



# Microfísica do poder no turismo: reflexões sobre as relações de poder no Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte

*Microphysics of power in tourism: reflections on the relations of power in the state council of tourism of Rio Grande do Norte*

*Microfísica del poder en el turismo: reflexiones sobre las relaciones del poder en el Consejo de Estado del Turismo en Rio Grande do Norte*

**Darlyne Fontes Virginio** < darlyninha@hotmail.com >

Mestranda em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil. Assessora da Diretoria de Operações da EMPROTUR (Empresa Potiguar de Promoção Turística).

**Anna Karenina Chaves Delgado** < annajpa22@hotmail.com >

Mestranda em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.

**Lore Fortes** < loref45@hotmail.com >

Professora adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.

## CRONOLOGIA DO PROCESSO EDITORIAL

Recebimento do artigo: 24-ago-2010

Aceite: 12-mai-2011

## FORMATO PARA CITAÇÃO DESTE ARTIGO

VIRGINIO, D.F.; DELGADO, A.K.C; FORTES, L. Microfísica do poder no turismo: reflexões sobre as relações de poder no Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 2., p.267-281, ago. 2011.

REALIZAÇÃO



APOIO INSTITUCIONAL



PATROCÍNIO



**Resumo:** Este artigo aborda discussões referentes às relações de poder existentes no Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte (CONETUR/RN), a partir de uma reflexão sociológica e filosófica tendo como base a obra *Micro física do Poder* de Foucault. Aborda-se a visão de Foucault sobre o poder e como as políticas públicas de turismo foram formuladas e implementadas ao longo dos anos, desde a criação da EMBRATUR, passando pelo PRODETUR até chegar ao PRT, bem como a formação dos conselhos com o intuito de gerir as ações e o processo de tomada de decisões do setor turístico. O estudo tem caráter empírico-bibliográfico e objetiva discutir as relações de poder estabelecidas no CONETUR/RN, assim como, a própria constituição dos conselhos como uma forma de microfísica do poder. A partir das observações feitas nas reuniões do conselho foi possível perceber como as relações de poder são estabelecidas de forma desigual e analisar o conselho como um instrumento de descentralização política.

**Palavras-chave:** Poder; Turismo; Conselho Estadual; Rio Grande do Norte.

**Abstract:** This article discusses the power alliance existing in the State Council of Tourism of Rio Grande do Norte (CONETUR / RN) on a sociological and philosophical reflection based on the studies of Michel Foucault - *Microphysics of Power*. In a addition to the vision of Foucault on power, we emphasize the formulation and implementation of the public policies of tourism in a chronologic way, starting with the creation of EMBRATUR going through PRODETUR until the PRT, as well as the formation of councils in order to manage the actions and decision-making process of the tourism sector. This study can be classified as empirical and bibliography. The aim is to discuss the power relations established in CONETUR / RN as well as the constitution of the councils as a form of microphysics of power. The CONETUR / RN is configured as the main instrument of political decentralization and the main space for discussions of public policies for tourism in the state. From the comments made at board meetings was possible to analyze how power relations are settled unevenly.

**Keywords:** Power; Tourism; State Council; Rio Grande do Norte.

**Resumen:** Este artículo cubre los debates sobre las relaciones de poder existentes en la Junta de Turismo del Estado de Rio Grande do Norte (CONETUR / RN) de un trabajo sociológico y filosófico basado en la microfísica del poder de Foucault. Se refiere a la visión de Foucault sobre el poder y como las políticas públicas de turismo han sido formuladas y aplicadas en los últimos años, desde la creación de EMBRATUR, pasando por el PRODETUR hasta llegar a la PRT, así como la creación de consejos con el fin de administrar las acciones y la toma de decisiones del sector turístico. El estudio es empírico-bibliográfico. El objetivo es discutir las relaciones de poder establecidas en CONETUR/RN, así como la constitución de los consejos como una forma de microfísica del poder. El CONETUR/RN se configura como el principal instrumento de la descentralización política y el espacio para los debates sobre políticas públicas para el turismo en el estado, siendo llevados por el Consejo Nacional y con la representación de la cadena productiva del turismo. A partir de las observaciones formuladas en las reuniones del consejo fue posible ver como las relaciones de poder se establecen de manera desigual y analizar el consejo como un instrumento de la descentralización política.

**Palavras clave:** Poder; Turismo; Consejo de Estado.

## Introdução

A despeito da tendência à centralização política no Brasil, iniciada com o Império, a atual tendência política e administrativa, e até mesmo econômica, é de uma descentralização do poder que, antigamente, se encontrava nas mãos do ente federativo, para diversos atores que vão desde os Estados, Municípios, organizações não-governamentais (ONG's) até as grandes corporações internacionais e nacionais privadas. Um dos grandes responsáveis por esta transição foi o processo de globalização.

O turismo, como atividade reprodutora do capitalismo, se insere na tendência de descentralização político-administrativa. Neste sentido, são mostradas as principais políticas públicas de turismo no Brasil e suas tentativas de descentralização, chegando até a constituição dos conselhos ou fóruns de turismo, que surgem com o intuito de promover a participação de todos os *stakeholders* (grupos de interesse) na gestão do turismo.

Dentro desta discussão é enfatizada a visão de Foucault a respeito da constituição das relações de poder, destacando o poder, enquanto instrumento de governo do corpo e de nossas vidas, sua percepção sobre o poder disciplinar, o biopoder e a governamentalidade.

Ao analisar a constituição dos chamados poderes periféricos nos perguntamos se os conselhos de turismo não se enquadrariam na chamada microfísica do poder, já que surgem com a proposta de serem espaços participativos de discussão e gestão do turismo. Assim, analisamos especificamente o CONETUR/RN, a forma como este foi constituído e seu funcionamento, tecendo comentários sobre suas ações e que reflexos elas trazem ou podem trazer para a atividade turística no Estado.

