A competitividade e sustentabilidade dos municípios do Polo Turístico Costa das Dunas no Rio Grande do Norte, Brasil.

The **competitiveness and sustainability** of the Costa das Dunas Touristic Complex cities in Rio Grande do Norte, Brazil.

MARIA FERNANDES * [mcelia151@yahoo.com.br]

JUREMA SILVA ** [jurema@gmail.com]

Resumo | Este artigo apresenta uma análise sobre a competitividade e sustentabilidade dos municípios que integram o Polo Turístico Costa das Dunas no Rio Grande do Norte, Brasil, a partir do desempenho da Governança local na implementação das políticas públicas de recorte regional. O objetivo é apresentar uma discussão teórico-metodológica e empírica das ações que impulsionaram a adoção de um modelo de gestão empresarial no estado, por meio da prática do Conselho do Polo Turístico Costa das Dunas, visando a construção de um destino turístico competitivo e a promoção do desenvolvimento “sustentável”, conforme observa-se nos discursos constantes dos instrumentos de planejamento e de execução das medidas intervencionistas nos municípios integrantes do polo. Constata-se que a atuação da governança local, baseada em uma gestão territorializada de viés gerencial e empresarial, possibilitou a consolidação do produto turístico de forma empreendedora, entretanto, paradoxalmente, não tem apresentado o nível de competitividade previsto e não tem sido eficiente na promoção do desenvolvimento “sustentável” para as localidades receptoras. Diante dessas evidências, espera-se contribuir com a instância de governança, no sentido de propor a criação de uma câmara técnica que possibilite monitorar e avaliar sua atuação, com vistas à competitividade e sustentabilidade do Polo.

Palavras-chave | Competitividade, sustentabilidade, territorialização do turismo, políticas de regionalização, governança local

Abstract | This article presents an analysis about the competitiveness and sustainability of the municipalities that integrates the Touristic Pole Costa das Dunas in Rio Grande do Norte, Brazil, based on the performance of local governance in the implementation of public policies of regional cut outs. The objective is to present a theoretical-methodological and empirical discussion of actions that led to the adoption of a model of business management in the state, through the practice of the Costa das Dunas Tourist Pole, aiming to build a competitive tourist destination and promoting the "sustainable" development, as

* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Professora** Colaboradora do Curso de Turismo da UFRN e Consultora da Fundação de Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar (FUNDEP).

** **Mestre** em Gestão de Negócios Turístico pela Universidade Estadual do Ceará. **Professora** Adjunto do Curso de Turismo da Universidade Potiguar (UnP).

can be seen in the speeches contained in the instruments of planning and implementing interventionist measures in the municipalities that integrates the polo. It is observed that the acting of local governance, based on a territorial management of managerial and business bias, made possible the consolidation of the tourism product in an entrepreneurial way, however, paradoxically, it has not presented the expected level of competitiveness and has not been efficient in promoting "sustainable" development to host localities. In view of this evidence, it is hoped to contribute to the governance instance, in order to propose the creation of a technical chamber in order to monitor and evaluate its performance, regarding the competitiveness and sustainability of the Pole.

Keywords | Competitiveness, sustainability, tourism territorialization, regionalization policies, local governance

1. Introdução

O turismo tem se consagrado como uma atividade de grande importância para o desenvolvimento econômico de países e regiões onde se consolida, desde que suas destinações turísticas apresentem vantagens competitivas com relação a qualidade da oferta de produtos e serviços oferecidos ao turista, e que sejam sustentáveis do ponto de vista da promoção de novas oportunidades e perspectivas socioeconômicas para os atores envolvidos, especialmente, a população das unidades receptoras.

Pensar a competitividade e sustentabilidade do turismo, nessa ótica, significa se debruçar sobre uma produção técnico-científica que no Brasil é emergente. Os primeiros estudos foram desenvolvidos por ocasião da elaboração do Plano Nacional de Turismo em 2003 (PNT, 2003-2007), em que aponta para o baixo desempenho do setor frente ao cenário mundial e apresenta a necessidade de se adotar um planejamento de gestão como uma ferramenta instrumental capaz de: aumentar a sua competitividade; proporcionar impactos compatíveis com a melhoria das condições de vida da população; e, propiciar uma gestão descentralizada e voltada à defesa do meio ambiente (Brasil, 2003).

A partir desses estudos iniciais surgem, no contexto da academia, trabalhos teórico-metodológicos como os de Mazaró (2006, 2009), de Costa e Hoffmann (2006), de Mazaró e Varzin (2008), dentre outros, inspirados nos trabalhos da administração estratégica de Porter (1989) e/ou da gestão das destinações turísticas em Esser (1994), Hassan (2000), Ritchie & Crouch (2003), Dwyer e Kim (2003), com a pretensão de discutir e propor novas abordagens que permitam avaliar o nível de competitividade e sustentabilidade das destinações turísticas no país.

