

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL –
MESTRADO E DOUTORADO**

Guilherme Bridi

**PARTICIPAÇÃO DOS ATORES TURÍSTICOS EM SISTEMAS DE
GOVERNANÇA EM TURISMO: UM ESTUDO A PARTIR DOS
MUNICÍPIOS DE BENTO GONÇALVES (RS), BONITO (MS) E
OURO PRETO (MG).**

Santa Cruz do Sul

2017

Guilherme Bridi

**PARTICIPAÇÃO DOS ATORES TURÍSTICOS EM SISTEMAS DE
GOVERNANÇA EM TURISMO: UM ESTUDO A PARTIR DOS
MUNICÍPIOS DE BENTO GONÇALVES (RS), BONITO (MS) E
OURO PRETO (MG).**

Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa Estado, Instituições e Democracia, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Marco André Cadoná
Coorientador: Prof. Dr. Milton Luiz Wittmann

Santa Cruz do Sul

2017

B852p Bridi, Guilherme

Participação dos atores turísticos em sistemas de governança em turismo : um estudo a partir dos municípios de Bento Gonçalves (RS), Bonito (MS) e Ouro Preto (MG) / Guilherme Bridi. – 2017.

310 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Marco André Cadoná.

Coorientador: Prof. Dr. Milton Luiz Wittmann.

1. Turismo. 2. Sustentabilidade. 3. Desenvolvimento regional. 4. Participação social. I. Cadoná, Marco André. II. Wittmann, Milton Luiz. III. Título.

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira - CRB 10/1319

Guilherme Bridi

**PARTICIPAÇÃO DOS ATORES TURÍSTICOS EM SISTEMAS DE
GOVERNANÇA EM TURISMO: UM ESTUDO A PARTIR DOS
MUNICÍPIOS DE BENTO GONÇALVES (RS), BONITO (MS) E
OURO PRETO (MG).**

Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa Estado, Instituições e Democracia, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Prof. Dr. Marco André Cadoná (Orientador) – PPGDR/UNISC

Prof. Dr. Milton Luiz Wittmann (Coorientador) – PPGDR/UNISC

Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira – PPGDR/UNISC

Prof. Dr. Olgario Paulo Vogt – PPGDR/UNISC

Prof. Dr. Edegar Luis Tomazzoni - USP

Prof. Dra. Marcia Maria Capellano dos Santos - UCS

Santa Cruz do Sul

2017

DEDICATÓRIA

Para minha amada esposa, Manuela, pelos momentos de parceria, dedicação e envolvimento, não restritos apenas a este trabalho, mas sim, na alegria de uma vida compartilhada [...]. Te amo!

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Lorete, pelo apoio e carinho habituais. Tenho muito orgulho de ser seu filho!

Ao meu irmão, Cassiano, e à minha cunhada Liliane, pela presença sempre constante em minha caminhada.

Ao meu afilhado Bernardo, de quem precisei abdicar de muitas horas de atenção para realizar este trabalho. Espero, a partir de agora, poder compensar um pouco os momentos de ausência que se fizeram necessários.

Ao meu tio Carlos, pelo auxílio e preocupação de sempre.

Ao meu orientador, professor Marco André Cadoná, pela sensibilidade em acolher meu trabalho e pela competência em auxiliar-me nesta etapa de minha vida acadêmica.

Ao professor Milton Luiz Wittmann, um dos grandes responsáveis pela elaboração deste estudo, por sua competência, profissionalismo e dedicação nas horas em que trabalhamos juntos.

Aos amigos e colegas do Doutorado, turma 2013, por proporcionar alegres momentos que tornaram mais fácil esta caminhada.

RESUMO

A participação dos atores no tocante aos processos que envolvem a governança turística de um destino consiste uma das principais formas de promoção do turismo sob um viés voltado para a sustentabilidade e para a integração comunitária em âmbito local e regional. Nesse sentido, o presente estudo apresenta como tema central a participação dos atores em sistemas de governança turística, tendo como enfoque a realidade dos municípios de Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul), de Bonito (Mato Grosso do Sul) e de Ouro Preto (Minas Gerais). Como objetivos, busca-se, especificamente, elaborar uma proposta conceitual de governança democrática e participativa, dando ênfase às dimensões implicadas nas categorias que se tornaram fundamentais na análise elaborada (características de gestão; poder decisório e empoderamento; cooperação; institucionalização; envolvimento comunitário e coordenação); identificar os principais elementos das categorias de análise da governança turística que contribuem (positiva e/ou negativamente) para o desenvolvimento turístico sustentável, integrado, em âmbito local e regional. Como forma de delimitação do campo de estudo, a partir de revisão bibliográfica realizada, foram construídas as seis categorias de análise mencionadas nos objetivos específicos. A pesquisa que compreendeu o trabalho de construção da tese tomou como referência empírica os sistemas de governança dos municípios indicados, envolvendo o levantamento e a sistematização de dados secundários, pesquisa documental e a realização de entrevistas (com roteiro semi-estruturado) com atores turísticos, e foi realizada entre Abril de 2015 a Dezembro de 2016. Após a coleta de dados, foram elaborados diagramas referentes a cada uma das seis categorias de análise nos municípios indicados. Os resultados obtidos indicam a existência de realidades distintas referentes à participação dos atores na governança turística dos três locais pesquisados. Nessa direção, no município de Bento Gonçalves foi observada a existência de elementos favoráveis no tocante às categorias: características de gestão, poder decisório, cooperação, envolvimento comunitário e coordenação dos atores; no município de Bonito, por sua vez, os aspectos positivos que se destacaram estão relacionados às categorias de institucionalização e coordenação dos atores; e, no município de Ouro Preto, observou-se com maior destaque positivo elementos vinculados às categorias de características de gestão, envolvimento comunitário e coordenação dos atores. Além dos elementos positivos, destaca-se no estudo realizado a importância da implementação de uma política de turismo que esteja mais voltada para o atendimento dos interesses coletivos das comunidades, comprometendo-se, assim, com maior efetividade para o desenvolvimento turístico sustentável e em escala local e regional.

Palavras-chave: Turismo. Governança, Gestão Democrática e Participativa. Sustentabilidade. Envolvimento comunitário. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

The actor's participation in the processes involving a destination's touristic governance is one of the main ways of promoting tourism towards sustainability and community integration at local and regional level. That been said, the main objective of this study is to investigate the actor's participation in tourism governance systems, focusing on the reality of Bento Gonçalves, Bonito and Ouro Preto. As objectives, it is specifically sought to elaborate a conceptual proposal of democratic and participative governance, emphasizing the dimensions implied in the categories that have become fundamental in the elaborated analysis (management characteristics, decision making and empowerment, cooperation, institutionalization, coordination); to identify the main elements of tourism governance analysis categories that contribute (positively and / or negatively) to sustainable, integrated tourism development at the local and regional level. As a way of delimiting the field of study, based on a bibliographical review, the six categories of analysis mentioned in the specific objectives were constructed. The research that included the construction of the thesis took as an empirical reference the governance systems of the indicated municipalities, involving the collection and systematization of secondary data, documentary research and the conduction of interviews (with semi-structured itinerary) with tourist actors, and was carried out between April 2015 and December 2016 After data collection and analysis, it was possible to create diagrams for each of the six categories of analysis, as well as to elaborate claims on tourism governance in the indicated municipalities. The results obtained point to the existence of distinct realities regarding the actor's participation in the touristic governance of the three sites surveyed, regarding that in Bento Gonçalves there were positive elements in terms of categories: management characteristics, decision-making power , Cooperation, community involvement and coordination, while in Bonito, the categories of institutionalization and actor's coordination were positively highlighted, while in Ouro Preto it was identified a more positive aspect in the scenario of management characteristics, community involvement and actor's coordination. Despite of the positive elements identified in the three places of study, it is also evident that its needed to provide progress towards the implementation of a tourism policy more focused on meeting the collective interests of the individual, contributing more effectively to tourism development Sustainable, community-based, integrated and participatory, both at local and regional level.

Keywords: Tourism. Governance, Democratic and Participatory Management. Sustainability. Community involvement. Regional development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01 –	Caracterização do campo de estudo	22
FIGURA 02 –	Percurso reflexivo da tese	26
FIGURA 03 –	Mapa Conceitual da Governança Turística.....	55
FIGURA 04 –	Modelo de gestão descentralizada do turismo	66
FIGURA 05 –	Mapa do Turismo Brasileiro – 2013	69
FIGURA 06 –	Categorias de análise da participação e articulação de atores do sistema de Governança Turística.....	116
FIGURA 07 –	Legenda dos diagramas das categorias de análise	136
FIGURA 08 –	Diagrama referente às Características de Gestão da Governança de Bento Gonçalves (RS)	137
FIGURA 09 –	Diagrama referente ao Poder Decisório e Empoderamento da Governança de Bento Gonçalves (RS)	142
FIGURA 10 –	Diagrama referente à Cooperação da Governança de Bento Gonçalves (RS)	150
FIGURA 11 –	Diagrama referente à Institucionalização da Governança de Bento Gonçalves (RS)	157
FIGURA 12 –	Diagrama referente ao Envolvimento Comunitário da Governança de Bento Gonçalves (RS)	164
FIGURA 13 –	Diagrama referente as Coordenação dos Atores da Governança de Bento Gonçalves (RS)	170
FIGURA 14 –	Descrição do atrativo Boca da Onça.....	178
FIGURA 15 –	Descrição do atrativo Buraco das Araras.....	179
FIGURA 16 –	Descrição do atrativo de Mergulho no Rio da Prata.....	180
FIGURA 17 –	Diagrama referente às Características de Gestão da Governança de Bonito (MS).....	185
FIGURA 18 –	Diagrama referente ao Poder da Governança de Bonito (MS)	190
FIGURA 19 –	Diagrama referente à Cooperação da Governança de Bonito (MS)	196
FIGURA 20 –	Diagrama referente à Institucionalização da Governança de Bonito (MS)	204

FIGURA 21 –	Diagrama referente ao Envolvimento Comunitário da Governança de Bonito (MS).....	210
FIGURA 22 –	Diagrama referente à Coordenação dos Atores de Bonito (MS)	215
FIGURA 23 –	Diagrama referente às Características de Gestão da Governança de Ouro Preto (MG).....	226
FIGURA 24 –	Diagrama referente ao Poder Decisório e Empoderamento da Governança de Ouro Preto (MG).....	232
FIGURA 25 –	Diagrama referente à Cooperação da Governança de Ouro Preto (MG)	237
FIGURA 26 –	Diagrama referente à Institucionalização da Governança de Ouro Preto (MG).....	246
FIGURA 27 –	Diagrama referente ao Envolvimento Comunitário da Governança de Ouro Preto (MG).....	253
FIGURA 28 –	Diagrama referente à Coordenação dos Atores da Governança de Ouro Preto (MG).....	258
QUADRO 01 –	Identificação das categorias do Índice de Competitividade do Turismo Nacional.....	72
QUADRO 02 –	Índice comparativo de indicadores de competitividade I	75
QUADRO 03 –	Índice comparativo de indicadores de competitividade II	75
QUADRO 04 –	Descrição dos conceitos das categorias de análise da tese	114
QUADRO 05 –	Categorização dos atores turísticos	129
QUADRO 06 –	Atores turísticos identificados no município de Bento Gonçalves (RS)	130
QUADRO 07 –	Atribuições do COMTUR – Bento Gonçalves (RS)	154
QUADRO 08 –	Atores turísticos identificados no município de Bonito (MS).....	175
QUADRO 09 –	Atribuições dos membros e presidente do COMTUR – Bonito (MS)	200
QUADRO 10 –	Atores turísticos identificados em Ouro Preto (MG)	219
QUADRO 11 –	Competências do COMTUR – Ouro Preto (MG).....	241

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 –	Indicadores de empregabilidade no turismo em Bento Gonçalves (RS)	
	– 2016.....	127
TABELA 02 –	Indicadores turísticos gerais de Bento Gonçalves (RS)	128
TABELA 03 –	Indicadores turísticos gerais de Bonito (MS).....	174
TABELA 04 –	Indicadores turísticos gerais de Ouro Preto (MG).....	218

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABBTUR	Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo
ABRASEL	Associação de Bares e Restaurantes
ABAETUR	Associação Bonitense dos Proprietários de agências de Ecoturismo
ABH	Associação Bonitense de Hotelaria
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ACEB	Associação Comercial e empresarial
ACT	Atividade Característica do Turismo
ADOP	Agência de Desenvolvimento de Ouro Preto
AGERT	Associação Gaúcha de Emissoras de Rádio e Televisão
AGTB	Associação de Guias de Turismo de Bonito
AGTOP	Associação de Guias de Ouro Preto
APL	Arranjo Produtivo Local
APROVALE	Associação de Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos
ATUASERRA	Associação de Turismo da Serra Nordeste
ATRATUR	Associação dos Proprietários dos Atrativos Turísticos de Bonito e Região
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAT	Centro de Atendimento ao Turismo
CIC	Câmara de Indústria e Comércio
CNPUV	Centro Nacional de Pesquisa em Uva e Vinho
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
DEPES	Departamento de Estudos Econômicos e Pesquisas
EAD	Ensino à distância
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
EURADA	Associação Europeia de Agências de Desenvolvimento
FAMOP	Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto

FECOMERCIO	Federação do Comércio de Bens e de Serviços
FECOVINHO	Federação das Cooperativas Vinícolas do Rio Grande do Sul
FENAVINHO	Festa Nacional do Vinho
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIMMA	Feira internacional de Máquinas, Matérias Primas e Acessórios para a Indústria Moveleira
FUNDAPARQUE	Fundação Parque de Eventos e Desenvolvimento de Bento Gonçalves
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
FUMTUR	Fundo Municipal de Turismo
IASB	Instituto das Águas da Serra da Bodoquena
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAVIN	União Brasileira de Vitivinicultura
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
IFMG	Instituto Federal de Minas Gerais
IFMS	Instituto Federal do Mato Grosso do Sul
IFRS	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IGBC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MEC	Ministério da Educação
MG	Estado de Minas Gerais
MS	Estado de Mato Grosso do Sul
MTUR	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organização Não Governamental
OTEB	Observatório de Turismo de Bonito
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PIB	Produto Interno Bruto
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro

PRT	Programa de Regionalização do Turismo
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
RS	Estado do Rio Grande do Sul
REDESIST	Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação
SEICTUR	Secretaria Municipal do Turismo, Indústria e Comércio
SEMTUR	Secretaria Municipal de Turismo
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEGH	Sindicato Empresarial de Gastronomia e Hotelaria
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SETEL	Secretaria Estadual de Turismo e Lazer
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SINDETUR	Sindicato das Empresas de Turismo do Rio Grande do Sul
SINDILOJAS	Sindicato do comércio varejista de Bento Gonçalves
SIRECOM	Sindicato dos Representantes Comerciais de Bento Gonçalves
SNT	Sistema Nacional do Turismo
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TBC	Turismo de Base Comunitária
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UH	Unidade Habitacional
UNESCO	Organização das nações Unidas Par Educação, Ciência e Cultura
UVIBRA	União Brasileira de Vitivinicultura
WTO	World Tourism Organization
WTTC	World Travel & Tourism Council

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	TURISMO SUSTENTÁVEL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GOVERNANÇA TURÍSTICA	27
2.1	Os conceitos de território e região.....	27
2.2	Turismo sustentável e turismo de base comunitária: bases conceituais para a compreensão do turismo em dinâmicas de desenvolvimento regional.....	32
2.2.1	Turismo de Base Comunitária.....	38
2.3	Governança e Governança Turística: a importância da governança em políticas de regionalização do turismo	43
2.3.1	Governança Turística.....	51
2.3.2	Participação de atores em sistemas de Governança Turística.....	56
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO, REGIONALIZAÇÃO E GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA.....	61
3.1	Políticas públicas de turismo e o incentivo à regionalização	62
3.2	Índice de competitividade do turismo nacional	71
3.2.1	Comparativo entre os indicadores avaliados nos municípios de Bento Gonçalves (RS), Bonito (MS) e Ouro Preto (MG).....	74
4	CATEGORIAS DE ANÁLISE DA GOVERNANÇA TURÍSTICA	79
4.1	Características da Gestão	79
4.2	Poder decisório e empoderamento.....	87
4.3	Cooperação.....	94
4.4	Institucionalização.....	98
4.4.1	Conselhos Municipais de Turismo.....	101
4.5	Envolvimento Comunitário	104
4.6	Coordenação dos atores	109
5	A GOVERNANÇA TURÍSTICA NOS MUNICÍPIOS DE BENTO GONÇALVES (RS), BONITO (MS) E OURO PRETO (MG).....	117
5.1	Natureza da pesquisa	117

5.1.1	Definição dos sujeitos da pesquisa	118
5.1.2.	Coleta de dados.....	119
5.1.2.1	Coleta de Dados em Bento Gonçalves.....	120
5.1.2.2	Coleta de dados em Bonito.....	122
5.1.2.3	Coleta de dados em Ouro Preto	123
5.2	Governança e Turismo em Bento Gonçalves (RS)	124
5.2.1	Indicadores econômicos e turísticos de Bento Gonçalves (RS).....	126
5.2.2	Identificação e categorização dos atores turísticos locais	129
5.2.3	Características de Gestão	132
5.2.4	O poder decisório e empoderamento	138
5.2.5	Cooperação.....	143
5.2.6	Institucionalização.....	151
5.2.6.1	O Conselho Municipal	153
5.2.7	Envolvimento Comunitário	158
5.2.8	Coordenação dos atores	165
5.3	Governança e Turismo em Bonito	171
5.3.1	Indicadores econômicos e turísticos de Bonito (MS).....	173
5.3.2	Identificação dos atores turísticos locais	174
5.3.3	Características de Gestão	176
5.3.4	O poder decisório e empoderamento	186
5.3.5	Cooperação.....	191
5.3.6.	Institucionalização.....	197
5.3.6.1	O Conselho Municipal COMTUR	199
5.3.7	Envolvimento Comunitário	205
5.3.8	Coordenação dos atores	211
5.4	Governança e Turismo em Ouro Preto.....	216
5.4.1	Indicadores econômicos e turísticos de Ouro Preto (MG).....	217
5.4.2	Identificação dos atores turísticos locais	218
5.4.3	Características de Gestão	220
5.4.4	O poder decisório e empoderamento	227
5.4.5	Cooperação.....	233
5.4.6	Institucionalização.....	238
5.4.6.1	O Conselho Municipal	240

5.4.7	Envolvimento Comunitário	247
5.4.8	Coordenação dos atores	254
5.5	Articulação e participação dos atores em sistemas regionais de governança em turismo	259
5.5.1	Considerações sobre a participação dos atores turísticos presentes no sistema de governança turística de Bento Gonçalves	259
5.5.2	Considerações sobre a participação dos atores turísticos presentes no sistema de governança turística de Bonito.....	264
5.5.3	Considerações sobre a participação dos atores turísticos presentes no sistema de governança turística de Ouro Preto.....	268
5.5.4	A dimensão regional nos sistemas de governança em turismo	272
5.5.5	Limites e possibilidades de programas de regionalização das práticas de turismo	276
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	278
	REFERÊNCIAS.....	282
	APÊNDICE A – FORMULÁRIO GERAL DE ENTREVISTA COM ATORES TURÍSTICOS DA GOVERNANÇA.....	299
	APÊNDICE B – FORMULÁRIO COMPLEMENTAR – ENTREVISTA REPRESENTANTE CONSELHO DE TURISMO	309
	APÊNDICE C – FORMULÁRIO COMPLEMENTAR – ENTREVISTA REPRESENTANTE IES.....	310

1 INTRODUÇÃO

Esta Tese de Doutorado apresenta os resultados de um estudo que teve como objetivo analisar as formas de participação dos atores turísticos que compõem sistemas regionais de governança turística. Tomando como referência empírica os sistemas de governança turística presentes nos municípios de Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul, RS), de Bonito (Mato Grosso do Sul, MS) e de Ouro Preto (Minas Gerais, MG), o estudo analisa como os atores turísticos se articulam politicamente visando participar dos processos que envolvem esses sistemas de governança institucionalizados nos referidos municípios brasileiros.

Nas últimas décadas, o turismo, enquanto fenômeno complexo e multifacetado, ganhou maior significado histórico, o que se manifestou não somente no crescimento do setor de serviços como vetor econômico de sociedades, mas, também, na maior preocupação na definição de políticas públicas comprometidas com o seu desenvolvimento. Dentre a contribuição das atividades turísticas nas sociedades contemporâneas, destaque-se a sua capacidade de se constituir num agente propulsor de geração de bem-estar, de renda e de inclusão socioeconômica nas comunidades receptoras, caracterizando-se, assim, por ser uma ferramenta da política de desenvolvimento.

Nesse contexto, e numa perspectiva de potencialização da contribuição do turismo para o desenvolvimento local e regional, a participação dos diferentes segmentos sociais (dos atores turísticos) nos processos de gestão, bem como em ações de cooperação e projetos voltados para o setor, é uma condição importante para o desenvolvimento turístico. Esse cenário de descentralização da gestão dos processos decisórios que envolvem o turismo, tornando-a melhor integrada e participativa entre seus atores, caracteriza a existência de uma governança turística local, o que permite que esse tipo de gestão turística transcenda, assim, os modelos de governo com poder centralizado, caracterizados por formas de participação hierárquicas e verticalizadas.

Em decorrência dessa relevância que o turismo apresenta para a sociedade há, igualmente, a necessidade em se buscar a construção de uma lógica de ampliação do escopo de suas ações e projetos, passando a contemplar não apenas a esfera local, mas, também, a dimensão regional. Possibilitando, assim, que os benefícios advindos do seu desenvolvimento possam favorecer um número mais expressivo de atores e sujeitos, a partir da geração de oportunidades de emprego, renda, inclusão social; atendendo, desta forma, aos preceitos da sustentabilidade que buscam justamente esse envolvimento das comunidades autóctones no processo turístico.

É importante considerar que, no contexto atual de globalização e de inovações tecnológicas, caracterizado pelo rompimento de fronteiras geográficas e culturais a partir do protagonismo de organizações multinacionais, a escala regional do turismo ganha força como uma nova organização social, capaz de gerar benefícios que atendam os interesses coletivos dos atores e das comunidades inseridas, preparando-as, dentre outras coisas, para atuar (de forma propositiva) nesse contexto globalizado e em constante transformação que caracteriza as sociedades contemporâneas.

Como indicado anteriormente, esse contexto de valorização das práticas turísticas, inclusive com em sua escala regional, impulsionou, desde já algumas décadas, o desenvolvimento de políticas públicas que estão atentas, justamente, para essa nova compreensão da importância do turismo na sociedade.

No caso brasileiro e como marco desse processo, merece referência a criação, em 1994, do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT); o qual já afirmava, em suas concepções, a ideia de descentralização da gestão do turismo, atribuindo maior autonomia e maior capacidade de participação aos municípios nas ações e nos projetos turísticos. Outro momento chave nesse processo histórico de afirmação (recente) das políticas de turismo no Brasil está vinculado à criação, em 2003, do Ministério do Turismo (MTUR), a partir do qual (dentre suas inúmeras ações de desenvolvimento do setor do turismo no país) teve início uma política de regionalização do turismo, com a implantação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT); uma política que se destacou pelo enfoque dado ao turismo como um agente do desenvolvimento regional em comunidades receptoras.

Também a partir da criação do Ministério do Turismo, é importante destacar a criação do Plano Nacional do Turismo (2003-2007) e a crescente preocupação dos governos nacionais, a partir de então, com o desenvolvimento do turismo no país a partir de uma perspectiva de descentralização de suas políticas e de regionalização de seus destinos; ratificando a importância em se estruturar sistemas de governança turística que tenham em seu cerne questões relativas à participação e à articulação dos atores sociais que o compõem, com vistas a gerar desenvolvimento turístico sustentável.