Para tanto, o presente estudo é de natureza qualitativa, do tipo exploratório, cujo principal objetivo é tecer considerações sobre o conselho estadual de turismo como um todo e mais especificamente sobre sua atuação enquanto instrumento de descentralização política do turismo. O instrumento metodológico utilizado foi a pesquisa bibliográfica e a participação *in loco* nas reuniões do conselho nos anos de 2007, 2008 e 2009.

## O poder na visão de Michel Foucault

De acordo com Muchail (2004, p.97), a obra de Foucault pode ser cronologicamente dividida em três períodos: (a) arqueologia do saber; (b) genealogia do poder; e (c) genealogia da ética.

No primeiro momento, o autor se atem a discutir a constituição dos saberes e do conhecimento. A segunda fase discute questões relativas ao poder, quais são seus mecanismos, efeitos, relações e dispositivos que exercem a níveis diferentes da sociedade, observando o saber enquanto dispositivo do poder (saber-poder) e, por fim, o período da genealogia da ética, que discorre sobre a formação do sujeito ético.

A 'metodologia' utilizada pelo filósofo é diferenciada da maioria dos demais pesquisadores. Isto porque sua análise consiste em observar as questões de forma inversa. Ao invés de analisar as conseqüências, como nos casos da constituição dos presídios e dos manicômios, Foucault analisa as causas, porque razão a nossa sociedade necessita de presídios e manicômios, por exemplo.

Na opinião de Foucault, o poder não é um mal por natureza, no entanto, por seus mecanismos, é interminável, "para limitá-lo, as regras jamais são suficientemente rigorosas; para desapropriá-lo de todas as ocasiões de que ele se apodera, jamais os princípios universais serão suficientemente severos." (FOUCAULT, 2004, p.80).

Ao tratar especificamente da temática do poder, Foucault observa que a constituição deste não se encontra primordialmente em nenhuma instituição estatal. Em sua visão, o Estado não constitui um elemento tão importante de poder como comumente se acredita.

Sabemos que fascínio exerce hoje o amor pelo Estado ou o horror do Estado; como se está fixado no nascimento do Estado, em sua história, seus avanços, seu poder e seus abusos, etc. Esta supervalorização do problema do Estado tem uma forma imediata, efetiva e trágica: o lirismo do mostro frio frente aos indivíduos; a outra forma é a análise que consiste em reduzir o Estado a um determinado número de funções, como por exemplo, ao desenvolvimento das forças produtivas, à reprodução das relações de produção, concepção do Estado que o torna absolutamente essencial como alvo de ataque e como posição privilegiada a ser ocupada. Mas o Estado – hoje provavelmente não mais do que o discurso de sua história – não teve esta unidade, esta individualidade, esta funcionalidade rigorosa e direi até esta importância. Afinal de contas, **o Estado não é mais do que uma realidade compósita e uma abstração mistificada, cuja importância é muito menor do que se acredita.** (grifo nosso). (FOUCAULT, 2007, p.292).

Na realidade, Foucault percebe que surgem formas diferenciadas de exercício do poder que não se encontram exclusivamente no Estado, estes ‘poderes periféricos’, por vezes, se encontram articulados/ relacionados ao Estado, “o poder em suas extremidades pode se encontrar articulado de maneiras variadas [ao Estado] e são indispensáveis inclusive a sua sustentação e atuação eficaz”. (FOUCAULT, 2007, p.12).

O importante é que as análises indicaram claramente que os poderes periféricos e moleculares não foram confiscados ou absorvidos pelo aparelho do Estado. Não são necessariamente criados pelo Estado, nem, se nasceram fora dele, foram inevitavelmente reduzidos a uma forma ou manifestação do aparelho central. **Os poderes se exercem em níveis variados e em pontos diferentes da rede social e neste complexo os micro-poderes existem integrados ou não ao Estado.** (grifo nosso) (FOUCAULT, 2007, p.07).

O campo de atuação do poder é bastante amplo, sendo seu objeto expandido inclusive para a nossa vida. Segundo Fonseca (2008, p. 244), a idéia da vida como um objeto de governo (de disciplina) tem origem na doutrina cristã.

[...] constitutiva das práticas da pastoral cristã, de que cada indivíduo deveria ser governado e deixar-se governar, deixar-se dirigir, com vistas à salvação, por alguém a quem estaria ligado por um vínculo – ao mesmo tempo geral e meticuloso – de obediência.

A vida como um objeto de governo não ocorre exclusivamente através da repressão ou do ‘poder’ coercitivo das leis jurídicas impostas pelo Estado, mas também por meio do adestramento de nossas próprias ações. Este adestramento é feito com base no que se considera o padrão de ‘normalidade’ para a sociedade, assim, a própria sociedade estabelece padrões ‘repressivos’ para si.

Na terceira parte de seu livro intitulado *Vigiar e Punir* (1987), *Corpos Dóceis*, Foucault trata da disciplina impingida ao próprio corpo, este é observado como uma espécie de objeto a ser manipulado, o bom adestramento do corpo é feito através da vigilância hierárquica, sanção normativa e o exame.

Na obra, o autor traz diversos exemplos desta prática, o soldado cuja postura e até mesmo as ações são moldadas conforme o modelo já socialmente estabelecido de como deve ser um soldado, a disciplina imposta ao corpo acaba por consistir em mecanismo de apropriação e escravidão do ser humano. A disciplina forma corpos submissos e exercitados: os corpos dóceis.