Esses estudos se articulam, do ponto de vista da administração das destinações turísticas, com a problemática do presente artigo que versa sobre o desenvolvimento das unidades turísticas que compõe o Polo Turístico Costa das Dunas no Estado do Rio Grande do Norte, Brasil, a partir da materialização de uma política pública que adota um modelo de gestão territorializado e descentralizado, em que a governança local assume um papel importante na tomada de decisões. Mas, que, também, incorpora conceitos e análises extraídos das ciências sociais, em especial, da sociologia e da geografia, por conceber o turismo como uma atividade articulada às transformações socioespaciais que se desenvolvem sobre a égide do capitalismo

em sua fase contemporânea, globalizada e informacional, conforme expõe autores como Castells (1999), Santos (2006), Harvey (2005), Fernandes (2011) e outros.

Nesses termos, a formação e desenvolvimento do Polo Turístico Costa das Dunas no Rio Grande do Norte, é resultado das ações desenvolvidas por uma governança local, através da adoção de políticas governamentais de cunho regional, com recursos do Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR-NE) e a interveniência de agência financeira regional – o Banco do Nordeste. Uma instituição que assume o papel de unidade executora das ações do PRODETUR-NE, e adota uma política de criação e estruturação dos Polos de Desenvolvimento Integrado do Turismo (PDITS)¹ na área de planejamento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no final da década de 1990 (PRODETUR-NE I 2005). Essa governança local que representa, também, o *trade* turístico, tem no planejamento e nas políticas públicas, materializadas por intermédio de planos, programas e projetos, os pilares de expansão de uma nova urbanização sobre a égide do turismo que se utiliza da apropriação da paisagem e dos seus atributos ambientais, para se consolidar como um produto turístico “competitivo”.

Nesse sentido, está na base da construção dos espaços para o turismo, pela via das políticas públicas, o estabelecimento de acordos e de alianças, mas também de conflitos e enfrentamentos entre os vários atores que atuam na área do Polo Costa das Dunas, atualmente, formado por 18 (dezoito) municípios². A atuação de uma governança local³

de forma participativa e estratégica, não garante, assim, uma gestão livre de contradições e paradoxos, quando analisada a partir da gestão do território, o que expressa as condições históricas de uma sociedade que se transforma de acordo com os interesses do capital seja em sua escala global, nacional ou regional.

Os espaços produzidos socialmente expressam o caráter hegemônico das forças capitalistas, que em sua fase globalizada promove a homogeneização e fragmentação espacial, atendendo a um movimento contraditório em que se ancora suas relações de produção materiais e simbólicas. A globalização e o seu conseqüente processo de reestruturação produtiva, impõem um nível de competitividade aos lugares criados e recriados dentro da lógica da acumulação de capital na atualidade, a partir do planejamento e da gestão executados por uma governança urbana que assume uma prática inovadora e empreendedora em sintonia com a visão empresarial. A governança aqui entendida como uma “multiplicidade de atores que governam um território e à relação entre eles e os governados” conforme a visão de Ascher (1995) *apud* Compans (2005).

Essa visão de uma governança empreendedora e inovadora, está associada à emergência do termo *governance* gerencial, por força da mudança de paradigma de uma administração pública burocrática para uma gestão gerencial e de caráter empresarial, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas animadas pelo princípio do desenvolvimento sustentável, a partir da década de 1990. Uma mudança impulsionada pela reforma do Estado no Brasil, face a consolidação do pro-

¹Os Polos de Desenvolvimento Integrado do Turismo que foram instituídos na área de intervenção da SUDENE, a partir de 1998, foram: Costa dos Corais (AL); Chapada Diamantina (BA); Costa das Baleias (BA); Costa do Descobrimento (BA); Litoral Sul (BA); Salvador e Entorno (BA); Costa do Sol (CE); Capixaba do Verde e das Águas (ES); Costa das Piscinas (PB); Costa dos Arrecifes (PE); e, Costa dos Coqueirais (SE), além do Polo Costa das Dunas já mencionado (Paiva, 2014).

²Os municípios que integram a área do Polo Costa das Dunas no Rio Grande do Norte são: Arêz, Baía Formosa; Canguaretama; Ceará Mirim; Extremoz; Macaíba; Maxaranguape; Natal; Nísia Floresta; Parnamirim; Pedra Grande; Rio do Fogo; São Gonçalo do Amarante; São José de Mipibu; São Miguel do Gostoso; Senador Georgino Avelino; Tibau do Sul e Touros.

³Sobre o processo de formação de uma governança e seu papel na política pública de regionalização do turismo, ver Fernandes e Coriolano (2015).

cesso de globalização da economia nos termos em que discutem Secchi (2009), Abrúcio (1997), Pereira (1996), Diniz (1996), entre outros.

