



A influência da cooperação estratégica no processo de desenvolvimento do turismo de Natal (RN): análise de relações entre os stakeholders

The influence of strategic cooperation in the development of tourism in the destination Natal, Rio Grande do Norte State, Brazil: analysis of relationship between stakeholders

Anette Santiago Pereira^[a], Fernando Dias Lopes^[b]

^[a] Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), professora assistente I da Universidade Federal do Piauí, Parnaíba, PI - Brasil, e-mail: aspereira@ufpi.edu.br

^[b] Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor adjunto III da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS - Brasil, e-mail: fdlopes@ea.ufrgs.br

Resumo

Investigou-se nesta pesquisa a influência da cooperação estratégica no processo de desenvolvimento do turismo no destino Natal, a partir da análise das relações entre os *stakeholders*. Os aportes teóricos do trabalho se basearam na temática “estratégias de cooperação e novas formas de gestão”, focando nos conceitos de estratégia, cooperação, redes, alianças estratégicas e polos de turismo. O estudo realizado definiu-se como descritivo-causal (explicativo) e estudo de caso. A técnica de coleta de dados utilizada foi a entrevista a partir de um roteiro semiestruturado, com representantes de instituições vinculadas às ações e projetos de desenvolvimento do turismo implementados na cidade de Natal. As relações foram identificadas nos grupos: Iniciativa Privada/Iniciativa Privada, Iniciativa Privada/Poder Público e Iniciativa Privada/Poder Público/Terceiro Setor. As estratégias de cooperação identificadas foram consórcio, estratégia coletiva e *clusters*, que se relacionam ao ciclo de vida do produto turístico através do alcance da eficiência coletiva. Concluiu-se que a cooperação estratégica influenciou no processo de desenvolvimento do Destino Natal, uma vez que esteve presente na consolidação dos projetos de desenvolvimento do turismo instituídos, quando a eficiência da ação coletiva era alcançada, embora não tenha sido o fator motivador do desenvolvimento do destino.

Palavras-chave: Cooperação estratégica. Processo de desenvolvimento do turismo. Destino Natal.

Abstract

The influence of strategic cooperation in the development of tourism in the destination Natal, Rio Grande do Norte State, Brazil, was investigated in this study, from the analysis of relationships between stakeholders. The theoretical work is based on the thematic strategies of cooperation and new forms of management focusing on the concepts of strategy, cooperation, networks, strategic alliances and centers of tourism. The study was defined as causal-descriptive (explanatory) and a case study. The data collection technique used was the interview of a semi-structured guide, with representatives of institutions linked to actions and tourism development

projects implemented in Natal. Relationships were identified in three groups: Private Sector / Private Sector, Private Sector / Government and Private Sector / Government / Third Sector. Strategies of cooperation identified were the consortium, collective strategy and clusters, which relate to the product life cycle of the tourist product through the scope of collective efficiency. Strategies of cooperation identified were the consortium, collective strategy and clusters, which relate to the product life cycle tour through the scope of collective efficiency. We concluded that the strategic cooperation influenced the development process of the Destination Natal as it was present in the consolidation of the established tourism development projects, when the efficiency of collective action was achieved, although it was not the motivating factor in the development of destination.

Keywords: *Strategic cooperation. Development process of tourism. Destination Natal.*

Introdução

No processo de planejamento/desenvolvimento do turismo, três importantes agentes devem ser considerados: (1) o interesse da comunidade que recebe turistas; (2) os interesses dos turistas; (3) o poder público e o *trade* turístico que irão viabilizar e operacionalizar a existência do mercado turístico. A soma dos interesses dessas partes direciona o desenvolvimento de determinado local, e a sua atuação conjunta sugere a realização de pesquisas voltadas à vertente da cooperação estratégica.

Outros fatores condicionantes que interferem no processo de desenvolvimento são as mudanças causadas pelo ingresso da atividade turística como atividade econômica e a falta de preparo para lidar com sua complexidade. Esses fatores corroboram com as pesquisas em turismo que utilizam como pano de fundo a abordagem sistêmica aplicada ao turismo (BENI, 2001) e de ciclo de vida das destinações (BUTLER, 1980).

Este artigo foi idealizado com base nas limitações das primeiras teorias citadas — abordagem sistêmica e ciclo de vida das destinações. Seus resultados são parte de uma pesquisa mais ampla que culminou em uma dissertação de mestrado, que contemplava dados quantitativos e qualitativos na tentativa de compreender a relação entre ciclo de vida de um produto turístico e as estratégias de cooperação implementadas no período delimitado para o estudo. Portanto, os dados ora apresentados neste artigo focam os resultados da pesquisa qualitativa.

Assim, esta pesquisa buscou investigar a influência da cooperação estratégica no processo de desenvolvimento do turismo na cidade de Natal, por meio da análise das relações entre os *stakeholders*. Para que isso se tornasse possível, fez-se necessário inicialmente traçar um perfil do desenvolvimento

da atividade turística no destino, razão pela qual os dados da primeira fase quantitativa serão resumidamente apresentados.

Esses resultados demonstraram que, em uma escala de quatro fases do ciclo de vida de uma destinação turística — introdução, crescimento, maturidade e declínio — o destino Natal, no ano de 2009, migrava da fase de crescimento para a fase de maturidade da atividade turística, com uma tendência primária ascendente, tendo, entretanto, apresentado crises que se instituíram durante todo o ciclo da atividade. Mapearam-se seis projetos de desenvolvimento do turismo de relevância para o produto Natal, dos quais três foram citados pelos entrevistados: A Política de Mega Projetos, PRODETUR/NE e Ações de Promoção do Destino.

A referida pesquisa identificou ainda que no turismo brasileiro a estrutura de trabalho cooperado se evidencia a partir da necessidade de desenvolvimento da atividade e posteriormente por meio dos incentivos governamentais dos Polos de Desenvolvimento. A cooperação estratégica passa a se disseminar pelo país como forma de gestão democrática do turismo, como parte de um discurso de descentralização, envolvendo empresários, governo e terceiro setor para fortalecimento e controle da atividade.

A partir desses dados e da constatação da existência da cooperação estratégica, surgiu um conjunto de questões norteadoras desta análise qualitativa: Como se deram as atividades cooperadas? Em quais níveis estas se estabeleceram? Quais as estratégias identificadas? Quais as vantagens estabelecidas pelas partes?

Os aportes teóricos que deram consistência ao trabalho se basearam nos conceitos de estratégia, cooperação, redes, alianças estratégicas e polos de turismo, os quais serão apresentados no capítulo destinado à fundamentação teórica.

Estratégias de cooperação e novas formas de gestão

“Estratégia” é uma palavra com muitas acepções e, portanto, com distintas interpretações.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) sugerem a existência de cinco possíveis definições para o termo: a estratégia é um plano; a estratégia é um padrão; a estratégia é uma posição; a estratégia é uma perspectiva; a estratégia é um truque.