A formação destes corpos dóceis pode ser observada inclusive dentro do turismo, o comportamento de alguns funcionários que passaram por treinamento a exemplo de recepcionistas, garçons, guias de turismo, entre outros, se assemelha muito a de um robô.

E nota-se também, corroborando-se mais uma vez o pensamento de Foucault, que este comportamento aprendido e exercitado no trabalho também é reproduzido no tempo de não-trabalho, assim, para se reconhecer um soldado ou uma freira, por exemplo, não é necessário que estes estejam trajando suas vestes próprias, a simples observação de seu comportamento nos permite reconhecê-los.

Ao estudar as relações de poder, Foucault as percebe de forma diferenciada ao longo dos anos, assim sua fase da genealogia do poder é dividida nas três percepções que ele tem sobre os temas em: poder disciplinar, bio-poder e governamentalidade.

O poder disciplinar está relacionado primordialmente ao adestramento de nosso comportamento, com o intuito de aumentar a produtividade do indivíduo. No sistema capitalista, o treinamento/adestramento aumenta as habilidades e os rendimentos. “A disciplina não é simplesmente uma arte de repartir os corpos, de extrair e acumular o tempo deles, mas de compor forças para obter um aparelho eficiente”. (FOUCAULT, 1987, p.147).

O bio-poder compreende as formas de governo da vida do indivíduo exercidas pelas tecnologias do estado moderno que ditam diversas normas nos mais variados campos a exemplo da saúde pública. Por fim, a governamentalidade corresponde a arte de governar, como se governar, como ser governado, como se tornar o melhor governante possível.

Concretamente, o poder sobre a vida desenvolveu-se a partir do século XVII, em duas formas principais; que são dois pólos de desenvolvimento interligados por todo um feixe intermediário de relações. Um dos pólos, o primeiro a ser formado, ao que parece, centrou-se no corpo como máquina: no seu adestramento, na ampliação de suas aptidões, na extorsão de suas forças, no crescimento paralelo de sua utilidade e docilidade, na integração em sistemas de controle eficazes e econômicos – tudo isso assegurado por procedimentos de poder que caracterizam as disciplinas. O segundo, que se formou um pouco mais tarde, por volta da metade do século XVII, centrou-se no corpo-espécie, no corpo transpassado pela mecânica do ser vivo como suporte dos processos biológicos: a proliferação, os nascimentos e a mortalidade, o nível de saúde, a duração da vida, a longevidade, com todas as condições que podem fazê-los variar; tais processos são assumidos mediante toda uma série de intervenções e controles reguladores: uma bio-política da população. As disciplinas do corpo e as regulações da população constituem os dois pólos em torno dos quais se desenvolveu a organização do poder sobre a vida. (FOUCAULT, 1999, p.131).

A governamentalidade consiste em um mecanismo para gerir indivíduos ou a sociedade, por outro lado, o intuito é de protegê-los contra os perigos, garantindo, desta forma, seu bem-estar e seu desempenho. O aspecto mais importante da governamentalidade pode ser apontado como o fato de se dirigir a cidadãos livres. Os regimes democráticos liberais multiplicaram as instituições e as prescrições destinadas a tornar os cidadãos mais confiáveis (controláveis e previsíveis). Do ponto de vista do poder, deve-se desenvolver uma maneira facilitadora, para que esses indivíduos livres realizem essa mudança em si mesmos. (FOUCAULT, 1999).

## Um breve histórico das Políticas de Turismo e o processo de formação dos conselhos

A história do Brasil tem nos mostrado uma tendência a centralização político-administrativo. Esta se inicia com o Império, com a economia escravocrata, e se prolonga até o fim do chamado Estado Novo (com Vargas em 1945). A partir de 1946, através da constituição de 1946, se inicia, ainda de forma pouco expressiva, a formação de um regime mais democrático no país. No entanto, esta conquista é interrompida pelo golpe militar de 1964, que retorna a ampla centralização política e administrativa (REZENDE, 2004). Apenas a partir de 1988, com a nova constituição, é que são criados mecanismos que permitem uma democratização através do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular (REZENDE, 2004).

Baseado neste cenário e na mudança do papel do velho Estado Federal centralizador é que se constrói um ambiente mais propício a descentralização, em decorrência, até mesmo, da globalização que 'diminui' a atuação do Estado Federal, criando a necessidade da ação de outras instituições, que dêem vazão às demandas da sociedade, assim, além da descentralização em termos de empoderamento dos Estados e Municípios também surgem outros atores na sociedade civil organizada que passam a exercer poder.

As mudanças e rupturas no cenário político-administrativo brasileiro influenciam a constituição das políticas públicas de turismo e a conseqüente criação de instituições de poder descentralizadas nos Estados e Municípios.

O marco das políticas públicas de turismo brasileiras tem início com a criação da então Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), em 1966. Anteriormente, havia poucos diplomas legais que tratavam de organizar o setor, no entanto, apenas em 1966 é que é formada uma estrutura institucional, composta pela EMBRATUR e pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), constituindo o chamado Sistema Nacional de Turismo, que cria e incentiva políticas públicas que influenciam de forma mais ampla a estruturação do turismo no Brasil<sup>1</sup>.

O CNTUR compõe o Sistema Nacional de Turismo, com o intuito de incluir a iniciativa privada na gestão do turismo no Brasil, de acordo com decreto-lei no 55 de 18 de novembro de 1966, que criou a EMBRATUR e o CNTUR. Este último era composto pelo: presidente da EMBRATUR; delegado do Ministério das Relações Exteriores; delegado do Ministério da Viação e Obras públicas; delegado do Ministério da Aeronáutica; delegado da diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); representante dos agentes de viagens; representante dos transportadores; e representante da indústria hoteleira<sup>2</sup>.

