante destes gargalos, considera-se a participação social na implantação e gestão do PRT no âmbito do Polo de Turismo Seridó como mediana, pois apesar deste programa estimular a descentralização na gestão do turismo não existe por parte da instância federal propostas e orientações que viabilizem e ampliem esta participação. Nota-se pelos resultados relativos a conhecimento, dificuldades, planejamento e implementação que a instância de governança regional pesquisada está despreparada técnica e metodologicamente e, portanto, o exercício de cidadania não se completou no Polo Seridó, já que faltou empoderamento previsto por Dagnino, (2004) e Pereira e Fonseca (1997).

Dos dados emerge, também, o seguinte questionamento: como delegar e cobrar das IGR's maior participação social, se a política pública, de onde decorreu a proposta de gestão descentralizada do turismo, não foi concebida também de forma participativa? Visto que Paes de Paula (2010) orienta que o processo de decisão de uma sociedade define suas verdadeiras carências e aponta suas peculiaridades econômicas, culturais, políticas e naturais para que a condução do processo de desenvolvimento seja compatível com as características locais.

Outro ponto de destaque é que os entrevistados não fazem menção a um processo de monitoramento apoiado por uma supervisão próxima e bem coordenada por parte da instância estadual (Secretaria Estadual de Turismo) e federal de turismo (Conselho Nacional de Turismo). Esta supervisão impediria que problemas de gestão participativa acontecessem, problemas esses, que consequentemente comprometem a governança, tais como o esvaziamento quantitativo e qualitativo da instância de governança regional, assim como o total ou gradual afastamento da sociedade civil no planejamento e na gestão do turismo. Como salientam Fleig, Oliveira e Brito (2006), o Estado deve atuar como aparato político-ideológico para garantir a ordem numa luta de interesses divergentes entre as classes sociais. Por observação não participativa, verificou-se que nas reuniões, as discussões se debruçavam sobre demandas da iniciativa

privada, que pedia por maior divulgação do Roteiro Seridó junto à Secretaria Estadual de Turismo, assim como demandas por melhoria da infraestrutura que viabilizasse o acesso em alguns empreendimentos turísticos. Com isso pode-se inferir que apesar dos entrevistados terem indicado um nível razoável de paridade das deliberações, o direcionamento das questões não possui paridade, portanto, esvazia-se novamente a questão de uma boa governança baseada em participação social equilibrada, conforme prevê Nobrega (2012).

Além disso, a legitimidade do processo de decisão é irregular, pois os entrevistados comentaram a existência de 'três representantes indicados', apesar das normas do Conselho definirem que a nomeação do representante do município na instância de governança deve ser voluntária ou através de votação interna envolvendo a comunidade local. Esse fato corrobora os resultados desta pesquisa, os quais indicam que a gestão participativa não se completa no caso analisado uma vez que a nomeação de três dos representantes entrevistados, por ter sido feita através de indicação da gestão pública municipal, leva a compreensão de que a representação não aconteceu por interesse dos mesmos, e nem como uma expressão da vontade da sociedade civil. Essa realidade também pôde ser comprovada através da observação não participativa nas reuniões do Conselho, onde constatou-se que alguns dos membros não participavam das discussões, de modo que sua presença nas reuniões era meramente pontual.

Ainda tratando da legitimidade do processo de decisão, a gestão participativa se refere ao fato de que metade dos entrevistados, membros do Conselho do Polo Seridó, afirmaram nas entrevistas que as deliberações e prestação de contas ocorrem através da socialização das atas, mas que a divulgação de hora e data das reuniões do Conselho atingem parcialmente representantes e representados. Isso contraria o achado anterior, também extraído dos resultados de que os entrevistados avaliam satisfatoriamente um princípio relevante na gestão participativa, que se refere à paridade nas decisões, afirmando que todos que fazem parte do Conselho têm poder igualitário de voz e voto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou diagnosticar como ocorre a participação social no processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo no âmbito do Polo de Turismo Seridó localizado no estado do Rio Grande do Norte, utilizando para atingir tal objetivo uma metodologia de estudo de caso com abordagem qualitativa baseada no desenho metodológico recomendado por Villarreal Larrinaga (2017).