Nessa discussão, tanto a estratégia quanto a formulação de estratégias podem estar relacionadas à concepção da Escola de poder, moldadas por poder e política. A premissa de poder micro vê a formação da estratégia como a interação mediante persuasão, barganha e, às vezes, confronto direto na forma de jogos políticos, entre interesses e coalizões. Trata de organismos e grupos dentro da organização. O poder macro vê a organização como promotor de seu próprio bem-estar por controle ou cooperação com as outras organizações, a partir do uso de manobras estratégicas, bem como de estratégias coletivas em formatos de redes e alianças.

No que concerne à cooperação, muitos têm sido os motivos que levam firmas a desenvolverem trabalhos conjuntos. Na visão de Contractor e Lorange (1988), tanto a competição quanto a cooperação proveem simultâneos caminhos para o sucesso.

Segundo Clegg e Hardy (2001), as organizações têm sofrido mudanças internas e externas. Internas no sentido de que as fronteiras da burocracia estão desaparecendo, tornando as organizações mais ágeis e flexíveis, menos formalizadas e com menor grau hierárquico. Externas no sentido de que as fronteiras que antes delimitavam as empresas são derrubadas.

Assim, as organizações passam a formar cadeias, conglomerados ou ainda alianças estratégicas com os mais diversos intuitos. Essas novas formas, segundo os autores, demonstram que a colaboração entre as organizações tem assumido um significado crescente no que se refere à forma potencial para a solução de problemas empresariais, uma vez que as empresas compreendem que estão em um ambiente aberto e sujeito a mudanças.

Clegg e Hardy (2001) defendem ainda que a competição aliada à cooperação é uma ideia com muitas implicações, podendo focar diferentes tipos de relações. Assim, deve-se avaliar qual o papel de cada empresa na relação, levando-se em consideração fatores culturais, históricos e benefícios conjuntos.

Embora alguns autores tenham uma visão mais voltada a questões econômicas, defende-se nesta pesquisa a cooperação como um meio de formar parcerias, uma verdadeira relação de troca nos diversos sentidos, tecnológicos, econômicos, socioculturais, enfim, formando relações que possibilitam um acesso mais rápido às constantes transformações trazidas pela globalização.

Clegg e Hardy (2001) citam diversos tipos de cooperação para essas novas relações externas, dentre elas as redes e as alianças estratégicas.

As redes são uma estrutura de valor agregado que constantemente introduz novos materiais e elementos a um mercado. Podem existir para uma troca de informações ou para um processo de atividades, podendo ser formais ou informais. A formação dessas redes de parcerias envolve muitos riscos, apesar de favorecer um desenvolvimento econômico regional e de proporcionar a criação e distribuição de riquezas (CLEGG; HARDY, 2001).

Lorange e Ross (1996) discutem os tipos de alianças a serem formadas tomando como base duas perspectivas: (1) o grau de integração vertical com a empresa-mãe, vendo as alianças como empreendimentos de risco, em que os diversos tipos de empreendimentos de cooperação, sejam eles formais ou informais, variam em uma escala de níveis de maior ou menor integração; (2) o grau de interdependência, conforme Contractor e Lorange (1988), podendo esta ser baixa ou alta. Por fim, os atores defendem que ambas as posições têm em vista um mesmo ponto comum, a vantagem, embora cada parte potencial foque a sua perspectiva própria e a sua vantagem estratégica.

Kogut (1988) apresenta três perspectivas teóricas para explicar a formação de negócios conjuntos (*joint ventures*). A primeira delas está baseada na Teoria dos Custos de Transação, considerando que a minimização dos custos seria motivadora de qualquer empreendimento. A segunda abordagem refere-se às teorias de comportamento estratégico, as quais consideram a maximização dos lucros por meio do aumento da competitividade da empresa, portanto, os melhores parceiros seriam os que trouxessem maiores vantagens competitivas. Por fim, considera os negócios conjuntos como oportunidade de transferência de conhecimento e de aprendizado organizacional.

Lorange e Ross (1996) sugerem uma estrutura formada por quatro modelos de alianças baseados na

disponibilidade de recursos: acordo provisório, consórcio, *joint venture* e *joint venture* plena. Na perspectiva dos autores, existe muita proximidade quanto à maneira que as pessoas veem as suas posições nas bases da aliança. Isso significa dizer que não existe uma fronteira clara quanto ao tipo de aliança. Assim, a relevância está no grau de proximidade entre as perspectivas de cada empresa.

É importante perceber que até o presente momento discutiu-se o tipo de alianças entre empresas, cabendo agora abordar as parcerias entre elas, o governo e as comunidades locais, focalizando as suas relações.

Marshall (1920 apud SCHMITZ, 1997), no final do século XIX, observou na Grã-Bretanha um tipo diferenciado de estrutura produtiva, em que empresas de pequeno e médio porte, ainda que concorrentes, se ajudavam ao atrair fornecedores, formar um mercado especializado, respeitar e divulgar um mesmo padrão de qualidade e cooperar em certos esforços de inovação, chamando essas estruturas de distritos industriais (VEIGA, 2003).

Veiga (2003) explica que houve uma vasta discussão sobre as virtudes dos distritos, emergindo a partir daí a noção de Sistemas Produtivos Locais (SPL), segundo o autor; um conjunto de unidades produtivas, tecnicamente independentes, economicamente organizadas e territorialmente aglomeradas. Para Veiga (2003), a principal vantagem dos SPL para o desenvolvimento é que esse tipo de relação de proximidade e interdependência entre empresas costuma ter um efeito bastante favorável para a competitividade dos territórios.

Nesse aspecto, o referido autor explica que, em se tratando de territórios, uma nova expressão tem sido utilizada, a de “recomposição de territórios”, que se expressa na necessidade dessas novas formas institucionais de concentração, coordenação e gestão dessas regiões. No Brasil, corresponde a diversas articulações microrregionais, bem como aos diversos tipos de pactos, alianças, associações e consórcios espalhados por todo o país.

No caso da atividade turística, essas ações têm sido alavancadas por intermédio dos polos de turismo e dos conselhos existentes em cada município, os quais contam com os diversos representantes das bases locais, sejam empresários ou moradores.

Entretanto, muitas são as ações estratégicas de cooperação que ocorrem de maneira isolada, formal ou informal e que se desenvolvem fora dos espaços de discussão dos foros e que têm influência nas novas formas de gestão da atividade turística.

A discussão sobre novas formas de gestão da atividade turística ganhou força nos últimos anos, sobretudo tendo como base as políticas do governo federal de desenvolvimento com foco em arranjos de produção e formação de polos de turismo. Essa ideia está pautada no aumento da competição por meio da cooperação entre empresas.

Portanto, existe um incentivo direto à formação de aglomerados de empresas, apresentados como uma possibilidade de aumento de vantagens competitivas para o produto turístico. A mesma lógica tem se configurado para a organização do mercado turístico, em que a política de governo para o turismo migra de uma visão de municipalização (com a extinção do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT) para uma visão de regionalização da atividade, com o intuito de gerar força competitiva para as regiões. Apesar de uma mudança de padrões em termos de política de turismo, é relevante esclarecer que os programas de regionalização, por si, não são capazes de conter a competição entre os municípios e/ou regiões. Ao contrário, o intuito é gerar força competitiva para as regiões, considerando que competitividade e cooperação não são “caminhos opostos”.