Ao total, o Conselho Nacional de Turismo, hoje denominado CNT, possui doze atribuições, que vão desde a formulação de diretrizes para a política nacional de turismo até a aprovação de planos de financiamento e convênios com instituições financeiras e autarquias bancárias autônomas, depois de ouvido o Conselho Monetário Nacional ou o Banco Central do Brasil.

---

<sup>1</sup> De acordo com Santos Filhos (2007), a verdadeira razão para a criação da EMBRATUR durante o regime militar foi a tentativa de elaborar uma falsa imagem do Brasil no exterior, a despeito das atrocidades que foram cometidas pelo Governo Militar, cujo intuito era associar o país com a idéia de liberalismo e democracia.

<sup>2</sup> Atualmente o CNT é composto por 67 membros, em sua maioria entidades de classe do setor privado, bem diferente de sua primeira formação composta principalmente por representantes do Governo.

No período em que foi criado o CNTUR, a maioria das atribuições do conselho estava relacionada à EMBRATUR, a exemplo da aprovação de projetos de estatuto e aumento de capital da EMBRATUR, expedir normas de disciplina e fiscalização das operações da mesma, etc.

O período que compreende a criação deste Sistema Nacional de Turismo é conhecido como a 'era de ouro' (1948-73). Nesta época, existia grande preocupação em minorar as distorções provocadas pelo crescimento econômico diferenciado das regiões, o que levou à montagem de estruturas administrativas, cuja principal missão seria a de 'planejar' ou 'ordenar' a ocupação de territórios nacionais mediante determinadas orientações de investimentos públicos. O período é marcado pela ampla centralização das decisões políticas, especialmente, na esfera federal.

Na década de 1970, inicia, nos estados nordestinos, a política de megaprojetos, que consistia em projetos de ordenação do território no litoral, elaborados pelos Estados com apoio da EMBRATUR, com o intuito de atrair capital estrangeiro para a construção de grandes empreendimentos hoteleiros. No entanto, apenas os estados do Rio Grande do Norte e da Bahia implementaram ações mais expressivas.

Ao perceber que em grande parte os megaprojetos haviam fracassado devido a infra-estrutura precária do litoral nordestino, o Governo Federal decide apoiar um projeto que dotava o litoral nordestino de infra-estrutura básica-urbana. Desta forma, surge, em 1992/1993, o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE).

Na segunda fase do PRODETUR/NE, o programa em conjunto com os governos estaduais identificou as principais áreas de interesse turístico e deu início a formação de pólos turísticos. Ao total foram formados 16 pólos turísticos. Com o intuito de gerir estes pólos foram criados conselhos de turismo para cada um deles. De acordo com o Banco do Nordeste (BNB), os conselhos:

se constituem em espaços sistematizados para planejar, deliberar e viabilizar iniciativas que concorram para o desenvolvimento do setor. Caracterizados por forte senso de co-responsabilidade entre seus membros, os Conselhos contam com a participação efetiva de diversos segmentos econômicos e sociais (Governo Federal; governos estaduais e municipais; Terceiro Setor - ONGs ambientais/sociais, universidades, associações comunitárias; Setor Privado - entidades de classe, trade turístico, sistema "S") os quais são selecionados de modo a garantir uma formação de participação paritária entre setor público e não público. (BNB, 2005).

Paralelamente a implementação do PRODETUR/NE foi criado, pelo Governo Federal, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em 1994, que diferente do PRODETUR tinha abrangência nacional.

O principal intuito do PNMT era promover uma descentralização do turismo em âmbito municipal. Os municípios seriam os próprios responsáveis pela gestão do turismo. Para tanto, o Governo Federal criou o comitê executivo nacional, cujo coordenador era a EMBRATUR, que tratou de criar os comitês executivos nas unidades da federação (compostos pelos gestores estaduais do turismo), que criava os comitês executivos municipais (compostos pelos órgãos de turismo do município, assim como, a sociedade civil organizada e o terceiro setor).

Os comitês estaduais seguiam a estruturação e os objetivos propostos pelo comitê nacional, e os municipais seguiam as 'recomendações' dos comitês estaduais. Os agentes multiplicadores nacionais qualificavam os agentes estaduais que por fim qualificavam os municipais para que estes últimos pudessem elaborar e por em prática os planos municipais de turismo.

A tentativa de descentralização política promovida pelo PNMT é criticada por alguns já que o programa era composto por toda uma estrutura hierárquica que acabava por tirar o poder da mão dos municípios.

Endres (2002) critica a falsa descentralização trazida pelo PNMT, já que até mesmo a constituição (os membros) dos comitês executivos municipais era escolhida pelos comitês estaduais, que estavam sujeitos as normas do comitê nacional. Além disso, no programa não havia espaço para a participação de grupos não organizados da sociedade, assim, a descentralização promovida pelo programa é considerada uma pseudo-descentralização.

Com o intuito de corrigir as falhas presentes no PNMT o Governo Lula, em seu primeiro mandato, elabora por meio do recém criado Ministério do Turismo (MTur) o Macroprograma de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT – Roteiros do Brasil), cujo intuito é promover uma descentralização do ente federativo.

A criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003, pode ser considerado um marco para o turismo no Brasil. A partir da criação de uma pasta própria, o setor passa a ter estrutura e orçamento específicos, sem necessitar dividir com outros setores de atividades a condução dos interesses particulares do turismo em nível nacional (BENI, 2006). Além de que permitiu a divisão das atividades de planejamento do setor. A EMBRATUR passa a ficar responsável pela promoção do país no exterior e a elaboração de estudos e pesquisas, cabendo ao MTur todas as demais atribuições, dentre elas a coordenação da formulação da Política Nacional de Turismo (PNT).