A obtenção de dados através de uma triangulação metodológica (Entrevistas estruturadas com questões abertas e fechadas, e observação não participante) junto com uma triangulação teórica baseada em participação social, governança e gestão participativa, garantiu a validade de construtiva. Permitiu a interpretação de resultados buscando um padrão de comportamento frente às categorias adaptadas dos modelos teóricos de Barbosa *et al.* (2009)



e Nobrega (2012). Esse desenho metodológico contribuiu para minimizar a subjetividade das interpretações por parte dos pesquisadores, gerando confiabilidade nos resultados e validade interna e externa, bem como, consistência teórico-interpretativa (Larrinaga & Rodríguez, 2010; Villarreal Larrinaga, 2017).

Constatou-se que no quesito participação social, a implantação e a atuação da IGR do Polo Seridó, apesar de se configurar como um avanço da gestão descentralizada e da institucionalização dos canais de participação na gestão do turismo, não atingiu a todos os itens defendidos nas teorias da área. O Conselho do Polo de Turismo Seridó se caracteriza como uma estratégia de intervenção mais participativa para o fomento do turismo em um território, caracterizando como um canal legítimo de governança, mas ainda com baixa participação da sociedade, principalmente devido à falta de empoderamento suficiente para o exercício da cidadania participativa (Cançado, Tavares & Dellabrida, 2013; Fleig, Oliveira & Brito, 2006).

Pode-se inferir com este estudo que somente a existência de uma política pública de incentivo ao turismo nas regiões interioranas, bem como a implementação de ações para efetivar estas políticas, não garantirão o crescimento da atividade turística de forma satisfatória a todos os envolvidos no Polo de Turismo do Seridó e muito menos a realização de um turismo pautado nos pressupostos da sustentabilidade. Cabe lembrar que uma coisa é promover o desenvolvimento turístico através da consolidação e do incremento da oferta turística local e do aumento do número de turistas e visitantes para consumir os produtos e serviços turísticos, mas outra coisa é verificar se o incremento da atividade turística está acontecendo de forma participativa, economicamente equitativa e ambientalmente responsável.

A instância de governança do Polo Seridó parece caminhar para ser um espaço público de discussão sobre o planejamento e a gestão do turismo. No entanto, um melhor nível de participação social é advindo da avaliação dos membros do Conselho, que sinalizaram aspectos que impossibilitam sua participação nas reuniões, como a distância à cidade que sedia as reuniões.

Por outro lado, no diagnóstico, quando ouvidos os membros da IGR que representam a sociedade civil organizada, detecta-se uma problemática de distanciamento e falta de empoderamento para discutir e decidir sobre o turismo no Seridó. Constata-se, também, que muitos presidentes de associações e sindicatos nem conhecem o funcionamento do Conselho e não são devidamente informados sobre as reuniões e sobre o que se discute e se delibera. Além disso, detectamos que o Conselho não promove ações, articulações e estratégias que ampliem a participação social não adotando assim o que Azevedo e Anastasia (2002) chamaram de mecanismos de responsabilização e participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, impossibilitando o IGR de se tornar uma arena pública de modo que a sociedade possa exercer o controle social dos serviços públicos, na figura do Estado. Assim, a incipiente participação da sociedade, somada à frágil articulação no canal de participação social no

planejamento e na gestão do turismo geram o esvaziamento e o distanciamento da comunidade local da atividade turística no Polo Seridó.

Também foi possível verificar por observação não participativa que tampouco o Polo do Turismo Seridó opera a partir de um desenvolvimento endógeno, pois o estudo demonstrou que os segmentos econômicos locais, inclusive a própria dinâmica da IGR de turismo, dependem diretamente de estímulos exógenos à região. Isto pode ser detectado em diferentes aspectos, a exemplo:

- Falta de capacitação da comunidade local para inserção nos postos de trabalho do turismo ou que desenvolvam o empreendedorismo, mesmo com a existência de duas instituições de ensino superior na região, além de uma atuação consolidada do SEBRAE.
- Falta de organização e empoderamento local para gerir as áreas naturais turísticas, fruto de uma desarticulação entre os órgãos públicos municipais, estaduais e federal, e comunidade do entorno;
- Apesar do Polo de Turismo Seridó ter o Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável - PDITS, o avanço no planejamento não implicou na implementação das ações previstas no PDITS, uma vez que a execução destas ações está condicionada aos recursos e estímulos externos.