Vale destacar que essa visão empresarial é apresentada nos documentos e relatórios produzidos pelo Banco do Nordeste, agente financeiro executor das políticas de regionalização do Estado, com relação à atuação dos atores que formam a governança do Polo Costa das Dunas. Nesse sentido, pretende-se nesse texto apresentar uma discussão sobre o reflexo desse novo modelo de administração pública para a governança local, a fim de verificar sua eficácia em prover uma governança empreendedora e qualificada para promover a competitividade do produto turístico potiguar e o desenvolvimento sustentável dos municípios.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa descritiva e qualitativa com o objetivo geral de analisar o papel da governança local, no sentido de promover a competitividade e sustentabilidade turística dos municípios integrantes do Conselho do Polo Turístico Costa das Dunas, procurando perceber os *gaps* existentes entre o discurso e a materialização das proposições formuladas e deliberadas no âmbito desse conselho. O caminho seguido foi a investigação documental e analítica dos instrumentos de planejamento como programas, projetos, relatórios e atas das reuniões realizadas para definição das estratégias de execução das políticas governamentais, bem como da concretização de entrevistas informais com a representação das instituições de ensino nesse fórum.

A análise dessa base de dados foi executada a partir do uso de metodologias que consideram os discursos dos sujeitos de uma pesquisa, no caso particular, da representação do Conselho do Polo Costa das Dunas, constantes dos documentos de domínio público e institucional, como dotados de sentidos e produzidos por meio de práticas discursivas conforme Spink (2000) e Mirim (2000), e, ainda, submetidos à análise de conteúdo proposta por Bardin (1977).

À utilização dessas metodologias pautadas nas

teorias da comunicação, foi incorporada a avaliação realizada por Cerqueira (2010), a partir do modelo Competitive model desenvolvido por Mazaro (2006), para medir a competitividade e a sustentabilidade das destinações turísticas, o que possibilitou o confronto entre a prática discursiva dos atores e a prática objetivada em ações empreendidas e avaliadas nas três dimensões de análise estabelecidas pelo referido modelo: Desenvolvimento Turístico (DT); Competitividade Turística (CT), e; Sustentabilidade Estratégica (SE).

A cada dimensão estão relacionados atributos que são submetidos a uma aferição de resultados para se transformarem em indicadores, o que permite verificar e interpretar o desempenho da governança turística no Estado do Rio Grande do Norte (Brasil). Um desempenho que se revelou abaixo dos objetivos e metas assumidas pelo Conselho, em seus instrumentos de gestão, razão pela qual pretende-se encaminhar os resultados dessa pesquisa ao Conselho e realizar uma apresentação e discussão formal nesse fórum participativo, visando contribuir para a definição de estratégias que possam contribuir de forma eficaz para o desenvolvimento do turismo no estado de maneira competitiva e sustentável.

Desse modo, o presente artigo exhibe a seguinte estrutura discursiva: em seu escopo, apresenta-se uma discussão sobre o turismo, articulada ao aporte teórico-metodológico usado no entendimento das políticas públicas e governamentais no âmbito do estado capitalista, à luz da gestão do território. Inscreve-se, ainda, nesse contexto, a discussão de como o paradigma da administração pública gerencial e empresarial, é incorporado como instrumento capaz de promover o desenvolvimento nas destinações turísticas, por meio da prática instrumental da governança turística local, e como se reverbera sem produzir os impactos desejados em termos de desenvolvimento, competitividade e sustentabilidade para as unidades receptoras que compõe o Polo Costa das Dunas no Rio Grande do Norte (Brasil), e que constitui a parte empí-

rica do presente trabalho. Em seguida, expõe-se a metodologia utilizada na pesquisa, os resultados alcançados, e, as considerações finais, com as sugestões e contribuições para o desenvolvimento das destinações turísticas analisadas.

2. Contextualização teórica

O turismo é apresentado no discurso das agências governamentais e do setor empresarial como uma atividade propiciadora de desenvolvimento econômico, devido ao seu poder de atrair investimentos e mobilizar recursos, gerar empregos e renda, entre outros benefícios. Trata-se de uma visão reducionista sobre o seu alcance conceitual, já que se trata de uma prática social atrelada a uma multiplicidade de fatores que favorece a produção de uma diversidade de conceituações, conforme se amplia e cresce a pesquisa nessa área de conhecimento que pretende conquistar o estatuto de ciência (Moesch & Beni, 2015).

Sem entrar no mérito da discussão conceitual dessa atividade⁴, tendo em vista não ser o foco principal da discussão que ora se efetiva, é preciso dizer que o turismo envolve a produção e comercialização de produtos e serviços a ser consumidos pelos turistas. Para isso, se faz necessário o envolvimento de diversos atores sociais como as empresas e organizações ligadas à oferta de um conjunto de produtos e serviços (meios de hospedagens, alimentação, vestuário, equipamentos, transportes entre outros), as agências governamentais e não governamentais que promovem a infraestrutura de serviços públicos e de apoio (rodovias, estrutura aeroportuária e outros equipamentos ligados à área de mobilidade, de segurança, de comunicação, de saneamento básico, de saúde, de educação e quali-

ficção profissional etc), e as instituições financeiras que “disponibilizam” os recursos necessários ao funcionamento dessa fatia do mercado, conforme pode-se evidenciar por meio da leitura de autores como Beni (2001), em seu livro *Análise estrutural do turismo*.