Dentro dessa perspectiva de regionalização das políticas de turismo no País, destaque especial para a criação, por parte do MTUR, do *Projeto 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional*, dentre os quais estão incluídos os três municípios que foram estudados no trabalho de investigação que resultou na presente Tese de Doutorado. Criado em 2007/2008, na base desse último projeto estava a pretensão de “regionalizar o turismo” para “promover a integração e a cooperação entre os municípios”, “ampliar e

qualificar o mercado de trabalho”, “evitar a duplicidade e o paralelismo de ações numa mesma região”, “otimizar o uso dos recursos humanos, materiais e financeiros de uma região”, “impulsionar uma melhor distribuição de renda e promover a inclusão social”, “aumentar o tempo de permanência e gasto médio do turista na região”, “possibilitar alternativas de desenvolvimento a municípios sem potencial turístico”, “estabelecer prioridade de ação” (BRASIL, 2017). Através de um longo processo de discussão e de mapeamento das regiões turísticas no País, chegou-se, então, em 2007, aos “65 destinos indutores do desenvolvimento do turismo regional”, sendo considerados “destinos indutores do desenvolvimento regional” aqueles destinos “que possuem infraestrutura básica e turística além dos atrativos qualificados e são capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que está inserido” (BRASIL, 2017).

Ora, se o turismo, conforme mencionado, assume esse protagonismo como gerador de valor para a sociedade atual, aliado à políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento do turismo sob um viés inclusivo, integrado, participativo, comunitário, regionalizado e sustentável, juntamente com as concepções de governança democrática e descentralizada, parece evidente considerar a necessidade em se buscar debater questões que envolvem justamente a participação dos atores na governança turística de municípios, tal como se propõe esta tese.

E foi com essa preocupação que, desde o início do trabalho que resultou na presente tese, um problema de pesquisa norteou a reflexão, qual seja de que forma ocorre a participação dos atores turísticos que compõem os sistemas de governança presentes nos municípios de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto? Problema que expressa diferentes questões relacionadas à gestão regional do turismo, vinculadas essas às características da gestão, do processo decisório, do empoderamento dos agentes, das formas de cooperação e de institucionalização das ações, da coordenação das políticas.

De modo que a presente tese de doutorado foi construída a partir de um conjunto de objetivos, definindo seus principais desafios, em termos de construção de conhecimento: identificar os atores do turismo que integram os sistemas de governança em cada um dos municípios investigados; elaborar, a partir de revisão bibliográfica pertinente, uma proposta conceitual de governança democrática e participativa, dando ênfase às dimensões implicadas nas categorias que se tornaram fundamentais na análise elaborada (características de gestão; poder decisório e empoderamento; cooperação; institucionalização; envolvimento comunitário e coordenação); identificar os principais elementos das categorias de análise da governança

turística que contribuem (positiva e/ou negativamente) para o desenvolvimento turístico sustentável, integrado, em âmbito local e regional.

A partir do referencial teórico utilizado para este trabalho, fundamentalmente a partir da bibliografia que permite a compreensão de dinâmicas de governança turística, foi possível criar previamente seis categorias de análise no tocante à participação e articulação de atores turísticos em sistemas de governança, sendo elas: 1. Características de gestão; 2. Poder decisório e empoderamento; 3. Cooperação; 4. Institucionalização; 5. Envolvimento Comunitário; 6. Coordenação.

No que diz respeito aos atores que compõem a governança turística, será utilizado o critério (a ser apresentado no capítulo 5) que considera como tais entidades de classe, associações (tais como a ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens, e ABBTUR – Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo, *Convention & Visitors Bureau*, Instituições de Ensino Superior), representantes do Sistema S¹ e gestores públicos do setor turístico que compõem cada município.

Dando seguimento ao embasamento para realização deste estudo, considera-se também que o turismo, em sua condição de fenômeno contemporâneo, complexo e multifacetado, demanda a necessidade em se repensar todas as suas nuances, desdobramentos, particularidades e estruturas atuais para o desenvolvimento de destinações que tenham no turismo uma de suas principais fontes geradoras de emprego, bem-estar e renda. Nesse sentido, para a construção do referencial deste trabalho, foram utilizadas as concepções de Turismo sustentável e Turismo de Base Comunitária.

É importante ressaltar que essas concepções de turismo sustentável, turismo de base comunitária e de modelos de gestão sob a forma de redes irão assim permear toda a construção teórica deste trabalho, justamente pelo fato que há o entendimento de que essas concepções são indutoras de uma governança turística mais voltada para uma gestão democrática e participativa. Dessa forma, as análises detalhadas de aspectos da governança turística dos três locais de pesquisa (Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto) ocorrerá à luz desta proposta teórica.

¹ Define “o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra “S”, têm raízes comuns e características organizacionais similares”. O Sistema S está constituído pelas seguintes organizações: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). Fonte: SENADO NOTÍCIAS, s/d. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s> – Acesso em 12 jun. 2017.

Nessa direção, este trabalho se justifica exatamente por prover subsídios que contribuem para o aprofundamento das discussões referentes à importância da participação e da articulação dos atores turísticos em sistemas de governança turística para o desenvolvimento regional de destinos, bem como, a partir da análise de modelos preexistentes, prospectar possíveis formas de dar embasamento à reflexão e posterior difusão e implementação de futuros modelos mais adequados à realidade da atividade turística de caráter sustentável no contexto brasileiro.

A escolha dos municípios, objetos da análise desta tese, ocorreu, primeiramente, pelo fato de que os três municípios trabalham com diferentes segmentos turísticos: Bonito trabalha com ênfase o Ecoturismo; Bento Gonçalves trabalha com ênfase no Enoturismo; e Ouro-Preto trabalha com ênfase no Turismo Histórico-Cultural. O que possibilita um enriquecimento substantivo para pesquisas que, inclusive, pretendam analisar comparativamente essas experiências. Além disso, a escolha desses municípios ocorreu em função de que os mesmos possuem características semelhantes de concentração e de relações de articulação da maioria de suas ações e atividades em segmentos específicos do turismo, ainda que desenvolvam em seus territórios outros segmentos turísticos de menor representatividade. Mesmo com as diferenças contextuais e de tipologias, compreende-se que esse caráter, de possuir enfoque voltado para um segmento específico do turismo como elemento de atratividade central, se configura num fator de aproximação entre tais realidades; uma aproximação que, no estudo realizado, permitiu que se realizassem diferentes análises comparativas entre os mesmos, identificando pontos comuns e divergentes entre suas experiências.

Ainda no que se refere à escolha dos locais de pesquisa, utilizou-se igualmente como critério o fato de os três municípios estarem situados em três regiões distintas do Brasil (Sul, no caso de Bento Gonçalves; Sudeste, no caso de Ouro Preto; e Centro-Oeste, no caso de Bonito) e serem regidos sob a classificação do Ministério do Turismo como destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Essa classificação do turismo ocorreu no ano de 2008, quando o Ministério do Turismo elegeu, a partir do lançamento de documento oficial, 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Conforme anteriormente mencionado, esta classificação elucida o modelo de desenvolvimento turístico com enfoque de regionalização, difundido com maior ênfase a partir da criação do Ministério do Turismo. Como forma de ilustrar os campos de estudo deste trabalho, observa-se a Figura 01 que segue:

Figura 01 – Caracterização do campo de estudo



Fonte: O autor (2017), adaptado de Google Maps.

Em se tratando de desdobramentos sobre a realidade dos municípios alvo da análise, o município de Bonito trabalha com a perspectiva de desenvolvimento turístico desde a década de 1990. O município passou a desenvolver o turismo como uma forma “alternativa ao binômio boi/soja”, cuja mudança estratégica originou-se após um prévio estudo de potencialidades, nas quais identificaram-se possíveis atividades capazes de gerar desenvolvimento, dentre elas o turismo. O foco em turismo, no município de Bonito, se consolida pela congruência dos esforços públicos e privados em sensibilização comunitária, planejamento, organização, estruturação e divulgação; esses esforços, voltados ao desenvolvimento do turismo como a principal atividade geradora de renda do local, passou a ser considerado um modelo de desenvolvimento turístico (GRECHI, 2011, p. 13).

Bento Gonçalves, analisado numa perspectiva de busca de alternativas de desenvolvimento, adotou, no início dos anos de 1980, uma política de uso do seu potencial enoturístico como um possível agente gerador de desenvolvimento, sendo este considerado como uma alternativa de geração de renda à produção de uva/maça e à indústria moveleira (VALDUGA, 2011).

Ouro Preto é conhecido tradicionalmente pelo valor de seu patrimônio histórico como atrativo turístico, possuindo enfoque com maior direcionamento ao turismo cultural. O desenvolvimento turístico no município surgiu à medida que se observou a restrita capacidade do mesmo em desenvolver “mais seu parque industrial”, em virtude das restrições impostas pelo Serviço do Patrimônio Histórico Nacional, bem como de sua proximidade geográfica com a capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte (CANÇADO, 1974, p. 16).

Considerando os apontamentos indicados e relacionados aos três municípios objeto da análise, percebe-se que a consolidação do turismo como um vetor de desenvolvimento surge sob a perspectiva de se buscar fontes alternativas de desenvolvimento. Uma realidade que vai ao encontro com o que tem sido destacado em todo o país, onde as atividades turísticas crescem e, em 2016, já alcançavam (como contribuição ao desenvolvimento econômico) 8,4% do PIB nacional (WTTC², 2016).

Nesse sentido, inclusive, compreende-se que a crescente integração do turismo como uma atividade com forte potencial de contribuição para o desenvolvimento das economias seja uma tendência a ser observada durante o século XXI. Dessa forma, compreende-se que a identificação e o estudo da participação e da articulação dos atores turísticos em sistemas de governança se configurem como fatores essenciais para delinear elementos relacionais desses sistemas com as perspectivas de desenvolvimento regional.

Estudos dessa natureza ganham ainda maior importância se considerado que, apesar da identificação dessa demanda como prioritária ao êxito da atividade, os sistemas de governança turística não podem ser considerados estruturas consolidadas e/ou institucionalizadas, em virtude de estarem inseridos, em especial no caso da realidade brasileira, em um contexto no qual ainda se observa dificuldades em se organizar de forma coletiva e integrada ações em prol do desenvolvimento turístico de destinações.

Nesse sentido, aprofundar as discussões sobre identificação, mapeamento e articulação participativa dos atores que compõem os sistemas de governança turística, bem como a contribuição do turismo em dinâmicas de desenvolvimento regional dos destinos onde encontram-se inseridos, constitui-se como um elemento essencial para avançarmos para uma melhoria futura dessas dificuldades sinalizadas.

Em termos metodológicos, nesse texto de introdução apenas indica-se que a análise se desenvolveu a partir do interesse nas experiências individuais dos três municípios

² O World Travel & Tourism Council (WTTC) é o único órgão global que reúne todos os principais atores do setor de Viagens e Turismo, permitindo que eles se comuniquem em uma só voz, entre governos e organismos internacionais. Disponível em: <<http://wttc-infographic.org/brazil>>. Acesso em: 10 maio 2017.

considerados, o que caracteriza o estudo como um estudo voltado a casos singulares, mas importantes para a compreensão de dinâmicas que não estão somente vinculados aos casos estudados (e, nesse sentido, para a própria discussão de sistemas de governança regional do turismo num período recente no Brasil). Sob o ponto de vista dos procedimentos que foram adotados para o levantamento dos dados, foram empregadas como técnicas de pesquisa a entrevista semiestruturada, a pesquisa documental e a observação direta. Evidentemente, um maior detalhamento dos procedimentos metodológicos será apresentado no decorrer da tese, em especial quando os dados levantados a partir da investigação empírica realizada forem apresentados.

Por fim, cabe registrar que a presente tese está estruturada com seis capítulos, além deste texto de introdução e das considerações finais. Assim, após esse texto de introdução o segundo capítulo, cujo título é “Turismo Sustentável, Desenvolvimento Regional e Governança turística”, apresenta abordagens conceituais acerca de Território e Região, Turismo Sustentável, Turismo de Base Comunitária. Ainda no segundo capítulo, observa-se, a partir do enfoque de governança apresentado, que a ênfase recai sobre a análise da governança turística (governança e seus desdobramentos no âmbito do turismo).

No terceiro capítulo, “Políticas Públicas de Turismo, Regionalização e Gestão Integrada e Participativa”, aborda as políticas públicas de regionalização do turismo no Brasil, a partir do fomento à gestão integrada e participativa de seus atores no processo de desenvolvimento de destinos. Serão contemplados igualmente aspectos referentes ao Índice de competitividade do Turismo nacional, proposto pelo Ministério do Turismo.

O quarto capítulo, “Categorias de Análise da Governança Turística”, apresenta de forma detalhada as seis categorias de análise propostas para esta tese, construídas, em especial, à luz do percurso teórico reflexivo abordado nos capítulos 2 e 3.

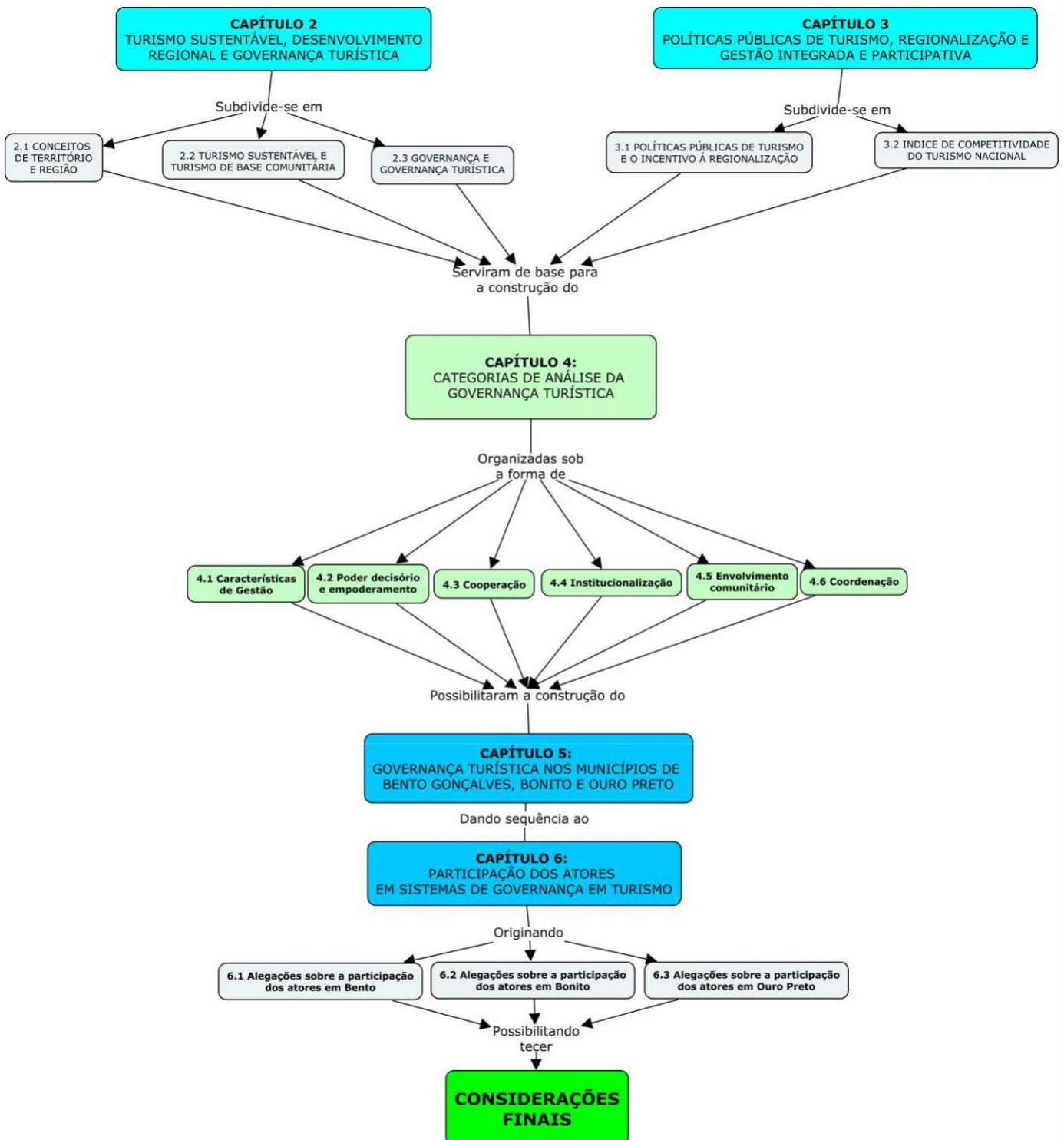
O quinto capítulo, “A Governança Turística nos Municípios de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto”, analisa os elementos da participação dos atores na governança turística nos municípios pesquisados, discorrendo, primeiramente, sobre os aspectos metodológicos do estudo realizado, bem como sobre a coleta de dados e sobre as técnicas de pesquisa aplicadas; após, apresenta uma abordagem sobre participação dos atores turísticos em sistemas de governança em turismo nos municípios estudados, a partir da análise das seis categorias construídas; por fim, o capítulo apresenta ainda, como resultado da análise realizada, a construção de 18 diagramas referentes às categorias de análise em cada um dos três municípios e aspectos referentes à dimensão regional nos sistemas de governança do turismo,

bem como dos limites e das possibilidades de programas de regionalização das práticas de turismo.

No sexto e último capítulo, são tecidas as Considerações Finais pertinentes a este estudo.

Como forma de facilitar a compreensão e de ilustrar o percurso reflexivo proposto para este trabalho, a Figura 02, apresentada a seguir, indica as etapas do trabalho realizado, permitindo não somente visualizar as questões teóricas mais importantes do mesmo, mas, também, como essas questões teóricas foram articuladas visando a construção do conhecimento sobre as experiências de governança turística nos municípios estudados.

Figura 02 – Percurso reflexivo da tese



Fonte: O autor (2017).

2 TURISMO SUSTENTÁVEL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GOVERNANÇA TURÍSTICA

O presente capítulo trará, primeiramente, uma abordagem dos conceitos de território e de região enquanto construção social, cuja valorização de suas diversidades e particularidades caracterizam um movimento de contraposição à perspectiva de globalização e homogeneização pela qual a sociedade se encontra atualmente inserida. Esse cenário de valorização das diversidades de cada região institui base (e, posteriormente é retroalimentado), para as subseqüentes concepções de turismo sustentável e turismo de base comunitária.

Após essa etapa, serão abordados aspectos referentes aos conceitos de governança e de governança turística e a conseqüente discussão acerca de elementos referentes à importância da participação dos atores em sistemas de governança turística. Assim sendo, espera-se como objetivo do presente capítulo contemplar a compreensão de região enquanto promotora de diversidade e particularidades, sendo esta uma das ferramentas de base para o desenvolvimento sustentável, regional e integrado do turismo, que preceda, e, ao mesmo tempo, incentive a existência de um sistema de governança turística caracterizada por um elevado grau democrático e participativo.

2.1 Os conceitos de território e região

Como forma de iniciar a revisão bibliográfica proposta para esta tese, serão abordados aspectos referentes ao desenvolvimento regional, bem como seus desdobramentos, para que, posteriormente, sejam abordadas concepções acerca de sua relação com o turismo sustentável e a participação e articulação de atores que compõem a governança turística.

Compreende-se que a reflexão sobre a temática do desenvolvimento regional requer está diretamente vinculada com a temática do território. E, nesse sentido, como defende Brandão, observando o debate em torno da temática do desenvolvimento territorial, é importante que se considere o território não como algo dado, mas, acima de tudo, como uma construção histórica. Ao abordar o contexto histórico da definição de território, Brandão destaca que, já a partir dos anos 1970, se estruturou um “pensamento alternativo”, segundo o qual “o território é uma produção social” e, nesse sentido, é importante dar maior importância aos “conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno deste ambiente construído socialmente.

Nenhum recorte espacial poderá ser mais visto como passivo, mero receptáculo e sem contexto institucional e moldura histórica” (BRANDÃO, 2011, p. 3).

Essas considerações acerca do território, entendido como produção/construção social, caminham na mesma direção das concepções desenvolvidas por Milton Santos, para quem há de se avançar na discussão numa perspectiva de superação das “teorias tradicionais sobre território” (SANTOS, 1982, p. 10). Teorias tradicionais essas que defendem que o território está regido exclusivamente sob critérios de distribuição locacional, sendo então concebido naturalmente, em um ambiente não construído (SANTOS, 1982, p. 10); contrárias, portanto, a visões que afirmam ser necessário “pensar o território localizado como um espaço socialmente construído, uma superfície ativa e aberta, que influencia e é influenciada pelas interações localizadas”.

Nessa mesma direção, Dallabrida (2011) considera o território como uma construção histórica do espaço através das inter-relações entre seus atores sociais, econômicos e institucionais, cujas bases se encontram nas relações de poder advindas de interesses políticos, sociais, econômicos culturais, de ordem individual e/coletiva. Em complemento para Coriolano e Vasconcelos (2013, p. 101) “Territórios são meios e produtos das relações de força e de poder que se estabelecem de forma contraditória e articulada, criando regiões e lugares diferenciados.” Corroborando nessa discussão, pode-se compreender que o “território é, também, ou, sobretudo, o resultado de um processo de construção e de delimitação efetivado pelos atores” (PECQUEUR, 2009, p. 96-97).

Corroborando nestas discussões que envolvem a compreensão das relações entre território e região, Duarte (1980), considera que as regiões como espaços em que se observa a existência de uma sociedade responsável justamente pela organização do mesmo, cuja atuação neste espaço ocorre associada a interesses de outros espaços ou de certos grupos sociais, ou ainda de capital externo. Nessa direção, sob as concepções de Etges (2001), na última década, pesquisas e estudos que envolvem a conceituação de região têm ganhado destaque, em especial no sul do Brasil, onde se percebe que a discussão da regionalização numa perspectiva de descentralização político-administrativa a partir de uma gestão com traços democráticos e participativos no tocante ao território.

Nessa mesma direção, constata-se, a partir da década de 1970, o surgimento de abordagens da compreensão de região e regionalização de tendência humanista, as quais concebem como objeto da geografia regional o sistema relacional de ligação de grupos e indivíduos (CORIOLANO; VASCONCELOS, 2013). Corroborando nessas questões, pode-se considerar ainda que “a região constrói-se a partir da ação de distintos agentes em múltiplas

escalas articuladas que de certa forma encontram um rebatimento em práticas e processos sócio-espaciais histórica e geograficamente localizados” (LIMONAD et al., 2004, p. 58).

Nesse sentido, compreende-se que a expressão “regionalizar” não se constitui meramente no agrupamento de municípios com relativa proximidade e similaridades. É necessário ir além dessas concepções. Há que se buscar elementos que embasem a compreensão de região enquanto construção social, baseada por ações e práticas interativas entre seus atores, as quais poderão ser, ao mesmo tempo geradoras de consensos, uma vez que se apoiam numa lógica coletiva, como também de conflitos, advindos de possíveis diferenças de opiniões e perspectivas desses atores que compõem a coletividade da região.

Em complemento a essas considerações, Etges (2001) expõe que as formas as quais estão atualmente impressas em quaisquer territórios não podem mais ser atribuídas meramente à questões físicas ou naturais. Estas formas revelam o uso que foi dado e, principalmente, que vem sendo dado a este território, sendo este uso vinculado diretamente à interesses de ordem econômica, social, política e cultural.

Ratificando essa compreensão contemporânea de definição de região, observam-se as concepções de Lencioni (1999), a qual considera a região como “uma construção, mental, individual, mas também submetida à subjetividade coletiva de um grupo social, por assim dizer, inscrita na consciência coletiva”. Nesse sentido, Lencioni ressalta igualmente que:

[...] a região, como espaço vivido, ultrapassa a ideia de espaço material, pois incorpora valores psicológicos que as pessoas têm em relação à região, não tendo por isso, limites fixos. Mas não se confunde com os espaços sociais cotidianos, com os lugares pontuais nem com os grandes espaços, situando-se numa escala intermediária, definida segundo a rede de relações que os indivíduos tecem de acordo com os lugares mais frequentados por um determinado grupo social (LENCIONI, 1999, p. 155-56).

Sob esse contexto, o qual defende a ideia de que território e região são definidos por aspectos/interesses que transcendem os limites geográficos, emergem igualmente reflexões sobre a necessidade em se pensar as perspectivas e tendências futuras sobre como irão se comportar as regiões em decorrência do cenário atual mundial, global e homogeneizado, próprios do modo de produção capitalista atualmente presente na sociedade.

Para Silveira (2010, p. 83), amparadas na necessidade de exportar e na ideologia do crescimento, “grandes empresas desenvolvem suas atividades nas regiões sob condições oligopólicas, pois ao crescer o desvio entre custos e preços têm a força suficiente para expulsar outros agentes da arena regional”. Dessa forma, evidencia-se que, em condições

similares, as equações de lucro regionais dificilmente rivalizam com equações de lucro planetárias.