A atual PNT possui como principal macroprograma o PRT – Roteiros do Brasil. A idéia da descentralização no PRT surge com a percepção de que as capitais recebiam a maior parte do contingente e dos incentivos turísticos.

Logo, para que o turismo se tornasse uma atividade de indução ao crescimento das demais cidades, seria necessário implantar uma gestão capaz de promover maior participação dos municípios que se apresentavam com capacidade, potencial turístico, e que faziam parte de uma mesma região com atrativos similares. Assim, de forma distinta do PNMT que trabalhava os municípios de forma isolada, o PRT promove um planejamento das regiões turísticas.

## **Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte**

### **Regimento, participação e ética no Conselho**

De acordo com o Cap. I Art. 1º de seu Regimento Interno, o CONETUR/ RN é um Órgão Público Colegiado de assessoramento, com caráter consultivo, vinculado, diretamente, à Secretaria de Estado do Turismo (SETUR), tendo como missão propor, acompanhar e avaliar a política de turismo do Rio Grande do Norte, fomentando projetos e ações através da articulação dos diversos atores, com foco no desenvolvimento sustentável e na qualidade de vida da população.

Neste sentido, o CONETUR propõe uma participação da sociedade local no processo de desenvolvimento da atividade turística. Para tanto, tem como diretrizes: I – Atuar como um foro de discussão, consenso e deliberação sobre as estratégias e prioridades de desenvolvimento turístico do Estado; II – Assegurar um processo de escolha dos seus conselheiros e de tomada de decisão transparentes; III – Divulgar suas ações junto à mídia e aos conselhos regionais de turismo do Estado. (Capítulo I, Art. 2º do Regimento Interno).

No que se refere à participação da população local, o CONETUR deixa a desejar, incitando as relações de poder existentes e reafirmando-as no contexto da atividade turística em que este discurso impera apenas na teoria e que na prática não ocorre efetivamente.

Por outro lado, o espaço do Conselho é aberto ao público e o que se percebe é a falta de interesse da própria comunidade em participar efetivamente das ações relacionadas ao turismo no Estado. Com isso, identifica-se uma necessidade de sensibilizar e mobilizar tal público que é fundamental ao desenvolvimento que o turismo pode trazer.

Sabe-se que o CONETUR é um órgão que atua em conjunto com a SETUR auxiliando na implementação das políticas do setor. Assim, tem como meta alcançar os seguintes resultados: I – Direcionamento dos Programas Nacionais e Estaduais para o âmbito das ações regionais do turismo; II – Fortalecimento e integração dos elos da Cadeia Produtiva do Turismo; III – Geração de ocupação produtiva e renda; IV – Aumento e gerenciamento adequado das receitas geradas pelo turismo, por parte dos Governos Estadual e Municipal; V – Melhoria da qualidade de vida da população fixa dos municípios; VI – Atração de investimentos complementares da iniciativa privada. (Cap. II Art. 3º do Regimento Interno).

Pode-se inferir que o Conselho do Rio Grande do Norte busca trabalhar de forma descentralizada, mas sua gestão não é necessariamente focada nesse princípio, uma vez que tem como objetivos e metas, de um modo geral, o desenvolvimento da atividade turística e não menciona em seu regimento a importância ou a participação efetiva como prioridade de atuação, apesar de suas metas e ações terem como prioridade o bem estar dos autóctones.

Ademais, a ética, princípio amplamente debatido em diversos setores econômicos, sociais e políticos, tanto na esfera nacional quanto internacional, é outro fator de relevância que não é mencionado no referido regimento. Já que cada vez mais se fala em descentralização, poder e política na atividade turística, emerge a carência de discussões baseadas em princípios, valores e moral de forma ética, a fim de estabilizar ou mesmo apaziguar possíveis desentendimentos e relações processadas no decorrer da formação e da atuação dos conselhos e, em especial, de seus membros, onde a força política de entidades, órgãos ou associações de alguns prevalece sobre outros.

Sabe-se que entidades de representação como a Associação Brasileira das Indústrias Hoteleiras (ABIH) e a Associação Brasileira de Agentes de Viagem (ABAV), por exemplo, já que são extremamente respeitadas, ouvidas e, muitas vezes, acatadas em razão de sua força política, institucional e mesmo econômica perante o trade turístico, em particular.

Porém, a partir de uma oficina realizada no ano de 2009, em que o planejamento do CONETUR foi discutido, criou-se uma série de valores e princípios que incluíram a importância da ética nas relações estabelecidas entre membros do conselho e entidades representadas, de modo que mesmo não constando em seu regimento. O CONETUR faz uso de valores morais e éticos para manter o bom funcionamento de toda sua estrutura, da melhor forma possível e com as ferramentas de gestão mais adequadas, especialmente, em um ambiente em que o poder predomina de uns poucos sobre a grande maioria.

Segundo Fonseca (2008, p. 425):

A moral é definida como um conjunto de valores e de regras de ação que são propostos aos indivíduos e aos grupos por intermédio de diferentes aparelhos prescritivos, como a família, as instituições educativas, as igrejas, os sistemas de leis, de prescrições do código moral. Ela produz uma moralidade dos comportamentos que corresponde a uma variação individual mais ou menos consciente, que é a

maneira pela qual os indivíduos se submetem a um princípio de conduta, obedecem ou resistem a uma interdição ou prescrição, respeitam ou negligenciam um conjunto de valores. Já a ética é concebida como a maneira pela qual o indivíduo se transforma, constituindo-se como o próprio sujeito moral do código, estabelecendo para si a substância ética a ser privilegiada como problema. A questão da ética é conduzida por Foucault por meio da pesquisa dos processos históricos segundo os quais as estruturas de subjetivação ligaram-se a discursos de verdade.