No entanto, existe um fator que está intrinsecamente ligado à mobilização dessa complexa e dinâmica rede de atividades que compõe o turismo: o fato de se inscrever localmente em um espaço geográfico produzido social e territorialmente, enquanto unidade de recepção do turista, mas, ancorado em uma teia de organizações prestadoras de serviços e tecnologias, cujos tentáculos possuem ramificações locais, regionais, nacionais e globais. E, mesmo se qualificando como um segmento que compõe o setor terciário da economia produz e reproduz mais-valia, ou seja, contribui para o processo de acumulação e circulação de capitais (Santos, 2009).

Nessa ótica, essa atividade é apontada, sistematicamente, por entidades internacionais do mercado, como uma promessa de mobilização da economia em países, regiões e localidades receptoras, estimulando os governos a adotarem políticas públicas em regime de aliança e de cooperação com o setor privado, incluindo às instituições financeiras, e organizações ligadas diretamente à atividade, para a sua implantação em regiões e localidades que possuem “vocação” turística. A ação desses atores sociais contribui, nesse sentido, para a construção do território turístico. A justificativa apresentada pelas agências governamentais e não-governamentais para a sua viabilização tem sido a promoção do desenvolvimento, através do seu poder de atrair renda, investimentos e gerar empregos (Fernandes, 2011).

Assim sendo, a reprodução social do modo de produção capitalista que se desenvolve de forma

⁴Sobre a discussão conceitual do turismo sugere-se a leitura de Panosso Netto (2010).

⁵A teoria do “desenvolvimento desigual e combinado” foi formulada por Trotsky (1930) e publicada em sua obra *História da revolução russa* (1978), ao compreender que o desenvolvimento econômico dos países, principalmente daqueles que apresentam uma economia periférica, ocorre combinando, simultaneamente, aspectos atrasados e avançados de desenvolvimento.

desigual e combinada⁵, propicia o uso e a ocupação de um território que tendo como berço o espaço geográfico, é dinâmico e complexo. Dinâmico por expressar formas espaciais e processos sociais nos moldes discutidos por Steinberger (2006), e complexos por se traduzir em uma teia de relações de poder, tecida pelos vários agentes responsáveis pela produção de uma totalidade, o que segundo Santos (2006) é a abstração de uma dada realidade social. Assim, no cerne desses processos que inclui, também, as formas espaciais emergem novas estruturas que tem como estratégia fortalecer a gestão do território, para o desenvolvimento da atividade turística.

Essa compreensão é ratificada quando se analisa o papel do Estado na promoção do desenvolvimento turístico por meio do planejamento estratégico e das políticas públicas. Um planejamento governamental, que realizado em parceria com as instituições privadas tem mostrado a disposição do capital internacional e nacional em investir no setor terciário, especialmente no turismo, a partir da exploração dos recursos naturais e culturais que no país são abundantes.

Cria-se, dessa forma, o produto turístico, por meio de políticas que tem o poder de produzir novos espaços, tendo a natureza como matéria-prima para consumo turístico, amalgamada pelo discurso da sustentabilidade ambiental.

O uso da paisagem “natural” para fins turísticos, entre outras práticas, requer a mobilização de uma infraestrutura produtiva e de serviços urbanos que se ligam a todas as etapas da economia capitalista: produção, distribuição, consumo e circulação. Práticas que reafirmam a supremacia de um meio urbano artificializado e que estimulam a criação e especialização de lugares e territórios⁶, a fim de atrair investimentos e rentabilidade, anco-

rados por relações de poder e competição, sob o comando do mercado (Santos, 2006).

Nas condições históricas atuais da sociedade capitalista, em que a urbanização⁷ adquire uma função imperativa, em benefício da rentabilidade, inovação produtiva e competitividade, como condição necessária ao recente regime de acumulação e reprodução do capital, a natureza se torna cada vez mais humanizada, artificializada e culturalizada. A humanização e culturalização da natureza impulsionam a criação de novos territórios destinados à produção e consumo de cenários “naturais”, sob o comando do Estado que aliado a formação de uma governança urbana cria mecanismos eficientes de gestão. Uma governança urbana que apresenta uma diversidade de interesses entre os atores envolvidos diretamente com o processo de criação e apropriação de um território para o capital, cujo uso e controle dos recursos naturais em benefício da atividade turística ocorre sob a lógica da sociedade capitalista (Harvey, 2005).

Uma governança aqui concebida a partir das discussões realizadas por Frey (2004) em seu artigo *Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?* Nele o autor discorre sobre a governança a partir das mudanças ocorridas nas políticas urbanas, que tem como referência “uma adaptação dos sistemas político-administrativos à diversidade, à complexidade e à dinâmica da sociedade contemporânea”, e, em sintonia com o paradigma da administração pública gerencial emergente. E isso, exige, na compreensão do autor, pensar uma governança com tendências de assumir uma gestão compartilhada e interinstitucional envolvendo o setor público, a iniciativa privada e o terceiro setor.