Para Brandão, Costa e Alves (2006), é necessário que se saliente que, além do território, outras questões, de igual importância para o desenvolvimento regional, devem ser consideradas e tratadas com a mesma atenção e cuidado, sem que, por óbvio, seja descartada a inegável importância do espaço local para o desenvolvimento regional. Autores como Etges (2001) e Brandão et al. (2006) consideram, no contexto da contemporaneidade, a necessidade em se conceber a região no que diz respeito à sua relação com o cenário de globalização no qual a sociedade se encontra, caracterizada pela forte presença de um poder global dominante, o qual, por sua condição, age no território no sentido de torná-lo homogêneo. Nesse sentido, Silveira (2010) manifesta que:

[...] as transformações mais recentes, marcadas pela influência do processo de globalização. Os impactos de eventos anteriores também têm sido seletivos e, por isso, herdamos polarizações do passado, cuja resistência ao novo em virtude de formas materiais, normativas e culturais contribui para a fragmentação socioespacial. As dinâmicas da globalização não apagam os restos do passado, mas modificam seu significado e acrescentam, ao já existente, novos objetos e novas ações características do nosso tempo. O advento e o impacto de novas variáveis nas porções do território, já diferentemente organizadas, provocam ainda mais desigualdades (SILVEIRA, 2010, p. 78).

Nessa mesma linha, Coriolano e Vasconcelos (2013, p. 97-98) destacam igualmente que “Na conjuntura política contemporânea, o interesse por realidade regional sobrepõe-se ao global e nacional, pois na região e no lugar é que se articulam formas de resistência às imposições do mercado globalizado”.

Em complemento a isso, Etges (2001) evidencia a necessidade em se prover o avanço das discussões referentes aos cenários expostos que contemplam aspectos referentes à região e ao poder global homogeneizador, expondo a necessidade em se levantar questões como: o que é mesmo uma região? Como ela é delimitada? Quais são as características que são determinantes neste processo de delimitação: As físicas ou as socioculturais, políticas e econômicas?

Com o advento da globalização e a implantação de novas tecnologias cada vez mais sofisticadas, acreditou-se, em determinada época, que quando o tema fosse desenvolvimento regional, a questão meramente territorial ficaria em segundo plano. Entretanto, esta ilação não ocorreu, ao contrário, a problemática regional e urbana tomou novo e forte fôlego, destacando-se como um dos problemas de maior urgência resolutiva, entre as políticas públicas (BRANDÃO et al., 2006). Segundo Etges e Degrandi (2013), em se tratando do

desenvolvimento regional, a diversidade poderá constituir-se como uma das principais potencialidades do mesmo:

[...] ao longo da segunda metade do século XX, o debate sobre o desenvolvimento regional no Brasil recebeu atenção especial, principalmente entre economistas e geógrafos. Dois enfoques principais se destacam no debate: o primeiro, explicitamente amparado na dimensão econômica do processo, anuncia que, à medida em que as relações de produção tipicamente capitalistas vão tornando-se hegemônicas, as regiões tenderiam a desaparecer, uma vez que as especificidades que as teriam originado também desapareceriam; o segundo, atribui tais desigualdades à própria lógica econômica do modo de produção capitalista, que se expressa pela concentração de capitais e de rendas, da qual deriva a exclusão econômica, social e, também, geográfica. Enquanto para o primeiro enfoque as desigualdades regionais e a própria região são tomadas como obstáculos a serem superados ou descartados, para o segundo, são tidas como particularidades que podem e devem ser potencializadas, como forma alternativa e endógena de desenvolvimento regional (ETGES; DEGRANDI, 2013, p. 86).

Se faz pertinente considerar que as concepções que defendem a ideia de diversidade como potencialidade vão de encontro à perspectiva global homogeneizadora dominante, concedendo às regiões um caráter de valorização de suas particularidades, considerado vital para a preservação da identidade sociocultural das mesmas. Para Silveira na região que se desenvolve o “trabalho solidário e conflitivo na copresença, na contiguidade, no cotidiano, que hoje revela a falta de coincidência entre a escala da técnica e a escala da política” (SILVEIRA, 2010, p. 78), evidenciando um contexto que no qual se observa que “a presença de elementos horizontais e verticais contribui para explicar tanto o acúmulo de funções nas regiões e nas cidades como o seu esvaziamento e, mormente, para indagar sobre a natureza das novas regulações.” (SILVEIRA, 2010, p. 78). Nesse sentido, Etges, aponta que:

[...] a região, enquanto particularidade territorializada do processo geral da acumulação capitalista, adquire novo sentido. Ao mesmo tempo em que expressa formações socioeconômicas, ou sócio-espaciais nas palavras de Milton Santos (1996), enquanto particularidades, ela expressa também o contramovimento à globalização, enquanto uma das extremidades do movimento que atualmente, mais do que em qualquer outro período da história, tenciona a realidade: a tensão entre o particular e o todo, entre o regional e o global (ETGES, s/a, p. 6).

Para tanto, compreende-se que o sucesso de uma determinada região dependerá, de sua capacidade de chamar para si própria a resolução de seus problemas, de organizar vários atores em torno de objetivos comuns e de adaptar-se a pressões externas, utilizando a sua própria comunidade como agente de desenvolvimento e inovação (POLÈSE, 1998).

Nesse sentido de valorização das particularidades e diversidades das regiões ante à realidade globalizada de homogeneização observa-se o papel de protagonismo com que se

insere o turismo, o qual, por sua natureza, consiste numa atividade promotora do fortalecimento das particularidades e identidades sócio-culturais das regiões, na medida em que essas particularidades possuem elevado poder de atratividade, pelo fato de que propiciam aos turistas conhecer diferentes realidades e contextos. Nesse sentido, o turismo aparece como uma ferramenta que promove e fortalece a região enquanto construção social que afirme a diversidade, em contraposição à dinâmica homogeneizadora da globalização, favorecendo assim, o desenvolvimento em escala regional.

Assim sendo, compreende-se que o desenvolvimento turístico regional resulte de proposta de planejamento diferenciado, a partir de práxis social coletiva, promovendo o crescimento e participação de pessoas (CORIOLANO; VASCONCELOS, 2013). Para que isso ocorra, constata-se, igualmente a necessidade em se promover planejamento estratégico do setor, com vistas a contemplar elementos como: distribuição equitativa de espaço, recursos e atividades econômicas, o que traz, de forma (não tão) subjacente, questões sociais que se referem à uma distribuição de renda de maior equilíbrio (BENI, 2006).

Nessa perspectiva, compreende-se que a busca do turista por novas experiências/vivências e conhecimentos passa justamente pela incidência do elemento diversidade presente em cada uma das regiões, juntamente com o papel social que o turismo apresenta atualmente, parece possível a consideração de que, investir no turismo com vistas à sustentabilidade e a participação comunitária como um dos agentes para o desenvolvimento regional constitua-se em uma estratégia efetiva para o cumprimento de sua função social, bem como para a manutenção das identidades e particularidades de cada região, uma vez que essas características sejam consideradas como atrativo principal para visitação das mesmas.

2.2 Turismo sustentável e turismo de base comunitária: bases conceituais para a compreensão do turismo em dinâmicas de desenvolvimento regional

O tema turismo e todas as suas implicações é algo que vem sendo discutido, tanto no ambiente público e como no privado. Esse cenário coloca o turismo no epicentro de debates que tangenciam seus esforços na formulação de prospectos e teorias contemporâneas para a criação de novos e efetivos meios de geração de desenvolvimento, estruturação, renda, sustentabilidade e envolvimento comunitário.

Apesar do acima exposto, percebe-se, a partir de estudos e projeções existentes sobre o tema, que o foco central da maioria das discussões permite constatar que, quando se fala em turismo, implica-se refletir igualmente sobre a dimensão econômica do mesmo.

Dessa forma, constata-se que a vertente econômica se insere no turismo, ao que se viu, desde o contexto histórico das viagens e, mais recentemente, desde meados do século XX, em que a atividade se transformou em meio de geração de empregos, de ascensão social e de recuperação financeira de países e organizações. Sem entrar no mérito de discussão sobre modelos econômicos, as variáveis econômico-financeira e administrativa intervêm na sustentação da sociedade de consumo. Desconsiderá-las, pois, não seria cabível, ao menos no contexto atual (BARRETTO, 2006; BRIDI; SANTOS, 2012).

No entanto, em se tratando do potencial de geração de receitas pelo turismo, ainda existem questões a serem superadas, conforme indica Tomazzoni (2007, p. 83): “com base nas possibilidades desse setor, são muitos os que criticam a omissão e a falta de iniciativas dos governantes e das lideranças empresariais em investir na sua expansão como fonte de receitas e de oportunidades de novos negócios”. O autor assinala ainda que “Tem aumentado no Brasil a difusão e assimilação do conceito do turismo com um dos setores com menor exigência de investimentos e maior garantia de retorno e de lucros.” (TOMAZZONI, 2007, p. 83).

Em se tratando de indicadores relacionados à sua relevância econômica, segundo dados da WTTC, em 2016, o turismo foi responsável por 8,4% do total dos postos de trabalho e 9,2% do total do PIB no contexto brasileiro. Estes números dão indícios da importância em considerar a atividade turística como uma importante fonte geradora de emprego e renda na atualidade, também apontam para a necessidade em se prover o aumento gradativo de estudos e pesquisas em âmbito acadêmico acerca do turismo, seus desdobramentos e sua interrelação com elementos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais presentes na atual conjuntura brasileira. Nessa perspectiva de compreensão da importância que o turismo tem para a sociedade atual, autores como Trigo (2003, p.09) o definem como sendo uma “das forças transformadoras do mundo pós-industrial”. Corroborando com essa concepção, para Molina (1998) as transformações próprias dos aspectos da contemporaneidade, as quais promovem rupturas e descontinuidades nos processos de desenvolvimento de uma determinada atividade ou setor, se constituem como uma forte tendência para o século XXI. Pode-se, neste sentido, considerar que o desenvolvimento de ações, pesquisas, teorias e práticas que abordem o fenômeno turístico se configura em uma dessas forças capazes de quebrar paradigmas existentes na sociedade.

Igualmente, conforme as considerações de Panosso Netto e Ansarah (2009), em virtude de sua condição complexa, o fenômeno turístico demanda a necessidade em se planejá-lo e organizá-lo através de sua subdivisão em segmentos turísticos, os quais têm por intuito

trabalhar diversos e distintos pontos de atratividade como elementos de desenvolvimento turístico.

No Brasil, os segmentos turísticos possuem uma condição de pluralidade e diversidade cultural, econômica, social, geográfica, ambiental e política existente no país, buscando constantemente atrair novos e diferentes públicos. Dentre os principais segmentos turísticos trabalhados no Brasil pode-se destacar o Turismo Sol e Praia, o Ecoturismo, o Enoturismo, o Turismo Histórico-Cultural, o Turismo de Eventos, o Turismo Industrial, Turismo Religioso e o turismo de compras (PANOSSO NETTO; ANSARAH, 2009).

Atualmente, estudos voltados para turismo e hospitalidade colocam o sujeito como elemento central desses cenários. O ser humano, em sua natureza, possui caráter constante de metamorfose e desenvolvimento. Dentre os autores que abordam o sujeito no epicentro do turismo e hospitalidade está Moesch (2002), a qual, pautada pela dialética histórico-estrutural, aborda o turismo como fenômeno, não como simples atividade econômica. Em outras palavras, para que se possa discorrer efetivamente sobre turismo, há a necessidade primária de entendê-lo como permeado por objetividade e subjetividade em

[...] uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre produção e serviços, em cuja composição integram-se uma prática social com base cultural, com herança histórica, a um meio ambiente diverso, cartografia natural, relações sociais de hospitalidade, troca de informações interculturais (MOESCH, 2002, p. 9).

A tendência de centralização do turismo na dimensão do humano, conforme observado nas considerações de Moesch, também é abordada por Perazzolo, Pereira e Santos (2010), as quais fazem uma leitura do fenômeno sobre outra perspectiva. Nesta, o cerne do processo que culmina na prática turística seria o impulso/vontade do conhecer, a busca do “novo”, sustentada na demanda da busca do prazer em “outro lugar”, onde o objeto original não pode ser identificado. Essa pulsão primeira, que antecederia reflexos persuasivos de ações *de marketing*, de estratégias comerciais, estaria na base do fazer turismo (BRIDI; SANTOS, 2012). Nessa perspectiva de complexidade do turismo, considera-se a importância em compreender todos os seus desdobramentos, que envolvem elementos da hospitalidade, gastronomia, prestação de serviços, eventos, hotelaria, planejamento.

Como será possível observar nos capítulos que se seguem, os sistemas de governança turística também se constituem em desdobramentos do turismo em sua condição de amplitude contemporânea, pois, entre os diversos fatores análogos a essa realidade, encontra-se a colocação dos indivíduos como elementos centrais a esse processo de governança. Em outras

palavras, independentemente da natureza dos atores inseridos nos sistemas de governança, todos eles são compostos/formados por indivíduos, sendo estes responsáveis diretos pela criação de formas de participação, articulação e interatividade entre seus semelhantes.

Nessa mesma direção, de valorização do sujeito como epicentro do fenômeno turístico, observa-se outro ponto que permeia as discussões acerca do turismo em todas as suas dimensões é a necessidade de relacioná-lo com a sustentabilidade, promovendo assim o então denominado Turismo Sustentável.

O conceito de turismo sustentável vem sendo discutido com mais ênfase nas últimas três décadas. Durante muito tempo, a exaltação da dimensão econômica do turismo permeou as discussões sobre a atividade. Contudo, nos últimos anos, a ligação do turismo com as variáveis ambientais e sociais passa igualmente a ganhar força no setor, fazendo com que vários destinos turísticos passassem a empenhar-se na busca pelo que se convencionou de turismo sustentável (KOROSSY, 2008).

Hanai e Espíndola (2011), embasados pelo conteúdo constante no artigo 4^o da Carta de Lanzarote,³ ressaltam que a contribuição do turismo ao desenvolvimento sustentável parte de premissas básicas como: solidariedade, respeito mútuo e participação de todos os atores, tanto públicos como privados, envolvidos no processo de desenvolvimento.

Conforme Machado (2005), o conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser amplamente utilizado a partir da década de 1980, em relatórios oficiais e artigos, tais como o Estratégia para conservação mundial, publicado pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais.

Para Beni (2006) a sustentabilidade vem sendo compreendida como “um processo de desenvolvimento que assegura a satisfação pessoal de atingir suas necessidades atuais, sem comprometer as realizações futuras dos outros.” (BENI, 2006, p. 36).

De acordo com essas concepções, para Costa (2002) entende-se que o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas sim parte de um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos e os rumos do desenvolvimento de novas tecnologias estão de acordo com as necessidades atuais e futuras, promovendo, dessa forma, um equilíbrio social, econômico e ecológico.

É nesse contexto de sustentabilidade que ganha força as iniciativas de Turismo de Base Comunitária (ver item que segue), exatamente por ser um segmento de turismo altamente

³ A “Carta Mundial para o Turismo Sustentável” ou “Carta de Lanzarote” é o documento resultante da Conferência Mundial do Turismo Sustentável, realizada em Lanzarote (Espanha, 1995) (DIAS et al., 2009).

sustentável, em cujos preceitos retoma essa ideia de necessidade de gerar bem-estar e desenvolvimento para a comunidade e o meio onde se encontra presente. Corroborando com isso, Swarbrooke (2000), defende o uso da expressão “Turismo Sustentável”, pois a mesma enfatiza a importância do turismo que reconhece e valoriza a comunidade local, o tratamento para com essa comunidade, e que procura reverter benefícios econômicos para esse grupo.

O crescimento do turismo, observado de forma mais acelerada nos últimos 30 anos, demanda a necessidade de pensar em constantes inovações e renovações na área, ocasionado, conforme Molina (1998, p. 55), por “uma crescente pressão para o uso turístico dos espaços naturais”. Molina (1998) organizou, de maneira hierárquica, os princípios de sustentabilidade para que possamos refletir sobre os mesmos.

Respeitar e cuidar da comunidade dos seres vivos;
 Melhorar a qualidade da vida humana;
 Conservar a vitalidade e a diversidade da terra;
 Reduzir ao mínimo a utilização dos recursos não renováveis; Manter-se dentro da capacidade de carga da Terra; Modificar as atitudes e práticas pessoais;
 Facultar às comunidades o cuidado com seu próprio ambiente;
 Proporcionar um marco nacional para a integração do desenvolvimento e da conservação;
 Formar uma aliança mundial (MOLINA, 1998, p. 158).

Em consonância com os preceitos citados por Molina (1998), encontra-se o conteúdo da Conferência Mundial de Turismo Sustentável, quando foram estabelecidas as seguintes diretrizes, ditadas pela Organização Mundial do Turismo (OMT):

[...] - Melhorar a qualidade de vida de comunidade visitada; - Oferecer ao visitante uma elevada qualidade de experiências; - Manter a qualidade do ambiente de que tanto a comunidade anfitriã quanto o visitante dependem (OMT, 1996, p. 12).

Conforme as considerações de Korossy (2008), no ano de 1995 ocorreu a Conferência Mundial de Turismo Sustentável nas Ilhas Canárias (Espanha), cujo produto principal foi a elaboração da Carta do Turismo Sustentável, a qual continha, entre outras coisas, as seguintes normativas: – o desenvolvimento do turismo em uma localidade/região não poderá ultrapassar os limites do uso de recursos naturais, deverá possuir viabilidade econômica e ser equitativo para as comunidades locais; – é obrigatória a participação dos atores sociais envolvidos em nível local, regional, nacional e internacional; – o planejamento e a organização do turismo deverão ser elaborados pelos governos, contando com a participação e integração das comunidades locais, juntamente com organizações não governamentais; – é importante a

criação de códigos de conduta; – há de se defender a promoção de se fazer turismo de formas alternativas.

Assim sendo, este caráter sustentável do turismo possui como elemento fundante o equilíbrio de oportunidades e uso racional dos recursos naturais, promovendo maior longevidade na viabilidade da atratividade e congregando, ao mesmo tempo, uma relação harmoniosa entre visitante, comunidade local e o visitado (BURGOS; MERTENS, 2015).

Nessa perspectiva, pode-se considerar que o conceito de sustentabilidade em âmbito do turismo envolve, antes de tudo, compreender que o termo se encontra atrelado diretamente ao meio ambiente, à população residente e a todos os processos e sistemas que compõem o turismo em cada região, contemplando assim, as dimensões ambiental, social e econômica (BENI, 2006).

Um planejamento, estudo e gestão que consiga abranger essas três dimensões da sustentabilidade turística possibilita assegurar uma distribuição equitativa de recursos e benefícios, além de ser geradora de postos de trabalho direta e indiretamente vinculados ao turismo, os quais agem como vetores da economia e do desenvolvimento local e regional (BENI, 2006).

No entanto, para que esse cenário de gestão sustentável em turismo se configure, é essencial buscar a pactuação de novas formas de organização social, que contemplem ações e o esforço em conjunto entre Estado, Sociedade e Terceiro Setor; com vistas não só a atender as dimensões propostas, mas, também, à promoção de uma gestão compartilhada em prol do atendimento a objetivos comuns e do desenvolvimento do turismo em escala local e regional (BENI, 2006).

Essa realidade permitirá melhor gerenciamento e minimização de possíveis disputas e conflitos advindos dos atores inseridos no turismo do local, uma vez que possibilita melhores condições de mediação, negociação e argumentação (HALL, 2004). Nesse sentido, considera-se que a mediação de conflitos se constitui num importante componente do desenvolvimento sustentável no turismo, justamente por sua capacidade em aproximar objetivos e interesses em prol de causas coletivas (HALL, 2004).

Em complemento a essas concepções, é essencial considerar que, o desenvolvimento sustentável do turismo requer e demanda, antes de tudo, a participação e o envolvimento dos atores da comunidade no processo de planejamento, organização, execução e gestão, especialmente no que se refere às políticas públicas (CHOI; SIRAKAYA, 2006).

Com base nessas concepções, fica evidente o contexto complexo que envolve as ações, estratégias e desdobramentos do Turismo Sustentável. Nesse sentido, pode-se perceber ainda

que muitos segmentos turísticos, atualmente, possuem em suas bases os preceitos de sustentabilidade nas dimensões aqui assinaladas. Podem-se citar, em especial, o Ecoturismo, o Turismo Ambiental, o Turismo de Aventura, Turismo Criativo entre outros. No entanto, apesar da compreensão de que não há um modelo único de turismo que se configure exclusivamente sob os moldes da sustentabilidade, será discorrido com maior aprofundamento, e em consonância com a proposta desta tese, aspectos e características daquele turismo que ocorre na condição de atendimento aos interesses e envolvimento comunitário, sendo então denominado de Turismo de Base Comunitária.

2.2.1 Turismo de Base Comunitária

Conforme observado nas considerações do item anterior, a participação e o envolvimento das comunidades no processo de planejamento e desenvolvimento do turismo constituem-elementos essenciais para dar ao turismo o caráter de sustentabilidade especialmente no tocante às políticas públicas em vigor. Se o turismo possui a responsabilidade de uma força de transformação das sociedades contemporâneas (TRIGO, 2003), parece pertinente também o relacionarmos com outras temáticas que estão em evidência na sociedade de hoje, dentre elas a importância da inclusão social.

Conforme destaca Portuguez (2002), observa-se no artigo nº 180 da Constituição Brasileira de 1988 a seguinte afirmação: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (PORTUGUEZ, 2002, p. 22). Assim sendo, observa-se que a prática do turismo se mostra hoje como uma alternativa viável ao desenvolvimento regional sustentável e à inclusão social, fato este reconhecido pela própria constituição federal brasileira.

Dando sequência a esta linha de pensamento, Netto e Trigo (2003) apontam que a prática turística no Brasil demanda a necessidade de haver uma discussão mais ampla sobre o modelo de desenvolvimento que está por trás da economia e da sociedade contemporânea, abrangendo questões como a cidadania, o meio ambiente, a ética, a sustentabilidade e a necessidade de uma inclusão mais efetiva de indivíduos em seus processos.

Dessa forma, parece possível a compreensão de que existe a intenção em produzir um turismo mais responsável, que possa gerar dividendos, e, ao mesmo tempo, se constitua como uma ferramenta de inclusão, participação e desenvolvimento sustentável.

Isso posto, se faz imprescindível, a partir do presente momento, considerar o segmento do turismo denominado de turismo de base comunitária com um dos possíveis caminhos para

tal. Nessa direção, cabe destacar que, segundo os apontamentos de Ribeiro (2008), atualmente vêm surgindo uma tipologia de turismo a qual basicamente possui como epicentro envolver a comunidade em seu processo, denominado Turismo de Base Comunitária (TBC).

As primeiras iniciativas de estudos e preocupações sobre TBC no contexto latino-americano ocorreram em meados da década de 1980, em que diversos fatores econômicos, sociais, culturais e políticos serviram para explicar sua origem. Dentre eles, destacam-se: 1) a pressão do mercado turístico internacional na busca pela diversificação de produtos; 2) a busca pela superação de um estado de pobreza crônica; e 3) o novo papel das micro e pequenas empresas ao desenvolvimento local e pelas estratégias políticas advindas de movimentos indígenas e dos povos rurais em preservar seus territórios de origem (BURSZTYN, 2012).

Considerado um bom exemplo de turismo que atenda aos preceitos de sustentabilidade apontados por Hanai e Espíndola (2011), o Turismo de Base Comunitária (TBC) recebe um destaque especial nesta tese, justamente por suas concepções democráticas e participativas, especificamente no que se refere a aspectos de sua gestão integrada com a população residente em um destino (BURSZTYN, 2012).

Em se tratando das origens do termo TBC no cenário brasileiro, para Irving (2009) durante décadas a reflexão sobre turismo de base comunitária “trazia em sua expressão um sentido marginal, periférico e até mesmo romântico, diante das perspectivas de um mercado globalizado e ávido por estatísticas e receitas” (IRVING, 2009, p. 108). Dessa forma, a autora aponta que, durante esta época, o tema recebeu abordagem por um número reduzido de estudiosos, em virtude de que esta condição de “marginalidade sutil vinha também impregnada de uma crítica silenciosa de distanciamento da realidade, considerando-se as tendências de políticas públicas, em âmbito nacional e internacional” (IRVING, 2009, p. 108). A transformação desse cenário teve início em meados da década de 1990, quando se percebeu um movimento de organização informal de pesquisadores de diferentes instituições e regiões do país, os quais possuíam interesse em investigar tema de forma colaborativa e contando com parcerias com a gestão pública.

