

A INSERÇÃO DA IDEIA DE GOVERNANÇA E REDES DE ATORES NA POLÍTICA DE TURISMO NO BRASIL E SUAS REPERCUSSÕES EM DOIS DESTINOS TURÍSTICOS INDUTORES NO ESTADO DE RIO DE JANEIRO

Fábia Trentin
fabiatrentin@gmail.com
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Claudia Corrêa de Almeida Moraes
claudiamoraes@uol.com.br
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Resumo

Mudanças na relação entre Estado e sociedade foram motivadas por fatores como a globalização e a crise financeira diretiva do Estado. Essa relação se tornou mais ativa pelo fato de atuar em redes de cooperação, tendo como resultado novas estruturas de governanças. Tais estruturas se contrapõem ao modo tradicional de governar. Assim, o objetivo deste artigo é analisar a inserção do termo governança no contexto da política turística brasileira e as repercussões em dois destinos turísticos indutores no Estado do Rio de Janeiro. A metodologia utilizada compreendeu a revisão de literatura com base em autores que se dedicam ao estudo da política turística, bem como a pesquisa documental, incluindo a legislação pertinente. Como resultado pode-se afirmar que o termo governança foi inserido no contexto da política pública de turismo no Brasil vinculada à ideia de descentralização, participação, cooperação, redes e parceria.

Palavras-chave: Brasil. Governança. Política Turística.

Resumen

Cambios en la relación entre Estado y sociedad fueron motivados por factores como la globalización, la crisis financiera y la capacidad directiva del Estado. Esa relación, se tornó más activa por el hecho de actuar en redes de cooperación, teniendo como resultado nuevas estructuras de gobernanza. Tales estructuras se contraponen al modo tradicional de gobernar. Así, el objetivo de este artículo es analizar la inserción del término “gobernanza” en el contexto de la política turística brasileña y sus reflejos en dos destinos turísticos indutores en el Estado de Rio de Janeiro. La metodología utilizada comprendió la revisión de la literatura con base en autores que se dedican al estudio de la política turística, así como investigación documental, incluyendo la legislación relevante. Como resultado se puede afirmar que el término gobernanza fue insertado en el contexto de la política pública de turismo en Brasil vinculada a la idea de descentralización, participación, cooperación, redes y partenariado.

Palabras claves: Brasil. Gobernanza. Política Turística.

Abstract

Changes in the relationship between state and society have been motivated by factors such as globalization and the financial crisis of the state policy. This relationship became more active because of acting in cooperation networks, resulting in new structures of governances. Such structures are opposed to the traditional mode of governing. The objective of this article is to analyze the insertion of the term governance in the Brazilian tourism context and the impact of two inductors tourist destinations in the State of Rio de Janeiro. The methodology comprised a literature review based on main authors who are dedicated to the study of tourism policy, as well as documentary research, including relevant legislation. As a result it can be stated the term governance has been inserted in the context of public policy for tourism in Brazil linked to the idea of decentralization, participation, cooperation, networks and partnership.

Keywords: Brazil. Governance. Policy Tourism.

INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas no Estado Nacional, disciplinador e/ou paternalista, indutor ou mesmo regulador de bem estar social, depois da metade do século XX, rompeu o contrato com os cidadãos pela influência do neoliberalismo, da globalização econômica e da mundialização da cultura (Ortiz, 1994).

Esta situação acabou ocasionando instantaneidade e simultaneidade das relações políticas e principalmente econômicas cada vez menos dependentes de um substrato material, devido à criação de um mundo não mais dominado pelas relações interestaduais e sim pela mobilidade e fluidez de capital. Isto se deveu a intensificação do processo de internacionalização do capital na década de 1980 e a integração dos mercados financeiros mundiais, além do crescimento do comércio internacional, das novas tecnologias e pela desregulamentação financeira do mercado.

Segundo Urry (2000), a condição estruturante da sociedade contemporânea ocasiona a dimensão paradigmática das mobilidades. Esta sociedade se organiza e se reproduz com os elementos tempo, redes, transportes, comunicação e informação, que são centrais para o estabelecimento de relações entre pessoas, mercadorias, informações e ideias. Por sua vez, estas são fundamentais para que as mobilidades ocasionem diferentes formas de relacionamento com o lugar e suas distintas características e, por isso, a mobilidade pode ser pensada ao passo que componente da própria vida social (Moraes, 2013).

No Brasil, estas mudanças iniciam em um momento de final da Ditadura, abrindo espaços para um governo democrático que passa a oferecer aos cidadãos maior participação nas decisões políticas. A Constituição de 1988 iniciou o processo de descentralização por meio de reformas político-administrativas com políticas públicas mais democráticas. Também, novos modelos mais participativos passam a ser exigidos pelos cidadãos e, estes, acabaram sendo incorporados e contrapondo ao modo tradicional de governar. Essa relação se tornou mais ativa pelo fato de atuar em redes de cooperação, tendo como resultado novas estruturas de governanças.

Este artigo tem o objetivo de discutir a inserção do termo governança no contexto das políticas públicas de turismo no Brasil, inseridas na contemporaneidade.

A metodologia utilizada compreendeu a revisão de literatura com base em autores

que se dedicam ao estudo da política turística, bem como a pesquisa documental, incluindo documentos governamentais e a legislação pertinente. Também, realizou-se confrontação entre a ideia de governança em Velasco Gonzáles (2013)¹ e da Política Turística dos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, no que tange aos Programas de Municipalização e Regionalização do Turismo.

Neste artigo, apresenta inicialmente notas introdutórias sobre as recentes políticas turísticas para a compreensão do caminhar de uma política arbitrária para uma política mais participativa, quando aparece o termo governança. Depois, estuda-se o significado do termo governança, e por fim, analisa-se o PRT de 2004-2006 a luz da ideia governança para Velasco González (2013).

1. Política turística no Brasil: notas introdutórias

O fenômeno turístico decorre da dinâmica interacional entre turistas², residentes, ambientes físico, cultura, infra e superestrutura, tecnologia e governança que para operacionalizarem o setor turístico demandam planejamento e promoção pelos componentes dos setores público e privado, em seus diversos níveis de atuação: nacional, regional e local - por meio da coordenação, cooperação e colaboração.

Esta coordenação, cooperação e colaboração inserem-se na gestão turística que tem nas políticas turísticas sua principal ferramenta para implantar ações de planejamento. Que segundo Hall (2001), podem auxiliar a minimizar os efeitos indesejados do desenvolvimento turístico e maximizar retornos econômicos e benefícios sociais para os destinos turísticos.

Este autor compreende que os termos política e planejamento estão intrinsecamente relacionados. Sendo que as políticas públicas para o turismo são os programas de orientação das ações governamentais, concebidos para igualmente direcionar as ações empresariais e de organizações não governamentais, no sentido de utilizar os recursos públicos e privados em prol do interesse público, de toda a coletividade.

Estas políticas regem a ação governamental, com um conjunto de estratégias de regulamentações, regras, diretrizes que forneçam estruturas para

¹ Vide p. 15.

² Para mais detalhes dos componentes do turismo e da gestão turística ver Goeldner e Ritchie (2011).

tomadas de decisões coletivas e individuais, na medida em que buscam coordenar os recursos estatais e as atividades privadas em prol da realização de objetivos que a sociedade considera socialmente relevantes que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (Goeldner; Ritchie; McIntosh, 2002). É um processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados.