Para Virginio (2007, p.31) a ética apontada no estudo do turismo tem sido um fator de levantamento de discussões o que tem gerado críticas, e mesmo contenda, acerca da gestão dessa atividade, como também a necessidade de garantir aos cidadãos ou população local os direitos sociais que lhes são atribuídos. Assim, defende-se que a ética esteja presente em todo o processo de gestão e, ainda mais, que seja um princípio norteador, uma diretriz, uma proposta para se agir com responsabilidade e sustentabilidade no desenvolvimento do turismo nas localidades.

Além da ética, a participação da população local, em especial, deve ser levada com mais respeito pelos órgãos governamentais, já que esse público é diretamente afetado pela atividade turística, bem como pode contribuir de forma significativa para apontar quais são as reais necessidades e os desafios enfrentados no decorrer do processo seja ele de desenvolvimento social ou mesmo de crescimento econômico, pelo qual, tais municípios e os lugares de interesse turístico tendem a passar quando estão se consolidando. E, além do mais, se o foco das ações é trazer benefícios à população local, qual seria o sentido de direcionar esforços e colher resultados que não expressam os reais interesses dessa comunidade?

## **Formação, descentralização e atuação do CONETUR/RN**

No que se refere à formação do CONETUR, o Regimento Interno (2009, p.4) informa:

Tendo por princípio norteador o equilíbrio entre o poder público e o não público, o Conselho de Turismo será composto por representantes do setor turístico, abrangendo o poder público, o setor privado, a comunidade científica e a sociedade civil. O Conselho de Turismo manterá, preferencialmente, o número de 35 (trinta e cinco) conselheiros, número este que deverá ser definido pelo Conselho, obedecendo à seguinte composição e proporcionalidade em relação ao número total de conselheiros: i - Esfera Federal – 03 membros; ii - Esfera Estadual – 05 membros; iii - Conselhos Regionais de Turismo – 05 membros; iv - Esfera Municipal – 02 Municípios Indutores de Turismo; v - Terceiro Setor – 05 membros a serem escolhidos dentre organizações não governamentais – ONG's e associações comunitárias, garantindo, no mínimo 01 vaga para a comunidade científica; que tenham atuação nas áreas de turismo, e que demonstrem interesse nos impactos do turismo; vi - Setor Privado – 15 membros (federações, associações e sindicatos, trade turístico, sistema "S"). (Título II Da Composição e do Funcionamento, Capítulo I Da Representatividade e Composição do CONETUR, Arts. 5º e 6º do Regimento Interno).

A formação do Conselho é incipiente quando se vê a disparidade entre o número de assentos para o setor privado, totalizando quinze, em comparação com os cinco representantes do terceiro setor. Todavia, deve-se lembrar que a quantidade de membros não afeta diretamente na participação,

uma vez que muitas entidades sequer se pronunciam, enquanto outras minorias garantem a voz e os anseios daqueles a quem representam.

No entanto, a partir dessa formação, o CONETUR busca atuar com base nos seguintes procedimentos: realizadas reuniões ordinárias bimestrais para a constituição da pauta, onde todos os representantes (titulares ou suplentes) das entidades que compõem o Conselho podem opinar quanto a sua formulação, todo o procedimento de organização das reuniões fica a cargo da Secretaria Executiva que é dirigida por técnicos da SETUR, uma vez que esta é a entidade que preside as reuniões na pessoa do Secretário de Estado do Turismo. Além das reuniões ordinárias, podem ser solicitadas, haja vista a necessidade da discussão de assuntos de interesse da área, reuniões com caráter extraordinário.

No que se refere à descentralização, o CONETUR é um espaço em que a hierarquia das políticas de turismo, a nível nacional, se apresenta de forma a torná-lo independente em sua atuação. Isto é, no processo de suas atividades, não esquecendo a quem está vinculado e qual política deve seguir, no caso àquelas em consonância com as metas do MTur. Tal fator dá espaço para o discurso de seus representantes e para todos os envolvidos ouvirem os anseios dos setores envolvidos no turismo, desde as Instituições de Ensino Superior – IES a Instituições privadas e/ou financeiras.

Para Foucault (1971, p.10):

Por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder. Nisto não há nada de espantoso, visto que o discurso – como a psicanálise nos mostrou – não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto do desejo; e visto que – isto a história não cessa de nos ensinar – o discurso não é simplesmente aquilo que traduz a luta ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar.

As demandas que chegam ao CONETUR, normalmente, devem partir das discussões geradas nas reuniões das comissões técnicas do Conselho, que são grupos específicos que tratam de assuntos referentes a determinado tema, existem quatro comissões no CONETUR: Marketing e Eventos, Qualificação e Capacitação, Infraestrutura e Segurança. Porém, com a aprovação e a renovação do regimento interno, no ano de 2009, há uma discussão para aumentar o número de comissões, a fim de tornar a abrangência dos assuntos discutidos mais ampla, fato este que ocorre com o acréscimo de mais duas comissões, posteriormente.

Uma dessas oficinas detectou a necessidade de um planejamento do conselho, bem como de atualizar o regimento interno, reformulando-o, isto é, fazer um regimento condizente com a realidade. Após este fato, formou-se uma mini comissão para elaborar o planejamento do conselho, o qual foi aprovado na reunião ordinária de outubro de 2009. Na ocasião, houve a eleição dos membros e sugeriu-se que fossem definidas no regimento interno as atribuições e responsabilidades dos conselheiros, adequação das comissões e criação de mais duas, além das que já existiam, conforme mencionado acima, informações, estatísticas e comunicação e; relações políticas e institucionais. Houve também, uma discussão com relação à integração entre os conselhos regionais; capacitação para os membros do conselho e para associações; captação de recursos financeiros; consciência de apoio as reuniões por parte dos membros e; divulgação das ações do conselho.