Nesse sentido, foi incentivada em todo o país a formação de polos de turismo, os quais oportunizam o trabalho em conjunto entre instituições públicas, privadas e sociedade civil no planejamento da atividade turística.

Nasser (2000), em sua discussão sobre aglomerados (*clusters*), sugere como recorte regional para estudo os polos, apresentando-os como cortes espaciais menores para áreas com real potencial de desenvolvimento, podendo ser um centro de interação entre o sistema produtivo e o desenvolvimento tecnológico. A comunidade é vista como protagonista, empreendedora, autônoma e interdependente, com um modelo de gerenciamento mais específico, voltado para a mobilização e para a informação.

Entretanto, deve-se considerar que existem diferenças entre os conceitos de *clusters* e distritos industriais. A esse respeito, Schmitz (1997) traz a noção de eficiência coletiva, o qual aborda a noção de que a viabilidade econômica não pode ser compreendida com foco em firmas individuais. O autor a define como a vantagem competitiva derivada de economias externas locais e ação conjunta. A economia externa local é definida, segundo os aportes de Marshall (1920 apud SCHMITZ, 1997), como aquela que é dependente do desenvolvimento geral da indústria.

Schmitz (1997) esclarece que o conceito de distrito industrial e *cluster* são, às vezes, utilizados como sinônimos. Ele explica que o distrito industrial é sempre um *cluster*, mas o inverso nem sempre é verdadeiro. O distrito industrial se refere a uma profunda divisão de trabalho, que também implica a existência de cooperação. O *cluster*, por sua vez, se refere a uma concentração setorial e geográfica de firmas, o que não garante necessariamente a existência de eficiência coletiva.

Garrido (2001) assinala que o entendimento desses conceitos passa pela concepção de desenvolvimento regional, o qual pode ser explicado sob a ótica de duas correntes principais. A primeira relaciona-se ao planejamento centralizado de um Estado nacional “de cima para baixo”, em que o Estado é o indutor dos grandes projetos estruturantes. A segunda é conhecida como desenvolvimento endógeno ou local, cujo movimento se coordena “de baixo para cima”. Esta se estabelece através do sistema produtivo local fazendo uso das potencialidades socioeconômicas intrínsecas. Os atores locais são capazes de se estruturarem e se mobilizarem fazendo o uso de suas características culturais, como o seu capital humano.

Embora a discussão sobre *clusters* seja mais comum na área industrial, eles podem ocorrer em outros setores relacionados a serviços, dentre eles o turismo. Segundo Garrido (2001), esse é um dos modelos mais apropriados para a estruturação das regiões de destino por causa da natureza transdisciplinar do setor aliada à necessidade de se estabelecer parcerias entre os diversos segmentos que formam o turismo. Essa ideia pode ser reforçada quando a autora afirma que o *cluster* encontra ambiente propício para ocorrer em setores econômicos formados por pequenas e médias empresas, concentradas em um espaço geográfico, exercendo atividades semelhantes, para a produção de um determinado produto, atuando com orientação para o cliente, preservando o binômio cooperação/competição.

Embora o conceito de eficiência coletiva tenha sido trabalhado na concepção de *clusters*, ele também pode ser utilizado para avaliar outros conjuntos de relações. Para que a eficiência coletiva possa ser avaliada, alguns vetores de sinergia devem ser identificados. Lins (2000) cita como vetores de sinergia: interações diversas, parcerias público-privadas, envolvendo oferta de serviços e infraestrutura e cooperação fornecedor-cliente. Para esse autor, as inter-relações assumem diferentes formas: vínculos verticais — para trás (fornecedores, subcontratados) e para

frente (compradores, *trade*); vínculos horizontais — inclui *marketing*, conjunto de produtos, aquisições coletivas de insumos e utilização comum de instalações, máquinas e equipamentos especializados; e vínculos multilaterais — envolvendo produtores locais, as associações empresariais e a administração pública local. Lins (2000) defende que os seus efeitos podem ser estáticos, repercutindo em termos de ganhos de eficiência, e dinâmicos, por meio de progresso tecnológico e de crescimento. Estes, quando combinados, trazem uma maior rapidez na inovação, incrementando a competitividade e melhoria de crescimento.

Metodologia

A pesquisa é um procedimento que permite, de uma maneira crítica e embasada, descobrir novos fatos ou dados, em qualquer campo do conhecimento, Vergara (2004) considera a pesquisa em relação a dois aspectos, quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, este estudo caracteriza-se como descritivo e causal (explicativo), uma vez que propõe expor as características do fenômeno, conhecer opiniões e posicionamentos dos atores envolvidos no processo (MATTAR, 1999). No que diz respeito aos meios, trata-se de um estudo de caso, visto que tem o intuito de investigar um fenômeno contemporâneo inserido em um contexto da vida real envolvendo uma dada localidade, conforme sugerido por Yin (2005). Assim, essa investigação integrará uma localidade única, beneficiando-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas e empíricas visando conduzir a coleta e a análise dos dados.

A técnica de coleta de dados utilizada foi a entrevista baseada em roteiro semiestruturado.

A pesquisa foi conduzida sobre uma abordagem qualitativa. Os sujeitos da pesquisa identificados foram os agentes atuantes na concepção e implementação de ações e projetos de desenvolvimento do turismo no produto denominado “Litoral Urbano de Natal”, que engloba as suas praias urbanas e os referidos bairros (espaço delimitado para a realização da investigação).

Os sujeitos foram identificados a partir de levantamento bibliográfico e documental nas ações e projetos de desenvolvimento do turismo implementados na cidade de Natal, a saber: Política de Mega Projetos, Prodetur, Programa Nacional de Municipalização do Turismo, Programa de Regionalização, Projeto de

Urbanização da Praia do Meio e Ações Promocionais do Destino. Foram identificados 64 sujeitos atuantes, representantes do poder público, iniciativa privada e terceiro setor.

As primeiras entrevistas realizadas com representantes do poder público permitiram a redução de 64 sujeitos para 20 instituições representativas. Destas, foram entrevistados 12 sujeitos representativos das instituições por causa da disponibilidade e da aceitação de atendimento à pesquisadora. Esses sujeitos estão identificados como E1, E2, E3 e E4 – representantes do poder público; E5, E6, E7, E8, E9 e E10 – representantes da iniciativa privada; e E11, E12 – representantes do terceiro setor. Seus nomes e instituições foram preservados por razões éticas para publicação dos resultados da pesquisa.

Quanto ao tipo de corte, a pesquisa foi seccional com perspectiva longitudinal, uma vez que foi realizada em um determinado momento, mas resgatando dados e informações de períodos passados, visando explicar a configuração atual do fenômeno. Seu nível de análise se configurou como o de campo, em que o objeto central de interesse da pesquisa é o trabalho cooperado na área do turismo, e, a sua unidade de análise, as instituições que compõem o setor (VIEIRA, 2004).

A análise dos dados foi realizada a partir do método de análise de conteúdo, que obedeceu aos polos cronológicos sugeridos por Bardin (1977), a pré-análise, exploração do material e tratamento, inferência e interpretação dos resultados.