Assim, como contribuição empírica desta pesquisa sugere-se que todas essas questões sejam discutidas no âmbito do Conselho do Polo de Turismo Seridó e anteriormente pontuadas em arenas públicas de participação em nível local. Tal realidade proporcionaria a participação efetiva da comunidade local no planejamento e na gestão do turismo, e garantiria que entraves ao desenvolvimento regional fossem expostos e debatidos em busca das estratégias de intervenção, entendendo que o desenvolvimento deve estar baseado na dinamização equânime das atividades sociais, culturais e políticas, fundamentada em uma transformação participativa e consciente da realidade local.

Por outro lado, como contribuição teórica esta pesquisa apresenta uma síntese teórica e metodologia que podem ser úteis para replicação em outros destinos, a fim de monitorar a participação social nas instâncias de governança turística. Por certo, a pesquisa teve limitações, entre elas o tamanho da amostra, que no caso da sociedade civil ainda é pequena a representação. Outra limitação foram as categorias de análise, restringidas a três por decisão dos pesquisadores a fim de não deixar as entrevistas muito longas, fato que diminuiria ainda mais o número de entrevistados participando. Com isto indica-se a realização de pesquisas futuras considerando mais categorias de análise, e instrumentos em forma de escala Likert de modo a estabelecer uma série de indicadores quantitativos na avaliação da instancia



de governança em polos turísticos.

Por fim, respondendo a principal questão levantada nesta pesquisa de avaliar como a política pública de regionalização do turismo vem sendo implementada no Polo de Turismo Seridó/RN, a partir da participação social, pode-se resumir em dois achados principais. Primeiro, está sendo implementada seguindo a cartilha formal do PRT, em forma de Conselhos de Turismo liderados por organismos públicos, mas com a inclusão de diversas instâncias da sociedade e isto indica um encaminhamento em direção ao ideal de gestão turística conforme preconizado pelos autores utilizados nesta análise. Segundo, ao mesmo tempo que está sendo implementado o PRT, quando usamos a participação social como ótica de análise, verificam-se inconsistências para a completude de uma gestão participativa e, portanto, de uma instância de governança como definida pela literatura.

Dessa forma, como derradeira conclusão foi diagnosticado que no Polo de Turismo Seridó os mecanismos de participação social devem ser revistos para garantir um desenvolvimento sustentável do turismo, pois está ocorrendo de forma conduzida, não totalmente democrática e equitativa.

## REFERÊNCIAS

- Alcântara, V. C., Pereira, J. R., & Silva, É. A. F. (2015). Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, 1(3), 11-29.
- Azevedo, S., & Anastasia, F. (2002). Governança, "accountability" e responsividade. *Revista de Economia Política*, 22(1), 85.
- Barbosa, L. G.; Oliveira, S. B.; Souto-Maior, A. P.; Lacerda, E.; Telles, G., & Leitão, M. (2009). *Proposta de modelo para análise do estágio evolutivo da governança regional em turismo*. In: Barbosa, Luiz Gustavo Medeiros (org). Observatório de inovação do Turismo. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. 4 ed. rev. e amp. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Brasil (2009). Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. *Programa de qualificação de gestores das políticas públicas do turismo*. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC.
- Cançado, A. C., Tavares, B., & Dallabrida, V. R. (2013). Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 9(3).
- da Silva, L. F., Mantovaneli Jr, O., & Sampaio, C. A. C. (2014). Desenvolvimento turístico regional: Governança e territorialidade no caso da Oktoberfest Blumenau (Santa Catarina, Brasil). *Turismo e Sociedade*, 7(1). de Moraes Duda, J. I., & de Araujo, L. M. (2014). Polos de turismo no nordeste do Brasil: crescimento, desenvolvimento e