Trata-se de uma governança ancorada nas ações de diversos atores sociais que apresenta

⁶A noção de território defendida nesse trabalho é aquela apresentada por Godelier (1984) *apud* Haesbaert (2007, p. 47): “Designa-se por território uma porção da natureza e, portanto, do espaço sobre o qual uma determinada sociedade reivindica e garante a todos ou parte dos seus membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que ela deseja e é capaz de explorar”.

⁷O sentido atribuído ao termo urbanização é aquele que compreende esse fenômeno como “um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interage por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas” (Harvey, 2005, pp. 179-170).

a tendência de substituir o administrativismo-político tradicional no ato de “governar” às cidades por um empreendedorismo urbano. Isso ocorre tendo em vista o fato de a urbanização assumir um papel predominante na história do capitalismo, especialmente em sua fase atual, o que requer uma nova forma de gestão do território urbano através da parceria ente o público e o privado, ou seja, entre os órgãos governamentais, representantes das empresas, instituições financeiras, ONGs e sociedade civil entre outros (Harvey, 2005).

Dessa forma, em se tratando do turismo, sob a ótica da administração do território, a governança tem um papel importante a desempenhar, a fim de evitar a “crescente saturação da oferta de destinos turísticos no mercado, o que faz a gestão dos destinos turísticos necessitar manter o foco no conceito de competitividade” (Hassan, 2000, *apud* Costa & Hoffmann, 2006, p. 136).

O termo competitividade surgiu e ganhou visibilidade com foco na administração estratégica, a partir dos trabalhos de Michael Porter como *Vantagem competitiva* (1989), *A vantagem competitiva das nações* (1989) e *Estratégia competitiva* (1991) e se ampliou com a inserção do conceito de sustentabilidade, a ser aplicado no âmbito empresarial ou industrial, na economia internacional e nos destinos turísticos. Nesse sentido, destacam-se, ainda, os trabalhos de autores como Esser (1994), Baptista (1997), Crouch e Ritchie (1999), Ritchie e Crouch (2000), Hassan (2000), Dwyer e Kim (2003), entre outros, que apresentam teorias e modelos que objetivam indicar o nível de competitividade e sustentabilidade das destinações turísticas por eles estudadas.

Esses estudos serviram de base para a pesquisa de autores brasileiros sobre a gestão das destinações turísticas no Brasil, permitindo a criação e desenvolvimento de novas abordagens metodológicas, a fim de medir a competitividade e sustentabilidade das destinações turísticas. Ressalta-se a abordagem *Triangulação da competitividade* com foco em empresas, nações e setores, desenvolvida

por Costa & Hoffmann (2006), a partir de uma adaptação dos indicadores de competitividade de Dwyer e Kim (2003) e o *Comp&tenible Model* formulado por Mazaro (2006). Esse último modelo

... consiste em uma proposta sistematizada dos principais atributos de avaliação das condições de competitividade e sustentabilidade dos destinos turísticos e que interpreta o sistema turístico sob três dimensões de um mesmo processo: de desenvolvimento, de competitividade e de sustentabilidade, que juntas caracterizam uma situação geral denominada de Sustentabilidade Estratégica do Destino (SED) (Mazaro, 2009, p. 4).

Essa avaliação de competitividade e sustentabilidade desenvolvida por Mazaro (2006), foi aplicada no âmbito do Polo Turístico Costa das Dunas por Cerqueira (2010), e serviu de referência para esse artigo, quando da análise realizada sobre o desempenho da governança local, no sentido de tornar as destinações turísticas que compõe esse polo, competitivas e sustentáveis, conforme consta da metodologia.

3. Metodologia

A metodologia utilizada com a finalidade de alcançar os objetivos formulados no presente estudo, se reveste de um caráter multivariável, tendo em vista a complexidade do objeto de estudo e as estratégias usadas no tratamento e análise dos instrumentos de pesquisa.

Assim, foi utilizada uma abordagem qualitativa, a partir da interpretação dos sentidos manifestos nas práticas discursivas dos sujeitos da pesquisa, presentes nos documentos de domínio público e institucional, conforme instruído por Spink (2000) e Mirim (2000), e aplicada, ainda, a aná-

lise de conteúdo formulada por Bardin (1977), sobre essa produção documental. Uma produção que compõe a base de dados da representação das instituições públicas, iniciativa privada e entidades do terceiro setor, que formam a governança local do Conselho Polo Costa das Dunas no Rio Grande do Norte (Brasil).

Trata-se de técnicas que permitem identificar o conhecimento e a percepção dos planejadores expostas nos documentos institucionais, com relação a gestão das unidades receptoras, no que se refere a competitividade e sustentabilidade turística.

Para tanto, optou-se por executar uma pesquisa descritiva de cunho exploratório, cuja realidade empírica é apresentada a partir da análise e reflexão de uma base de dados documental e, ainda, dos resultados alcançados pela aplicação da metodologia *Compet&tenible model* (Mazaro, 2006) no âmbito da área de intervenção turística do Polo Costa das Dunas por Cerqueira (2010). Uma produção científica realizada por pesquisadores, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Turismo (PPGTUR), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Uma investigação pode ser caracterizada como descritiva, quando se busca registrar fatos da realidade social por meio da análise e da observação, isto é, quando se procura descrever fenômenos ou fatos sociais, estabelecendo relações entre si ou com outros fenômenos, por meio da construção de variáveis. Para Cervo e Bervian (2002, p. 66), a pesquisa descritiva busca “conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas”.