Corroborando nessas discussões, constata-se que o movimento de consolidação do TBC na realidade brasileira esteja diretamente vinculado á atuação dos movimentos sociais de base, os quais, durante a década de 1990, adotaram o discurso do turismo como indutor de desenvolvimento numa perspectiva local e regional. Paralelamente, observou-se na mesma época, o surgimento de organizações comunitárias voltadas para o incentivo à atividade turística (BURSZTYN, 2012).

Assim sendo, constata-se que, embora a discussão sobre turismo de base comunitária e sua interrelação com temas que envolvem o compromisso de inclusão social já não se trate de um tópico novo no que se refere à investigação científica no Brasil, ela emerge, na atual conjuntura política, com maior alcance e visibilidade, considerando o momento do país, em especial observado desde o final da década de 1990, e os compromissos assumidos no plano global de fomento às políticas de inclusão social (IRVING, 2009).

Outro elemento passível de destaque no tocante ao fomento do TBC é o surgimento e proliferação das Organizações Não-Governamentais (ONG's), em especial após o contexto da abertura política do início da década de 1980. As referidas organizações são produto de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, estabelecendo novos limiares no que se referem à canais de comunicação e ao processo democrático (BURSZTYN, 2012). Em se tratando dos termos conceituais, para Coriolano (2006), se compreende por Turismo de Base Comunitária uma forma diferenciada de atuação no turismo, com enfoque no trabalho de comunidades e de grupos solidários.

Em complemento a isso, para Emmendoerfer, Moraes e Fraga (2014) o Turismo de Base Comunitária configura-se num segmento de turismo voltado para “a sustentabilidade sociocultural e à preservação da natureza, voltada para as necessidades das comunidades na sua maioria em ambiente rurais, e, aos anseios do turista” (EMMENDOERFER; MORAES; FRAGA, 2014, p. 5). Os autores destacam ainda que os objetivos centrais do TBC para o local e para o turista sejam, respectivamente, “o desenvolvimento econômico e sua interação com as vivências nas comunidades locais” (EMMENDOERFER; MORAES; FRAGA, 2014, p. 5).

Dessa forma, percebe-se que o turismo de base comunitária possibilita a inclusão da comunidade organizada, tanto no processo de tomada de decisões, planejamento e execução da atividade turística, como também na obtenção de bem-estar e renda advindos do trabalho na atividade turística. É considerado, então, uma corrente contra-hegemônica, fazendo assim oposição aos modelos turísticos organizados sob os moldes tradicionais (PASA GÓMEZ et al., 2016).

Conforme as considerações de Sansolo e Bursztyn (2009), apenas no ano de 2008 o MTUR reconhece oficialmente a existência do Turismo de Base Comunitária, passando a conceituá-lo como um “modelo de desenvolvimento turístico, orientado pelos princípios da economia solidária, associativismo, valorização da cultura local e, principalmente, protagonizado pelas comunidades locais” (SANSOLO; BURSZTYN, 2009, p. 145).

Essa concepção de participação e protagonismo comunitário é uma das características que mais distingue o Turismo de Base Comunitária de outros segmentos da atividade turística. Contudo, caracterizar a participação da comunidade em experiências de TBC demanda um esforço integrado e interdisciplinar, uma vez que necessita trazer para o foco da discussão as concepções de turismo sob à ótica de fenômeno (PASA GÓMEZ et al., 2016).

De uma forma mais específica, embora o TBC possua como preceitos de base a integração entre serviços, vivências, estruturas de hospedagem e alimentação, sendo estes princípios clássicos de outras modalidades de turismo, o que realmente o diferencia é o fato de que ele prioriza que essas vivências traduzam os reais modos de vida da comunidade receptora, constituindo-se num mecanismo de valorização das identidades e preservação dos recursos locais, ao mesmo tempo em que gera um aumento de rendimentos e receitas para a comunidade autóctone, estando assim, pautado pelos conceitos de sustentabilidade abordados neste trabalho (EMMENDOERFER; MORAES; FRAGA, 2014).

O turismo comunitário destaca-se pela mobilização e inclusão da comunidade na reivindicação por seus direitos contra empreendedores globais da indústria do turismo de massa que pretendem ocupar seu território, causando impactos negativos na qualidade de vida e as tradições da população local (CARVALHO, 2007).

Contudo, a efetiva participação da comunidade no processo de desenvolvimento turístico demanda, antes de tudo, um verdadeiro programa de sensibilização da população residente com vistas a propiciar os devidos esclarecimentos para incorporação de conhecimentos básicos sobre o turismo e seus desdobramentos na condição de fenômeno. Esses esclarecimentos e sensibilização farão com que a comunidade possa sentir-se envolvida e seja muito mais proativa em sua participação em todos os processos de planejamento, organização e desenvolvimento da atividade turística (HANAI; ESPÍNDOLA, 2011).

Atualmente, no que diz respeito à sua organização para o turismo, muitas comunidades vêm desenvolvendo atividades de caráter participativo e coletivo, a partir da implementação de pequenos negócios, tais como hospedarias domiciliares, pousadas, restaurantes e a elaboração, estruturação de visitas e passeios na natureza. Essa forma de turismo comunitário contribui diretamente para a geração de emprego e renda, da mesma forma em que promove um despertar da consciência da comunidade quanto à necessidade em se preservar ao máximo os recursos naturais, na medida em que os mesmos são a fonte primária do potencial de atratividade turística do destino em questão (DUARTE, 2013).

No que se refere à importância da participação da comunidade sob a luz da governança, observa-se que a referida se pauta principalmente por conduzir a atividade turística,

contemplando uma participação equitativa, integrada e diversificada dos residentes. Além disso, a participação da comunidade como a principal característica do TBC, possibilita, inclusive, maior empoderamento e aumento do sentimento de pertencimento dos autóctones ao local (ASKER et al., 2010; PASA GÓMEZ, et al., 2016). Outra característica que diferencia o TBC dos demais tipos de turismo é a sua “capacidade de promover encontros e intercâmbios culturais entre ‘quem está’ e ‘quem vem’, ‘os que recebem’ e ‘os que são recebidos’. A interação entre hóspedes e anfitriões está na base desta atividade” (BURSZTYN, 2012, p. 72).

Qualquer localidade que tenha o intuito de desenvolver o seu potencial turístico sob a égide comunitária precisa, antes de tudo, priorizar necessidades básicas de seus moradores, tais como: educação, saúde, segurança, bem-estar e renda. Uma vez satisfeitos esses princípios básicos, encontra-se o terreno fértil para a construção da cidadania e, por conseguinte, o desenvolvimento da comunidade a partir do uso consciente e sustentável de seus recursos para fins turísticos (CARVALHO, 2007).

No que tange a interrelação entre a comunidade o desenvolvimento sustentável, observa-se a existência dos seguintes fatores: a) limites definidos com clareza; b) harmonia entre apropriação, provisão e condições locais; c) participação de todas as partes interessadas em decisões que possam afetá-las de alguma forma; d) monitoramento do cenário; e) sanções necessárias aplicadas pela coordenação/liderança responsável; f) criação de mecanismos de baixo custo para resolução de problemas; g) autonomia de organização; h) arranjos organizacionais próprios para acompanhar e gerenciar conflitos (HALL, 2004; OSTROM, 1990).

Ressalta-se, também que, a compreensão da importância da participação da comunidade nos processos decisórios, além de consistir em uma ferramenta que visa estabelecer boas práticas de gestão, possibilita igualmente que se torne um elemento diferenciador que atenda a um dos princípios fundamentais do TBC: a inclusão da comunidade no processo de organização e planejamento da atividade turística (PASA GÓMEZ et al., 2016).

Outro aspecto de base que caracteriza o turismo comunitário é a sua capacidade de integração com as atividades econômicas já existentes nas comunidades, tais como agricultura, pesca, artesanato, as quais ganham, ao invés de perecerem ante a outras possibilidades de trabalho no setor do turismo, acabam por serem renovadas e valorizadas, gerando, por consequência, melhores condições de vida a todos os sujeitos da comunidade (CORIOLANO, 2006).

Com base nas considerações e desdobramentos que envolvem o segmento do turismo de base comunitária, fica cada vez mais presente esse caráter complexo e multifacetado com que o fenômeno do turismo precisa ser considerado, para que seja possível então extrair ao máximo todos os benefícios oriundos do setor. Nesse sentido, observa-se que o aprofundamento do contexto histórico de origem, conceitos e características Turismo de Base Comunitária, as quais contemplam elementos como o efetivo envolvimento comunitário, a gestão e poder decisório participativos e a busca da sustentabilidade constitua-se num dos pilares de construção das categorias de análise da participação dos atores da governança turística propostas por esta tese.

Assim sendo, ao retomarmos o raciocínio lógico do presente estudo, compreende-se, em sequência a presente discussão, se faz necessário, a partir deste momento, contemplarmos, primeiramente, elementos teóricos referentes a governança turística e as formas de participação e articulação dos seus atores, na compreensão de que estes sejam temas que atendam justamente à essas concepções complexas do fenômeno do turismo e do desenvolvimento sustentável, observada na sociedade atualmente.

2.3 Governança e Governança Turística: a importância da governança em políticas de regionalização do turismo

As concepções e discussões acerca do tema governança vêm ganhando destaque, tanto no cenário da academia e pesquisa científica, quanto nas relações de mercado existentes. Conforme as considerações de Kooiman (1999), não existe um modelo único que sirva para caracterizar o conceito de governança. No entanto, o autor chama a atenção para a existência de elementos comuns presentes em muitos conceitos propostos para a governança, sendo eles: Cooperação, regras, sistemas e processos.

Dessa forma, apesar de não haver consenso no tocante a modelos idealizados de governança, sua formalização e legitimação, ganha força na discussão de aspectos que envolvem a valorização de um novo limiar nesse processo, o qual evidencia a importância em se construir modelos e propostas de governança de caráter cooperação, integração e participação.

Sob essa perspectiva, para Frey (2007, p. 139) o contexto atual evidencia o cenário caracterizado pelo fato de que “os governos precisam preocupar-se, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança”.

[...] tem-se tornado cada vez mais aceita, nos últimos anos, no Brasil, a ideia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado, ao próprio avanço da democratização do país e, por outro, a uma nova abordagem que se vem tornando dominante no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento (BANDEIRA, 1999, p. 5).

Frey (2007, p. 140) sinaliza que “a proliferação dessas novas formas de governança interativa representa uma adaptação dos sistemas político-administrativos à diversidade, complexidade e dinâmica da sociedade contemporânea”. O autor cita ainda que “enquanto as fronteiras dos setores público e privado se tornam mais turvas, multiplicam-se os processos interativos, crescentemente institucionalizados, envolvendo os mais variados níveis e dimensões” (FREY, 2007, p.140).

Nesse contexto, o papel do governo não estaria mais associado ao controle, mas à facilitação destas interações entre sociedade civil, mercado e esfera pública (GUIMARÃES, 2013).

Sob esse cenário, a compreensão da governança se refere a necessidade dos governos em cederem espaço para que outros atores possam participar do processo de tomada de decisão, e ao mesmo tempo, envolver todas suas próprias instâncias e setores governamentais nesse movimento (SPINOLA; CASTRO; SILVA, 2013).

Dessa forma, em se tratando da participação e articulação dos atores dos sistemas de governança turística, essas novas formas de governança assumem um caráter de essencialidade para a obtenção de desenvolvimento de destinações, uma vez que proporcionam a criação de estruturas mais consolidadas para enfrentar os desafios demandados pela gestão do setor turístico, especialmente no cenário brasileiro.

Ainda no que diz respeito ao estudo da governança, em especial no contexto brasileiro, percebe-se que, historicamente, a atividade turística enfrenta dificuldades de compreensão quanto à necessidade de profissionalização, planejamento estratégico, investimento e estruturação de suas ações. Observa-se assim, a existência de distintos modelos, cenários, realidades e níveis de governança turística, estando estes, muitas vezes, muito pouco consolidados em termos de organização formal, e, igualmente, no que concerne aos

programas e subsídios para se promover formas efetivas de participação e de articulação entre os atores turísticos que compõem tais sistemas de governança.

Conforme as considerações observadas em Brasil (2011, p. 69), a governança consiste nas “políticas de desenvolvimento guiadas por determinados pressupostos sobre elementos estruturais, tais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidades do setor público”.

Ainda em se tratando de sua abordagem conceitual, Bovaird e Loffler (2003), assinalam que a governança pode ser definida como:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma perspicaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (BOVAIRD; LOFFLER, 2003, p. 212).

Já Villela e Pinto (2009) se apoiam nas concepções de Le Galés (2006) sobre o conceito de Governança, o qual, para estes, consiste no “processo de coordenação dos atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar objetivos definidos e discutidos coletivamente” (VILELA; PINTO, 2009, p. 1068).

Esse conceito evidencia o caráter descentralizado da governança, sendo visto igualmente como uma tentativa de exercício de gestão compartilhada que tenha por intuito atender a interesses coletivos (VILLELA; PINTO, 2009). Conforme as concepções de Bandeira (1999):

[...] a incorporação do conceito de governança à abordagem do desenvolvimento é relativamente recente. Até a década de 70 predominavam, ainda, as abordagens focalizadas na *ação do governo*, que viam na atuação do setor público o motor do processo de desenvolvimento. Na década de 80, essa compreensão ampliou-se, passando a estar focada na *administração do desenvolvimento*, incorporando a avaliação da capacidade para integrar e liderar o conjunto da sociedade (BANDEIRA, 1999, p. 14).

A governança é considerada um “meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção. Mas a governança não exclui a dimensão estatal: ao contrário, acaba por envolvê-la” (GONÇALVES, 2005, p. 6).

Conforme Fuini, na década de 1970, o termo Governança, recebe maior destaque no debate político, tanto na Europa Ocidental quanto nos Estados Unidos, cujo significado estava associado à governabilidade, a partir das concepções de competência e capacidade de gestão do Estado para seus cidadãos. Já na década de 1980 o termo *governance* ganha nova notoriedade, desta vez por aparecer em documentos do Banco Mundial, sendo relacionado à

capacidade financeira e administrativa do Estado “para tornar efetivas as ações de governo na implementação de políticas e consecução de metas coletivas para otimizar e gerir recursos econômicos e sociais” (FUINI, 2010, p. 37).

A partir da década de 1990, essa abordagem recebeu ainda maior amplitude, constituindo-se na capacidade do estado, da iniciativa privada e da sociedade civil como atores do desenvolvimento, possuindo caráter democrático, reconhecendo o papel das organizações não-governamentais e a necessidade em se desenvolver novas instituições, mecanismos e processos que pudesse atender às novas concepções de desenvolvimento presentes na sociedade (BANDEIRA, 1999).

Em complemento, considera-se ainda que “a governança deve conduzir a um caminho para o desenvolvimento regional, não devendo priorizar apenas a construção de políticas públicas de intervenção, que focam na promoção dos serviços de apoio às políticas estratégicas regionais” (VAHL, 2011, p. 40).

O conceito de governança pode ser considerado difuso, uma vez que pode ser “aplicado tanto a métodos de gestão da empresa (governança corporativa), quanto a meios de preservação do meio ambiente (governança ambiental) ou formas de combate à corrupção e ao suborno de funcionários públicos (governança pública)” (SOUTELLO ALVES, 2001, p. 81).

Em uma análise mais simplificada, percebe-se, a partir das considerações supracitadas, que o conceito de governança possui uma abrangência muito maior do que o conceito de governo. Conceitualmente falando, Bandeira (1999) assinala que a governança:

[...] pode ser vista como um exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerenciar um país em todos os níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem suas obrigações e mediam suas diferenças (BANDEIRA, 1999, p. 15).

Justamente por essa noção de maior amplitude, compreende-se que a governança contempla, “as estruturas institucionais, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionadas com temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido”, abrangendo também o processo decisório e a forma de participação dos cidadãos na tomada de decisões (BANDEIRA, 1999, p. 15).

Para Kissler e Heidemann (2006), o estudo da governança em âmbito regional/local pode ser considerado mais efetivo do que em âmbito nacional/supre estadual, em virtude de que os atores locais e regionais possuem a capacidade de melhor desenvolver ações

conjuntamente e avaliar os problemas de sua região, fazendo com que sejam elevadas as expectativas geradas pela cooperação de agentes regionais no que concerne a fatores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento municipal, o combate à pobreza, entre outros.

No que concerne à amplitude e complexidade do tema Governança, Machado Filho (2006) elucida essa questão na medida em que assinala que a Governança, sob essa perspectiva, relaciona-se com diferentes contextos e assume caráter dinâmico e multifacetado, uma vez que pode assumir tanto o caráter corporativo como cooperativo em organizações públicas e privadas, além daquelas que compõem o chamado terceiro setor ⁴ ou ainda, em Associações de Interesse Privado. Em se tratando de governança corporativa, para Slomski (2005), a mesma consiste no:

[...] sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade (SLOMSKI, 2005, p. 129).

Em complemento a isso, Machado Filho (2006) considera que, nas sociedades democráticas, a medida em que ocorre um aprofundamento no exercício de cidadania, observa-se, paralelamente, a implementação das instituições de governança. Nesse sentido, o autor evidencia que a governança possui, em seu âmago, o intuito de promover o abrandamento das assimetrias e conflitos de interesses advindos da delegação de poderes, elementos próprios das organizações sociais presentes no contexto da contemporaneidade.

Nesse sentido, pode-se caracterizar que a governança emerge em uma realidade em que se observa um cenário no qual as sociedades implementam, constantemente, mecanismos de monitoração de seus governantes, criados a partir de um conjunto de regras oriundos da interação dos diferentes atores sociais que a compõem.

Em âmbito da governança corporativa na gestão pública, Slomski (2005, p. 130) aponta a necessidade de reorientar e redimensionar novas formas de “ver a coisa pública”, no sentido de propiciar condições necessárias para a melhoria dos parâmetros de governança. O autor salienta ainda a existência do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, publicado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, IGBC, cujos objetivos essenciais consistem em: aumentar o valor da sociedade, promovendo a melhoria do bem-estar de seus cidadãos; melhorar o desempenho da governança, com a difusão de ações em seu ambiente interno e externo; e facilitar o acesso ao capital a custos reduzidos, atraindo

⁴ Terceiro Setor: Definido por associações sem fins lucrativos (MACHADO FILHO, 2006).

maiores investidores e contribuir para a perenidade dos serviços oferecidos/requeridos pela sociedade local.

Em uma perspectiva de governança com enfoque democrático e participativo, observa-se o apontamento de Machado Filho (2006), o qual sinaliza que, assim como as organizações públicas, as organizações privadas também desenvolvem formas de governança para lidar com questões relativas à delegação de poder, a medida em que seus proprietários buscam a difusão de mecanismos de incentivo e monitoramento dos agentes, estando estes últimos, no exercício dos poderes delegados a eles pelos primeiros.

Os processos de apoio ao desenvolvimento em escala territorial têm buscado contemplar os atores locais na condição de sujeitos sociais para o atendimento à questões de ordem democrática, institucional e de uso sustentável dos recursos territoriais. A viabilidade desse cenário depende diretamente das ações de governança e da difusão de uma nova cultura de gestão, norteadas por princípios sociais, partilhados, participativos e democráticos, em que ganham força as organizações comunitárias, os empreendimentos com características de autogestão, empresas, governos e demais organizações público/privadas (ARNS, 2009).

Nessa mesma linha, conforme as considerações de Santos (1997), o termo governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 1997, p. 341).

Ainda sob essa ótica, para Gonçalves (2005) e Santos (1997) concebe-se a governança em uma perspectiva mais ampla que a governabilidade, pois a mesma contempla não somente os meios clássicos de agregação e articulação de interesses, (partidos políticos e grupos hegemônicos), como também se usa de redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos. Para Rodrigues e Malo (2006) a governança:

[...] aparece como poder partilhado ou ação coletiva gerenciada, sendo particularmente pertinente para tratar organizações de natureza cooperativa, democrática e associativa”, podendo ser ainda considerada “uma categoria analítica, associada a conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de bom governo, tal como orçamento participativo e ações de desenvolvimento local e regional (RODRIGUES; MALO, 2006, p. 32).

Como complemento a essa informação, Rodrigues e Malo (2006) expõem que:

[...] o conceito de governança possui múltiplas interpretações, traduzidas por diferentes perspectivas teóricas. Entretanto, ocorre um predomínio de perspectivas teóricas cuja proposta é, sobretudo, discutir e propor políticas para o trabalho do conselho de administração, admitindo que governança é conceito que emerge da

existência de conflito entre administração e propriedade (RODRIGUES; MALO, 2006, p. 34).

No que se refere aos processos de desenvolvimento territorial, governança se trata, inclusive das decisões compartilhadas e mecanismos que visem ampliar a formação de cidadania, para que seja possível assim criar um ambiente participativo no tocante ao processo de envolvimento dos atores sociais nos processos decisórios pertinentes, fomentando, assim, uma aproximação, na prática, daquilo que se compreende pelo termo governança participativa (ARNS, 2009).

Nessa mesma direção, Fuini (2010) traz uma perspectiva de governança sob a dimensão territorial. Para tanto, o autor enfatiza a importância de suas articulações e interdependências entre atores sociais em prol de decisões que envolvem as formas de coordenação e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais. Esse viés de governança teria sua origem na França, na década de 1990, referindo-se as novas formas de ação coletiva, flexível e diversificada em redes de atores.

A governança pode ser compreendida como o exercício do poder e autoridade para gerenciar um determinado país, território ou região, contemplando os mecanismos pelos quais os cidadãos, atores e grupos articulam seus interesses de ordem pública (DALLABRIDA, 2005).

As estruturas de governança são consideradas como “alavancas da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e aglomerados produtivos, através de seus recursos e ativos territorializados”, contemplando ferramentas sociais e políticas “descritas sucintamente em termos de um conjunto informal de mecanismos que sustentam economicamente os costumes e convenções culturais regionais” (FUINI, 2013, p. 3.189).

Guimarães (2013) e Kooiman (1999) evidenciam que a participação se constitui num elemento essencial para o sucesso de governança. Dessa forma, para que isso ocorra, é necessário que os atores estejam em concordância acerca de questões-chave, como a cooperação mútua, as relações de interdependência, e a responsabilidade e liderança compartilhada em âmbito coletivo.

Nessa mesma direção que envolve a importância da participação e interação para as bases dos sistemas de governança, observa-se as considerações de Fuini (2013) e Coletti et al. (1999), aborda o conceito de governança territorial sob a ótica de que a mesma se refere aos processos institucionais-organizacionais que visam a elaboração de estratégias para congregação e coordenação de atores (geograficamente próximos) para a resolução de problemas de ordem coletiva.

Em outras palavras, o termo governança territorial se caracteriza pelas ações e iniciativas de uma sociedade organizada para gerir assuntos de ordem pública, tendo como premissa de base o envolvimento, participação e cooperação dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado território (DALLABRIDA, 2007).

Corroborando nessas concepções, considera-se ainda que a governança compõe o ambiente político e institucional no qual se são as disputas de interesses, os conflitos de diferentes ordens e a coordenação voltada para a gestão democrática, a participação dos atores e o compartilhamento de responsabilidades entre a esfera público-privada e a sociedade civil organizada (ARNS, 2009).

Tomio e Schmidt (2014) e Dreher (2011), apontam que a governança transcende os limites das questões gerenciais tradicionais, consistindo em uma nova maneira de se compreender formas de relação da contemporaneidade, tais como as redes coletivas.

A participação social possibilita a incorporação da sabedoria e do conhecimento popular e empresarial na elaboração de ações que promovam resolução de problemas e melhoria na qualidade de vida, tanto por parte dos atores sociais quanto dos agentes econômicos. Esse cenário possibilita o compartilhamento de informações e envolvimento geral no processo de coordenação da governança em um determinado território. Assim sendo, constata-se que a governança democrática depende diretamente da existência no território de capital humano desenvolvido, juntamente com uma boa capacidade associativa (ARNS, 2009).

Quando buscamos fortalecer a governança democrática, temos que necessariamente apoiar o fortalecimento do capital humano e social para estabelecer as condições de um processo de negociação (concertação) e de gerar sinergias em torno de projetos comuns (ARNS, 2009, p. 7).

Assim, sendo, como forma de dar sequência ao referencial teórico proposto para esta tese, observa-se que os conceitos de governança abordados caminham em direção semelhante, trazendo consigo, de forma conceitual, elementos como o envolvimento, integração, participação e cooperação de seus atores em prol da realização de objetivos comuns em um determinado território.