As comissões técnicas devem discutir assuntos de interesse de sua subárea e levar projetos, planos, sugestões aos demais membros do Conselho quando da reunião ordinária. A partir de então,

acredita-se que todos os setores de interesse da atividade sejam contemplados e todos possam participar de forma efetiva na composição das ações específicas de interesse das entidades que compõem tanto as comissões técnicas quanto o próprio conselho, o qual vota e define que rumos deverão ser tomados a partir da discussão gerada ou do problema levantado. Dessa forma, são instrumentos que otimizam o tempo e maximizam os resultados nas reuniões do Conselho, tornando-o mais produtivo do ponto de vista da participação e da atuação de seus membros.

A técnica da SETUR e da Secretária Executiva do CONETUR, Solange Portela informou que, “a partir do ano de 2010, cada comissão faz um plano de ação para que as ações sejam encaminhadas e aconteçam, passem das apresentações repetitivas e informativas. A idéia é a gestão descentralizada para sair do poder da esfera pública”.

De acordo com o documento elaborado pelo MTur sobre os fóruns e conselhos estaduais de turismo (2006, p. 09), são objetivos dos Colegiados Estaduais para a gestão descentralizada do turismo nacional: a consolidação e continuidade das Políticas Nacional e Estadual de Turismo; apoiar a definição e a execução da Política de Desenvolvimento Turístico do Estado, Regiões e Municípios; a promoção, coordenação, monitoramento, incentivo e avaliação da execução dos programas da Política de Turismo; integração e articulação das políticas públicas e privadas do setor; otimização de recursos e resultados; fortalecimento da cadeia produtiva do turismo integrando os setores público, privado e o terceiro setor; desenvolvimento de produtos turísticos de qualidade, orientado por metas, no foco dos produtos e mercados; constituição de canal de ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos; atuação junto a outros órgãos e entidades que exercem atividades relacionadas com o turismo.

Desde a criação do Plano Nacional do Turismo no ano de 2003, o turismo no Brasil tem apresentado significativos resultados no que se refere ao aquecimento da economia nos locais em que acontece e, especialmente no incremento de equipamentos e serviços voltados a essa demanda.

Com isso, surge a necessidade de realizar ações que busquem o bem estar da população e a satisfação de seus visitantes. Baseado nessa premissa, as políticas públicas do setor emergem como norteadoras nesse processo de desenvolvimento da atividade, sendo o Conselho Nacional de Turismo o responsável pela delimitação e tomada de decisões nas diversas áreas diretamente ligadas ao turismo. No entanto, “ainda são apontadas limitações no que se refere à integração entre as diferentes esferas de governo e entre o setor público e o setor privado, com repercussão também no planejamento da atividade, na articulação e na avaliação dos resultados”. (MTUR, 2006, p. 48).

Vê-se que o próprio Ministério do Turismo reconhece as deficiências e os gargalos que imperam ao se tentar gerir de forma descentralizada a partir das políticas públicas direcionadas pelo setor e para o setor.

No Rio Grande do Norte, o Conselho Estadual de Turismo é o órgão que discute os assuntos relativos ao turismo e trabalha em prol da sustentabilidade e do desenvolvimento da atividade, de acordo com os princípios da gestão descentralizada.

Para o Ministério do Turismo (2006, p.48):

Ainda que se tenha institucionalizado uma rede de cooperação entre os governos, iniciativa privada e terceiro setor, nos âmbitos federal, estadual, municipal, regional e macrorregional, a participação destas diversas instâncias no processo ainda é muito desigual, em função dos diferentes níveis de organização local, tanto do poder público, quanto dos diferentes segmentos da iniciativa privada, e da carência de um direcionamento mais focado com relação à complexidade de ações destes atores, nas diversas

escalas territoriais. É necessário avançar no modelo de gestão integrada e descentralizada, particularmente no que se refere à atuação e às respostas dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo e sua integração com a política nacional, buscando também uma maior articulação entre os diversos setores dos governos federal, estadual e municipal, bem como com as instâncias de representação regionais e macrorregionais do turismo e entre o setor público e o setor privado.

O CONETUR passou recentemente por uma fase de reestruturação, a partir da realização de oficinas com seus membros aplicadas e acompanhadas por um representante do Ministério do Turismo, com o intuito de fortalecer a gestão e o funcionamento dos conselhos estaduais de turismo em todo o Brasil. No Rio Grande do Norte já foram realizadas além das oficinas, apresentações, visitas e entrevistas com os representantes do *trade* que possuem assento no referido Conselho.

Chama-se atenção para o fato do CONETUR contemplar com um assento as regiões turísticas do Estado, quando da participação de representantes de cada pólo turístico do RN, os quais poderão falar em nome de sua região e, assim, expandir o diálogo no turismo. Isso somaria esforços para a consolidação de ações efetivas de desenvolvimento do RN, mostrando que a gestão descentralizada e que as relações de poder existem e que precisam de ajustes de modo que beneficie a maioria da população.

## Considerações finais

Em uma sociedade como a nossa, conhecemos, é certo, procedimentos de exclusão. [...] Sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa. (FOUCAULT, 1971, p. 09).

Com base no que foi exposto percebe-se que a análise de Foucault a respeito da constituição de poderes periféricos (microfísica do poder) também pode ser notada dentro do turismo. O CONETUR constitui um elemento que nasceu, ou melhor, foi idealizado, dentro do próprio Estado com o intuito de empoderamento de outros agentes (*trade* turístico, comunidade, terceiro setor e instituições de ensino), sendo assim, constitui uma forma de participação concedida.