Araújo e Taschner (2012: 73) atentam para complexidade do processo de política pública, apontando que este não pode ser tratado como “uma ação cujo curso está condicionado apenas por motivações e inspirações de ordem objetiva, cartesiana e racional”. A presença de grupos com expectativas e interesses difusos criam competições entre as decisões das prioridades a serem escolhidas para constarem na política, sendo esta, resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam defender (ou garantir) seus interesses.

No Brasil, da década de 1930 até 1991, a política de turismo foi marcada por grande intervencionismo estatal e forte centralização, corroborando com o regime político autocrático e ditatorial da Ditadura Vargas (1930-1945) e Militar (1964-1984) que se instaurou no país, no século XX.

A retomada da democracia, no Brasil, ocorre nos anos 1980, quando se esgota o modelo desenvolvimentista centrado no Estado, tendo como base a industrialização por substituições de importações. Ao mesmo tempo, internacionalmente, uma nova ordem econômica, financeira e cultural se estabelece, seguindo o modelo neoliberal. Esta nova onda atinge o Brasil, estimulando um novo direcionamento governamental mais descentralizado.

Em 1991, o turismo passa a fazer parte de um processo mais amplo de reforma do Estado, onde se institucionalizam a descentralização da administração pública, a desconcentração das políticas públicas e as mudanças na área de regulação econômica. Cria-se uma autarquia federal – Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo) e institui-se nova gestão pública para o turismo brasileiro, embora, ainda não descentralizado (Becker, 1995).

No Governo de Itamar Franco, o Ministério da Indústria e Comércio encampou o setor do Turismo, incluindo esta atividade em seu nome. Criou-se no Ministério a Secretaria Nacional de Turismo e Serviços,

responsável pela formulação de uma Política Nacional de Turismo (PNT) em parceria com o setor privado por meio da Câmara Setorial do Turismo, Entretenimento e Lazer. A Embratur torna-se responsável pela implantação do PNT de 1992, com objetivo estimular o desenvolvimento regional. Entre as macroestratégias do PNT, está a descentralização da gestão turística por meio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização das atividades para o setor privado.

Em 1994 é lançado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que propunha a descentralização das ações estatais e a participação dos municípios na cogestão das políticas públicas. Este programa teve continuidade no período de 1996 a 2003, no entanto, não conseguiu realmente ser representativo apesar de ter papel inovador no país, pela participação dos atores do turismo na gestão da atividade de maneira compartilhada.

Entretanto, era momento de “reunir pessoas de cada município para discutir turismo e tentar através de uma metodologia específica de enfoque participativo sensibilizá-las para que eles fossem as alavancas do fenômeno turístico” (Embratur, 2002: 8).

O discurso do PNMT trouxe uma lógica que imprimiu a inversão dos sentidos decisórios da gestão do turismo no Brasil ao ultrapassar o fluxo descendente da escala federal para a municipal, organizando os municípios para atuarem na base com o fluxo da gestão do turismo do município para a União (Trentin e Fratucci, 2013).

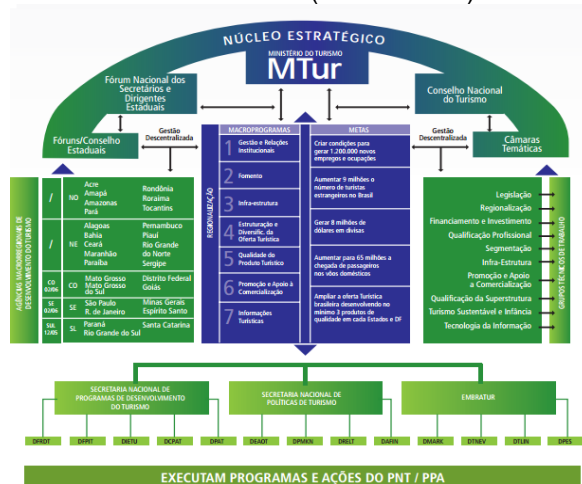
O programa teve como finalidade “fomentar o desenvolvimento turístico dos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política” (Embratur, 2002: 80). Para sua execução foi estruturado um quadro operacional que abarcava pessoal técnico em âmbito federal, estadual e municipal, pois havia a figura dos agentes multiplicadores nacionais, estaduais e os monitores municipais³ (Embratur, 1997).

O PNMT estava organizado em três fases consecutivas, que previa desde a sensibilização e mobilização da comunidade, a organização do conselho, que deveria ser composto por representantes do poder público, iniciativa privada e da sociedade civil organizada; e do fundo municipal de turismo culminando com a elaboração e implementação do plano de desenvolvimento do turístico municipal.

³ Para mais informações sobre a estrutura do PNMT ver Embratur 1997.

Após a gestão do governo FHC, assumiu a presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, que em 2003 criou o Ministério do Turismo (MTur) conferindo legitimidade a matéria do turismo no âmbito ministerial. O MTur apresentou uma proposta de descentralização (Figura 1) inserindo no núcleo estratégico além do Ministério, o Conselho Nacional de Turismo (CNT)⁴, o Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e Instâncias de Governança Regional e Local (MTur, 2003).

Figura 1 - Estrutura de gestão descentralizada do Ministério do Turismo (2003 – 2010)



Fonte: **Mtur, 2006**

O PNT (2003 – 2007) foi estruturado em sete macroprogramas e 18 programas, sendo um dos macroprogramas o Projeto de Regionalização do Turismo (PRT). Seus princípios fundamentais foram à participação, a sustentabilidade, a integração e a descentralização. Sendo a descentralização entendida como a “condição básica para a efetivação das políticas públicas e sociais” (MTur, 2004: 16).

A proposta da regionalização é maior que agrupar municípios com relativa proximidade e similaridade. O PRT é um modelo de gestão pública coordenada, integrada e compartilhada de forma hierarquizada desde o nível federal ao municipal, enfatizando a descentralização das ações. O Programa entende a regionalização como “a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção, integrada e compartilhada da atividade turística” (Brasil, 2004: 11).

⁴ Órgão consultivo do ministério e de assessoramento do ministro.

O programa considerou dois enfoques para a descentralização: critérios territoriais e organização colegiada. O território/região tem papel preponderante para desenvolver a política turística. A descentralização das competências passa da União para o Estado, do Estado para a região turística, e da região turística para o município. Pode-se observar que a região turística é a única unidade territorial que não figura na organização do sistema federativo brasileiro (Figura 2).

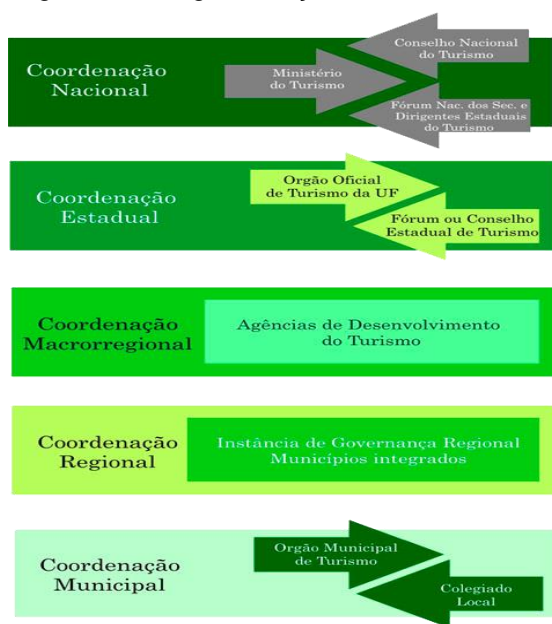
Figura 2 – Estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: Fonte: Brasil, 2004: 18.