4. Resultados

O processo de regionalização do turismo no Rio Grande do Norte ocorre com a implantação do Polo Costa das Dunas, instalado pelo Banco do Nordeste como parte de uma política de formação dos Polos de Desenvolvimento Integrado do Turismo. Essa política tem como concepção a noção de que os *Polos Turísticos* são definidos como um espaço geográfico, possuidor de uma nítida vocação turística que envolve a existência de atrativos turísticos. Um espaço onde deverá realizar ações intervencionistas integradas enquanto polo, no lugar da realização de medidas isoladas, favorecendo a captação e aplicação de recursos de forma eficiente, com vistas a promoção do desenvolvimento econômico-social e local (Banco do Nordeste, 2001, *apud* Cerqueira, 2010).

Para essa autora que realizou um estudo sobre a competitividade dos destinos turísticos e o imperativo da sustentabilidade nas ações do Polo Costa das Dunas, no âmbito do PPGTUR-UFRN, o objetivo do polo é a organização do turismo de maneira eficiente e sustentável. Para tanto, é importante que ocorra “o fortalecimento dos *stakeholders* do turismo [que] se dá através da formação de parcerias que permitem a mobilização e integração dos atores locais envolvidos com a gestão e organização da atividade turística” (Cerqueira, 2010, p. 31).

Os atores locais que a autora se refere são, no entendimento vislumbrado nesse artigo, a governança local que integra o fórum permanente do Conselho Gestor do Polo Costa das Dunas, composto por trinta e seis instituições que representam, também, parte do *trade* turístico. Essa representação ocorre nas três instâncias de governo – federal, estadual e municipal –, no terceiro setor e na esfera da iniciativa privada (Quadro 1).

Quadro 1 | Composição do Conselho Gestor do Polo Costa das Dunas (2010-2011)

Instituições Públicas
a) Governo Federal: Banco do Nordeste; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA); Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU/RN).
b) Governo Estadual: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (IDEMA/RN); Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte; Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIN); Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC); Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN); Secretaria de Estado do Turismo (SETUR).
c) Governo Municipal: Prefeitura de Baía Formosa; Prefeitura de Ceará-Mirim; Prefeitura de Extremoz; Prefeitura de Natal; Prefeitura de Nísia Floresta; Prefeitura de São Miguel do Gostoso; Prefeitura de Tibau do Sul; Prefeitura de Touros.
Terceiro Setor
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES); Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo (ABRAJET); Instituto de Inovação e Sustentabilidade; Instituto FAL de Educação, Cultura, Meio Ambiente e Artes; ONG Oceânica - Pesquisa, Educação e Conservação; Responsabilidade Social Posta em Prática (RESPOSTA); Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Potiguar (UnP).
Organizações da Iniciativa Privada
Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH/RN); Associação Brasileira de Agentes de Viagens (ABAV/RN); Associação Brasileira de Bares e Restaurante do RN (ABRASEL/RN); Associação dos Empresários de Turismo do Litoral Norte do RN (ALNORTE); Cooperativa de Desenvolvimento da Atividade Hoteleira e Turística (COOHOTUR); Federação do Comércio de Bens e de Serviços/RN (FECOMÉRCIO); Fundação Comitê de Captação de Eventos de Natal (<i>Convention & Visitors Bureau</i> do Natal); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RN – SEBRAE/RN; Sindicato das Empresas de Turismo no Estado do RN (SINDETUR/RN).

Fonte: Banco do Nordeste, 2009.

O governo federal é representado por três instituições, o estadual por sete, e o municipal por uma quantidade de oito. Entre as entidades do terceiro setor constata-se a presença de nove entidades e, por fim, o Conselho conta com nove organizações da iniciativa privada. Portanto, são esses atores que ao longo do tempo de intervenção do Polo tem apresentado um papel consultivo e deliberativo no que se refere ao planejamento e execução das ações de regionalização do turismo, no estado, conforme verbalizado nos documentos

institucionais e atas de reuniões do Conselho.

Cerqueira (2010), ao avaliar as ações do Conselho Gestor do polo, utiliza-se da metodologia desenvolvida por Mazaro (2005), apresentada, de forma resumida, no Quadro n. 2, para analisar os atributos condicionantes da competitividade dos destinos turísticos, cujos resultados levam a afirmar que a governança local não conseguiu imprimir às unidades receptoras do Polo Costa das Dunas, a competitividade esperada, em sua plenitude.