A participação concedida corresponde a um mecanismo do Governo para reafirmar seu poder, ou seja, para governar. Sob uma perspectiva foucaultiana, a participação concedida pode ser entendida como um instrumento que visa a governamentalidade<sup>3</sup>.

Apesar dos conselhos de turismo terem sido constituído com a finalidade de descentralização, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que de fato ocorra uma participação mais efetiva de todos os representantes do setor turístico. A participação ampla de todos os *stakeholders* de turismo (agentes que influenciam ou são influenciados pela atividade turística) ainda é fraca, alguns representantes do próprio CONETUR se mostram apáticos em participar, outros participam ativamente e têm sua opinião amplamente respeitada.

A relação de poder dentro do próprio conselho é algo que nos chama atenção, todos os representantes têm direito a expor seus argumentos e em conjunto com a SETUR planejar/gerir a atividade

---

<sup>3</sup> No entanto, Bordenave (1994, p.30) afirma que “participação, mesmo concedida, encerra em si mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder”.

turística no RN. No entanto, alguns representantes demonstram claramente maior ‘poder’, a nosso ver, este fato se deve não só ao maior engajamento que estes órgãos têm no conselho, sempre frequentam as reuniões e expõem suas idéias, mas também pelo fato de serem representantes do mercado turístico, com interesse econômico envolvido, ao contrário dos representantes da sociedade civil que ainda se mostram apáticos em participar.

O interesse em participar ainda é um empecilho para o funcionamento de estruturas como o conselho de turismo.

Portuguez (2007) coloca que a população brasileira construiu uma cultura da não-participação fruto da própria política adotada pelo Governo brasileiro cujo ápice foi durante o período do Governo militar. Assim, na visão deste autor, é necessário criar uma cultura de participação e para que esta se construa não basta apenas abrir espaço para a participação, mas sim, educar a população para a importância da participação.

A constituição dos chamados poderes periféricos na ótica de Foucault não envolve discussões a cerca da competência destes agentes ou do interesse dos agentes em participar ativamente da gestão do turismo. Ou seja, quando se refere especificamente as políticas de turismo, determinadas ações, a exemplo do PNMT, esbarraram, dentre outros fatores, na falta de competência e de interesse dos agentes municipais para gerir o turismo em sua localidade.

Os poderes periféricos são formados quando os agentes envolvidos possuem competência e vontade de tomarem a direção da gestão de sua localidade. No caso específico da gestão do turismo ainda não se percebe esta vontade e competência de todos os agentes. Desta forma, com exceção de algumas poucos casos no setor, a despeito das tentativas do ente federativo de descentralização, o turismo apresenta poucas estruturas que constituem verdadeiramente uma microfísica do poder.

Desta forma, o conselho constitui apenas um espaço para a participação de determinados agentes da sociedade, mais especificamente, o terceiro setor e alguns representantes da sociedade civil organizada. Acreditamos que, além do espaço para a participação também seria necessário programas de sensibilização e mobilização de setores, que ainda não se encontram organizados ou que se mostram apáticos dentro do CONETUR. Estas ações poderiam tornar o conselho um espaço mais democrático que formaria um cenário mais próximo da microfísica do poder destacada por Foucault.

## Referências bibliográficas

BENI, Mario Carlos. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. (Série turismo).

BNB. **Pólos de turismo do PRODETUR**, 2005. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Polos/gerados>> Acessado em: 10. Jul. 2007.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 95).

ENDRES, Ana Valéria. **O planejamento como instrumento de condução política do Estado: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste**. In Revista Turismo em Análise, v.13. n.1 maio 2002.

FONSECA, Márcio Alves da. Entre a vida governada e o governo de si. In ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de; VEIGA-NETO, Alfredo; SOUZA FILHO, Alípio de. (orgs.). **Cartografias de Foucault**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. (Estudos Foucaultianos).

FOUCAULT, Michel; MOTTA, Manoel Barros da. **Ética, sexualidade e política**. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2004.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade: a vontade do saber**. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. 24. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, Denys; FRUCHAUD, Francine. **Michel Foucault – L'ordre du discours. Leçon inaugurale au college de France prononcée le 2 décembre 1970**. Publicado na França por Éditions Gallimard, Paris, 1971. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1996. 19<sup>o</sup> Edição, outubro de 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Gabinete Civil. Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais. **Regimento Interno do CONETUR**. DECRETO Nº 21.382, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2009.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Secretaria Nacional de Políticas do Turismo. Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo. **Fóruns e conselhos estaduais de turismo no modelo do programa de gestão descentralizada do plano nacional de turismo 2003/2007**. Brasília, 2006.

MUCHAIL, Salma Tannus. **Foucault, simplesmente: textos escolhidos**. São Paulo: Loyola, 2004.

PORTUGUEZ, Anderson. Diagnóstico participativo para o desenvolvimento do turismo rural. In SEABRA, Giovanni. (org.) **Turismo de base local: identidade cultural e desenvolvimento regional**. João Pessoa: UFPB, 2007.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SANTOS FILHO, João dos. Embratur omite a verdade, sobre a história do turismo: faz leitura “politicista” dos fatos. In **Revista Espaço Acadêmico**, n. 68, janeiro 2007, Mensal, ano VI. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/068/68jsf.htm> >

Acessado em: 05 fev. 2010

VIRGINIO, Darlyne Fontes. **Responsabilidade Sócio-ambiental no Turismo: um estudo na rede hoteleira da Via Costeira em Natal/RN**. Monografia – Bacharelado em Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.