A estrutura de coordenação apresentada não foi suficiente para que o PRT obtivesse êxito em todo o território nacional. Anos mais tarde, a análise feita pelo documento “Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil” (2007/2010) forneceu subsídios para a reestruturação da gestão do programa. Nesta avaliação pode observar que o modelo de gestão apoiado na regionalização, “incorporando a noção de território e de arranjos produtivos, transformou-se em eixo e estruturante dos macro programas do Plano” (BRASIL, 2009: 81). Posteriormente, o programa foi reestruturado e apresenta atualmente a seguinte configuração (Figura 3).

Figura 3 – Estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: MTur, 2014.

A avaliação do programa ressaltou algumas dificuldades a serem superadas que incluem desde o mapeamento das regiões turísticas até o não reconhecimento das regiões turísticas interestaduais, além de falhas na divulgação, no monitoramento e na avaliação do programa, no desnível na gestão dos destinos, na participação não efetiva dos atores sociais e na falha dos mecanismos de comunicação (MTur, 2010).

Porém, os motivos relacionados à desarticulação interna do MTur, a baixa articulação das câmaras temáticas, desarticulação dos destinos indutores com as regiões turísticas e instâncias de governança regionais bem como desarticulação entre as ações e áreas do MTur e a perda de foco do programa a partir da criação dos 65 destinos indutores e a falta de um entendimento único sobre o PRT foram pontos relevantes para reestruturação do programa que contemplou a visão dos atores sociais envolvidos nas várias instâncias de atuação.

Com a reestruturação, o PRT passou a ser conduzido pelo MTur que criou em sua estrutura o “Comitê Executivo do Programa de Regionalização, constituindo-se em núcleo de expressão técnico-político, atuando de forma coordenada com o Sistema Nacional de Turismo e a Câmara Temática de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo” (MTur, 2013: 26) (Figura 4).

Nos âmbitos estadual, regional e municipal o programa é apoiado pelos respectivos interlocutores do programa de regionalização responsável por cada nível de

atuação resgatando-se a “representação do ator municipal como agente de desenvolvimento, considerando ser ele o detentor das realidades e demandas locais, institucionaliza-se o representante regional, garante-se a permanência do interlocutor estadual como forma de fortalecer e estender a rede de mobilização” (MTur, 2013: 26).

Figura 4 - Gestão compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo

ÂMBITO	INSTITUIÇÃO	COLEGIADO	EXECUTIVO
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo	Conselho/Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho/Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

Fonte: MTur, 2013

De modo que, atualmente, a estruturação pela qual passou o PRT, aprimorou a coordenação das ações do programa que tem como um dos seus objetivos “fortalecer as instâncias de governança de suporte à gestão descentralizada do turismo” (MTur, 2013: 27).

Uma vez que o termo governança foi inserido no contexto da política turística brasileira a partir do PRT e do módulo operacional que previa a instituição da instância de governança regional, segue-se com a discussão sobre o significado do termo.

2. GOVERNANÇA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

No senso comum, pode-se confundir e utilizar o termo governança e governo como sinônimos (Scott; Tkaczynski, 2010). Estes termos têm significados diferentes.

Também não há concordância quanto à definição do termo governança, ademais todas perpassam ideias relacionadas com uma mudança na forma de governar. Esta mudança implica em um redimensionamento no comando e controle por parte do estado, bem como a existência de novas estruturas, mecanismos e procedimentos de tomada de decisão que envolve a participação democrática de atores (Hall, 2011; Beritelli et al, 2007; Kooiman, 1993).

Na literatura encontram-se as definições de governança como um processo inerente ao governo ou forma de governar ou mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão (Figura 5).

Figura 5 – Algumas Definições de Governança

PROCESSO OU FORMA DE GOVERNAR		
AUTOR	ANO	DEFINIÇÃO
Rhodes	1990	Processo, inerente ao governo, de auto-organização em redes Inter organizacionais caracterizadas pela interdependência, troca de recursos e regras do jogo com autonomia significativa do estado.
Kooiman	1993	São atividades de atores sociais, políticos e administrativos que podem ser vistos como os esforços intencionais para orientar, dirigir, controlar ou gerenciar (setores ou facetas de sociedades).
AUTOR	ANO	DEFINIÇÃO
PNUD	1997	Complexos mecanismos, processos, relações e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças.
PROCEDIMENTOS ORGANIZATIVOS DE TOMADA DE DECISÃO		
Eagles	2008	Meio utilizado para atingir direção, controle e coordenação, que determina a eficácia da gestão.
Beaumont e Dredge	2010	Mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão

Fonte: Elaboração própria, 2014

Pode-se observar que a governança é entendida como um paradigma político em que se contrapõem as formas tradicionais de governo. Na arena política em que os problemas são apresentados, as políticas elaboradas e implantadas, passam a congrega cidadãos, organizações da sociedade civil e representantes do poder público, convertendo-se em um espaço em que todos ou quase todos têm um lugar (Blanco e Gomá, 2003), constituindo uma atmosfera menos impositiva e burocrática, em que todos são corresponsáveis pelas decisões tomadas.

A ideia de governança perpassa as relações que envolvem o Estado, empresas e sociedade civil, esta diversidade de atores sociais na tomada de decisão, aliados aos mecanismos de controle e a capacidade de coordenar redes de atores interdependentes que trocam recursos e interagem em função de um objetivo comum, levam a necessidade

de abordagem teórica acerca da cooperação, coordenação e colaboração com a finalidade de aclarar seu uso no contexto da governança no turismo. (Hultman e Hall, 2012; Hall, 2011b; Beaumont e Dredge, 2010; D'Angella, Carlo e Sainaghi, 2010; Ruhanen et al., 2010; Eagles, 2009; Yüksel, Bramwell e Yüksel, 2005).

Cooperação é um resultado comportamental das relações interorganizacionais que podem variar desde altamente cooperativo até altamente não cooperativos, dependendo do acordo entre os parceiros sobre a disponibilização e apropriação de recursos para o esforço de colaboração. Por sua vez, a coordenação é o alinhamento deliberado e ordenado para atingir metas determinadas conjuntamente. A coordenação relaciona-se à eficiência para projetar e operar mecanismos de coordenação e sua eficácia depende do grau em que os esforços de coordenação realmente produziram o efeito desejado (Gulati; Wohlgezogen e Zhelyazkov, 2012).

Colaboração é um processo no qual os atores sociais interatuam por meio da negociação formal e informal com a finalidade de criar, em conjunto, regras e estruturas que regerão as relações e formas de agir ou decidir as questões comuns. Caracteriza-se como um processo que envolve normas compartilhadas e interações mutuamente benéficas. (Thomson e Perry, 2006).

Cooperação baseia-se em um relacionamento informal, há ausência de uma missão claramente definida, a informação é compartilhada de acordo com a necessidade, a autoridade é individual, permanecendo com cada organização envolvida no processo, o risco é mínimo ou inexistente e os recursos e recompensas são mantidos separados.

A coordenação é mais formal das três e há missões compatíveis que exigem um planejamento comum e canais de comunicação mais formais. Apesar de cada organização deter a autoridade, o risco é premente (Gulati, Wohlgezogen e Zhelyazkov, 2012; O'Flynn e Wanna, 2008; Winer e Ray, 1994).

Para Velasco González, (2013, p.508), a "governança do turismo ou a governança turística seria uma nova forma de liderar os processos de inovação, fortalecimento e mudança das dinâmicas turísticas em um espaço determinado, incorporando os atores públicos e privados com a intenção de tomar decisões coletivas". Reconhece as novas maneiras de liderar os processos e as dinâmicas entre atores públicos e privados relativos à tomada de decisões coletivas em determinado território. Para essa autora os

elementos chaves da governança relacionam-se à/ao (Figura 6):

Figura 6 - Ideias chaves da governança turística.