Quadro 2 | Resumo dos indicadores constantes do *Compet&tenible* model (Mazaro, 2005)

Dimensões dos Atributos	Atributos
Desenvolvimento Turístico (DT)	1. Visão de futuro 2. Coerência e cumprimento 3. Correção e controle 4. Caráter estratégico 5. Horizonte temporal 6. Multidimensionalidade estratégica 7. Gestão e organização 8. Financiamento do turismo 9. Coordenação e cooperação
Competitividade Turística (CT)	1. Recursos turísticos 2. Atividades potencializadas 3. Oferta turística 4. Infraestrutura 5. Marketing responsável 6. Sazonalidade 7. Rentabilidade do fluxo 8. Capacidade de retenção 9. Satisfação do visitante
Sustentabilidade Estratégica (ST)	1. Subdimensão ambiental 2. Subdimensão social

Fonte: Elaboração própria, baseada em Cerqueira (2010).

A metodologia submetida à avaliação dos destinos turísticos do Polo Costa das Dunas, já foi aplicada em Fernando de Noronha, também, no Brasil, e em Caviã na Espanha. Trata-se de um modelo desenvolvido tendo como referência a competitividade coerente com a sustentabilidade como está expresso no termo *Competitive and Sustainable* que indica a fusão de dois termos em espanhol *Competitividad e Sostenible*, acrescentado da palavra inglesa *model*. A ideia de Mazaro (2006) foi desenvolver esse modelo para avaliar o destino turístico em suas três dimensões: Desenvolvimento Turístico; Competitividade Turística; e, Sustentabilidade Turística. Para tanto, construiu atributos e indicadores para mensurar cada dimensão criada, submetendo-os a uma escala de pontuação e pesos específicos, cujos resultados indicarão três níveis de competitividade – forte, moderado e deficiente⁸.

Assim sendo, a aplicação da metodologia de avaliação sobre a gestão do destino turístico criado pelo Polo Costa das Dunas revelou-se moderada, havendo, portanto, necessidade de ajustes e maior comprometimento e empenho da governança local. Do mesmo modo no que se refere a dimensão da sustentabilidade. Em todos os atributos e indicadores analisados nessa pesquisa, realizada no âmbito do PPGTUR/UFRN, os resultados se mostraram aquém do ideal e do esperado pelos instrumentos de planejamento. Isso demonstra que, apesar de a governança local apresentar um discurso empreendedor em sintonia com as prerrogativas de uma gestão gerencial e de cunho empresarial, na prática não se reverte no sentido de alcançar a sustentabilidade da atividade turística em seus aspectos socioeconômico, ambiental, governamental, político e urbanístico.

Considerações finais

A análise que se faz da realidade local é de

que o Polo Costa das Dunas tem se consolidado enquanto estratégia de implementação das ações previstas nos instrumentos de planejamento regional como o PRODETUR-NE/RN, etapas I e II, e o PDITS, conforme se verifica nos documentos institucionais e nas atas de reuniões dos fóruns de participação de sua governança local, fortalecendo a atividade turística no Rio Grande do Norte, por meio da prática empreendida pelos atores que formam seu Conselho Gestor. Entretanto, tal prática não foi capaz de criar, até o momento uma governança local comprometida, efetivamente, com a competitividade do destino turístico do ponto de vista da sustentabilidade.

O discurso presente na base de dados documental das instituições envolvidas com a organização do turismo no estado reafirma a visão de uma governança empreendedora, inovadora que decide suas ações, a partir de uma visão empresarial e mercadológica, com vistas a promoção de um destino turístico competitivo, visando o desenvolvimento sustentável da região do Polo Costa das Dunas. Esse discurso entra em sintonia com os princípios do novo paradigma de administração pública gerencial animado pela visão neoliberal de que o Estado necessita de mudanças, arregimentando em seu seio parcerias interinstitucionais com o setor privado, na elaboração e execução das políticas públicas, tanto na esfera federal quanto regional, de forma eficiente, visando alcançar o desenvolvimento. Entretanto, na prática não é o que está acontecendo. O desenvolvimento se apresenta de forma desigual, contraditório e excludente para a população local, que continua sendo a representação de uma posição marginal dentro desse processo.

Assim, diante desse quadro, sugere-se, a título de contribuição, a criação de uma câmara técnica no âmbito do Polo Costa das Dunas, com a representação das instituições de ensino e outras entidades do Conselho, para acompanhar e avaliar,

⁸O detalhamento da metodologia *Competitive and Sustainable model*, consta em Mazaro (2006). Já os resultados sobre a aplicação desse modelo no âmbito do Polo Costa das Dunas são encontrados em Cerqueira (2010).

sistematicamente, as ações do Polo, com base em estudos teórico-metodológicos produzidos ou que venham a ser produzidos, no sentido de tornar essa governança mais qualificada do ponto de vista técnico, para uma atuação mais eficiente, no que se refere a tornar às destinações turísticas mais competitivas e sustentáveis.