Fernandes e Coriolano (2015) propõem a compreensão de governança a partir da ideia de deslocamento da autoridade, do compartilhamento de decisões e a descentralização do poder decisório, aproximando, numa escala local e regional, os atores e a elaboração e execução das políticas pertinentes.

Nesse sentido, pode-se considerar que o conceito de governança, sob a ótica territorial, democrática, participativa aqui abordada, assuma, a partir deste momento, a função de conceito que mais se enquadre com os objetivos propostos para esta tese, na medida em que possui, em sua composição, preceitos próprios da sustentabilidade, possibilitando assim, repensar as bases da governança turística no que se refere à busca pelo desenvolvimento sustentável e participativo de destinos, tal como será contemplado no item que segue.

2.3.1 Governança Turística

Conforme mencionado anteriormente, o crescimento da atividade turística e sua importância para economia global, em especial no contexto pós II Guerra Mundial colocou o desenvolvimento e elaboração de estratégias para o turismo no centro das preocupações governamentais e o trouxe à condição de fenômeno complexo e multifacetado.

Paralelamente a esse cenário, na realidade brasileira, ocorreram mudanças nos setores público e privado, dando origem a inserção de novos sujeitos sociais e novos arranjos, organizados de diferentes formas e em diferentes posições, tais como associações, organizações não governamentais, comitês e outras formas de organização coletiva, as quais assumiram papel de protagonistas na participação e construção de políticas públicas, agindo como verdadeiras organizações contra hegemônicas (FERNANDES; CORIOLANO, 2015).

Essa nova realidade social também é observada em âmbito do turismo, uma vez que trouxe consigo igualmente a necessidade em se repensar as bases de gestão, estruturação sustentável de desenvolvimento dos destinos turísticos. Nessa mesma linha, além da propagação de uma abordagem da gestão em redes, sob a forma de clusters e APL's, destacam-se também as novas formas, características e estruturas de compartilhamento e exercício do poder e da gestão local, dentre elas, a governança turística.

Nessa mesma direção, Fernandes e Coriolano (2015) sinalizam que, um exemplo de novos arranjos e formas de organização contra hegemônicas, é o turismo de base comunitária, justamente pelo fato de que o mesmo possui características de proatividade, sem necessariamente, esperar por ações governamentais. Institui-se aí um espaço para as discussões sobre um modelo de governança turística de caráter democrático, participativo e descentralizado e promotor de cidadania.

Sob essas concepções, de acordo com as considerações de Souza, Rastrollo e Casarotto Filho (2009, p. 4.096) a governança turística é compreendida como “os processos de parcerias público-privadas e suas decisões que irão melhorar a gestão dos conflitos, e que inevitavelmente conduzirão à atividade no destino”.

Segundo Costa e Carvalho (2014, p. 4) a governança turística “não consiste na simples formação de parcerias, mas também na administração e resolução dos conflitos de interesses que podem surgir do relacionamento entre os parceiros”.

No que concerne à sua relação com as políticas de desenvolvimento regional do turismo, para Barbará et al. (2007), a governança constitui-se como um elemento essencial, uma vez que possibilita e favorece as articulações participativas de parcerias público-privadas, tão necessárias para o desenvolvimento turístico regional

Para Ferreira, Oca e Perez (2014) a governança turística possui papel essencial na reconstrução social e ambiental de um destino turístico, na medida em que busca priorizar o desenvolvimento sustentável e a preservação dos recursos naturais e culturais do local, a partir do envolvimento e trabalho em conjunto com a comunidade residente. Conforme as considerações de Tomio e Schmidt (2014):

A governança no turismo pode ser desenvolvida em vários âmbitos socioeconômicos, ambientais e políticos, em variadas iniciativas e organizações, do público (comunidades, ONG's e governo) ao privado (empresas e instituições), resultando num processo que envolver atores e ações que ultrapassam as atuações individuais em direção aos grupos, ao coletivo. No Turismo, como em outro campo socioeconômico, a governança exerce, em especial, um papel de ordenamento, de gestão, de articulação (TOMIO; SCHMIDT, 2014, p. 716).

A governança em turismo consiste numa nova forma de gestão no tocante aos processos de inovação, fortalecimento e alteração de estruturas turísticas em um espaço, incorporando atores público-privados e suas relações em prol da inserção da coletividade nos processos decisórios (VELASCO GONZÁLEZ, 2013).

Governança sob um aspecto participativo transcende o conceito de governança corporativa, uma vez que assume o significado de aquisição e distribuição do poder na sociedade, estando relacionada com políticas públicas de regionalização do turismo, tal como se observará no item 3 deste trabalho (FERNANDES; CORIOLANO, 2015). Em se tratando da amplitude do termo, segue-se as concepções de Trentin (2016), para o qual:

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 as redes de atores interdependentes que trocam recursos e interagem em função de um objetivo comum, levam a necessidade de abordagem teórica acerca da coordenação, colaboração e cooperação, a fim de aclarar o seu uso no contexto da governança no turismo [...] (TRENTIN, 2016, p. 652).

Para Velasco González (2013), existem ainda algumas premissas básicas que norteiam os sistemas de governança turística, sendo as referidas: a) o Governo é visto como um processo social que vai além dos atores governamentais; b) existe distinção entre os processos de governança turística e os processos de cooperação com o setor privado em prol do desenvolvimento do turismo; c) o Processo de tomada de decisão ocorre sem submissões hierárquicas e de mercado; d) observa-se o aumento do grau de cooperação assim como o aprofundamento da interatividade entre os atores envolvidos, com vistas a superação de desafios e ao alcance de objetivos comuns, sempre respeitando os princípios de base do desenvolvimento turístico sustentável; e) é essencial a existência de uma estrutura institucional pública, com a missão de gerir possíveis conflitos e organizar as demandas; f) os processos de decisão de caráter público-privado contribuirão para melhoria na gestão desses conflitos supracitados, qualificando assim, as estruturas de governança do local; g) há também uma organização no sistema de governança, em prol de se atingir a objetos concretos e de elaborar as ações e estratégias pertinentes para esse alcance; h) se faz igualmente necessário estabelecer normas e fluxos que possibilitem o trabalho em conjunto a partir da diversidade de atores, atendendo sempre aos princípios de participação coletiva, próprios do desenvolvimento sustentável (VELASCO GONZÁLEZ, 2013).

Corroborando com essas considerações, Viana (2012) expõe a ideia de governança como uma ferramenta que visa a ampliação da participação social nos processos decisórios e de gestão da atividade em âmbito regional, uma vez que essa abordagem de governança se caracteriza pela incorporação dos processos de gestão participativa e pelo envolvimento das comunidades regionais em seu processo de planejamento, elaboração, execução e monitoramento. A autora destaca ainda que:

Para tal fim, a governança apresenta alguns pressupostos que são: a descentralização do poder, a participação, a cooperação e controle social. Requer, igualmente, a coordenação dos diferentes interesses sociais e as principais formas de institucionalização de seus mecanismos e instrumentalização do exercício do poder se dão através de associações, conselhos, fóruns e comitês [...], consórcios e outros tipos de colegiados participativos (VIANA, 2012, p. 74-75).

Por meio das formas de governança, um destino turístico pode assumir uma posição central no processo de desenvolvimento, uma vez que exerce o papel de articulador de demandas e de atores locais. A governança do turismo possibilita um melhor aproveitamento dos efeitos positivos decorrentes da atividade turística em um determinado local (PAIXÃO; ABRAHÃO; PAIXÃO, 2014).

No tocante aos conceitos de governança turística na esfera pública, observa-se que, com a criação do Programa de Regionalização do Turismo – PRT, o conceito de Governança Regional ganhou forma na medida em que se buscava com o referido plano, e elaboração de políticas públicas voltadas para uma gestão descentralizada e participativa. A partir do referido Plano, a institucionalização das instâncias de Governança Regional pautou igualmente as estratégias em prol do desenvolvimento turístico sustentável.

Na Política Nacional de Regionalização do Turismo, a qual compunha o PRT, a palavra governança surge atrelada a criação de instâncias de natureza regionais e locais, sendo que instância local possuía como objetivo promover a articulação entre representantes público, privado e terceiro setor em prol da execução de ações voltadas para o desenvolvimento do turismo. Sob essa égide, a governança é vista como uma estratégia na condução das políticas públicas de forma interorganizacional (FERNANDES; CORIOLANO, 2015).

Nesse sentido, observa-se que, “tanto no setor público como no privado, emprega-se o termo governança para denominar qualquer movimento de “descentralização” do processo decisório, com a participação de atores envolvidos nessa decisão” (TOMIO; SCHMIDT, 2014, p. 716). As ações de governança vinculam-se às práticas democráticas locais através da participação e envolvimento dos mais diversos níveis de atores locais (CASSIOLATO; SZAPIRO, 2003).

Não somente no tocante ao turismo, o conceito de governança surgiu como um modelo alternativo ao modelo de gestão centralizada e homogênea em termos de atendimento a interesses, buscando, dessa forma, estimular uma articulação participativa e plural entre os diferentes atores. Em resumo, pode-se caracterizar a governança como o ato de governar de forma participativa e descentralizada (DA SILVA, 2015).

Dessa forma, sob o contexto de regionalização do turismo, observado, com maior ênfase, a partir da difusão de programas e políticas públicas que caminham nessa direção desde o início dos anos 2000, ganha força igualmente a necessidade em se ampliar discussões acerca dos sistemas de governança turística, assim como as formas de participação e articulação entre todos os atores que os compõem, no sentido de identificar que elementos advindos dessa análise contribuem positiva e/ou negativamente para o desenvolvimento regional, sendo esse justamente o cenário o qual este trabalho se propõe a investigar. Nessa direção, Costa e Carvalho (2014) elucidam que:

[...] a Instância de Governança Regional constitui-se num espaço criado para promover a articulação e a integração entre os agentes sociais do turismo. Essa instituição deve buscar o fortalecimento da participação social de todos os

envolvidos com a atividade turística da região, pois a participação efetiva e o comprometimento dos atores turísticos regionais representam a mola capaz de impulsionar o desenvolvimento do turismo [...] (COSTA; CARVALHO, 2014, p. 5).

Seguindo linha de raciocínio semelhante, a qual considera as relações entre a governança turística, o turismo sustentável e o turismo de base comunitária e a participação dos atores que compõem esse sistema de governança, Ferreira, Oca e Perez (2014) elaboraram o seguinte mapa conceitual, conforme ilustrado na Figura 03.

Figura 03 – Mapa Conceitual da Governança Turística



Fonte: Ferreira, Oca e Perez (2014).

Dessa forma, a partir das considerações dos autores abordados no presente item, parece possível a compreensão de que os modelos de governança turística com enfoque na ação coletiva de seus atores seja, através de parcerias, redes, associações, arranjos e clusters, podem ser considerados como estruturas que atendam à demanda e aos desafios das organizações/empresas de pequeno porte para o desenvolvimento de um destino turístico, tal como observado nos apontamentos de Tomio e Schmidt (2014).

Assim sendo, observa-se que as relações entre governança, políticas públicas e turismo precisam ser norteadas por pressupostos que envolvam gestão compartilhada, participação, responsabilidade, transparência, envolvimento de atores público-privados, devendo assim, assumir um papel propositivo no tocante à resolução de problemas e desafios pertinentes ao setor turístico, elaborando estratégias e unindo interesses e objetivos comuns (DA SILVA, 2015).

Com base nas concepções abordadas neste item, juntamente com o item anterior, elaborou-se o conceito de governança turística que será utilizado para esta tese, sendo esta compreendida como *um espaço de gestão democrática, descentralizada e participativa que*

envolve instâncias e atores públicos, privados, representações da sociedade civil e comunidade, estes auxiliados e institucionalizados através de um Conselho Municipal e com vistas à realização de ações de cooperação que busquem o desenvolvimento sustentável do turismo em âmbito local e regional.

Sob esse contexto de amplitude conceitual no tocante à compreensão do termo governança e em consonância com a proposta deste projeto, se faz essencial abordar com maior aprofundamento, aspectos referentes à importância em se prospectar, incentivar e implementar formas de participação e articulação de atores que compõem os sistemas de governança, no sentido de prover os subsídios necessários para o embasamento teórico conceitual que possa servir como um dos pilares para atingir os objetivos almejados para este trabalho.

2.3.2 Participação de atores em sistemas de Governança Turística

A partir da revisão bibliográfica realizada para este trabalho, em especial no que concerne à compreensão do termo governança, foi possível identificar, através das concepções de autores como Bandeira (1999), Frey (2007), Fuini (2013), Machado Filho (2006), Slomski (2005), DallaBrida (2005), Kooiman (1999), Arns (2009) a amplitude de desdobramentos deste conceito, o qual pode assumir perspectivas em escalas corporativas, territoriais, privadas, públicas, entre outras.

No entanto, apesar de complexidade conceitual que envolve os estudos de governança, o foco deste trabalho incidirá primordialmente nos aspectos democráticos e participativos da governança e de seus atores que a compõem, em especial, aquela com enfoque específico no setor do turismo, seguindo assim, os preceitos e concepções de Arns (2009), Da Silva (2015), Spinola, Castro e Silva (2013) e Fernandes e Coriolano (2015), justamente por compreender que este enfoque possua, em suas bases, as concepções de sustentabilidade, próprias do turismo de base comunitária.

A partir da década de 1990, observa-se um contexto no qual o turismo brasileiro passou a ser interpretado como alternativa viável para promover a inclusão social, juntamente com a ampliação e emergência de discussões em âmbito internacional sobre participação social e governança democrática (IRVING, 2009).

Ressalta-se que esse enfoque das preocupações e análises da compreensão da governança sob a ótica da participação democrática, juntamente com o cenário de políticas públicas nacionais presentes nas últimas décadas e voltadas para atender a esses mesmos

preceitos, possibilitou, a partir da abordagem de autores que tratam de referendar esse viés, a construção das seis categorias de análise da governança turística propostas nesta tese, além da construção de um conceito de governança turística, tal como apresentando anteriormente. Nesse sentido, no presente item serão apresentados os elementos conceituais que serviram de embasamento para a elaboração dessas categorias.

Isso posto, conforme observado, muito se tem discutido, (em termos de produção científica e políticas públicas) no sentido de promover uma difusão do conceito de governança participativa, a qual contempla de forma efetiva a participação e articulação de atores envolvidos nos sistemas de governança.

A governança possui o papel de articulador no que se refere às políticas de desenvolvimento regional e turística, agindo como fiscalizador das ações de fomento e estrutura executadas pelos órgãos de representação oficial, além de unir esforços para captação de recursos privados e fortalecer a coesão das comunidades, uma vez que estimula diversos atores sociais a participarem do processo de desenvolvimento turístico local (LEITE, 2003).

A governança “pode explicar o êxito de muitas regiões desenvolvidas no mundo e pressupõe a adoção de uma ótica regional ampliada por parte dos atores regionais, no sentido de perceberem a interdependência entre os mesmos.” (LEITE, 2003, p. 14).

Dessa forma, Frey (2007, p. 138) considera que, a partir do reconhecimento de “novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema de governança (*governance*)”, evidenciando novas formas de se conceber a administração pública e de gestão de políticas públicas, assumindo caráter de agente de mobilização de “todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais.” (FREY, 2007, p. 138).

Conforme De Toni (2002, p. 14), “o desenvolvimento de uma região está intimamente associado à capacidade de organização social e mobilização dos seus diversos atores na sustentação de estados crescentes de desenvolvimento”. Enfatizando o caráter endógeno do desenvolvimento como visão, o qual “rapidamente ganha espaço metodológico nos planejamentos estaduais – de maior ou menor escala – recupera o conceito de espaço local, economia das redes e mercados alternativos para setores não convencionais.” (DE TONI, 2002, p. 14).

Nesse cenário, aponta-se ainda que “as formas participativas de planejamento – nucleadas na rede de compromissos inter-atores sociais – são o complemento indispensável para viabilizar estas experiências.” (DE TONI, 2002, p. 14).

No entanto, Vahl considera que:

a articulação dos atores torna-se necessária e depende do comprometimento e da sinergia por parte dos atores envolvidos. Sendo assim, o estímulo ao desenvolvimento não pode mais ser visto apenas como papel do governo ou das autoridades locais, mas de todos os atores envolvidos, como por exemplo: instituições públicas e privadas, organismos não governamentais, cidadãos, terceiro setor e outros (VAHL, 2011, p. 39).

Contudo, chama a atenção o fato de que a participação social precisa ser frequentemente estimulada, através da criação de espaços de mobilização, debate e metodologias de trabalho que visem adaptar-se a dinâmica social de cada local (BURSZTYN, 2012).

Para Dias (2009, p. 41) O termo governança vem sendo reformulado ao longo dos tempos, passando da concepção “de uma associação direta com autoridade estatal a uma aceção mais ampla designando processos interativos entre governos e sociedade, e frequentemente utilizado por agências internacionais como sinônimo de bom governo.”

Em consonância a essas concepções, Azevedo (1997, p. 66) salienta ainda que a governança contempla “o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas.”

Dias(2009) evidencia as concepções de Fung (2004), elucidando que o referido autor

discute as contribuições de esferas públicas aperfeiçoadas que ele denomina de minipúblico para a qualidade da governança democrática o que se daria de várias maneiras, a saber: (i) quanto ao caráter da participação em termos de quantidade, viés e qualidade; (ii) quanto à informação aos representantes, aos cidadãos e ao fomento das habilidades de cidadania; (iii) quanto à conexão entre deliberação pública e ação estatal no sentido da accountability oficial, da justiça das políticas e de sua eficácia e (iv) uma função final, eminentemente política: a mobilização popular (DIAS, 2009, p. 44).

Em se tratando da importância e do poder que os processos participativos representam para a governança, Abramovay, Magalhães e Schroeder (2010, p. 278) elucidam a existência de “trabalhos que enxergam na participação social organizada um elemento decisivo não apenas de democratização da vida pública e de controle dos cidadãos sobre os administradores, mas também de melhoria da qualidade das decisões tomadas”.

Sob essa ótica, “governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (STOKER, 2000, p. 93).

Em termos de sua essencialidade, a participação social pode ser considerada um dos pilares da governança participativa, assim como a capacidade de gestores públicos em propiciar as condições necessárias para que essa participação possa se materializar (ARRAIS, 2007).

Frey (2007, p. 139) destaca que a governança, que possui base em redes de atores, pode ser considerada “uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada.”

Tenório (2007, p. 19) considera que a governança “ênfatiza o papel dos cidadãos — individuais ou organizados em formas associativas — no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, instituição e avaliação dos resultados.”

Para Villela e Pinto (2009, p. 1.069), o objetivo primordial desse cenário de governança é o de justamente “obter uma participação efetiva dos diferentes grupos de interesse e de comunidades nas decisões”. Para que este cenário ocorra, se faz necessário uma contextualização cultural do processo decisório, fazendo como que, “além da abertura que permite a participação democrática dos diversos atores, esse processo possibilite um fluxo de informações em todos os sentidos, permitindo que os diversos setores recebam informações e participem da elaboração dos planos que serão implementados.” (VILLELA; PINTO, 2009, p. 1076).

Vahl (2011) definiu, a partir de revisão bibliográfica de autores como Britto (2002); Lombardi (2003); Putnam (1995); Suzigan, Garcia e Furtado (2007); Meyer-Stamer (2004); Humphrey e Schmitz (2000) e Storper e Harrison (1991), fatores e situações que exercem influência direta e indireta na identificação e mapeamento das formas de participação e articulação entre atores que compõem os sistemas de governança, sendo estes: a) Complexidade técnico-produtiva: A necessidade de *know-how* torna a cadeia produtiva mais centralizada em torno daqueles que retém o conhecimento; b) Divisão do trabalho: A divisão do trabalho reflete na divisão dos dividendos e, conseqüentemente, no nível de renda dos trabalhadores; c) Porte/tamanho das organizações: De uma forma geral, quanto maior o porte de uma empresa, menor se torna seu interesse em cooperar com demais atores; d) Amplitude da abrangência da Governança: Necessidade de proximidade entre os atores, a fim de que os mesmos possam vivenciar realidades similares e ter interações “face-a-face”; e) Tipologia de configuração do aglomerado ou da cadeia: É possível ocorrer a sobreposição de interesses de

empresas individuais ante aos interesses coletivos; f) Estrutura hierárquica presente no aglomerado: Influenciam a estrutura política e social da população; g) Nível de centralização das relações internas entre atores e das sistemáticas contratuais, que disciplinam as relações internas: as formas como as empresas locais se inserem nos mercados incidem diretamente na forma de governança; h) Fase do ciclo de vida do aglomerado: o número de atores e funções é diretamente proporcional ao grau de desenvolvimento de um aglomerado; i) Desenvolvimento político da região: a influência negativa que o nepotismo e corrupção apresentam para a governança, em âmbito público; j) Indicadores socioculturais: compõem o capital social, definindo as características das relações sociais presentes entre os atores envolvidos.

Apesar dessa contextualização, que aponta para um cenário no qual a participação e a articulação de atores emergem como questões essenciais aos sistemas de governança, de acordo com os apontamentos de Bandeira (1999, p. 6), ainda são escassas no Brasil “as iniciativas de promoção da participação ou de articulação de atores sociais que tenham, simultaneamente, escopo territorial e setorial mais amplo, atingindo âmbito microrregional e tendo uma abrangência que transcenda o nível de um setor, programa ou projeto específico.”

Segundo o autor, um dos fatores que contribuem para a promoção de ambientes de articulação e participação em ambientes administrativos públicos, é o fato de que não existe, na estrutura federativa brasileira, uma instância político-administrativa que possa servir como intermediária entre a esfera estadual e municipal. Em decorrência, as divisões microrregionais adotadas pelos órgãos públicos estaduais e federais tendem a se configurar como desconexas, prejudicando uma melhor articulação entre as ações setoriais da administração pública em escala regional e dificultando a implementação de práticas participativas abrangentes nesse nível.

Para Bandeira (1999, p. 6) “também são raras as instituições que congreguem e articulem diferentes segmentos da sociedade nessa escala territorial”, indicando que “as principais organizações políticas existentes – as associações de municípios – tendem a estar voltadas para uma agenda em que predominam os temas diretamente relacionados com a problemática administrativa municipal,”, fazendo com que se evidencie a realidade na qual a preocupação com questões relativas ao desenvolvimento regional seja relegada a segundo plano.

Versando para o enfoque turístico, a participação dos atores nos processos de governança é um elemento essencial à sustentabilidade, tal como observado nos conceitos de Swarbrooke (2000) e Burgos e Mertens (2015), e ao turismo comunitário, conforme as concepções de Coriolano (2006), Carvalho (2007) e Hanai e Espíndola (2011).

Para Petrocchi (2001) as bases do planejamento turístico devem contemplar o envolvimento comunitário na tomada de decisões e escolha de caminhos e estratégias, promovendo assim, a gestão turística de forma compartilhada e integrada.

Corroborando nessas discussões, Fernandes e Coriolano (2015) assinalam que, para que ocorra de forma plena o estabelecimento das governanças locais, (na condição de grupos gestores de desenvolvimento regional no turismo), a participação direta e cooperação entre atores que a compõem é uma condição preponderante.

Para as autoras em questão, em especial no cenário (apresentado no item 3) em que se observará a disseminação de políticas públicas e programas de incentivo à regionalização, à gestão compartilhada e descentralizada, ao envolvimento comunitário e ao desenvolvimento sustentável no turismo, a efetivação da governança dependerá diretamente do estabelecimento das mais diversas formas de parcerias, alianças, cooperação e articulações, além de vontade política em escala municipal, regional e estadual.

Assim sendo, ao retomarmos o raciocínio lógico do presente estudo, compreende-se que, em sequência à presente discussão, se faz necessário contemplar elementos teóricos referentes as políticas públicas de regionalização, voltadas para uma gestão pública do turismo descentralizada, comunitária e participativa, na compreensão de que estes sejam temas que atendam justamente às concepções de governança em turismo voltada para a participação e de desenvolvimento sustentável.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO, REGIONALIZAÇÃO E GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA

O presente capítulo possui como objetivo central tecer considerações sobre as políticas públicas voltadas para o turismo, em especial a partir dos anos 1990, em que se observa a criação de instâncias oficiais de institucionalização (com destaque para o MTUR), bem como

a difusão de programas e planos formalmente organizados para o desenvolvimento regional do setor, os quais possuíam, em sua composição, preceitos de gestão autônoma, descentralizada e participativa. Compreende-se assim, que essa característica marcante das políticas públicas em âmbito do turismo nas últimas três décadas possui um papel de protagonismo no tocante à importância das discussões que envolvem governança turística democrática e participativa, servindo de base, inclusive, para a elaboração das seis categorias de análise de participação dos atores propostas para esta tese.