IDEIAS CHAVES DA GOVERNANÇA TURÍSTICA.	
1.	Ideia relacionada ao governo como um processo social e para além dos atores governamentais;
2.	Distinção dos processos de governança turística dos processos de cooperação com o setor privado para o desenvolvimento turístico
3.	Tomada de decisão sem se submeter aos princípios de hierarquia e mercado;
4.	Aumento do grau de cooperação e aprofundamento das relações de interação entre os atores, no sentido de superarem os desafios que supõem aumentar a competitividade do destino em um entorno cujo respeito aos princípios de desenvolvimento sustentável se tornaram fundamentais;
5.	Ponto de partida é uma estrutura institucional pública que possa exercer uma função de autoridade, considerando-se que se trata de gerir conflitos
6.	Processos de decisão público-privados que melhorarão a gestão dos conflitos decorrentes da própria atividade turística no destino.
7.	Atividade orientada para objetivos concretos, bem como a seleção dos meios e técnicas para alcançá-los;
8.	Estabelecimento de normas e procedimentos que permitam o trabalho conjunto entre uma pluralidade de atores e o desenho de novos processos de gestão e desenvolvimento do público e coletivo.

Fonte: Velasco González, 2013: 508 - 509.

Uma das maneiras, na contemporaneidade, de implantar a gestão descentralizada é por meio das redes, que segundo Castells (2000) são um sistema de meios estruturados com o propósito de alcançar objetivos específicos e no caso da governança em redes são maneiras de facilitar a coordenação dos interesses públicos e privados e a alocação de recursos e, como consequência, melhora a eficiência da implantação da política. A atuação por meio da regulação e coordenação das políticas é orientada para as áreas de preferência das redes de atores, havendo dependência mútua entre atores da rede e o Estado.

Os instrumentos da política são a autorregulação, regime de acreditação, código de conduta, associações da indústria e organização não governamentais (Hall, 2011b). A governança em rede “usa o conhecimento dos atores sociais, com o objetivo de melhorar a qualidade das políticas e serviços públicos e para fazer melhor uso da informação entre os vários atores (melhoria da qualidade e capacidade de inovação)” (Klinj, 2012: 207).

Pode-se entender a governança em rede como um novo paradigma político que diferencia redes, hierarquias e mercados e adota modos mais plurais para governar. Enfatiza o relacionamento com base na confiança, reciprocidade e lealdade, constituindo-se em “fonte de inovação política e renovação democrática” (Blanco et al., 2011: 299).

3. GOVERNANÇA E IDEIAS CORRELATAS NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO NO BRASIL

O período compreendido entre a última década do século XX e a primeira década do século XXI, se referem aos anos em que o turismo esteve mais presente na agenda pública e onde, após a Constituição de 1988, os municípios assumiram novo papel na estrutura administrativa brasileira, fato que se reflete nas políticas implementadas no período.

Nos anos 1990, o Estado teve seu papel esvaziado com as privatizações, descentralização administrativa e financeira prevista na Constituição de 1988, cortes e redução do quadro de pessoal, impactando diretamente a organização do sistema estatal bem como a organicidade dos sistemas de desenvolvimento (Rezzende, 2009).

O governo de Fernando Henrique Cardoso deflagrou algumas reformas diversificadas e importantes no âmbito da gestão pública que contemplou “a democracia, a complexidade do aparato estatal e a fragmentação das questões de gestão pública em múltiplas jurisdições explicam em parte a diversidade” (Martins, 2002: 210).

O presidente Luís Inácio Lula da Silva eleito em outubro 2002 e empossado em 01 de janeiro de 2003 exerceu o mandato até dezembro de 2006 e com a reeleição governou o país até 2010.

Havia muitas expectativas em relação às mudanças relacionadas ao projeto nacional de desenvolvimento conduzido, sobretudo, para as necessidades de “empregos,

educação, saúde e, especialmente, alimentação” (Erber, 2011: 37) dos mais pobres.

Contudo, os ajustes econômicos nos três primeiros anos do governo Lula não surtiram o efeito esperado em relação ao crescimento econômico, a melhoria da renda e a geração de emprego, levando ao esgotamento da adoção de medidas neoliberais e a ascensão do “novo-desenvolvimentismo que pressupõe as seguintes teses:

(i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas. (Sicsú; Paula; Michel, 2007: 509, grifo dos autores).

Sendo o Estado forte aquele que é capaz de regular a economia que por sua vez, deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro voltado para o financiamento da atividade produtiva, onde exista espaço para o pequeno, médio e grande, e haja redução do desemprego, melhoria da qualidade dos produtos e serviços (Morais; Saad-Filho, 2011; Sicsú; Paula; Michel, 2007).

O governo Lula, implantou uma nova agenda de participação da sociedade na consulta e decisão relativas à elaboração de políticas públicas setoriais ao criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e as Conferências Nacionais que segundo Avritzer (2012) redefiniram o padrão de participação social no Brasil.

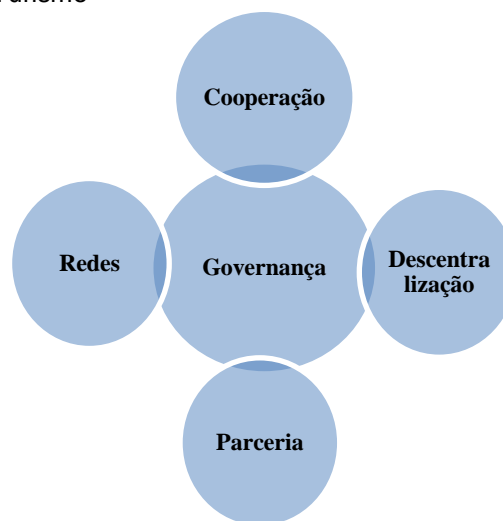
É nesse contexto, que foram adotadas novas formas de se planejar o turismo no território nacional. Em um primeiro momento, por meio do Programa Nacional de Municipalização (PNMT) que introduziu os princípios de da descentralização, da sustentabilidade, das parcerias, da mobilização e da capacitação, e, posteriormente, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que contemplou os princípios da descentralização, da integração, da participação e da sustentabilidade ambiental, sociocultural e econômica.

A gestão pública do turismo seguia a tendência de descentralização administrativa com viés forte da participação social, sobretudo com a criação dos conselhos municipais de turismo, na década de 1990. Entretanto, a palavra governança e novas

formas de se trabalhar a coordenação da gestão pública do turismo no Brasil, se oficializou a partir de 2004 com o Programa de Regionalização do Turismo.

O PRT por meio do módulo operacional para a implantação da Instância de Governança Regional considerou a governança como conceito central, porém vinculado à ideia de descentralização, participação, cooperação, redes e parceria (Figura 7).

Figura 7 - Ideias relacionadas a governança no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: Elaboração própria, 2014.

Neste contexto, os documentos oficiais do Ministério do Turismo que abarcou o tema da governança, considerou-a como o “ato de governar, conduzir, reger” (MTur, 2013: 14) bem como “a capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade” (MTur, 2013: 16).

Sendo, o termo, associado ainda, a ideia de uma “administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas” (MTur, 2013: 16) em que o poder de decisão seja compartilhado. Seguindo a tendência do discurso da gestão pública do turismo desde o final do século XX.

A cooperação é entendida como trabalho conjunto e uma “condição essencial para uma atuação conjunta, na qual poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino compartilham a escolha de prioridades e a participação na tomada de decisões” (MTur, 2013: 15).