Referências

- Abrúcio, F.L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n. 10. Recuperado em 20 out., 2015: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>.
- Baptista, M. (1997). *Turismo: competitividade sustentável*. Lisboa: São Paulo: Verbo.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Beni, M.C. (2001). *Análise estrutural do turismo*. 5.ed. São Paulo: SENAC.
- Brasil. Ministério do Turismo (2003). *Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas 2003 - 2007*. Recuperado em: 25 out., 2017: < http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf
- Castells, M. (1999). *A sociedade em rede: a era da informação, economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.
- Cerqueira, I. R. (2010). *Competitividade de destinos turísticos e o imperativo sustentável: uma avaliação de dimensões e atributos condicionantes no Polo Costa das Dunas*. Natal, Dissertação de Mestrado em Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Compans, R. (2005). *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Unesp.
- Costa, H.A. & Hoffmann, V.E. (2006). Competitividade de destinações turísticas: elementos e indicadores aplicados no estudo da administração turística de Balneário Camboriú – SC, Brasil. *Turismo em Análise*, v., 17, n. 2, pp. 135-154. Recuperado em: 25 out. 2017: <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/68292>.
- Crouch, G. I. & Ritchie, J.R. (1999). Tourism competitiveness and societal prosperity. *Journal of Business Research*, v. 44, n.3, pp. 137-152.
- Diniz, E. (1996). Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, 10 (4). Recuperado em 20 out., 2015: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_02.pdf.
- Dwyer, L. & Kim, C. (2003). Destination competitiveness: determinants and indicators. *Current Issues in Tourism*, v.6, n.5, pp. 369-390.
- Fernandes, M.C. (2011). *Empreendedorismo ambiental e preservacionismo compensatório: o turismo e as unidades de conservação Parque Estadual das Dunas e Área de Proteção Ambiental Jenipabu-RN*. Natal. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Fernandes, L.M.M & Coriolano, L.N.M.T. (2015). A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudos dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. *Turismo Visão e Ação*, v. 17, n. 2, maio-ago/2015. Recuperado em 20 mar., 2017: <http://www.anptur.org.br/ocs/index.php/seminario/2009/paper/viewFile/354/64>.
- Frey, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para entender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, n. 5, p. 119-130, out/2004. Recuperado em: 15 mar., 2017: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/1982/1731>
- Haesbaert, R. (2007). Concepções de território para entender a desterritorialização. In: Santos, M. & Becher. B.K. (orgs.). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, pp. 43-71. (Col. Espaço, Território e Paisagem).
- Hassan, S.S. (2000). Determinants of Market competitiveness in an environmentally sustainable tourism industry. *Journal of Tourism Research*, v. 38, pp.239-245.
- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- Mazaro, R.M. (2009). Destinos turísticos e o desafio da sustentabilidade estratégica: análise do Polo Costa das Dunas à luz do Comp&tenible Model. *Anais... Seminário da associação brasileira de pesquisa e pós-graduação em turismo, VI*. São Paulo: UAM-SP. Recuperado em: 20 mar., 2017: <http://www.anptur.org.br/ocs/index.php/seminario/2009/paper/viewFile/354/64>.
- Mazaro, R.M. & Varzin, G. Modelos de competitividad de destinos turísticos en el marco de la sostenibilidad. *RAC-Revista de Administración Contemporânea*. V. 12., n. 3, pp. 789-809. Jul/set-2008.

- Mazaro, R.M. (2006). *Competitividad de Destinos Turísticos y Sustentabilidad Estratégica*. Proposición de un modelo de evaluación de condiciones y factores determinantes. Tese de Doutorado. FCEE/UB, Barcelona-Espanha.
- Mirim, L.Y.L. (2000). Garimpando sentidos em bases de dados. In: Spink, M. J. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, pp. 153-182.
- Moesch, M. & Beni, M.C. (2015). Do discurso sobre a ciência do turismo para a ciência do turismo. *Anais XII ANPTUR*. Recuperado em 10 jun., 2016: http://www.anptur.org.br/anptur/anais/v.11/DFP1_pdf/48.pdf.
- Panosso Neto, A. (2010). *O que é turismo*. São Paulo: Brasiliense. (Col. Primeiros Passos, 341).
- Pereira, L.C.B. (1996). *Da administração pública burocrática à gerencial*. Recuperado em 20 dez., 2015: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>.
- Porter, M. (1989). *A vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus.
- PRODETUR/NE (2005). *Relatório final de projeto*. Recuperado em 10 maio 2016: http://www.bnb.gov.br/documents/120632/937235/relatorio_final_do_PRODETUR-NE-I.pdf/8e1ac9e1-7745-4fef-878c-ab654147b7ec.
- Ritchie, J.R.B. & Crouch, G. (2000). The competitive destination: a sustainability perspective. *Tourism Management*, v. 21, n. 1, pp. 1-7.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reforma administrativa pública. *RAP*, Rio de Janeiro, 43(2) 347-69. Recuperado em 20 dez., 2015: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>.
- Santos, M. (2009). *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: EDUSP.
- Santos, M. (2006). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EDUSP.
- Spink, P. (2000). Análise de documentos de domínio público. In: Spink, M. J. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, pp. 123-152.
- Steinberger, M. (2006). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo/LGE Editora, pp. 29-82.
- Trotsky, L. (1978). *História da revolução russa*. São Paulo: Paz e Terra.