Resultados da pesquisa

Na sequência são apresentados os resultados obtidos com a pesquisa, iniciando-se com a análise das relações entre os agentes, a caracterização das estratégias e finalizando com as relações entre os grupos.

Análise das relações entre os agentes

Os agentes atuantes, identificados e entrevistados, foram categorizados nos três setores da sociedade e as relações identificadas foram organizadas seguindo a lógica institucional de participação no planejamento do turismo.

Assim, foi possível identificar a existência de relações nos seguintes grupos: Grupo 1 — iniciativa

privada + iniciativa privada; Grupo 2 — iniciativa privada + poder público; Grupo 3 — iniciativa privada + poder público + terceiro setor.

Caracterização das estratégias de cooperação existentes durante a consecução dos projetos de desenvolvimento do turismo no destino Natal

As estratégias de cooperação encontram-se divididas por categoria de grupos de relações de cooperação e projetos de desenvolvimento do turismo/ações estratégicas. A pesquisa permitiu identificar a existência de três estratégias, a saber: consórcio, estratégia coletiva e aglomerados (*clusters*).

A estratégia de cooperação *consórcio* esteve presente em G1 e G2. Em ambas as situações, estiveram vinculadas às ações estratégicas de ações promocionais.

A estratégia de cooperação *estratégia coletiva* esteve vinculada aos grupos de relações Grupos 1, 2 e 3. Quanto aos projetos de desenvolvimento do turismo às quais esteve vinculada, estão: ações promocionais, para Grupos 1 e 2; PRODETUR/RN, para Grupo 2; e o Polo Costa das Dunas, para Grupo 3.

O consórcio, segundo Lorange e Ross (1996), é um tipo de aliança estratégica em que as partes atuam por meio de uma junção de forças para um objetivo comum. As partes alocam mais recursos e os valores gerados dentro da aliança são distribuídos. Esse tipo de estratégia foi identificado nas relações vinculadas às ações promocionais do Destino. As citações que se seguem, são respectivamente de Grupo 1 e Grupo 2:

[...] os empresários pagavam 10% da promoção. [...] Era feito um fundo, e eram pagas as promoções através deste convênio (E7).

Antes dos conselhos as ações eram específicas. As Secretarias de Turismo faziam convênios específicos com algumas associações. Por exemplo, para a promoção turística no Governo de Garibaldi, o governo fez vários convênios com a empresa X (grifo nosso). Então como é que se fazia a promoção turística naquela época? O Governo do Estado pagava 70%, a prefeitura pagava 20% e os empresários pagavam 10% da promoção. Era feito um fundo que era administrado com a secretaria de turismo e a [Empresa X] e eram pagas as promoções através desse convênio [...] (E7).

No primeiro caso, a participação dos empresários se dava por meio de entidade que administrava esse fundo. Isso implica dizer que a entidade, apesar de ter sido criada para tratar de outros assuntos pertinentes ao segmento hoteleiro, administrava um fundo que deveria ser investido para ações promocionais do destino Natal. A ação era coletiva, e a vantagem era obtida em nível coletivo. Esse consórcio não gerava valores dentro da aliança, ele beneficiava todos os segmentos ligados ao turismo que estavam inseridos dentro do destino Natal.

Assim, esse tipo de aliança nas relações de cooperação demonstra que houve um esforço conjunto para o desenvolvimento do destino Natal, que compôs o processo de consolidação da imagem do destino, com influência direta na captação de fluxo de visitantes. Portanto, essa aliança interfere diretamente no desenvolvimento do destino Natal.

Quanto à estratégia coletiva, esta se baseou na definição de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) como a cooperação em que as organizações precisam desenvolver estratégias no nível coletivo para atuarem com as complexas interdependências. As estratégias coletivas possuem objetivo, forma e conteúdo diferenciados.

As categorias de relações Iniciativa Privada + Poder Público (representado nos discursos abaixo pelo PRODETUR) e Iniciativa Privada + Poder Público + Terceiro Setor (representado nos discursos abaixo pelo Polo Costa das Dunas) apresentaram estratégia coletiva:

A negociação em si com o líder comunitário foi feita pelo poder público [...] mas, em termos de conscientização da opinião pública, a gente realmente participava com uma certa influência, através de entrevistas no jornal, conversas com líderes de outros segmentos, da construção civil, da indústria, mostrando a importância para todo mundo (E6).

Por exemplo, agora mesmo nós estamos fazendo um trabalho tanto no Polo Costa das Dunas quanto no Conselho Estadual. Então se fez um diagnóstico e se identificou que algumas pessoas, mesmo estando lá representando, elas não estão muito preparadas [...], elas não sabem qual o papel de um conselheiro. [...] No Polo Costa das Dunas, eu represento a [Instituição Y] e no Conselho Estadual eu represento [as instituições de Z]. [...] Mas, mesmo representando [as instituições de Z], eu não posso pensar só nas

instituições de Z. Eu tenho que pensar no coletivo [...] É esse exercício que é uma coisa conflituosa (E11).

No primeiro caso, em relação ao seu conteúdo, a estratégia envolvia na iniciativa privada outros segmentos, que não os hoteleiros, como o segmento de agências de viagens, em que não havia a troca de recursos, mas de influência política.

Por fim, no caso do Polo Costa das Dunas, a estratégia coletiva existiu porque as ações foram definidas e encaminhadas em nível coletivo. O seu conteúdo envolveu tanto questões de planejamento quanto compartilhamento de recursos. Um entrevistado aponta que já existe um entendimento disseminado de que os papéis devem estar bem definidos para que a ação estratégica coletiva seja efetiva, embora essa relação seja bastante conflituosa.

No que tange aos *clusters*, utilizou-se a definição de Schmitz (1997), como uma concentração setorial e geográfica de firmas. Entretanto, o fato de as firmas estarem concentradas geograficamente não garante que elas irão atuar conjuntamente e que existirá a eficiência coletiva. No turismo, o conceito de *clusters* evolui da definição de Sistemas Produtivos Locais (VEIGA, 2003), trazendo um efeito favorável para a competitividade das regiões. Com o desafio da recomposição dos territórios, as articulações microrregionais foram incentivadas pelo Estado por meio da criação de instâncias de governança e dos Polos de Turismo, para que as decisões relacionadas à gestão da atividade possam ocorrer de forma democrática e proporcionar com isso um aumento na competitividade do Destino.

Portanto, duas relações foram identificadas com características de *clusters*. A primeira corresponde à relação entre Iniciativa Privada + Iniciativa Privada e a segunda na relação Iniciativa Privada + Poder Público + Terceiro Setor.

Garrido (2001) afirma que os *clusters* surgem de um processo endógeno, espontâneo e por antecedentes culturais e histórico-locais, auxiliados pela existência de tradição local em ações integradas. Os indícios apresentados pelos entrevistados mostram que, no início da atividade, as entidades vinculadas ao turismo, no âmbito privado, atuavam de maneira isolada, mas posteriormente se agrupam baseadas na necessidade de seus empreendimentos e de promoção do destino.