3.1 Políticas públicas de turismo e o incentivo à regionalização

Conforme observado na introdução desta tese, a participação dos atores turísticos em sistemas de governança turística consiste no tema de base para a construção deste trabalho.

Nesse sentido, parece pertinente aprofundarmos as discussões sobre as políticas públicas vigentes de incentivo à regionalização do turismo, à promoção do desenvolvimento sustentável e a governança em âmbito regional e local que promova uma gestão horizontal e descentralizada do turismo, a partir do envolvimento e participação de todos os atores que compõem o destino.

Antes de tudo, se faz importante ressaltar algumas etapas essenciais que serviram como base para a construção da presente lógica de geração de desenvolvimento pelo turismo. Nessa perspectiva, sem desconsiderar a importância de todos os demais fatos históricos no tocante as políticas públicas voltadas para o turismo, versaremos o enfoque da análise e discussões para o contexto dos últimos 25 anos (1991-2016), por compreender que esse período foi responsável pela ressignificação da região enquanto indutora de desenvolvimento turístico, em especial no tocante à gestão pública pertinente ao setor.

Assim sendo, inicialmente, constata-se que, no ano de 1992, a EMBRATUR promoveu o lançamento do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), com o objetivo de promover o desenvolvimento regional a partir da formação dos então chamados pólos de turismo integrado. Como um dos fundamentos principais deste plano estava a redistribuição geográfica da infraestrutura, a qual estava concentrada nas regiões sul e sudeste. Contudo, o PLANTUR não obteve significativo êxito em sua implementação, à exceção da criação do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro (PRODETUR-NE), o qual, na referida época, contou com aporte financeiro proveniente de recursos do BID (BURSZTYN et al., 2010)

Segue abaixo transcrição do conteúdo constante do portal do Ministério do Turismo do Brasil (MTUR),

[...] o PRODETUR tem o objetivo de fortalecer a Política Nacional de Turismo e consolidar a gestão turística de modo democrático e sustentável, alinhando os investimentos regionais, estaduais e municipais a um modelo de desenvolvimento turístico nacional, buscando, com isso, a geração de emprego e renda, em especial para a população local (BRASIL, s/d, s./p.)

Com base nas exposições do MTUR, fica evidente a caráter comunitário e participativo com que foram pautadas as ações do PRODETUR, o qual, numa perspectiva mais recente, possui vinculação direta com o Plano Nacional de Turismo 2013-2016 e conta com a participação de 20 estados e 12 municípios da União, e, no ano de 2013, apresentou mais de US\$ 870 milhões em propostas de financiamento aprovadas pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) (FRATUCCI, 2014).

Em sequência à lógica das políticas públicas de turismo no Brasil das últimas décadas, destaca-se a criação por parte da EMBRATUR, em 30 de março de 1994, do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), constituindo-se este num dos primeiros programas nacionais voltados à descentralização da gestão do turismo nacional. O PNMT, ao contrário do observado no PRODETUR, era um programa sem repasses financeiros e direcionado especificamente aos municípios brasileiros. Sua implantação ocorreu nos oito anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e seu objetivo central era promover o fomento e o desenvolvimento do turismo sustentável nos municípios brasileiros. (FRATUCCI, 2014). O autor destaca ainda as principais ações do PNMT

a) a conscientização e sensibilização das comunidades sobre a importância do turismo, b) a descentralização das ações de gestão e do incentivo à cogestão local, c) o repasse de condições técnicas, operacionais e gerenciais para o planejamento e a gestão do turismo local; d) o estímulo ao fortalecimento das ações entre o Poder público local e os segmentos da sociedade civil organizada, e e) a elevação dos níveis de qualidade, eficiência dos produtos e serviços turísticos locais. (FRATUCCI, 2014, p. 55).

Observa-se igualmente que esse caráter de descentralização e redução da escala de gestão do turismo do nível macro para micro está em maior consonância com a natureza própria do fenômeno, que se caracteriza por ocorrer essencialmente em menor escala (FRATUCCI, 2014).

O plano de municipalização do turismo estava sob a coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, e sua concepção visava à dinamização do

desenvolvimento do turismo na esfera municipal (MTUR, 2013). O PNMT, que ganhou reconhecimento internacional, era composto, inicialmente, por agentes locais na condição de funcionários públicos concursados (garantido a continuidade do programa para além do ciclo político costumeiro de 04 anos). Após receberem o devido treinamento e formação, esses agentes tinham a responsabilidade de serem os multiplicadores dessas informações recebidas. O município, por sua vez, deveria instituir um Conselho Municipal de Turismo, composto por representantes do próprio governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada e cuja função era de propor diretrizes para as políticas municipais de turismo e gerir o fundo Municipal de Turismo (SILVEIRA; MEDAGLIA; PAIXÃO, 2014).

No que se refere às características do PNMT, observa-se que o estímulo à elaboração de planos de desenvolvimento baseados nos princípios de sustentabilidade foi o principal lema do programa. Contudo, para que isso pudesse ocorrer, era igualmente necessário promover e incentivar a organização turística municipal, um dos fatores chave nos processos de municipalização. Assim sendo, surgem como principais instrumentos para essa organização, os órgãos municipais, os Conselhos Municipais (COMTUR) e os Fundos Municipais (FUMTUR), todos relacionados de forma direta ao setor turístico (SOARES; EMMENDOERFER; MONTEIRO, 2013).

Nessa perspectiva, observa-se a importância que os Conselhos Municipais em Turismo e os Fundos municipais voltados para a atividade turística representam para o desenvolvimento sustentável do turismo em âmbito municipal, assumindo um caráter de autonomia e envolvimento dos seus atores locais. Ressalta-se que, tanto os Conselhos quanto os Fundos de Turismo consistirão como elementos chave para se traçar um panorama da participação dos atores na governança turística dos municípios, tal como será contemplado de forma efetiva na apresentação e análise de dados obtidos com a pesquisa. Entretanto, já parece possível ressaltar que o PNMT, por suas concepções de base, constituiu-se numa das principais ferramentas de desenvolvimento do turismo sob os preceitos de gestão descentralizada e participativa: “o impacto do PNMT no turismo brasileiro foi impressionante. Independente de muitas esperanças vãs criadas em municípios com potencial turístico a abrangência do Programa foi imensa.” (SILVEIRA; MEDAGLIA; PAIXÃO, 2014, p. 74).

Em sequência ao PNMT, outro ponto que merece aprofundamento remete para o ano de 2003, em que foi instituído o Ministério do Turismo Brasileiro (MTUR), durante o primeiro ano de governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Uma das primeiras ações efetivas do MTUR foi

a criação do Plano Nacional do Turismo – PNT 2003-2007, buscando assim, estabelecer uma política de planejamento e organização do setor em âmbito federal.

Conforme as considerações de Sancho e Irving (2010), durante o processo de implantação do PNT 2003-2007, o governo procurou apreender, através da realização de consultas a diferentes atores turísticos envolvidos no cenário do turismo nacional, as principais demandas e fragilidades do segmento turístico para que a partir daí fosse possível estabelecer diretrizes e estratégias para o desenvolvimento do setor.

Dessa forma, foi possível observar a ascensão do tema turismo no tocante às políticas públicas, ganhando o status de prioritário para a geração de desenvolvimento sustentável de ordem social e econômica, a minimização das desigualdades regionais e para a geração de emprego e renda à sua comunidade (SANCHO; IRVING, 2010).

Entre os objetivos gerais do PNT 2003-2007 estavam:

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.
- Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional (BRASIL, 2003, p. 22).

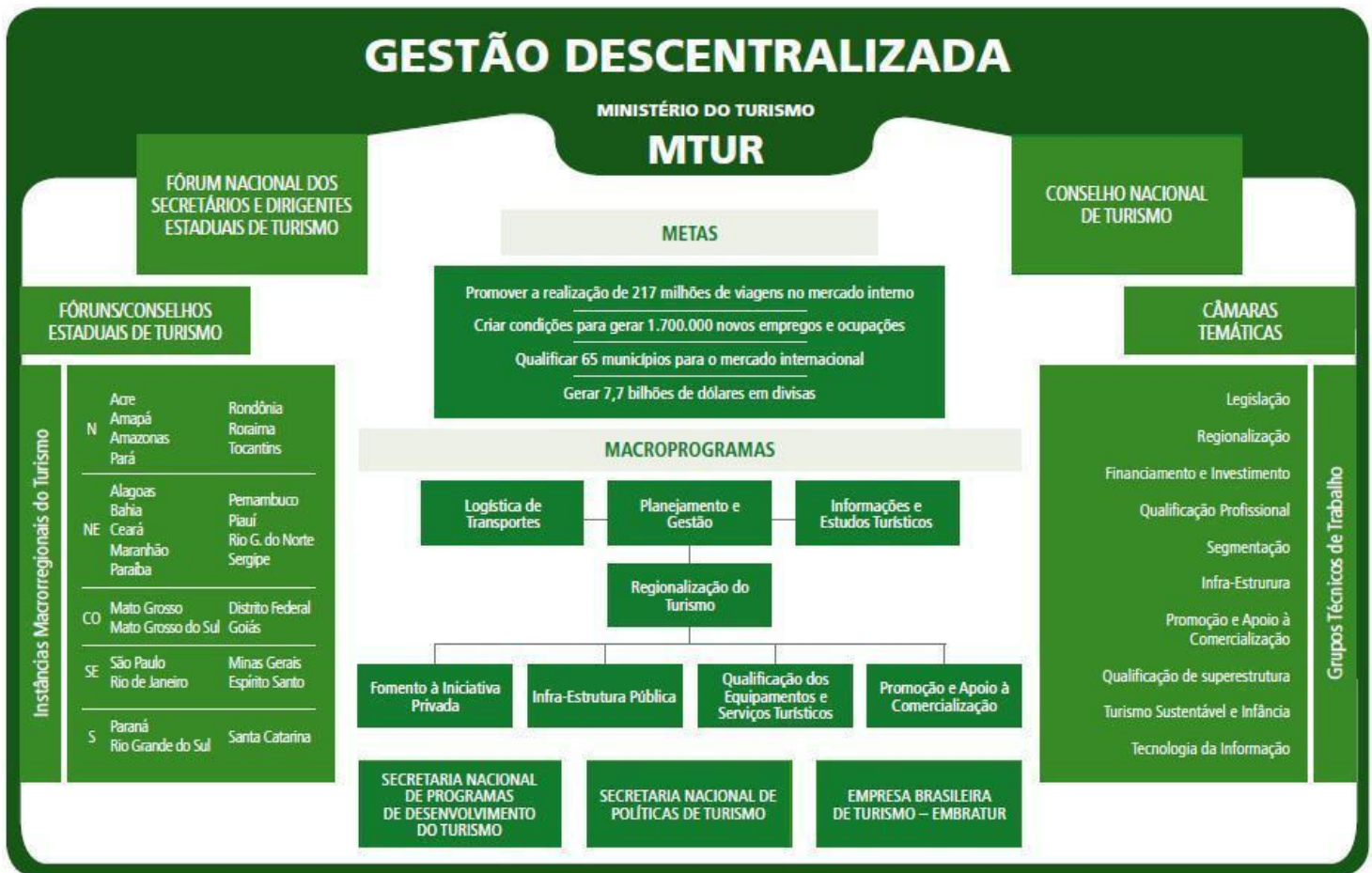
Conforme conteúdo constante do próprio Plano, a participação e consulta aos atores que compõem o turismo aparece como um dos elementos fundantes do documento:

O Plano Nacional foi concebido de forma coletiva, com ampla consulta às mais diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do turismo e constitui-se em um processo dinâmico de construção permanente. Traduz uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística (BRASIL, 2003, p. 7).

Em sequência ao PNT 2003-2007, tem-se a implantação do PNT 2007-2010, com o título adjunto “Uma viagem de inclusão” e mantinha as mesmas bases de gestão política participativa e descentralizada, em consonância com a manutenção das estratégias governamentais vigentes no tocante às políticas públicas voltadas para o setor (VIEIRA, 2011).

Segue representação na Figura 04, do funcionamento do sistema de Gestão Descentralizada do PNT 2007-2010.

Figura 04 – Modelo de gestão descentralizada do turismo



Fonte: MTUR (2007).

O fortalecimento do turismo interno, a promoção do turismo como fator de desenvolvimento regional, o acesso facilitado à realização de viagens, o investimento na qualificação profissional para geração de emprego e renda são algumas das ações básicas do PNT 2007-2010 (BRASIL, 2007). Como objetivos, o Plano buscava:

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.
- Promover o turismo com fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.
- Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País (BRASIL, 2007, p. 16).

O discurso observado no PNT 2007-2010 sinaliza a existência de um cenário de valorização de turismo interno e a inserção do lazer como elemento de consumo do brasileiro, com enfoque também para os aposentados. O PNT 2007 – 2010 estava igualmente

relacionado ao então vigente Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal (FERNANDES, 2007).

O PNT 2007-2010 possui outra característica marcante. É, até então, o documento que mais se utiliza dos termos espaço, território e região (FERNANDES, 2007). Em sequência ao PNT 2007-2010, o Ministério do Turismo realizou o lançamento da versão mais atual do Plano, o PNT 2013-2016, embasado, em especial, pela ocorrência de dois dos maiores eventos esportivos do planeta. A Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão, realizados no Rio de Janeiro, em 2016. Seguindo a mesma lógica dos planos anteriores, o PNT 2013-2016 aborda de maneira direta a gestão descentralizada e a participação dos atores nos sistemas de governança, foco da presente tese.

A gestão descentralizada, entendida como uma estratégia necessária para implementar a política e o Plano nacional de Turismo, tem permitido somar esforços e recursos, além de reunir talentos em favor da atividade turística, envolvendo, direta e indiretamente, instituições públicas e privadas vinculadas ao setor em todo o país. Ainda que se tenha institucionalizado essa rede de cooperação representada pelo Sistema Nacional de Turismo, é necessário avançar no apoio às ações que promovam a organização e a integração institucional, motivando a participação e a ampliação da representatividade dos agentes produtivos nas diferentes instâncias de governança que integram o modelo de gestão descentralizada. (BRASIL, 2013, p. 43).

Dentre as premissas básicas constantes no PNT 2013-2016 estão reconhecimento do espaço regional e a segmentação do turismo com atuação direta de seus atores públicos e privados nas diversas regiões do país, com vistas a estabelecer um cenário propício para o desenvolvimento territorial integrado (BRASIL, 2013).

Ainda no que se refere às ações do MTUR no tocante ao fomento do turismo e sua relação com o desenvolvimento regional, observa-se a estruturação do Programa de Regionalização do Turismo, (PRT), estando este programa diretamente em consonância com as políticas e estratégia governamental da época de assegurar o desenvolvimento sustentável de regiões com potencial econômico, cujo foco principal recaia sobre a geração de empregos e melhoria na qualidade de vida das comunidades inseridas (BRASIL, 2013).

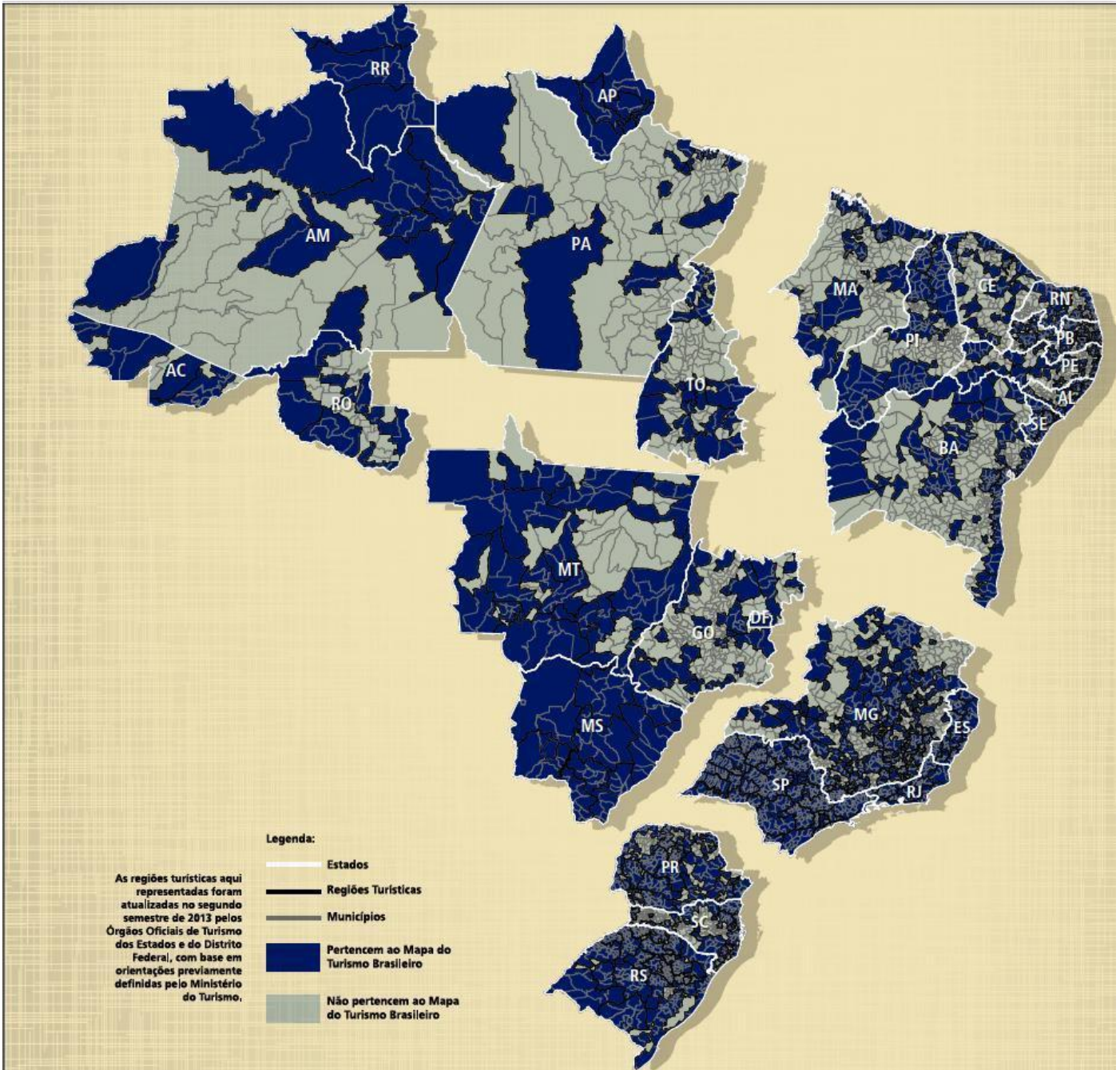
O PRT, lançado oficialmente em abril de 2004, constituiu-se numa política pública do Plano Nacional do Turismo 2003-2007 e caracterizava-se pelo incentivo à gestão descentralizada e regionalizada, com enfoque no planejamento coordenado e participativo para geração de resultados socioeconômicos dos territórios. (BRASIL, 2013).

Conforme dados do Brasil (2013), no tocante ao PRT foram identificadas inicialmente 219 regiões turísticas as quais agregavam 3.319 municípios, compondo assim, a ferramenta denominada Mapa da Regionalização do Turismo.

A participação constituiu-se como a principal estratégia de implantação do Programa de Regionalização do país, a partir de uma lógica de descentralização de esforços e do compartilhamento de experiências e informações. O PRT foi realinhado a partir da implantação do PNT 2007-2010, o qual elevou o status do PRT à condição de macroprograma, passando a contemplar assim uma série de ações que visam ao desenvolvimento do turismo no país (BRASIL, 2007).

Já no ano de 2013, foi realizada uma atualização no mapeamento das regiões turísticas brasileiras, passando então a contar com 303 regiões as quais contemplam um total de 3.345 municípios (BRASIL, 2013). Segue ilustração do mapa do turismo brasileiro na Figura 05.

Figura 05 – Mapa do Turismo Brasileiro – 2013



Fonte: BRASIL, Ministério do Turismo (2013).

No que concerne ao estudo de fatos marcantes das políticas públicas de turismo, ressalta-se igualmente que, essa lógica de estruturação de destinos com base na Regionalização demandou no ano de 2008, a realização, através de uma parceria entre o MTUR, SEBRAE e Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Estudo de Competitividade do Turismo Nacional, o qual contemplou 65 destinos considerados como indutores de

Desenvolvimento turístico Regional, justamente pelo fato de que representam a diversidade da oferta turística nacional (BRASIL, 2015).

Em se tratando dos critérios metodológicos utilizados pelo estudo dos que contemplou os Destinos Indutores, o mesmo levou em consideração as seguintes dimensões/variáveis. Infraestrutura geral; Serviços e Equipamentos Turísticos; Acesso; atrativos turísticos; Marketing e promoção do destino; Políticas Públicas; Cooperação Regional; Monitoramento; Economia local/ Capacidade Empresarial; Aspectos Sociais; Aspectos Ambientais e Aspectos Culturais (BRASIL, 2015).

Durante o andamento das ações referentes ao Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Nacional, O PRT buscou fortalecer 39 instâncias de governança regionais, além de apoiar a implementação de outras 15, favorecendo assim, a participação ativa de seus atores envolvidos no processo de gestão dos referidos destinos (BRASIL, 2015).

Percebe-se, dessa forma, que a lógica da gestão descentralizada e participativa, envolvendo a participação direta e indireta dos atores que compõem o destino turístico pautou o processo de levantamento, análise e posterior categorização dos 65 Destinos Indutores em nosso país. Nessa direção, é importante ressaltar que os municípios de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto, utilizados como recorte metodológico para esta tese, compõem a relação dos 65 Destinos Indutores de acordo com as concepções do MTUR.

Parece possível compreender, igualmente, que essas políticas públicas que marcaram a gestão pública no setor nas últimas três décadas possuem, em suas bases, alinhamento com as concepções de turismo sustentável e turismo de base comunitária, as quais ganharam notoriedade no mesmo contexto histórico do país do final do século XX, em que se observou a reabertura política e o fim do regime militar. Nesse sentido, pode-se considerar a existência de relações efetivas entre a dimensão política e conceitual que envolvem as preocupações com o desenvolvimento do turismo sob um viés participativo, descentralizado, em âmbito local e regional. Foi possível observar ainda que, a partir do conteúdo constante das políticas públicas brasileiras voltadas para o turismo das últimas três décadas, que a gestão descentralizada e o incentivo à participação, e integração entre todos os atores que compõem o sistema de governança de um determinado destino consistem como elementos fundamentais para o desenvolvimento regional.

Sob essa perspectiva, parece pertinente, a partir do presente momento, darmos seguimento aos desdobramentos que envolvem essas políticas de regionalização do turismo, em especial com destaque ao relatório Brasil 2015, o qual traz elementos referentes ao Índice

de competitividade dos municípios turísticos indutores de desenvolvimento regional, dentre eles, Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto.

3.2 Índice de competitividade do turismo nacional

Em consonância com os aspectos que envolvem os programas de regionalização a partir de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo brasileiro nas últimas três décadas, faz-se pertinente destacar, com maior aprofundamento, os desdobramentos referentes ao Índice de Competitividade do Turismo Nacional, criado a partir no ano de 2008, cuja última atualização efetiva ocorreu através da publicação do Relatório os dados referentes até Dezembro de 2015. Conforme mencionado, esse relatório consiste num dos instrumentos utilizados pelo Ministério do Turismo e pelas políticas públicas vigentes até então, as quais que buscavam o desenvolvimento do setor sob um viés participativa e regionalizado.

Conforme informações presentes no Ministério do Turismo (BRASIL, 2015), o Índice de competitividade⁵ é fruto de parceria do próprio Ministério com o Sebrae Nacional e a Fundação Getulio Vargas (FGV) e possui a finalidade de realizar avaliação e monitoramento do nível de competitividade a partir de uma avaliação prévia das condições da oferta de equipamentos e serviços local, bem como do ambiente de negócios e a rede empresarial, além das condições da infraestrutura de serviços básicos e o posicionamento de mercado, visando, a partir dos dados levantados, possibilitar melhores condições de planejamento por parte dos gestores públicos dos destinos pesquisados (BRASIL, 2015).