Um trabalho conjunto pode abarcar algumas características, de acordo com que se considera cooperar, pois há uma vasta literatura que tenta explicar o termo. Nesse contexto, o termo pode referir-se a relações informais, sem estruturas organizativas, planejamento e recursos comuns (KLAUSS, 2012).

Enquanto, a ideia de descentralização refere-se às políticas públicas em parceria entre o Estado e a sociedade e são representada por ações que visam o estímulo a organização da sociedade e a criação e fortalecimento de espaços de participação bem como a desconcentração das responsabilidades na gestão do desenvolvimento do turismo e a conquista e exercício da autonomia “promovendo o desenvolvimento local e a transferência dos processos de tomada de decisão” (MTur, 2004: 16). Pelo que a descentralização é um processo que:

(...) realoca recursos (político e/ou econômicos) de uma autoridade superior, mais central para uma mais abaixo. Redistribui tarefas administrativas e deveres em uma burocracia para níveis mais baixos, agências especiais, ou entidades locais. Trabalha com a possibilidade de trazer o poder e mais autoridade para os cidadãos, a fim de promover políticas mais eficientes e democráticas (BEVIR, 2009: 64).

A descentralização política nos remete a ideia de redes, outro conceito abarcado no âmbito do PRT. As redes foram entendidas como “um modo de organização, constituído de elementos autônomos que, de forma horizontal, cooperam entre si” (MTur, 2007b: 16), cujo maior “desafio é fortalecer a capacidade de relacionamento do ser humano com seus semelhantes, incentivando a troca produtiva” (MTur, 2007b: 55).

No documento intitulado “Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Formação de Redes” são apresentadas também, as propriedades das redes. São elas: a conectividade e a densidade, parâmetros utilizados na metodologia de análise de redes sociais, que para Scott (2000) o método apropriado para analisar dados relacionais, cujas relações são tratadas de modo a expressarem as ligações entre os atores/agentes.

Identificadas as ideais que se relacionam com o termo governança no contexto do PRT, salienta-se que necessitam ser aprofundadas com vistas a melhor compreensão do significado com o objetivo de melhor trabalhar a governança no contexto das ações públicas em matéria de turismo.

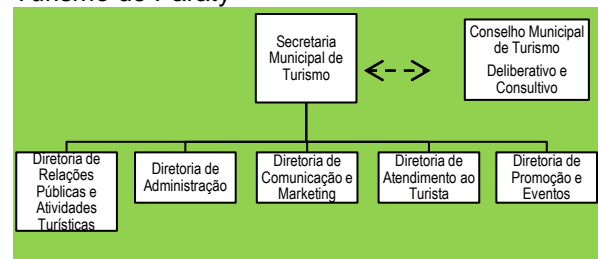
4. A GOVERNANÇA E AS REDES EM ARMAÇÃO DOS BÚZIOS E EM PARATY

Para se chegar a governança e as redes em Armação dos Búzios e Paraty adotou-se um percurso que recuperou a a criação dos instrumentos organizativos do turismo à escala municipal em ambos os destinos.

Em Paraty, a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo foi criada por meio da lei n.º 596 de 03 de dezembro de 1980 que definiu a estrutura organizacional dessa Prefeitura. Quatro anos mais tarde, em uma nova estrutura orgânica da Prefeitura, os assuntos de cultura e turismo foram agrupados na Secretaria Municipal de Turismo e Cultura⁵ (Sectur). As evidências indicam que essa estrutura seguiu até dezembro de 2010, quando foi criada a Secretaria Municipal de Cultura desmembrando as duas secretarias.

A Secretaria Municipal de Turismo de Paraty está estruturada em cinco diretorias, a saber: diretoria de relações públicas e atividades turísticas; de administração; de comunicação e marketing; de atendimento ao turista; e de promoção e eventos (Figura 8).

Figura 8 - Organograma da Secretaria de Turismo de Paraty



Fonte: Lei n.º 998 de 18 de abril de 2000.

As principais ações da secretaria estão voltadas para a promoção de eventos e promoção do destino. A Secretaria de Turismo de Paraty deve:

Planejar, coordenar, implantar, acompanhar e avaliar as políticas de promoção do turismo; apoiar outras instituições, particulares ou não, para a criação de políticas que incrementem o turismo; difundir as atrações turísticas; organizar permanentemente um inventário sobre o potencial turístico; Incentivar a criação de escolas e cursos destinados à capacitação de profissionais para o exercício de atividades relacionadas ao turismo; e elaborar o calendário turístico (Prefeitura, 2014a).

A partir das responsabilidades da Secretaria de Turismo de Paraty podemos

⁵ Lei n.º 667 de 23 de abril de 1984.

observar que a promoção é o principal foco de atuação do órgão que se assume como um apoiador da política de municipal de turismo, delegando para outras instituições públicas ou privadas, sua elaboração, e como incentivador da capacitação relativa ao turismo. Apesar de haver o entendimento que os órgãos públicos em colaboração conjunta com órgãos públicos e privados e a sociedade civil organizada é que devem ser os protagonistas das políticas municipais de turismo.

Em Armação dos Búzios foi criada na primeira gestão municipal, em 1997, a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura que incorporou os assuntos de turismo e cultura até dezembro de 2010. A partir da reorganização da estrutura da Prefeitura de Armação dos Búzios, realizada em janeiro de 2011, os assuntos de turismo e cultura foram desmembrados, e o turismo ficou com uma secretaria exclusiva organizada em cinco departamentos (Figura 9).

A Secretaria Municipal de Turismo é órgão da administração pública municipal que tem como objetivo “organizar e estruturar a atividade turística, estabelecendo parcerias entre o governo municipal e os demais setores da sociedade no desenvolvimento da Política Municipal de Turismo de Búzios” (Secretaria, 2014b).

Figura 9 – Estrutura da Secretaria Municipal de Turismo de Armação dos Búzios



Fonte: Adaptado de Secretaria de Turismo de Armação dos Búzios, 2014b.

Os organogramas das secretarias de turismo de Armação dos Búzios e de Paraty revelam as prioridades e linhas de ação adotadas referentes à realização de eventos, participação em feiras, exposições e eventos nacionais e internacionais visando à promoção do destino, além da existência e funcionamento dos centros de informações turísticas. Ainda que Armação dos Búzios possua uma diretoria de estudos e pesquisas esse é um tema bastante frágil, sobretudo na escala municipal.

Entretanto, a institucionalização do sistema de turismo em Armação dos Búzios e de Paraty aconteceu de maneira mais sistematizada a partir da adesão ao PNMT.

Como previa a metodologia do programa, foram criados em âmbito municipal o Comtur e o Fumtur, com exceção de Armação dos Búzios que não implementou o fundo.

Assim, em Paraty é importante destacar a existência do Fundo Municipal de Turismo (Fumtur), criado pela Lei n. 998 de 18 de abril de 2000. O Conselho Municipal de Turismo (Comtur), de caráter deliberativo e consultivo da política de turismo, vinculado à Secretaria Municipal de Turismo, instituído por meio da Lei n.º 1180 de 18 de abril de 2000 e alterado a partir da Portaria n.º 564 de 09 de setembro de 2009 e da Lei n.º 1920 de 20 de dezembro de 2013.

Em Armação dos Búzios, o Comtur foi instituído por meio da Lei n.º 145 de 26 de maio de 1999, que o definiu como “órgão consultivo e deliberativo com finalidade de assessorar, orientar, incentivar e formular a política de turismo no Município de Armação dos Búzios” (Lei n.º 145 de 26/05/1999: 1). Em ambos os destinos, os instrumentos legais que criaram o Comtur, definiram suas finalidades (Figura 10).