No Grupo 1, tem-se a formação do Polo da Via Costeira, o qual pode ser considerado um *cluster*, pois

se trata de um conjunto de firmas de um mesmo segmento, concentradas geograficamente, que criaram uma entidade para atuar conjuntamente em prol do aumento da competitividade da região. Trata-se de um processo endógeno, pois surge a partir da iniciativa dos próprios hoteleiros.

Na opinião de Garrido (2001), esse processo endógeno é considerado uma combinação de competição aliada à cooperação, o que pode resultar em melhorias organizacionais para o produto.

O Grupo 3 relaciona-se ao Polo da Via Costeira, o qual foi criado dentro da concepção de necessidade de desenvolvimento regional enquanto instância de governança para discussão. Garrido (2001) indica que esse entendimento está relacionado a duas correntes: a de um planejamento centralizado de um Estado nacional “de cima para baixo”, em que o Estado é o indutor dos grandes projetos estruturantes; e a corrente de desenvolvimento endógeno ou local, cujo movimento se coordena “de baixo para cima”. Assim, pode-se dizer que o Polo Costa das Dunas está relacionado à corrente de desenvolvimento de um planejamento centralizado, pois o Estado é o grande indutor dos grandes projetos estruturantes e também da formação dos polos, que estão vinculados a uma política nacional de desenvolvimento.

No caso do *cluster* do Polo Costa das Dunas, a eficiência coletiva tem sido alcançada, o que pode ser demonstrado pelos resultados que as ações realizadas têm trazido para o destino Natal e para os municípios vizinhos. Além disso, a eficiência coletiva tem oportunizado a discussão sobre o turismo. Representantes do G3 elucidam:

Dentro do Polo existem os grupos temáticos e, por exemplo, as universidades, as instituições de ensino, têm feito trabalhos relevantes e significativos. [...] Com relação à capacitação, eu acho que houve esse grande avanço das instituições de ensino superior (E11).

Natal é o principal destino do Polo, então as maiores discussões são em cima de Natal. Seja em cima da segurança, da infraestrutura, do aeroporto, dos acessos, sinalização, a falta de produtos culturais também é muito discutida. [...] Embora hoje esteja mudando um pouco para outras Regiões do Estado (E9).

Nesse sentido, pode-se dizer que as estratégias de cooperação adotadas pelos agentes atuantes na concepção e desenvolvimento do turismo

proporcionaram mudanças estruturais no planejamento e na concepção do turismo no destino Natal. Essas mudanças foram possíveis devido à disseminação da ideia de cooperação, que, quando operacionalizada, possibilitou o processo de tomada de decisões e a concretização dos projetos estruturantes apresentados.

Relação iniciativa privada + iniciativa privada

As relações entre a iniciativa privada foram percebidas em dois diferentes níveis. O primeiro nível identificado está relacionado às ações promocionais, vinculadas às necessidades mercadológicas. Já o segundo nível corresponde às atividades operacionais/comerciais, conforme estão representados, respectivamente, nos discursos que se seguem:

[...] Na época [da implementação da Via Costeira] não adiantava um hotel ir vender sozinho porque ninguém sabia onde é que ficava Natal. Hoje em dia você sozinho pode ir e dizer, olhe eu tenho um hotel em Natal. E aí as pessoas vão saber onde é Natal. Antigamente, não (E6).

[...] os empresários pagavam 10% da promoção. [...] Era feito um fundo, e eram pagas as promoções através deste convênio (E7).

Os hoteleiros têm o Polo da Via Costeira, que é uma forma de baratear a propaganda deles, a promoção. [...] Eles compartilham viagens, promoções [...] Quando se organizava viagens para promover o destino na Europa ou em São Paulo, as pessoas procuravam formar grupos e trabalhar em conjunto para diminuir os custos, que eram muito caros (E3).

No turismo, eu vou te dizer, confiança é 99%. Eu tenho aqui na empresa uns 50 a 60 clientes ativos, que me mandam pelo menos um passageiro por mês. Eu não tenho contrato com nenhum. [...] O que eu tenho é uma troca de informações tarifárias. Mas não existe nenhum contrato formal nessa relação. E isso não é só com agência de viagem. É na maioria dos relacionamentos, existe sim um contrato formal na hora em que eu vou vender um hotel ele vai me dizer as condições. Mas não existe assim, um contrato futuro, como a indústria faz. Se o hotel tem um bloqueio de apartamentos com a operadora, isso é tratado oficialmente, mas não dá nenhuma garantia de venda. Então

nós somos bastante informais em relação a isso. [...] A forma dos brasileiros fazerem negócios é realmente um pouco diferente (E6).

[...] Às vezes eu estou com um overbooking aqui, eu passo para o outro Hotel [...] (E8).

No que tange às ações promocionais, de acordo com o relato dos entrevistados, após a implementação da Via Costeira houve um aumento na oferta hoteleira voltada para o público de massa.

Entendendo-se que os hoteleiros são sujeitos individuais, a criação de grupos formais que promovem a sua participação conjunta em ações específicas, como a promoção do destino e o compartilhamento de viagens, é um forte indício de que existe uma cooperação enquanto estratégia planejada. Isso fica evidente quando os hoteleiros assumem conjuntamente a responsabilidade de participar da criação de um fundo voltado para a promoção do destino, com trocas de esforços e recursos. Do ponto de vista da estratégia, adotou-se a aceção de estratégia como posição (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000), já que visava posicionar um produto em um dado mercado.

Contractor e Lorange (1988) defendem que ambas as posições têm em comum a vantagem, embora cada parte tenha a sua perspectiva própria e a sua vantagem estratégica. No que diz respeito à vantagem, é relevante esclarecer que a vantagem estratégica esteve voltada principalmente para a consolidação da imagem do produto 'Litoral Urbano de Natal', o que diretamente beneficia a imagem da oferta hoteleira que está ligada ao produto. Portanto, a vantagem não é obtida individualmente, mas coletivamente.

Embora nesse caso a relação não se trate de um negócio conjunto, mas de uma estratégia estabelecida de modo coletivo, é cabível fazer uso dos *insights* de Kogut (1988) para explicar as razões que levaram a estabelecer essa estratégia. A primeira afirmativa esclarece que existia uma necessidade de *marketing*, que, ao ser relacionada com a ideia proposta pelo autor, permite inferir que, em uma visão estratégica, consolidar a imagem do destino significava um aumento nos lucros individuais dos empreendimentos que compõem o produto turístico.

Portanto, dentre as razões para cooperar, estão, por um lado, o aumento da competitividade do destino, por meio de ações promocionais e, de outro lado, os lucros dos produtos individuais que compõem a oferta do destino, dentre estes o setor hoteleiro.

Essa decisão de cooperação entre os atores privados do setor turístico pode ser explorada também, conforme Kogut (1988), a partir da Teoria dos Custos de Transação, uma vez que ações integradas minimizariam o impacto da racionalidade limitada, ao incorporar as atividades de promoção dentro de um plano decisório conjunto de maior previsibilidade. Além disso, na ação coletiva, na qual os atores têm maiores informações sobre os movimentos dos seus concorrentes, bem como na intensificação da troca de informações sobre reputação e competência, reduzem-se os riscos de comportamentos oportunistas.