Após a criação do Ministério do Turismo, em 2003, o Brasil passou a produzir estudos e pesquisas como política de governo para o desenvolvimento do setor. Dessa forma, mantêm-se, desde então, políticas de monitoramento e avaliação das ações voltadas para o setor, a quais são corporificadas por pesquisas estruturais e por estudos conjunturais e de avaliação do desenvolvimento do turismo em escala municipal, regional e nacional.

Realizada pelo Departamento de Estudos Econômicos e Pesquisas (DEPES), a versão mais recente deste relatório é datada do ano de 2015, período no qual 65 destinos turísticos de Norte a Sul do Brasil receberam, entre os meses de maio e agosto, pesquisadores voltados para a captação de informações que dessem embasamento para a obtenção dos níveis de

⁵ BRASIL. Ministério do Turismo. Índice de Competitividade do Turismo Nacional – Relatório, 2015. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/\\$File/5833.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/$File/5833.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

competitividade destas localidades nas 13 temáticas que compõem esse índice, cujos desdobramentos de cada categoria serão apresentados no Quadro 01.

Quadro 01 – Identificação das categorias do Índice de Competitividade do Turismo Nacional

CATEGORIA	DESCRIÇÃO/ VARIÁVEIS UTILIZADAS
Índice Geral	Somas ponderadas dos índices obtidos em cada uma das 13 dimensões avaliadas. Assim, os pontos obtidos em cada pergunta foram somados e multiplicados pelo peso da variável correspondente. O somatório desses cálculos corresponde aos índices de cada dimensão.
Infraestrutura	Capacidade de atendimento médico para o turista no destino; estrutura urbana nas áreas turísticas; fornecimento de energia; e serviço de proteção ao turista.
Acesso	Acesso aéreo; acesso rodoviário; acesso aquaviário; acesso ferroviário; sistema de transporte no destino e proximidade de grandes centros emissores de turistas.
Serviços e Equipamentos	Sinalização turística; centro de atendimento ao turista; espaços para eventos; capacidade dos meios de hospedagem; capacidade do turismo receptivo; estrutura de qualificação para o turismo; e capacidade dos restaurantes.
Atrativos	Atrativos naturais; atrativos culturais; eventos programados; e realizações técnicas, científicas ou artísticas.
Marketing	Plano de marketing; participação em feiras e eventos; promoção do destino; e estratégias de promoção digital.
Políticas Públicas	Grau de cooperação com o governo estadual; grau de cooperação com o governo federal; planejamento para a cidade e para a atividade turística; e grau de cooperação público-privada.
Cooperação Regional	Governança; projetos de cooperação regional; planejamento turístico regional; roteirização; e

	promoção e apoio à comercialização de forma integrada foram as variáveis analisadas nesta dimensão.
Monitoramento	Pesquisas de demanda, pesquisas de oferta, sistema de estatísticas do turismo, medição dos impactos da atividade turística e setor específico de estudos e pesquisa.
Economia Local	Aspectos da economia local; infraestrutura de comunicação; infraestrutura e facilidades para negócios; e empreendimentos ou eventos alavancadores.
Capacidade Empresarial	Capacidade de qualificação e aproveitamento do pessoal local; presença de grupos nacionais ou internacionais do setor de turismo; concorrência; e barreiras de entrada e geração de negócios e empreendedorismo.
Aspectos Sociais	Acesso à educação; empregos gerados pelo turismo; uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população; cidadania, sensibilização e participação na atividade turística; e política de enfrentamento e prevenção à exploração de crianças e adolescentes.
Aspectos Ambientais	Estrutura e legislação municipal de meio ambiente; atividades em curso potencialmente poluidoras; rede pública de distribuição de água; rede pública de coleta e tratamento de esgoto; coleta e destinação pública de resíduos e patrimônio natural; e unidades de conservação no território municipal.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2015).

Versando o enfoque para os três municípios alvo da análise desta tese, será apresentado quadro comparativo dos indicadores observados nos referidos destinos. Ressalta-se que a intenção em apresentar os referidos quadros parte da premissa de que os mesmos poderão servir como base para a construção e identificação de possíveis elementos de aproximação (ou não) com o conteúdo proveniente da pesquisa de campo e análise de dados sobre a participação dos atores na governança destes municípios, uma vez que existem dimensões que se aproximam das categorias de análise desta tese.

3.2.1 Comparativo entre os indicadores avaliados nos municípios de Bento Gonçalves (RS), Bonito (MS) e Ouro Preto (MG)

Conforme observado na Introdução desta tese, os três municípios pesquisados possuem consideráveis elementos de aproximação, dentre eles, destaca o fato de todos estarem classificados pelo Ministério do Turismo como Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional, os quais possibilitaram criar embasamento para justificar a opção pelos mesmos para aplicação da pesquisa.

Dessa forma, a partir do conteúdo constante do relatório Brasil 2015⁶, o qual apresenta índices de avaliação dos 65 destinos indutores nas 13 dimensões pontuadas no Quadro 01, realizou-se um levantamento comparativo entre as avaliações de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto nessas três categorias. Como forma de melhor identificar esses padrões de avaliação, foram atribuídas cores as quais constam na legenda explicativa abaixo dos Quadros 02 e 03.

Contudo, para uma análise comparativa mais precisa, é evidente considerar que, elementos de ordem geográfica, cultural, política, socioeconômica e ambiental certamente se farão presentes, uma vez que poderão ser observados cenários distintos entre as realidades presentes em cada um dos locais.

Sem desconsiderar a importância desses elementos, e respeitando as distinções de cada unidade de análise, a partir do presente momento, serão apresentados índices comparativos entre os locais, como forma de trazer mais elementos à discussão da temática proposta para este estudo, conforme segue nos Quadros 02 e 03:

⁶ Índice de Competitividade do Turismo Nacional - Relatório Brasil, 2015. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/\\$File/5833.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/$File/5833.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2017.

Quadro 02 – Índice comparativo de indicadores de competitividade I

DESTINO	Índice Geral	Ranking geral	Infraestrutura	Acesso	Serviços e Equipamento	Atrativos	Marketing	Políticas Públicas
Bento Gonçalves	72,9	11	76,8	70,3	77,7	67	85,6	67,7
Bonito	58,5	35	56,7	58,3	56,2	70,2	53,7	66,7
Ouro Preto	69,3	17	71,3	56,5	61,2	74,4	62,5	62,3

Fonte: O autor (adaptado de BRASIL, 2015).

Quadro 03 – Índice comparativo de indicadores de competitividade II

DESTINO	Cooperação Regional	Monitoramento	Economia Local	Capacidade Empresarial	Aspectos Sociais	Aspectos Ambientais
Bento Gonçalves	89,9	46,5	84,6	70	80,1	60
Bonito	82,4	27,4	60,9	50,5	63,6	71,6
Ouro Preto	72,4	78,6	78,5	64,4	76,4	68,3

Fonte: O autor (adaptado de BRASIL, 2015).

Legenda	Cor em destaque
Maior avaliação	
Avaliação Intermediária	
Menor avaliação	

Apesar de todas as 13 categorias pertencentes ao Índice de Competitividade se configurarem como essenciais ao desenvolvimento do turismo, quando relacionarmos as mesmas com àquelas criadas especificamente para tese, observamos elementos específicos de aproximação entre as mesmas, com maior ênfase em cinco delas, sendo: Políticas Públicas, Monitoramento, Cooperação Regional, Economia Local e Aspectos Sociais. Dessa forma, será dado enfoque para o detalhamento referente a essas 05 categorias do índice que mais se aproximam das categorias criadas para esta tese.

Assim sendo, conforme os desdobramentos da análise dos critérios para elaboração do Índice Nacional, presentes em Brasil (2015), no tocante a categoria de Políticas públicas, foram consideradas as seguintes: estrutura municipal de apoio ao turismo; grau de cooperação com os governos estadual e federal; planejamento para a cidade e para a atividade turística, além do grau de cooperação entre os setores público e privado. Nessa categoria, conforme anteriormente mencionado, Bento Gonçalves obteve a melhor avaliação, com 67,7, ao passo que Bonito e Ouro Preto ficaram com 66,7 e 62,3, respectivamente.

No que diz respeito à categoria que envolve os Aspectos Sociais, considerou-se os seguintes critérios: acesso à educação; índice de empregos gerados pelo turismo; uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população local; cidadania, sensibilização e participação efetiva no turismo, bem como a política de enfrentamento e prevenção à exploração de crianças e adolescentes. Nesse item, Bento Gonçalves recebeu avaliação 80,1, Ouro Preto recebeu 76,4 e Bonito ficou com 63,6.

Para a criação da categoria Economia Local, utilizou-se as seguintes variáveis: Aspectos da economia local; Infraestrutura de comunicação e de facilidades para negócios; e empreendimentos ou eventos impulsionadores do turismo. Novamente, o município melhor avaliado foi o de Bento Gonçalves, recebendo nota 84,6, seguido de Ouro Preto, com 78,5 e Bonito, com 60,9.

Para a categoria Monitoramento, a qual contempla as pesquisas de demanda, estudos científicos e dados estatísticos que envolvem o turismo, o município de Ouro Preto recebeu avaliação 78,6, ao passo que Bento Gonçalves recebeu 46,5, enquanto Bonito obteve 27,4.

Já a categoria Cooperação Regional é a que mais se aproxima com os elementos de base para a construção desta tese, uma vez que faz menção direta à Governança local; projetos de cooperação regional; ao planejamento turístico regional; aos aspectos de roteirização; bem como a promoção e apoio à comercialização de forma integrada. Chama a atenção o fato que, dentre as 13 categorias que compõem o índice, essa foi a categoria em que os três municípios

receberam a sua maior avaliação, ficando todos acima dos 70 pontos. Bento Gonçalves recebeu a sua maior avaliação entre todas as categorias analisadas, ficando com nota 89,9. Bonito recebeu avaliação de 82,4 e Ouro Preto foi avaliado em 72,4.

Traçando um panorama de maior amplitude referente às avaliações dos três municípios, constata-se que, em se tratando dos critérios de análise presentes no referido instrumento, o município de Bento Gonçalves recebeu maior avaliação em dez (Índice Geral, Infraestrutura, Acesso, Serviços e Equipamentos, Marketing, Políticas Públicas, Cooperação Regional, Economia Local, Capacidade Empresarial e Aspectos Sociais) do total de treze categorias, ao passo que Ouro Preto ficou melhor avaliado em duas categorias (Atrativos e Monitoramento), e Bonito recebeu melhor avaliação no tocante aos Aspectos Ambientais.

Em se tratando do índice geral, Bento Gonçalves também aparece melhor avaliado com nota 72,9 (11^o lugar), ao passo que Ouro Preto foi avaliado com 69,3 (17^o lugar) e Bonito com 58,5 (35^o lugar), considerando um total de 65 municípios avaliados pelo Índice.

Realizando um comparativo entre as categorias em que ocorrem as maiores proximidades entre os índices de avaliação, pode-se destacar a de Atrativos, na qual o município menor avaliado (Bento Gonçalves) recebeu nota 67, o município que recebeu avaliação intermediária foi o de Bonito, com 70,2 e o município melhor avaliado foi o de Ouro Preto, com nota de 74,4.

O mesmo cenário de proximidade de indicadores pode ser percebido ao analisar os dados obtidos na categoria Políticas Públicas, em que Bento Gonçalves recebeu a melhor avaliação (67,7), Bonito recebeu avaliação intermediária (66,7) e Ouro Preto recebeu a menor avaliação (62,3).

As maiores diferenças de avaliações foram percebidas no tocante à Categoria de Marketing, na qual Bento Gonçalves recebeu avaliação 85,6, Ouro Preto 62,5 e Bonito, cuja avaliação foi a menor, recebeu 53,7.

Em se tratando da categoria Monitoramento, igualmente foi possível observar maiores discrepâncias dos resultados entre os municípios avaliados. Ouro Preto recebeu avaliação 78,6. Nessa mesma categoria, Bento Gonçalves recebeu 46,5 ao passo que Bonito obteve o desempenho mais fraco de todas as 13 categorias, sendo avaliado com a nota de 27,4.

Conforme explicitado na construção teórica do problema de pesquisa proposto para este trabalho, no tocante à participação dos atores turísticos em sistemas de governança, serão consideradas como alvo da análise as seguintes categorias: Características de gestão; Poder decisório e empoderamento, Cooperação, Institucionalização, Envolvimento Comunitário e Coordenação. Obviamente, tais categorias refletem, ainda que algumas de forma subjacente, a

importância da gestão participativa, integrada, descentralizada e democrática como um dos principais caminhos para desenvolvimento turístico em uma escala regional e estariam assim contempladas aos conceitos de governança de Arns (2009), Da Silva (2015), Spinola, Castro e Silva (2013) e Fernandes e Coriolano (2015), os princípios de Turismo Sustentável de Turismo de Base Comunitária autores como Swarbrooke (2000), Irving (2009) e Bursztyn (2012), nas políticas públicas de incentivo à regionalização, juntamente com o conceito de governança turística proposto por este autor.

Após a análise dos dados da presente pesquisa, será possível realizarmos um cruzamento dos resultados obtidos (independentemente de quais forem) a partir destas categorias criadas, com o resultado daquelas categorias já utilizadas pelo Índice de Competitividade do Turismo Nacional e que foram acima apresentados, para que seja possível então contribuir com novos subsídios para a discussão sobre os desdobramentos e elementos que compõem desenvolvimento do turismo nos três municípios pertencentes ao recorte metodológico adotado para esta tese.

Assim sendo, a partir do presente momento, serão aprofundados os marcos teórico-conceituais que reforçam o embasamento da construção dessas categorias de análise, conforme segue.

4 CATEGORIAS DE ANÁLISE DA GOVERNANÇA TURÍSTICA

Este capítulo apresenta alguns desdobramentos referentes a cada uma das seis categorias de análise da participação dos atores em sistemas de governança turística, a luz de autores que trazem abordagens teóricas sobre os temas. A construção destas categorias de análise foi pautada, especificamente, pelas concepções de governança democrática e participativa adotadas por esta tese (e pelo conceito proposto de governança turística), bem como pelas características das políticas públicas voltadas para o setor turístico nas últimas décadas, as quais contemplam preceitos de gestão compartilhada, regionalização, autonomia de decisões e envolvimento e participação efetiva de atores público-privados.

Ao final das discussões sobre cada uma das categorias será apresentada uma proposta conceitual da mesma, a qual irá permear a construção dos instrumentos de pesquisa aplicados e a posterior análise de dados que envolvem a participação dos atores na governança turística dos três municípios alvo da pesquisa (tal como será apresentado no capítulo 05). Também serão apresentados no capítulo, a partir da análise das categorias propostas, diagramas, os quais têm o intuito de melhor ilustrar e explicar os desdobramentos dessas relações, bem como construir as considerações pertinentes a cada um dos municípios, elaboradas na parte final deste trabalho.

4.1 Características da gestão

Conforme indicado, a primeira categoria criada para analisar a participação e articulação dos atores em sistemas de governança turística denomina-se *características de gestão*. Contudo, parece pertinente, como forma de dar embasamento à construção deste item, contemplar outros aspectos (em especial o contexto histórico que envolve as ações de gestão do turismo no país) para que seja possível, por fim, relacioná-los com o contexto que se refere às estratégias de gestão voltadas para o desenvolvimento regional sustentável em destinos turísticos.

Em se tratando do contexto histórico que envolve as transformações pelas quais a sociedade brasileira passou nas últimas décadas, destaca-se como marco que referenda este cenário a promulgação da Constituição de 1988, a qual quebrou os paradigmas de centralização do poder por parte do Estado, passando a conferir aos municípios e a iniciativa privada maior autonomia na tomada de decisões nos mais diversos setores (SANSOLO, 2009).

Em consonância com essa realidade, desde o final do século XX, o contexto social e político brasileiro tem se caracterizado justamente pelo processo de redefinição do papel do Estado, a partir de marcos como a universalização da cidadania, descentralização e gestão democrática no que se refere às políticas públicas (ROCHA, 2012). Nessa mesma direção, é importante destacar que:

A análise do poder local hoje, em especial dos municípios do interior do país, passa pela discussão dos temas do federalismo, descentralização e democracia, como processos fundamentais para o entendimento da reforma do Estado no Brasil, que teve e tem na descentralização seu *locus* fundamental. O país tem hoje 5.527 municípios, dos quais 1.327 foram criados a partir de 1989, sendo que a metade deles tem menos de 5 mil habitantes (KERBAUY, 2001, p. 51).

Sobretudo desde a década de 1990, nesse cenário de reforma da administração pública, ocorrida tanto no Brasil quanto em outros tantos países que compõem a América Latina, a participação dos cidadãos e de organizações da sociedade civil vem sendo construída como um dos princípios fundantes dessa nova realidade social e política.

Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas (MILANI, 2006, p. 182).

Observa-se então, o surgimento de novas iniciativas referentes à política de gestão democrática, tais como a inclusão de reformas institucionais que conferem aos municípios maior poder de autonomia, além de estabelecer novas formas de organização do poder local, estando estas concebidas sob a forma de estímulo e criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil (ROCHA, 2012).

No entanto, faz-se pertinente ponderar que esse processo de descentralização da gestão estatal ocorreu num contexto de polarização político e ideológica, quando pelo menos duas proposições fomentaram o debate em torno do tema. A primeira, decorrente da influência do ideário neoliberal, afirmou a descentralização dentro de uma lógica de diminuição dos gastos públicos e de transferência de competências governamentais para a iniciativa privada, as quais seriam consideradas sob uma perspectiva de oportunidades de negócio; a segunda, considerou o processo de descentralização como parte do paradigma de gestão participativa e integrada, afirmada e decorrente do próprio processo de democratização do Estado (SANSOLO, 2009).

Sansolo (2009) assinala que existem diversos críticos a esse discurso da participação como meio de emancipação popular. Como exemplo, o autor cita as considerações de Jones e

Allmendinger (1997), que criticam práticas de planejamento participativo, indicando que as mesmas tendem a objetivar consensos em nome da justiça social ou do desenvolvimento sustentável, muitas vezes calando e, mesmo, neutralizando as opiniões divergentes, ou seja, as correntes de oposição. Além disso, para os autores citados, as decisões tomadas em contextos participativos muitas vezes resultam da capacidade de persuasão de lideranças nem sempre representativas, em dinâmicas que atendem mais a interesses pessoais do que a interesses propriamente coletivos. Outra questão levantada por Sansolo (2009), na medida em que evidencia as considerações de Jones e Allmendinger (1997), trata do fato de que, segundo a visão desses autores, as estruturas de poder e burocráticas nem sempre estão devidamente preparadas para incorporar as decisões de um planejamento participativo, cujo poder decisório vem de “baixo para cima”.

A partir do fato de que os recursos se encontram centralizados na união como forma de “moeda de troca política”, para a obtenção de objetivos ligados a programas em âmbito federal, é possível que o discurso sobre gestão descentralizada, democrática, autônoma, participativa apresente distanciamentos em relação ao que efetivamente ocorre nas práticas políticas (TRINDADE, 2009).

Considera-se, assim, que as discussões pertinentes às premissas ideológicas que permeiam a política de gestão participativa são muito importantes para a produção de conhecimento no que tange aos novos modelos de organização da sociedade e, conseqüentemente, da gestão em turismo. Entretanto, esta tese não possui como tema central o aprofundamento dos debates acerca desta temática.

Feitas essas ressalvas, parece ficar evidente, a partir do referencial abordado até o presente momento, que as políticas públicas presentes na realidade contemporânea do cenário brasileiro apontam para uma realidade em que se percebe, desde o início da década de 1990 e no campo do turismo, a predominância de estratégias de incentivo à gestão descentralizada, participativa, capaz de promover o compartilhamento de informações e de experiências.

Relacionando esse cenário supracitado por Rocha (2012) em âmbito do Turismo, foi justamente nessa mesma época em que se iniciaram os programas oriundos de políticas públicas que já possuíam essas características de descentralização e participação democrática. Corroborando nessa questão, constata-se que essa política de descentralização do poder do Estado no tocante ao setor turístico passa a ser concebida como uma estratégia para ampliar os seus níveis e indicadores de desempenho. Essa lógica pautou então a criação do Ministério de Turismo (MTUR) e implantação do Sistema Nacional do Turismo (SNT), estruturas

administrativas do setor provenientes de uma lógica mais democrática e participativa (BRANDÃO; BALDI; ALBAN, 2014).

Essa nova realidade torna propício o surgimento dos chamados Conselhos Gestores, sendo considerados como importantes vetores do processo de interação entre governo e sociedade, demandando aos cidadãos uma postura efetiva de interação e de acompanhamento das ações pertinentes à gestão pública. Tais conselhos se originam vinculados diretamente a dois mecanismos essenciais à governança turística: descentralização e participação (ROCHA, 2012).

No tocante ao cenário das políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento do turismo, é possível considerar que essa lógica de concessão de maior autonomia à esfera municipal é igualmente aplicada, especialmente a partir da criação do PNMT, no início da década de 1990. Nessa mesma perspectiva de participação, observa-se que os governos locais apresentam o papel de mediadores de um contrato político entre instituições públicas e a sociedade civil. Dessa forma, o resultado da gestão pública está diretamente relacionado à forma como ela incorpora a participação popular, seja através sistema institucional de governo ou diretamente através de audiências públicas, o que, em tese, diferencia conselhos municipais de conselhos populares (KERBAUY, 2001).

Contudo, Milani (2006) tece as seguintes ponderações que necessitam ser consideradas, justificando que as mesmas refletem justamente a necessidade constante de se recolocar em fóruns de discussão e perspectiva as experiências de gestão pública participativa:

Ademais, após período de expansão nos anos 1990, os processos locais de participação dos cidadãos encontram, pelo menos, dois limites importantes. Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não-governamentais mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local. Em segundo lugar, os atores não-governamentais (e somente alguns deles) tendem a ser consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, deste modo e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação assim praticada pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais, contudo ela não encerra per se a legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo, inclusive por servir freqüentemente a retóricas demagógicas e à manipulação política (MILANI, 2006, p. 184).

Em consonância com o exposto, para Kerbauy (2001) essa realidade participativa não pode restringir-se apenas à condição reivindicativa ou consultiva, devendo buscar realmente o envolvimento da população na discussão e na decisão das pautas prioritárias das políticas

públicas, criando um modelo de gestão em que os atores, tanto públicos quanto privados, possam atuar de forma integrada e não fragmentada.

Quando o enfoque se volta para o cenário do turismo, a gestão participativa e descentralizada pautou a formulação das políticas públicas do setor nas últimas décadas, conforme anteriormente abordado. Nesse sentido, transcendendo os limites da teorização sobre políticas públicas, observa-se que, na prática, muitas regiões identificam no turismo um vetor para o desenvolvimento local, já que muitas vezes resultam de práticas de turismo melhorias na geração de emprego e de renda nas comunidades locais (MARTINS DE OLIVEIRA, 2008).

Essa realidade coloca o turismo justamente na condição de fenômeno complexo. Nessa direção, compreende-se que a gestão participativa deve reconhecer justamente esse cenário de complexidade, na medida em que esse movimento possibilita a priorização de todos os desdobramentos e transformações necessárias para que se alcance o desenvolvimento do destino (MARTINS DE OLIVEIRA, 2008).

Contudo, cabe aqui reforçar as ressalvas de Sansolo (2009), para quem a gestão compartilhada do desenvolvimento do turismo, já instituída e consolidada pelo poder público por meio das políticas, planos e outros programas, não anula as possíveis contradições inerentes ao próprio processo participativo. Dessa forma, identifica-se a necessidade da existência de acompanhamento regular e de um processo permanente de avaliação das diversas experiências participativas de onde se pode identificar avanços e limitações, com vistas a buscar o constante aprimoramento da qualidade das políticas públicas do setor.

Em complemento a isso, não se pode considerar que o modelo centralizado de gestão seja necessariamente pernicioso. Nesse sentido, Maximiano (2004) considera algumas vantagens dessas organizações, tais como: uniformidade de procedimentos, rapidez nos processos de comunicação e no acesso à informação e facilidade dos mecanismos de controle aplicados. A centralização aumenta a probabilidade de as decisões serem tomadas em caráter estratégico, proativo e pautado por oportunidades, além de consistir em formas mais ágeis de se conduzir a tomada de decisões (WEGNER, 2011). Obviamente, essa centralização pode trazer consigo elementos danosos à organização, como a assimetria de informações e a predominância de interesses singulares e particulares, os quais, muitas vezes, caminham na direção contrária ao desenvolvimento sustentável.