- escassez de conhecimento. *Caderno Virtual de turismo*, 14(3), 204-218.
- Dagnino, E. (2004) Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela,95-110.
- de Sousa Santos, T., & da Silva Pereira, R. (2018). Governança do Turismo no Campo das Vertentes (MG): garantia de desenvolvimento regional?. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 12(2), 83-111.
- Endres, A. V., & Pakman, E. T. (2019). A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13(1), 1-18.
- Fernandes, L. M. M., & Coriolano, L. N. M. T. (2015). A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. *Turismo-Visão e Ação*, 17(2).
- Fleig, D. G., Oliveira, L. C. F. D. S., & Brito, M. J. D. (2006). Democracia, participação e gestão social: desafios da construção dos programas de ação temática de uma organização não governamental. *Organizações & Sociedade*, 13(38), 119-138.
- Grimm, I. J. (2013). Políticas públicas do turismo e sustentabilidade: a inter-relação na esfera nacional, estadual e local. *Revista Turismo Visão e Ação*, 15 (1), 95-111.
- Hansen, D. L. & de Melo, R. O. L. (2004). *Ativos intangíveis do desenvolvimento local*. In: III Encontro Brasileiro de Estudos Regionais. Belo Horizonte.
- Larrinaga, O. V. & Rodríguez, J. L. (2010). El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa. Una aplicación a la internacionalización. *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, 16(3), 31-52.
- Larrinaga, Villarreal, O. (2017). Is it desirable, necessary and possible to perform research using case studies? *Cuadernos de Gestión*, 17 (1), 147-172.
- Lima, R. M. M. (2014). *A Avaliação de Políticas Públicas no Turismo: Um Estudo de Caso na Avaliação de Efetividade do PRODETUR/NE*. In: CDROM Anais do IV SEMAP II -Seminário Internacional e IV Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos, Recife: UFPE, 1, 351-371.
- Nóbrega, W. R. de M. (2012). *Turismo e políticas públicas na Amazônia Brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra – Oeste do Pará*. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém.
- Oliveira, C. T. F. (2008). *Avaliação de processo do Programa de Regionalização do Turismo em 65 municípios brasileiros*. Dissertação (122f.). Mestrado em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.



- Olsson, G. (2007). *Poder político e sociedade internacional contemporânea: governança global com e sem governo e seus desafios e possibilidades*. Ijuí: Ed. Unijuí.
- Paes de Paula, A. P. (2010). Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: Cunha, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. C. (Org.). *Estado, Instituições e Democracia: República*. Brasília, DF: IPEA.
- Pereira, M. J. L. B & Fonseca, J. G. M. (1997). *Faces da decisão: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão*. São Paulo: Makron Books.
- Pulido-Fernandez, J. I., & Pulido-Fernández, M. (2018). Proposal for an indicators system of tourism governance at tourism destination level. *Social Indicators Research*, 137(2), 695-743.
- Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. *La gobernanza hoy*, 10, 99-122.
- Roldán, N. G., Corbo, Y. A., Castellucci, D. I., & Cruz Jiménez, G. (2017). Una aproximación al estado del arte en gobernanza y turismo, 2010-2015.
- Sansolo, D., & Cássia Ariza da Cruz, R. D. (2003). Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. *Caderno Virtual de Turismo*, 3(4), 1-6.
- Sen, Amartya. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Souza, V. S. F. & Sampaio, C. A. C. (2006). Em busca de uma racionalidade convergente ao ecodesenvolvimento: um estudo exploratório de projetos de turismo sustentável e de responsabilidade social empresarial. *Revista de Administração Pública*, 40(3), 411-426.
- Tineo, D., & Tomazzoni, E. L. (2017). Santos e Região Convention & Visitors Bureau e a governança para o desenvolvimento turístico da costa da Mata Atlântica (SP). *Caderno Virtual de Turismo*, 17(3), 113-139.
- Virgínio, D. F.; Delgado, A. K. C.; Alves, J. A. & Azevedo, F. F. (2009). Políticas de turismo e desenvolvimento regional: algumas considerações sobre o Programa de Regionalização do Turismo no Rio Grande do Norte. In: *VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo - ANPTUR*. Universidade Anhembi Morumbi – UAM. São Paulo/SP.
- Yin, R.K. (2012). *Applications of Case Study Research*, third edition. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Zunino, H., & Vera, B. (2012). *La sociedad post-industrial, crisis y migraciones por estilo de vida entre el paraíso buscado y el paraíso encontrado*. In: Otero, A. & Gonzalez, R. (Eds.), *La sombra del turismo. Movilidades y desafíos de los destinos turísticos con migración de amenidad*. Educo: Universidad Nacional del Comahue, 61-88.

---

### Contribuições de cada autor na construção do artigo:

**Isabelle de Fátima Silva Pinheiro:** Projeto de pesquisa, trabalho de campo e análises.

**Kettrin Farias Bem Maracajá:** Orientação da pesquisa e revisão metodológica.

**Adriana Fumi Chim-Miki:** Complementação da revisão teórica e metodológica.