Por fim, as estratégias estabelecidas entre os empresários para ações promocionais estiveram ligadas a ganhos em nível coletivo, pois beneficiavam diretamente o aumento da competitividade do destino, culminando consequentemente em ganhos individuais. Pode-se concluir que as ações realizadas nesse nível permitiram um aumento de eficiência no que diz respeito ao uso do produto 'Litoral Urbano de Natal'.

As ações operacionais/comerciais correspondem às relações que existem entre os fornecedores e distribuidores da cadeia de distribuição do turismo. Nesse caso, não existem relatos de ações realizadas conjuntamente. O que existe, segundo os entrevistados, é um clima de cooperação decorrentes de acordos informais que antecipam os acordos formais e que permeiam as relações comerciais. Assim sendo, os discursos permitem inferir que não existem relações formais de parceria ou cooperação, mas um clima de cooperação que permeia os processos comerciais na cadeia de distribuição. A esse respeito, é importante esclarecer que, no caso da afirmativa apresentada pelo entrevistado E8, a resposta é dada quando ele fora questionado sobre a existência de parcerias formais entre os empresários da Via Costeira.

Por essa razão, observa-se que existe uma confusão teórica no entendimento do entrevistado sobre a terminologia "parceria". Isso porque a parceria deve envolver um processo de concessões entre indivíduos, grupos ou coalizões (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Nesse caso, a relação de cooperação não existiu, pois a transferência ocorreu não por estar relacionada a um objetivo que ambos irão alcançar conjuntamente, mas por uma exigência que está prevista em lei. O ganho é unilateral.

Por fim, é importante ressaltar que o mercado turístico apresenta a predominância de sazonalidade,

que pode ser considerada uma razão motivadora de estratégias cooperativas para lidar com os efeitos dessa característica.

Relação iniciativa privada + poder público

As relações entre a iniciativa privada e o poder público foram percebidas em dois diferentes níveis. O primeiro nível corresponde às ações promocionais, vinculadas a necessidades mercadológicas, conforme relato do entrevistado E7:

Durante a BNTM, que é um evento internacional que vêm vários operadores nacionais e acontece uma vez por ano em uma das capitais do Nordeste, você poderia participar como hotel, se quisesse comprar um stand ou não. O Governo do Estado está com seu stand fazendo a divulgação do destino turístico. [...] É um grande negócio para o governo do Estado incentivar a atividade porque é uma atividade geradora de divisas [...] é dinheiro que vem de fora e fica aqui [...] Antes dos conselhos, as ações eram específicas. As Secretarias de Turismo faziam convênios específicos com algumas associações. Por exemplo, para a promoção turística no Governo de Garibaldi, o governo fez vários convênios com a ABIH. Então, como é que se fazia a promoção turística naquela época? O Governo do Estado pagava 70%, a prefeitura pagava 20% e os empresários pagavam 10% da promoção. Era feito um fundo que era administrado com a secretaria de turismo e a ABIH e eram pagas as promoções através desse convênio. [...] O governo do Estado tinha tentado viabilizar um jantar para os agentes de viagens com a CVC. Chegou um momento em que ele não conseguia viabilizar por questões de prazo. Prazos legais para poder licitar, para poder conveniar os recursos. Resultado: o destino deixou de fazer o evento? Não. Foi feito da mesma forma. Cada um tirou do seu bolso R\$ 3.000,00, R\$ 2.000,00, em função do tamanho do hotel e pagou a festa. E Natal não deixou de ser promovida. Então, quer dizer, independente da atuação do poder público, o poder público faz porque ele tem um orçamento que é para ser utilizado na promoção turística. Agora, as ações não vão deixar de acontecer porque a iniciativa privada, principalmente através da hotelaria, participa [...] O Estado teve várias oportunidades de fazer promoções em conjunto com as operadoras que

conheciam o mercado, na época em que o turismo internacional estava iniciando. Não tinham pessoas capacitadas e com experiência no turismo internacional que tomasse a decisão de fazer, por exemplo, uma promoção em Madrid, na Espanha, para começar a fomentar um mercado novo. Então, quem é que conhecia o mercado? As operadoras internacionais que estavam fazendo os charters. Como é que se faziam essas promoções de forma integrada? Você patrocinando as ações promocionais da própria operadora que estava trazendo o voo para os turistas (E7).

As ações promocionais do destino, além de motivarem ações de cooperação entre os empresários, propiciaram também a cooperação entre a iniciativa privada e pública. Isso ocorreu principalmente porque, conforme abordado por Porter (1999), o governo tem a responsabilidade de assegurar a estabilidade macroeconômica, melhorando a capacidade microeconômica geral, definindo regras e criando incentivos, desenvolvendo e implementando um programa de ação econômica de longo prazo.

Uma vez que houve uma decisão política de estabelecer o turismo como atividade econômica, o Estado passou a ter a responsabilidade de incentivar o seu desenvolvimento para fomentar o mercado por meio da infraestrutura e da consolidação da imagem do destino. Portanto, a responsabilidade sobre a consolidação da imagem do destino é predominantemente do Estado, com a corresponsabilidade dos demais empresários que compõem a oferta do produto "Litoral Urbano de Natal".

Identifica-se que existe um entendimento de que a iniciativa pública é responsável pela promoção do destino. Entretanto, se o governo não cumprir com o seu papel, a imagem do destino pode ficar prejudicada, surtindo também efeito nos componentes da oferta do destino. Por essa razão, a consolidação da imagem do destino e dos produtos vinculados a ele são de corresponsabilidade dos integrantes da oferta desse produto, os quais serão beneficiados com a ação promocional.

Percebe-se a existência da relação que se caracteriza como cooperação, já que são realizadas concessões entre os dois lados envolvidos e os resultados são compartilhados por ambos (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

A cooperação existiu na perspectiva de estratégia como um plano, um curso de ação para o futuro.

Ainda nessa concepção de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), percebe-se que a estratégia relaciona tanto questões de conteúdo (recursos) quanto de processo (planejamento). Portanto, observaram-se estratégias planejadas, deliberadas.

O segundo nível identificado está vinculado aos Projetos de Infraestrutura Via Costeira e PRODETUR/RN, conforme representado no discurso que se segue:

O que eu sei é que era uma concorrência pública, qualquer um poderia participar [...] Então, assim, naquela época o governo mostrou, nós vamos apostar no turismo. A iniciativa privada respondeu junto. [...] Houve uma aposta do governo, mas a iniciativa privada também bancou. [...] Entre governo e empresários da Via Costeira eu acho que havia um poder de convencimento muito grande de que aquilo ia dar certo (E3).