Quadro 10 - Competências do Conselho Municipal de Turismo em Armação dos Búzios e de Paraty

Armação dos Búzios	Paraty
Elaborar, analisar, propor planos de trabalho que visem o desenvolvimento do turismo sustentável no município de Armação dos Búzios;	Propor as diretrizes de trabalho da Diretoria do Comtur e do Conselho do Fundo Gestor do Fundo Municipal de Turismo;
Contribuir com os Poderes Executivo e Legislativo, no planejamento das ações que possam afetar, direta ou indiretamente a atividade turística no Município;	Responsabilizar-se por propor diretrizes e oferecer subsídios para a formulação e implantação das Políticas de Turismo de Paraty e acompanhar as ações necessárias à sua implantação;
Promover intercâmbio e convênios com as instituições públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, com a finalidade de implementar as medidas e ações que são objeto do CONSELHO;	Subsidiar do Secretário de Municipal de Turismo na elaboração e avaliação do Plano Municipal de Turismo – PMT e de seus programas, projetos e ações de promoção e incentivo ao turismo local, nacional e internacional;
Coordenar, incentivar e promover o turismo do município de Armação dos Búzios;	Responsabilizar-se pela gerência dos recursos do Fundo Municipal de Turismo, criado pela Lei n.º 998 de 12/09/1995 bem como aprovar os programas e projetos turísticos em conformidade com o PMT;
Apreciar, opinar e propor política de incentivos fiscais a serem concedidos pelo Poder Executivo, em caráter temporário ou permanente, a empreendimentos destinados a exploração da atividade turística do Município;	Ser um mecanismo de proposição de medidas de difusão e amparo ao turismo, em colaboração e articulação com os demais organismos públicos e privados envolvidos bem como todas as secretarias
Colaborar, acompanhar e	

traçar as diretrizes para a elaboração do Plano Diretor de Turismo; Agir como órgão de referência consultiva para a atividade turística junto ao município; Agir e cobrar ações para que o município esteja sempre adequado às normas traçadas pelo Programa Nacional de Turismo – PNT, visando sua participação efetiva e ter acesso às linhas de crédito e programas; Promover a conscientização da comunidade sobre a importância do turismo como fonte de renda, emprego e melhoria do bem estar social; Integrar os diversos segmentos prestadores de serviço, visando uma melhor qualidade e envolvimento nas ações; Estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico.

municipais de Paraty; Articular-se com outros municípios, em especial fortalecendo a instância de governança regional da Costa Verde, com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal em prol o desenvolvimento turístico de Paraty; Analisar e propor à Administração Municipal normas que contribuam para a produção e adequação da legislação turística e correlata, visando a defesa do consumidor e a qualidade do turismo municipal, em colaboração com os demais organismos públicos e privados envolvidos; Apoiar as comunidades tradicionais na sua estruturação como atrativos legítimos do turismo cultural de base comunitária, compartilhando seus saberes e fazeres, enfatizando o respeito às tradições, costumes e crenças; Constituir câmaras e comissões especiais, técnicas e outras, visando à análise e parecer de assuntos específicos votados como necessários, propondo normas, regulamentos e soluções para melhor atender o funcionamento do setor; Trabalhar em prol da integração de toda a cadeia produtiva da atividade turística; Criar competências para selos certificadores de boas práticas, com premiações e projetos para benefícios fiscais; Atuar na validação e proposição do Plano Diretor nos tópicos que envolvem o turismo; e Zelar para o que desenvolvimento da atividade turística no município se faça sob a égide da ética e da sustentabilidade ambiental, social, econômica e política.

Fonte: Lei n.º 145 de 26/05/1999 e Lei n.º 1920 de 20/12/2013

A figura 10 elenca o Comtur de Armação dos Búzios como órgão responsável pela proposição do plano municipal de turismo e da política de incentivos fiscais, bem como pela coordenação, incentivo e promoção do turismo em Armação dos Búzios, além de ser

um órgão de controle no sentido de cobrar que as ações de turismo estejam coordenadas com as orientações nacionais, visando ao acesso aos recursos disponíveis.

O Comtur deve promover a conscientização da comunidade sobre a importância do turismo, conforme disposto na oficina de sensibilização do PNMT, integrando os diversos segmentos prestadores de serviço, tendo em vista melhorar a qualidade e o envolvimento nas ações, além de gerar dados que permitam analisar e acompanhar as tendências do mercado turístico local e sua relação com a conjuntura estadual e nacional.

Em Paraty, considerando que a Secretaria de Turismo se assume como órgão oficial para a promoção do turismo do destino e delega a política municipal de turismo para outro órgão, público ou privado e que o Comtur é uma instituição colegiada, que deve oferecer subsídios à elaboração da política turística e atuar de maneira propositiva apoiando a secretaria e o secretário de turismo conforme indicado no quadro____, constatamos que não há um órgão responsável pela política turística local.

Destaca-se dentre as finalidades do Comtur de Paraty a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Turismo, criado pela Lei n.º 998 de 12/09/1995, e ainda a aprovação dos programas e projetos turísticos em conformidade com o PMT, pois a gestão de tais recursos foi motivo de conflito e de desestruturação desse conselho nos idos de 1990.

Acrescidas a essas atribuições, o Comtur ainda tem como encargos apoiar as comunidades tradicionais na sua estruturação como atrativos legítimos do turismo cultural de base comunitária, por meio da atuação com vistas a integrar a cadeia produtiva do turismo à escala do município.

Assim sendo, ao analisar-se as finalidades do Comtur de Armação dos Búzios e de Paraty, bem como o papel das secretarias de turismo de ambos, entendemos que há falta de clareza relacionada ao papel da Secretaria de Turismo, e a respeito da atuação do Comtur.

Considerando o contexto do PNMT, entende-se que a política de turismo assume a gestão turística na escala territorial do município. Para tal finalidade objetivou dotar os municípios com potencialidade turística de capacidade técnica e organizacional, no sentido de promover o desenvolvimento do turismo por meio das dimensões econômicas, sociais, ambientais e político institucional (Embratur, 1999), e principalmente,

“descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas do planejamento turístico, de forma que esses possam elaborar seus próprios planos de desenvolvimento” (Endres, 2003: 232).

Nesse sentido, a composição do Comtur deveria contemplar dentre seus membros representantes dos poder público, federal, estadual e municipal, sociedade civil organizada, organizações não governamentais e representantes da comunidade.

Assim, tanto em Armação dos Búzios quanto em Paraty, o Comtur foi instituído considerando a participação dos atores sociais e as características de cada um dos destinos.

Após quase 10 anos inativo, houve uma tentativa para reativá-lo, em 2009, quando novos membros foram nomeados por meio da Portaria n.º 564 de 09 de setembro de 2009, funcionando durante o ano de 2010.

Em 2013, a nova equipe de governo retomou os trabalhos com o intuito de se organizarem para tornar realidade a participação da sociedade civil no Comtur. No final desse mesmo ano, o processo de revisão da legislação foi aprovado, sendo sancionada a Lei n.º 1920 de 20 de dezembro de 2013.

Embora os conselhos municipais de turismo tenham sido criados em ambos os destinos, em nenhum deles chegou a se consolidar e atuar como órgão consultivo e deliberativo, conforme estava previsto nos instrumentos legais de criação.

Ainda que os conselhos não tenham funcionado efetivamente em ambos os destinos, a política que considerou a municipalização do turismo vigorou até dezembro de 2002. Em 2003, assumiram o governo o presidente Lula e sua equipe, momento em que foi criado o Ministério do Turismo, fazendo com que a orientação se voltasse ao desenvolvimento regional do turismo.