Na verdade foi assim: o primeiro pontapé foi a decisão do governo em criar a Via Costeira [...], uma ação do estado para o desenvolvimento da Cidade. [...] então o principal motivo é que houve um indutor, da parte do governo, de decidir, não, essa atividade é importante para a cidade. E o empresário vai atrás. Isso é natural [...] Na verdade, a relação com a iniciativa privada foi: o governo do estado apresentou o projeto dentro do conselho de turismo do estado. Esse processo foi debatido dentro deste conselho. [...] Então, assim, a nossa relação com o Governo do Estado, com a Prefeitura, foi muito mais em chancelar o trabalho que eles planejavam fazer. [...] A negociação em si com o líder comunitário foi feita pelo poder público [...] mas, em termos de conscientização da opinião pública, a gente realmente participava com uma certa influência, através de entrevistas no jornal, conversas com líderes de outros segmentos, da construção civil, da indústria, mostrando a importância para todo mundo [...] E houve um papel também muito importante da sociedade turística, dos empresários, de fazer com que aquelas pessoas que estavam ali perdendo o emprego tivessem certa garantia dos empresários que teriam recontração (E6).

Eles começaram isolados, mas depois se agruparam (E8).

Durante o processo de desenvolvimento do Produto “Litoral Urbano de Natal”, foram identificadas relações entre poder público e iniciativa privada

em dois dos três projetos de intervenção estrutural da cidade avaliados pelos entrevistados. Foram eles: a implantação da Via Costeira e a Urbanização de Ponta Negra, por meio do PRODETUR/RN. Cada um será avaliado separadamente.

A implantação da Via Costeira esteve relacionada à Política de Mega Projetos, cujo objetivo era incentivar o desenvolvimento de uma infraestrutura turística para o estado do Rio Grande do Norte. No que diz respeito às alterações estruturais/construção da avenida, as obras contaram com o planejamento e gestão essencialmente vinculados ao poder público.

Entretanto, as relações entre poder público e iniciativa privada ocorrem durante a negociação das terras (glebas), que foram desapropriadas da União e disponibilizadas para venda aos empresários interessados a investirem no local mediante uma concorrência pública.

O governo concedeu as terras por preços mais acessíveis como forma de incentivo ao desenvolvimento do turismo como atividade econômica na região. Em contrapartida, os empresários teriam um prazo estabelecido para a construção de um empreendimento no local.

Considerando o conceito de cooperação dado por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), em que a parceria ocorre por meio de um processo de concessões entre indivíduos, grupos ou coalizões, a relação em análise não compreende um processo de parceria ou cooperação, uma vez que se tratou de uma relação puramente comercial. Não havia uma relação de troca no sentido de cooperação, com vistas a um objetivo em comum.

Existe um entendimento de que as respostas dos empresários aos estímulos do governo são tidas como cooperação. Entretanto, o entendimento de que a cooperação existiu no ato de implantação da Via Costeira não é um consenso.

O entrevistado E6 apresenta a perspectiva de estratégia governamental de desenvolvimento econômico da Via Costeira e a captação de investidores para a área como um processo natural de resposta aos estímulos governamentais, e não como uma ação de cooperação. Outro indício de que a cooperação não existiu para o ato de implantação da Via Costeira foi a atuação isolada inicial dos investidores. O trecho citado mostra que a cooperação no primeiro momento de implantação da Via Costeira ainda não existia. Cada um começou a atuar isoladamente e posteriormente se agruparam.

Nesse contexto, embora o ato de implementação dos hotéis tenha ocorrido por meio de ações individuais, ele posteriormente atuou como indutor para que a cooperação ocorresse baseada na necessidade mercadológica do Destino Natal.

O segundo projeto de cunho estrutural em que se percebeu a relação entre poder público e iniciativa privada foi a realização das obras em Ponta Negra para a revitalização da orla da praia. Cabe a ressalva de que não se trata da execução da obra, que foi de responsabilidade exclusivamente do poder público e das empresas terceirizadas que a efetuaram. Mas, para a execução das obras, o programa exigia a existência de um conselho, com formação paritária, para que as ações fossem votadas. Na visão dos entrevistados, a existência desse conselho promoveu uma participação mais democrática tanto dos empresários quanto do terceiro setor no processo de tomada de decisões.

Entretanto, essa cooperação é descrita pelo entrevistado E6 como política que pretendia influenciar a opinião pública sobre os benefícios que a obra traria, e assim obter aceitação. Desse modo, a cooperação foi utilizada na perspectiva da Escola de Poder, citada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), em que a formação da estratégia deixa os limites da organização isolada e envolve questões de posicionamento estratégico.

Por ocorrer dentro do ambiente do Produto "Litoral Urbano de Natal", as organizações turísticas que seriam beneficiadas com a obra, para garantir a sua execução, fizeram uso de persuasão junto à opinião pública e aos atores que estavam sendo desapropriados.

Portanto, a cooperação abordada nesse tópico esteve relacionada a uma vantagem cooperativa que proporcionou ganhos de eficiência para o produto, enquanto diferencial para o mesmo, que deveria se adaptar às mudanças estruturais que já ocorriam em outros estados com produtos semelhantes. Concomitantemente, após a conclusão da obra, os estabelecimentos de Ponta Negra puderam acompanhar um processo de melhoria de competitividade para os seus estabelecimentos de maneira individual.

Iniciativa privada + poder público + terceiro setor

As relações entre a iniciativa privada, poder público e terceiro setor passam a ocorrer mais efetivamente após a implementação das instâncias de

governança do Conselho Estadual de Turismo e Polo Costa das Dunas, embora existam relatos de que as relações já ocorriam antes da abertura desses espaços de discussão. Os enunciados a seguir apresentam um resumo da perspectiva dos *stakeholders*, no nível instância de governança e polos de desenvolvimento:

Na época do Governador Garibaldi, que era secretário o Dr. Iveraldo Bezerra, ele fez um trabalho que se chamava Operação Verão, onde reunia mensalmente todos os segmentos que trabalhavam com o trade e a gente fazia atividades em benefício da atividade turística. A gente fez atividades em Ponta Negra, a gente fez operação verão de limpeza nas praias, divulgação, esclarecimentos sobre a questão dos passeios dos buggys, então isso foi um movimento que começou da década de 90 para cá e que cada vez mais vem se consolidando, mostrando que é necessário, que o governo não pode mais sozinho e nem os empresários sozinhos podem nada. Ou a gente se une ou então a gente vai [...] ficar na pior [...] A partir da Criação do Polo Costa das Dunas, essa atitude de cooperação se tornou efetiva. [...] Por exemplo, nos grupos temáticos, vai trabalhar aqui o grupo temático de cultura, então as pessoas que estão lá, que querem participar, elas se voluntariam para coordenar. [...] Num trabalho que a gente desenvolveu um projeto no Polo, que era o Educação para o turismo [...] Eu acho que a necessidade. É o entendimento de que eu sozinho não faço nada. [...] Então eu acho que o entendimento disso, que a atividade turística não é o segmento, não é o pedaço, ela acontece na cidade, acontece no espaço geográfico do município. [...] Foi a necessidade de compartilhar para que todos possam ter sucesso (E11).

Entretanto, existe um consenso de que no Rio Grande do Norte, especificamente em Natal, o trabalho cooperado ganha força com a instituição do Polo Costa das Dunas, que abre um espaço democrático para a tomada de decisões e traz uma mudança significativa na concepção da necessidade do trabalho cooperado para o turismo.