Desde o ano de 2004 que o “Programa de Regionalização do Turismo — Roteiros do Brasil apresenta-se como uma política pública estruturante do Ministério do Turismo” (Barbosa, 2012: 23). Sua coordenação compreendia os âmbitos federal, estadual, regional e municipal. Todo o território nacional foi subdividido em regiões turísticas.

O PRT foi o programa de maior protagonismo desde a criação do MTur por proporcionar a organização e a estruturação da oferta turística do Brasil. A metodologia buscou unir os destinos por meio da formação de roteiros turísticos que integravam os diversos destinos de uma mesma região.

Na sequência, na segunda gestão do governo Lula, foi apresentado o Plano Nacional do Turismo 2007-2010 — Uma Viagem de Inclusão. Nesse plano, o PRT constituiu-se em um macroprograma, reforçando a lógica estruturante alcançada anteriormente, dando continuidade às ações realizadas até 2006.

A partir de 2008, o estudo de competitividade identificou os destinos considerados capazes de “induzir o desenvolvimento regional” (Barbosa, 2008: 18) com o intuito de melhorar a competitividade do produto turístico e para tanto, os destinos indutores passariam a ser priorizados para receberem investimentos por parte do MTur e seriam avaliados anualmente com o objetivo de monitorar o comportamento do conjunto de indicadores que compoem o índice da competitividade do destino Brasil, capitais e não capitais.

O resultado do estudo de competitividade do ano de permitiu identificar as cinco dimensões mais bem avaliadas para Armação dos Búzios foram o marketing, os atrativos turísticos as políticas públicas, os aspectos ambientais e a capacidade empresarial. Enquanto para Paraty as cinco dimensões mais bem avaliadas incluem os aspectos culturais, o acesso, a infraestrutura geral, os atrativos turísticos, e a economia local.

As dimensões políticas públicas e cooperação regional receberam as piores avaliações para o destino Paraty. Em Armação dos Búzios foram mal avaliadas a economia local e a cooperação regional. Porém a avaliação da dimensão monitoramento foi a mais precária. Isso para todos os destinos (Brasil, não capitais, Armação dos Búzios e Paraty).

Dos resultados apresentados pelo estudo de competitividade, os mais relevantes para este estudo são aqueles que se agrupam na macrodimensão “Políticas Públicas” do estudo de competitividade. Pois contemplam três dimensões, contabilizando 15 variáveis, a saber: a) políticas públicas: estrutura municipal para apoio ao turismo, grau de cooperação com o governo estadual e federal, existência de planejamento e de cooperação público-privada; b) cooperação regional: governança, programa de cooperação regional, planejamento, roteirização, promoção e apoio à comercialização; c) monitoramento: pesquisa de demanda e de oferta, sistema de estatísticas do turismo, medição dos impactos da atividade turística, e setor específico de estudos e pesquisa no destino.

Destaca-se que as dimensões cooperação regional, monitoramento e políticas públicas foram as mais críticas na avaliação do estudo de competitividade para ambos os destinos. A exceção recai sobre a dimensão políticas públicas para Armação dos Búzios que obteve avaliação nível 3.

A fragilidade localiza-se na dimensão “políticas públicas”, sobretudo, na cooperação regional e nas políticas públicas, indicando que a articulação regional a partir do PRT merece atenção no sentido de melhorar as estratégias de implementação do programa com o intuito de obter resultados mais promissores.

O que se observa nos destinos estudados é, ainda, uma influência do PNMT, no que se refere a organização dos atores sociais à escala municipal com a formação de redes locais sejam diretamente relacionadas ao turismo o apenas com interface como pode ser observado nos figuras 12 e 13.

Figura 13 - Instituições que dialogam sobre turismo em Paraty

Instituições que apresentam interface com o turismo		Instituições diretamente vinculadas ao turismo
Associação Comercial e Industrial de Paraty	Instituições que dialogam sobre turismo	Associação Polo Gastronômico
Conselho da Cidade Conselhos das Unidades de Conservação		Paraty Convention & Visitors Bureau
Conselho de Meio Ambiente		Fórum dos Guias de Turismo e Turismólogos
Agenda 21		Conselho Municipal de Turismo
Conselho Municipal das Associações de Moradores de Paraty		
Associação dos Produtores de Cachaça		

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Figura 12 - Instituições que dialogam sobre turismo em Armação dos Búzios.

Instituições que apresentam interface com o turismo	FECAB Fórum das Entidades Civas de Armação dos Búzios	Instituições diretamente vinculadas ao turismo
Associação Comercial e Empresarial de Búzios	Instituição que dialogam sobre turismo	Associação das Pousadas de Búzios
Conselho de Segurança		Búzios Convention & Visitors Bureau
Associação dos Pescadores		Sindicato de Hotéis, restaurantes, bares e similares de Búzios
Conselho de Meio Ambiente		Sindicato dos empregados no comércio hoteleiros e em Búzios
ITCP		Associação de hotéis de Búzios
Associação de Moradores		Associação dos guias de turismo

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Na ausência uma rede consolidada de atores diretamente envolvidos diretamente com e no turismo, outras redes cuja atuação apresenta interface com o turismo, se formaram.

Em Armação dos Búzios o Fórum de Entidades Civas, tem papel relevante ao congregar as entidades civis do município com o intuito de solucionar conflitos oriundos de temas gerais, dentre eles, o turismo. As entidades que representam o setor estão organizadas em associações e sindicatos além do Búzios *Convention & Visitors Bureau*.

Enquanto em Paraty a organização associada do setor encontra-se pouco organizada. Ao passo que a sociedade civil participa por meio dos conselhos municipais e outras associações.

Ao comparar ambos os destinos, observa-se uma atuação das redes a partir do setor turístico, ao passo que em Paraty, a atuação relativamente ao turismo, ocorre por meio de redes com interesses diversos em que o turismo figura devido interface com inúmeras outras atividades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na última década do século XX o Brasil passou várias reestruturações administrativas, políticas e econômicas. A Constituição de 1988 tornou-se referência em relação a descentralização administrativa em que municípios foram dotados de mais autonomia e à sociedade foi atribuída mecanismo de participação social.

As ações políticas relativas ao turismo a partir dos anos 1990, imprimem esta lógica, sobretudo com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo com os conselhos e fundos municipais de turismo.

No século XXI, o Programa de Regionalização do Turismo continuou com a descentralização superando a escala do município para atuar em âmbito regional por meio da instituição de instâncias de governança regionais introduzindo o termo “governança” no contexto da política pública de turismo juntamente com a cooperação, a descentralização, as parcerias e as redes. Conceitos que precisam ser melhor compreendidos nas ações públicas de turismo.

O conceito de governança ainda está em construção. Porém, há uma convergência acerca dos processos e as formas de governar bem como os procedimentos organizativos de tomada de decisão.

A governança ou “nova governança” pressupõe a tomada de decisão dos atores sociais envolvidos sem se submeterem aos princípios de hierarquia e mercado, mas por meio de redes cujo estabelecimento de normas e procedimentos permitem o trabalho conjunto de atores sociais envolvidos para o desenho de novos processos de gestão visando um interesse coletivo.

A governança no contexto do PRT ficou muito voltada para a forma de atuação por meio de conselhos restringindo até certo ponto as possibilidades de inovação nos processos de tomada de decisão coletivos e mediação de conflitos.

Nos destinos estudados, as estruturas de governança turística não estavam estruturadas, pelo que foi possível observar que o espaço que seria destinado a elas, foi ocupado por outras redes de atores que possuem atividades e interesses que tem interface com o turismo.