O entendimento da existência da cooperação nessa relação ocorre a partir da definição dos papéis de cada parte envolvida. Nunes (2005) esclarece que a execução e a promoção do destino são tarefas essencialmente privadas e que compete ao poder público estimular a atividade, acompanhar e avaliar seus

resultados, fornecendo a infraestrutura necessária como contrapartida para a sua efetivação. Dentro dessa concepção, questiona-se qual é o papel do terceiro setor e das instâncias de governança participativas instituídas.

Percebe-se que à iniciativa privada compete a operacionalização da atividade, a promoção de seus estabelecimentos comerciais e a coparticipação na promoção do Destino. Ao Estado competem o fomento à infraestrutura básica à atividade, a promoção do destino e também o planejamento da atividade, que, de acordo com os novos moldes sociais, deve ocorrer de maneira integrada, envolvendo os setores vinculados à atividade. Por fim, ao terceiro setor cabe participar do processo de tomada de decisões, assumir responsabilidades voltadas para fins públicos e acompanhar e avaliar a eficácia dos resultados das ações propostas.

Esse entendimento torna clara a necessidade de responsabilidades conjuntas na operacionalização e gestão do turismo. Dessa forma, com a criação das instâncias de governança, a cooperação passa a ser efetivada tanto através do planejamento integrado do turismo quanto por meio das atividades que são desenvolvidas conjuntamente dentro do conselho por meio dos grupos temáticos.

Portanto, percebe-se a existência de ações de cooperação. Entretanto, essas ações não focam no desenvolvimento individual dos lados envolvidos, elas estão relacionadas à eficiência do turismo como um todo e à cooperação para o desenvolvimento da atividade nos municípios que estão engajados naquele grupo.

Fazendo-se uma análise dessa relação sob a perspectiva de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), percebe-se que esses trabalhos são entendidos como estratégia planejada, que ocorre na maneira fundamental com a qual a organização desenvolve o seu trabalho. A cooperação como estratégia nas atividades do Polo transcende os limites da organização isolada; não são discutidas as necessidades exclusivas de um determinado segmento, mas a cooperação ocorre na sua interface com o ambiente externo aos segmentos, para a eficiência do Produto como um todo. Existe uma rede de relações que atua na gestão da atividade, o que reflete a interdependência entre a organização e o seu ambiente (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Ainda considerando a perspectiva dos mesmos autores, no que se refere à perspectiva de poder macro, a organização, que está representada no Polo por

meio de suas entidades de classes, promovem o seu próprio bem-estar por meio da estratégia coletiva, que reflete impactos nos seus interesses pessoais.

Por fim, quanto às razões para cooperar, os atores não apresentaram razões voltadas primariamente às questões econômicas. Segundo eles, a principal razão para cooperar foi a mudança na percepção de que a atividade turística deve ser vista como um sistema e que os problemas estão integrados, e por isso a cooperação passa a ser uma necessidade.

Entretanto, esse entendimento tem uma interface com a questão econômica, pois o produto turístico é composto por uma amálgama de outros produtos e, portanto, a sua qualidade tem influência no desempenho da oferta que o compõe, sobretudo na iniciativa privada, na operacionalização da atividade.

Considerações finais

Este artigo foi resultado de uma pesquisa mais ampla sobre ciclo de vida e cooperação no desenvolvimento do turismo. Qualquer generalização dos fatos ou resultados apresentados torna-se inviável em razão das diferenças existentes nas características de cada localidade. Por essa razão, as reflexões apresentadas referem-se especificamente à realidade e localidade estudada, o que não inviabiliza uma comparação com outras realidades que porventura tenham sofrido intervenções semelhantes.

A pesquisa permitiu inferir que as estratégias de cooperação foram adotadas para que as vantagens fossem obtidas em nível coletivo, pois estiveram voltadas para o fortalecimento do destino Natal e dos produtos que o compõem, incluindo o seu Litoral urbano.

Pode-se afirmar que as ações de cooperação de maneira geral tiveram o Estado como indutor do processo, embora algumas ações sejam aparentemente um processo endógeno, como é o caso do Polo da Via Costeira.

Por fim, pode-se concluir que a cooperação estratégica existiu e teve influência no processo de desenvolvimento do destino Natal, embora não tenha sido o fator motivador do desenvolvimento, o qual de forma perceptível está vinculado à necessidade de desenvolvimento da região, enquanto responsabilidade do poder público, neste caso o governo federal.

Antes da instituição dos conselhos, as ações de cooperação ocorreram de maneira bastante pontual para ações específicas, sobretudo no caso das ações

promocionais. Contudo, a partir do PRODETUR/RN, com a implantação do conselho do Polo Costa das Dunas, as ações de cooperação deixaram de ser pontuais e passaram a abranger outros aspectos.

Dessa maneira, cabe resgatar o conceito de eficiência coletiva de Schmitz (1997), porque o turismo na qualidade de atividade econômica para a região teve o seu produto consolidado por meio das ações coletivas, embora tenha sido viabilizado inicialmente por ação individual.

Constatou-se, assim, que a cooperação estratégica influenciou no processo de desenvolvimento do Destino Natal, uma vez que esteve presente na consolidação dos projetos de desenvolvimento do turismo instituídos, quando a eficiência da ação coletiva era alcançada.

Referências

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BENI, M. **Análise Estrutural do Turismo**. 5. ed. São Paulo: SENAC, 2001.
- BUTLER, R. W. The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. **Canadian Geographer**, v. 24, n. 1, p. 5-12, 1980.
- CLEGG, S. R.; HARDY, C. Organização e estudos organizacionais. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2.
- CONTRACTOR, F.; LORANGE, P. Why should firms cooperate? The strategy and economics basis for cooperative ventures. In: CONTRACTOR, F.; LORANGE, P. (Ed.). **Cooperative strategies in international business**. Lexington: Lexington Books, 1988.
- GARRIDO, I. M. D. A. **Modelos multiorganizacionais no turismo**: cadeias, clusters e redes. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.
- KOGUT, B. Joint ventures: theoretical and empirical perspectives. **Strategic Management Journal**, v. 9, n. 4, p. 319-332, 1988.
- LINS, H. N. Clusters industriais, competitividade e desenvolvimento regional: da experiência à necessidade de promoção. **Estudos Econômicos**, v. 30, n. 2, p. 233-265, 2000.
- LORANGE, P.; ROSS, J. **Alianças Estratégicas**: formação, implementação e evolução. São Paulo: Atlas, 1996.
- MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing: metodologia, planejamento**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, v. 7, n. 14, p. 145-178, 2000.
- NUNES, L. H. C. Turismo: acertos e desacertos do Estado e o envolvimento do terceiro setor. **Revista de Turismo**, v. 1, n. 1, 2005.
- PORTER, M. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- SCHMITZ, H. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. **Ensaio FEE**, v. 18, n. 2, p. 164-200, 1997.
- VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.
- VERGARA, S. C. **Projetos de relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.
- VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUJIAN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido: 14/02/2012

Received: 02/14/2013

Aprovado: 11/06/2013

Approved: 06/11/2013