Essa realidade nos remete a leitura de que é necessário fortalecer a organização social dos atores no turismo bem como se engajarem e se articularem nas redes já consolidadas que tratam das questões relativas ao turismo.

Pelo que concluímos que há necessidade empreender esforços para melhor compreensão dos conceitos e também, acompanhar as inovações junto aos processos de tomada de decisão no turismo.

Agradecimentos

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), processo 1553-12-7.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, C. M.; Taschner, G. Turismo e políticas públicas no Brasil. In: Beni, M. C. (org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão. Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters*. Barueri: Manole, 2012. p.69-86.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 50, 3. p. 443 - 464.
- Barbosa, A. (2012). *Paraty: Um Patrimônio Cultural de Excelência em Turismo*. Florianópolis.
- Barbosa, L. G. M. (Org). (2012). *Índice de Competitividade do Turismo Nacional – 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*. Relatório Brasil 2011. Brasília, DF: Sebrae.
- Barbosa, L. G. M. (Org). (2008). *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*. Relatório Brasil. 2. ed. Brasília: Ministério do Turismo.
- Beaumont, N; Dredge, D. (2010). Local tourism governance: a comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 18, No. 1, 7–28.
- Beritelli, P; Bieger, T.; Laesser, C. (2007). Destination Governance: Using Corporate Governance Theories as a Foundation for Effective Destination Management. *Journal of Travel Research*. P. 96 – 108.
- Blanco, I., Lowndes, V., E Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9, 297 – 308.
- Blanco, I.; Gomá, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 26, 1 – 15.

- Bevir, M. (2009). *Governance. Key Concepts*. London: SAGE.
- D' Angella, F.; De Carlo, M.; Sainaghi, R. (2010). Archetypes of destination governance: a comparison of international destinations. *Tourism Review*. v. 65, Nº. 4, pp. 61-73.
- Castells, M. (2000). *A sociedade em rede*. 2. ed. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra.
- Eagles, P.F.J. (2009). Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. *Journal of Sustainable Tourism*. vol. 17, No. 2, March 2009, 231–248.
- Eagles, P.F.J. (2008), Governance models for parks, recreation, and tourism. In: HANNA, K.S., CLARK, D.A.; SLOCOMBE, D.S. (Eds), *Transforming Parks and Protected Areas*. Routledge, New York, NY, pp. 39-61.
- EMBRATUR. Instituto Brasileiro de Turismo. (2002). *Portraits of a path: PNMT 8 years* (Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos). Brasília: EMBRATUR.
- EMBRATUR. *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília, EMBRATUR, 1997.
- Endres, A. V. (2003). Redes Políticas como Novo Instrumento de Condução Política do Estado: Contextualização Frente à Complexidade Social e Possibilidades para o Planejamento Turístico. *Turismo - Visão e Ação*. 5, 3.
- Erber, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*. vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, 2011.
- Graham, J.A.; Amos, B.; Plumptre, T. (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Institute on Governance, Ottawa.
- Gulati, R.; Wohlgezogen, F.; Zhelyazkov, P. (2012). The two facets of collaboration: cooperation and coordination in strategic alliances. *The Academy of Management Annals*. 6, 531-583.
- Hall, C.M. (2011). A Typology of governance and its implications for tourism policy Analysis. *Journal of Sustainable Tourism*. v. 19, Nos. 4–5, 437–457.
- Hultman, J.; Hall, C. M. (2012). Tourism place-making governance of locality in Sweden. *Annals of Tourism Research*, v. 39, No. 2, pp. 547–570. 2012.
- Klauss, T.W. (2012). *Building Effective Collaborative Partnerships*. Baltimore, MD. March.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Los Angeles, CA: Sage.
- Kooiman, J. (1993). *Socio-Political Governance*. In *Modern Governance: New Government*. Society Interactions, J. Kooiman, ed., p. 2. London: Sage.
- Lei n.º 145 de 26 de maio de 1999. Cria o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. Câmara Municipal de Armação dos Búzios.
- Lei n.º 1920 de 20 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo. Prefeitura Municipal de Paraty.
- Lei n.º 998 de 18 de abril de 2000. Cria o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Paraty.
- Morais, L.; Saad-Filho, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 4 (124), pp. 507-527, 2011.
- MTUR. Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional de Turismo 2003-2007*. Brasília, DF.
- MTUR. Ministério do Turismo. (2004). *Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil. Diretrizes Operacionais*. Brasília.
- MTUR. Ministério do Turismo. (2006). *Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo no Modelo da Gestão Descentralizada do Plano Nacional do Turismo 2003/2007*. Brasília, DF.
- MTUR. Ministério do Turismo. (2007). Coordenação Geral de Regionalização. *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3 - Institucionalização da Instância de Governança Regional*. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, DF.
- MTUR. Ministério do Turismo. (2007b). Coordenação Geral de Regionalização. *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil. Formação de Redes*. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília – DF.
- MTUR. Ministério do Turismo. (2010). *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Resumo Executivo*. Brasília, DF.
- MTUR. Ministério do Turismo. (2013). *Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes*. Brasília, DF. 2013.

- MTUR. Ministério do Turismo. (2014). *Gestão Descentralizada do Turismo*. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/gestao_descentralizada/. Acesso em: 15 de setembro de 2014.
- O'Flynn, J. (2008). Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the 'collaborative turn' in public policy. in O'Flynn, J., e Wanna, J. (eds.). *Collaborative governance: a new era of public policy in Australia?* Canberra: ANU E Press. 181 - 195.
- Prefeitura Municipal de Paraty. (2014a). Paraty será um canteiro de obras a partir de 2014. Acedido em fevereiro 25, 2014, em <http://pmparaty.rj.gov.br/page/noticiasdetalhes.aspx?chave=paraty-sera-um-canteiro-de-obras-a-partir-de-2014>.
- Rezzende, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Escritório no Brasil. 2009.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ruhanen, L.; Scott, N.; Ritchie, B.; Tkaczynski, A. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature. *Tourism Review*. v. 65. n. 4, pp. 4-16.
- Scott, J. (2000). *Social Network Analysis. A handbook*. 2. ed. London: Sage.
- Sicsú, J.; Paula, L. F. de; Michel, R. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*. vol. 27, 4 (108), pp. 507-524. outubro-dezembro/2007
- Spyriadis, T.; Buhalis, D.; Fyall, A. (2011). Dynamics of Destination Governance: Governance and Metagovernance in the Composite Industrial Environment of Destinations. in Laws, E., Richins, H., Abrusa, J., e Scott, N. *Tourist Destination Governance: Practice, Theory and Issues*. London. CAB International.
- Sánchez-Meca, J. (2010). *Cómo realizar una revisión sistemática y un meta-análisis*. Aula Abierta ICE. Universidad de Oviedo. v. 38, n. 2, pp. 53- 64.
- Thomson, A. M.; Perry, J. L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review* . Special Issue. 20 – 32. 2006.
- United Nations Development Program (UNDP). (1997). *Reconceptualising Governance. Discussion paper 2*.
- Velasco González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. in Juan Pulido Fernández, I., e López Sánchez, Y. (Eds.). *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, Servicio de Publicaciones. 469 – 519.
- Winer, M. B.; Ray, K. (1994). *Collaboration handbook : creating, sustaining, and enjoying the journey*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.
- Yüksel, F.; Bramwell, B.; Yüksel, A. (2005). Centralized and decentralized Tourism governance in turkey. **Annals of Tourism Research**, v. 32, No. 4, pp. 859–886.