Em se tratando da governança turística, o nível de centralização de tomada de decisões pode sofrer influência direta pela quantidade de atores que a compõem. Na medida em que se observa a presença de poucos atores, as decisões de governança podem ser tomadas com

maior facilidade em âmbito coletivo. Contudo, em situações em que há maior presença quantitativa desses atores, se faz necessário pensar em processos que possam agilizar os fluxos de tomada decisão e, ao mesmo tempo, manter o caráter participativo e democrático observado nas políticas públicas do setor (WEGNER, 2011).

Nessa mesma lógica, percebe-se que anunciar a descentralização, fomentar a participação não é, de fato, sinônimo de que o compartilhamento do poder ocorra de forma efetiva. Com certeza, há que se buscar a superação de um modelo no qual descentralização seja contemplada apenas nos discursos (FERNANDES; CORIOLANO, 2015).

Há igualmente a necessidade em se considerar os modelos de gestão em turismo sob a forma de redes. Sobre a relevância da organização em redes, Castells (2006) considera que as mesmas ganham espaço num contexto em que se observa a crise no modelo de empresas verticais. As redes se constituem um modo distinto de coordenar a atividade econômica, configurando-se numa alternativa para a organização de mercados e empresas; a criação de redes atualmente refere-se a uma série de comportamentos cooperativos entre organizações ligadas por transações e por relacionamentos econômicos e sociais (HALL, 2004).

No tocante à gestão em turismo sob a forma de redes, enfocaremos no cenário específico de Clusters e APL's, em concordância com os propósitos desta tese. Uma das definições conceituais mais conhecidas acerca do termo cluster é aquela empregada por Porter (1999), tensionando o foco conceitual dos *clusters* para concentrações geográficas de empresas, as quais cooperam e competem entre si de forma simultânea. Sob essa lógica de proximidade geográfica e setorial dos clusters, observa-se o fortalecimento de uma perspectiva regional, bem como dos papéis dos atores locais e regionais no tocante ao desenvolvimento socioeconômico dos lugares onde encontram-se inseridos. Sob estas bases, os clusters criam novas visões para a região, gerando benefícios para a toda a localidade (LEITE, 2003). Ainda em se tratando das suas relações com o turismo, um conceito de cluster conhecido é aquele elaborado por Beni (2006), o qual considera que:

Cluster turístico é o conjunto de atrativos com destacado diferencial turístico, concentrado num espaço geográfico delimitado dotado de equipamentos e serviços de qualidade, de eficiência coletiva, de coesão social e política, de articulação da cadeia produtiva e de cultura associativa, e com excelência gerencial em redes de empresas que geram vantagens estratégicas comparativas e competitivas. (BENI, 2006, p. 74).

Quando se analisam casos de clusters turísticos bem-sucedidos sinaliza-se para a necessidade de comunidades locais coesas, participativas, integradas e pautadas por relações

de confiança (SPINOLA; CASTRO; SILVA, 2013). Tomazzoni (2009) destaca, ainda, como características próprias do cluster: abrangência de fornecedores; ramificação aos canais de distribuição e clientes; presença de instituições governamentais e de ensino; incentivo à produtividade; estímulo à inovação e a realização dos novos negócios; acesso a empregos, informações e conhecimentos; atração de atividades correlatas; incentivo à qualidade; agilidade; poder de influência; valorização da localização e do ambiente geral.

As empresas que pertencem a um referido cluster podem adquirir com mais rapidez tudo o que necessitam para implementar inovação. Contudo, para que esse cenário se configure, é fundamental o pleno envolvimento das instituições e atores, dentro dos princípios de governança participativa e democrática (LEITE, 2003).

Em se tratando de modelos de APL's, observa-se, conforme as concepções de Tomazzoni (2009), que o Arranjo Produtivo Local (APL) é um método aplicado a contextos de organizações, os quais são analisados sob o conceito de rede, com o intuito de explicar como e porque as aglomerações se desenvolvem. Os arranjos produtivos locais consistem em aglomerações territoriais de atores de ordem econômica, política e social, com foco em um determinado setor. Geralmente, essas aglomerações envolvem a participação e a interação entre as empresas e incluem diversas instituições, de ordem pública e/ou privada (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

De acordo com Fuini (2013, p.63), os Arranjos Produtivos Locais (APL) tiveram sua gênese a partir do esforço empregado “para compreender os modelos de aglomerações produtivas de pequenas empresas e sistemas produtivos territorializados”, como é o caso dos clusters industriais.

Conforme as concepções de Vale (2007), os APL's caracterizam conjuntos de agentes econômicos, políticos e sociais, estando estes localizados no mesmo perímetro geográfico, os quais desenvolvem igualmente atividades comuns, apresentando consideráveis índices de cooperação, produção, interação e aprendizado coletivo. Esses arranjos também são caracterizados pela presença de distintos atores econômicos, políticos e sociais, pelos processos de inovação e de aprendizagem compartilhada e interativa, pela presença de estruturas de coordenação da governança e por um grau de enraizamento das atividades na comunidade local (VALE, 2007).

Apesar da compreensão sobre APL fundamentar-se no conceito da territorialidade, é importante ressaltar que o mesmo transcende as barreiras geográficas, uma vez que o território econômico é mais abrangente e gerador de riqueza. A interação surge também como

característica de base do APL, num cenário globalizado e altamente instável que demanda, por sua vez, respeito aos valores culturais e às identidades locais (TOMAZZONI, 2009).

Apesar de existirem obras que não realizam distinções entre os conceitos de APL e de cluster, para esta tese utilizaremos autores que sinalizam para elementos de diferenciação entre os referidos modelos de rede. Dessa forma, em se tratando dessas diferenciações entre APL's e clusters, Tomazzoni (2009), citando Casarotto e Pires (2001) e a Associação Europeia de Agências de Desenvolvimento (Eurada), expõe que uma das principais diferenças reside no fato de que o elemento *solidariedade* está presente nas concepções de APL, ao passo que modelo de clusters possui enfoque na *competitividade* como elemento gerador de desenvolvimento regional. Diferentemente do que se observa nos clusters “a definição de APL não se norteia pelo aspecto da aglomeração empresarial e sim da vinculação estabelecida entre as unidades integrantes, mesmo que pouco significativa” (SILVA, 2007, p. 23).

Trazendo as discussões de APL's aos sistemas de governança, Fuini (2013) chama a atenção para o fato que os APL's se constituem justamente como plataformas de governança, em virtude de se caracterizarem pela geração de vínculos cooperativos e interorganizacionais estabelecidos em torno de um aglomerado setorial específico que, por sua vez, origina a construção de convenções e identidades comuns localizadas.

A partir das concepções dos autores aqui abordados, em especial as de Tomazzoni (2009) e (2009) e Fuini (2013) acerca dos APL's turísticos, pode-se perceber que, por suas características que envolvem elementos como cooperação, solidariedade, a criação de vínculos, o capital social e a inclusão de atores não necessariamente empresariais, este consistiria num modelo teórico de organização em redes que possibilitaria a criação de elos com o conceito de governança democrática e participativa adotado para esta tese.

No entanto, quando o foco recai para os modelos de gestão dos locais de pesquisa desta tese, ressalta-se que não é do interesse do pesquisador determinar, de forma cartesiana, qual modelo de rede (Cluster ou APL) a governança turística de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto se enquadra. Entretanto, após a apresentação da análise dos dados e resultados acerca do conteúdo constante das categorias de participação e articulação dos atores da governança turística dos três locais de pesquisa, será possível realizar considerações sobre quais elementos advindos dessa análise se aproximariam (ou não) das concepções de cluster e APL aqui abordadas.

Nesse sentido, constata-se que, atualmente, a abordagem teórica referente às características de gestão da governança acompanha a tendência observada nas políticas

públicas voltadas para o setor turístico no Brasil, as quais possuem, em suas concepções, preceitos de sustentabilidade, descentralização e compartilhamento de decisões, além de elevado grau democrático e participativo. Observa-se, igualmente, que os modelos de gestão sob a forma de redes (em especial Clusters e APL's) também estão permeando os sistemas de governança turística vigentes. Destaca-se, ainda, a necessidade em se prover constantes mecanismos de avaliação destas ferramentas de gestão, justamente para que possa identificar, na prática, a efetividade dessa política participativa e, assim, contribuir para o desenvolvimento turístico sustentável, comunitário, em âmbito local e regional.

Com base nessas concepções, torna-se possível a construção conceitual do que se compreende por características de gestão no que se refere os sistemas de governança turística, sendo esta considerada como o *estudo das formas com que são geridas as ações pertinentes e referentes ao turismo em um destino, levando-se em consideração elementos como: grau participativo e democrático da gestão, nível de descentralização e integração regional, existência de parcerias em âmbito público privado e existência de programas de monitoramento e avaliação das ações.*

4.2 Poder decisório e empoderamento

Apresentando similaridades com as concepções pertinentes às características de gestão, a categoria que contempla a participação dos atores turísticos nas instâncias de poder decisório e o empoderamento comunitário constitui um elemento fundamental para o desenvolvimento turístico de uma determinada região/local/destino.

Inicialmente, para se elucidar a compreensão do termo decisão, observa-se as considerações de Maximiano (2004), para o qual o processo decisório compreende “escolha entre alternativas e prioridades”, sendo que as decisões “são tomadas para resolver problemas ou aproveitar oportunidades” (MAXIMIANO, 2004, p. 111). Em sequência a estas elucidações que envolvem o termo, Maximiano considera igualmente que nem sempre é o líder da organização que toma a decisão, estabelecendo três “possibilidades de participação da equipe nas decisões do líder”, do que resulta que os processos decisórios podem ser: (1) autocráticos – sem a participação da equipe; (2) compartilhados – quando o líder divide com a equipe as decisões; e (3) delegados – quando o líder transfere de forma integral as decisões para a equipe (MAXIMIANO, 2004, p. 127).

Sem desconsiderar a importância dessas tipologias de tomada de decisão, compreende-se que o aprofundamento no tocante às decisões de caráter compartilhado e delegado, por suas

características democráticas e participativas, é mais adequado aos propósitos desta tese. Neste sentido, constata-se que, no que se refere às decisões compartilhadas, este é tipo de tomada de decisão que envolve todos os sujeitos inseridos, independentemente de seu nível hierárquico na organização. Essas decisões não podem ser impostas e necessitam ser discutidas e avaliadas por todas as pessoas/representações que são diretamente afetadas por elas. Estas decisões subdividem-se em: consultivas (tomadas após a consulta a uma determinada pessoa ou grupo) e participativas (tomadas juntamente com uma determinada pessoa ou grupo). Contudo, é necessário igualmente estabelecer de forma clara e antecipada as regras aplicadas a estes processos decisórios, a fim de evitar possíveis conflitos causados por ruídos de comunicação (MAXIMIANO, 2004).

Já as decisões delegadas consistem naquelas tomadas pela equipe ou pela pessoa a qual recebeu poderes para tal, assumindo, igualmente, os riscos e a responsabilidade pelas consequências geradas por estas decisões. Para que se possa contemplar de forma plena essa característica participativa das decisões delegadas, se faz necessário igualmente haver clareza na especificação de responsabilidades entre todos os envolvidos no processo decisório (MAXIMIANO, 2004).

Estas decisões de caráter compartilhado e delegado geralmente ocorrem através de grupos. Entretanto, nem sempre as decisões tomadas em grupo se constituem em decisões democráticas, na medida em que a principal característica da decisão grupal consiste na influência que cada integrante recebe dos demais. Uma decisão em grupo depende de fatores como habilidade de liderança por parte de alguns membros, persuasão, formação de subgrupos, temperamento dos integrantes do grupo (MAXIMIANO, 2004).

Conforme mencionado na análise da categoria anterior, desde o final do século XX observa-se a adoção de novos cenários nas estruturas sociais, políticas, econômicas e ambientais na realidade brasileira, com a transição de um modelo de Estado autoritário, centralizador e burocrático, para um modelo de descentralização estatal, com o fomento à participação de outros setores no tocante à formulação e gestão de políticas públicas. Dessa forma, compreende-se que o referido modelo de gestão descentralizada e participativa proporciona, por sua vez, a difusão de uma lógica de fomento à participação de outros atores no processo decisório.

Sob essa perspectiva, observa-se as concepções de Da Silva (2003), para o qual a participação social (direta ou sob a forma de representação) em todas as instâncias decisórias é considerada o caminho mais adequado para o enfrentamento de questões referentes à gestão de políticas públicas, em especial na esfera local. Para o referido autor:

A participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer sua soberania. Função esta cuja base se encontra no seio dos locais de moradia e/ou de trabalho (DA SILVA, 2003, p. 332).

Em complemento a isso, Milani (2008) argumenta que, desde o início da década de 1990, a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais dos processos de deliberação democrática em âmbito local. Como um exemplo de participação social nas decisões, pode-se citar o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS (pioneiro em capitais brasileiras), criado a partir de 1989 e caracterizado como uma atividade comunitária advinda da administração popular, visando a democratização dos processos decisórios e a alocação de recursos da gestão pública em prol de prover as melhorias para a comunidade. Em outras palavras, na experiência em questão, observa-se a criação de instâncias de decisão popular e delegação de poder em prol de se obter benefícios ao coletivo. Para tanto, esse programa requer apoio, respaldo, engajamento e comprometimento efetivo de seus participantes (DORNELAS, 2000). Nessa mesma linha de pensamento, para De Souza (2008) a criação de novos espaços públicos de participação poderá representar o aprofundamento da divisão de poder decisório entre Estado e Sociedade Civil.

O marco legal deste processo foi a Constituição de 1988 que, com a descentralização administrativa, impulsionou avanços institucionais que aperfeiçoaram instrumentos de tomada de decisão compartilhada entre estado e sociedade civil, por meio da criação de novos espaços públicos (DE SOUZA, 2008, p. 7).

Para Milani (2008), as origens do discurso sobre participação social são diversas, na medida em que encontram embasamento a partir de uma defesa quanto à necessidade do uso de ferramentas participativas nas cartilhas das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, nas políticas públicas de descentralização e também no discurso de governos locais que afirmam promover estratégias de inovação graças a participação de seus cidadãos.

Importante destacar que o grau de participação nos processos de decisão se altera, muitas vezes em função de “peculiaridades não apenas de natureza organizativa, mas também segundo os arranjos institucionais, cultura cívica e interesses em foco” (KERBAUY, 2001, p. 57). Nessa direção, Da Silva (2003) ressalta que a existência de uma sociedade civil fortalecida e organizada é um elemento essencial no combate aos desvios e imperfeições da

esfera pública, possibilitando, ao mesmo tempo, uma maior legitimidade das ações tomadas pelo governo municipal.

Em se tratando de sua aplicabilidade no turismo, essa lógica de descentralização e de participação no processo decisório se legitimou, em especial com a criação do PNMT, em 1994, no qual se disseminou como premissa de base “reunir pessoas de cada município para discutir turismo e tentar através de uma metodologia específica de enfoque participativo sensibilizá-las para que eles (sic) fossem as alavancas do fenômeno turístico” (EMBRATUR, 2002, p. 8).

Como complemento às questões de participação no processo decisório, Da Silva (2003) afirma ainda que:

Afora os efeitos benéficos proporcionados pela participação, a mesma se apresentaria também com uma “necessidade fundamental” do ser humano, assim como comer e dormir. Deste modo a participação seria um processo, uma construção que culminaria com a tomada do poder- entendida aqui como a capacidade de tomar a frente nos processos decisórios da arena política pelo povo, numa espécie de “auto-governo” (DA SILVA, 2003, p. 338).

Essa tomada de poder explicitada nas considerações de Da Silva (2003) aproxima-se do conceito de empoderamento proposto por Perkins e Zimmerman (1995, p.01), para os quais o empoderamento é “um construto que liga forças e competências individuais, sistemas naturais de ajuda comportamentos proativos com políticas e mudanças sociais”. Em termos conceituais, a definição de empoderamento se aproxima da noção de autonomia, uma vez que se refere à capacidade de decisão de indivíduos e de grupos no tocante à temas de seu interesse (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007):

Numa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo pelo qual os indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão. Nesse sentido, equivale aos sujeitos terem poder de agenda nos temas que afetam suas vidas [...]. Trata-se, portanto, da promoção de direitos de cidadania que propiciem, principalmente aos estratos de menor status socioeconômico a ampliação do que Sen (2000) denomina liberdades substantivas (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 486-487).

Em se tratando de contexto histórico, a construção do empoderamento advém de diferentes origens tais como: a luta pelos direitos civis, o aumento da informação e das percepções sociais na busca por uma participação real e simbólica que possibilite a democracia (KLEBA; WENDAUSEN, 2009). Versando o enfoque para a participação e empoderamento comunitário, Souza (2004) destaca que a municipalização de alguns serviços

sociais gerou novas institucionalidades na governança local, dentre elas o envolvimento das comunidades no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais.

Conforme Roso e Romanini (2014) o termo empoderamento comunitário tem suas origens nos Estados Unidos. Os autores, apoiados nas concepções de Dreier (1996), abordam uma definição de empoderamento comunitário relacionada à organização das comunidades no que concerne à resolução de problemas sociais e melhoria de suas condições econômicas. Nessa mesma direção, autores como Brienkhoff e Azfar (2006) concebem o empoderamento comunitário como diretamente relacionado a questões de participação social.

Nessa perspectiva, no tocante ao empoderamento comunitário, a organização grupal surge como um elemento fundante para o enfrentamento das dificuldades vividas pelas comunidades, na medida em que ela propicia a participação social na tomada de decisões e, por assim dizer, “empodera” os sujeitos na busca por melhores condições de vida (ROSO; ROMANINI, 2014).

No que concerne ao setor do turismo, a capacitação, a organização e o empoderamento dos atores locais são de fundamental importância, visto que promovem parcerias e o compartilhamento de conhecimentos comuns visando ao desenvolvimento do destino. Nesse sentido, o empoderamento da comunidade assume uma função direta na diminuição de possíveis conflitos advindos de uma imposição não planejada da atividade turística (RABINOVICI, 2011).

Para Rich et al. (1995) as preocupações dos cidadãos devem ser levadas cada vez mais em consideração, a partir da criação de institucionalidades mais participativas, em que se promova como maior efetividade os debates, negociações, deliberações e transparência de informações no que concerne as políticas públicas. Souza (2004) complementa, afirmando que:

[...] A inserção de novos atores ao processo decisório local assume formatos diferenciados. Existem experiências nas quais prevalecem formas mais restritas de participação, que se resumem a dar voz aos cidadãos, enquanto em outras a participação torna-se um mecanismo de empoderamento que visa promover mudanças na assimetria de poder entre atores sociais e locais. Esse último formato visa, via ação coletiva, diminuir desigualdades políticas e sociais (SOUZA, 2004, p. 38).

A partir essa realidade, é possível observar a existência de três tipos de fóruns participativos. O primeiro ocorre através de representação dos cidadãos em conselhos municipais, nas deliberações gerais e no controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões tomadas nas instâncias pertinentes. O segundo ocorre através da

capacidade de decisão dos cidadãos no tocante à alocação de parcela dos recursos orçamentários municipais, tal como ocorre nas experiências de Orçamento Participativo. Já o terceiro ocorre sob a forma de programas denominados *demand-driven*,⁷ nos quais os representantes das comunidades decidem e deliberam sobre a realização de obras comunitárias. Em geral, tais programas ocorrem em comunidades rurais de baixa renda e são financiados por organizações multilaterais ou internacionais (SOUZA, 2004).

Dessa forma, observa-se, em âmbito geral, que as experiências participativas no poder decisório têm se difundido com grande intensidade no contexto brasileiro, especialmente nas três últimas décadas, na medida em que são estimuladas pela legislação federal, por órgãos multilaterais e pelos próprios governos locais como um fator que possibilita o despertar nos sujeitos do sentimento de pertencimento àquele local e assim gerar desenvolvimento nas comunidades envolvidas.

Em se tratando da participação dos atores no poder decisório em âmbito do turismo, essa realidade ganha ainda maior notoriedade na medida em que o turismo consiste no fator de inclusão e desenvolvimento às comunidades receptoras. Atender a essas características concede ao turismo um viés voltado para sustentabilidade, tema este que permeia uma considerável parcela das discussões de produção de conhecimento nos mais diversos fóruns e grandes áreas de estudo e pesquisa. Nessa mesma direção, para Tomazzoni (2007) a gestão regional do turismo é abordada como uma espécie de representação do setor Privado, do Poder Público e da comunidade regional.

Dessa maneira, compreende-se que, a partir da ideia de turismo sustentável, as comunidades anfitriãs esclarecidas e devidamente sensibilizadas quanto à sua parcela de responsabilidade para o desenvolvimento do turismo participam e se envolvem de maneira mais ativa e efetiva nos processos decisórios locais, desempenhando assim um papel de ator crítico e cujos interesses estão voltados ao fomento e geração de bem-estar, renda e sustentabilidade (HANAI; ESPÍNDOLA, 2011).

Entretanto, a participação das comunidades não deve ser entendida como um processo passivo de envolvimento entre as pessoas, ou num monólogo assistido e concordado, que se exerce parcialmente ou em certos setores da vida social ou do processo educacional [...]. A participação relaciona-se ao poder efetivo de decisão e implica no envolvimento ativo em todas as instâncias, e em todos os domínios, visando resgatar e valorizar os saberes locais (HANAI; ESPÍNDOLA, 2011, p. 7).

⁷ Demand-Driven – Abordagem Orientada pela Demanda – Programas financiados, em geral por Fundos Municipais de Apoio Comunitário (SOUZA, 2004).

Dando sequência a esta lógica, Irving (2009) considera como essencial a participação efetiva das comunidades locais no processo de planejamento e gestão da atividade turística, uma vez que é a própria população local quem detém o conhecimento e vivências de sua realidade vigente, sendo assim capaz de identificar problemas e propor alternativas, desenvolver estratégias e buscar soluções que visem à resolução de problemas e melhoria na qualidade do destino turístico.

Para Burgos e Mertens (2015), a participação social no turismo é considerada um instrumento imprescindível para promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade e para a melhoria na qualidade de decisões.

No tocante à gestão turística de um destino, é importante que parta dos próprios governantes locais o incentivo à participação dos seus residentes no processo de tomada de decisão, a fim de garantir a todos os atores sociais uma distribuição justa de benefícios (HANAI; ESPÍNDOLA, 2011). Entretanto, observa-se que em uma diversidade de casos, a comunidade não participa das decisões acerca do uso de seus atrativos turísticos, nem pode usufruir dos mesmos, em virtude do aumento do custo de vida, realidade própria de muitas localidades turísticas. Assim sendo, a implementação de um turismo mais voltado para preocupações e preceitos sustentáveis demanda, antes de tudo, a existência de um planejamento estratégico cujo processo decisório esteja baseado na reflexão, consulta e participação de todos os atores envolvidos (LOPES; TINÔCO; ARAÚJO, 2012).

Nessa mesma direção, as observações gerais da Organização Mundial do Turismo (OMT) sobre a atividade turística utilizam como preceitos de base a necessidade de inserção e envolvimento da comunidade local na discussão sobre os caminhos e opções de desenvolvimento do turismo local. Caso isso não ocorra, corre-se o risco de o turismo ser conduzido por atores que busquem atender a outros interesses que não os da população local (LOPES; TINÔCO; ARAÚJO, 2012).

Dessa forma, identifica-se as relações diretas entre as concepções teóricas da categoria poder decisório e empoderamento com a categoria referente às características de gestão, em especial pelo fato de que se constata a predominância de uma lógica participativa, descentralizada e democrática nas concepções de base de ambas categorias.

Com base nas reflexões conceituais, parece possível a compreensão de que, no que se refere aos atores de turismo que compõem os sistemas de governança turística, *o conceito de poder decisório e empoderamento contempla a participação efetiva a partir da utilização das experiências e saberes destes atores no processo de tomada de decisões referentes ao planejamento e a gestão turística do destino, sendo esta participação um elemento essencial*

ao sistema de governança turística local, uma vez que favorece diretamente à geração de desenvolvimento sustentável, bem estar, renda, inclusão e autonomia.

4.3 Cooperação

Outro fator considerado como elemento chave para o estudo da participação e da articulação de atores turísticos em sistemas de governança trata-se das relações de cooperação. Observa-se, a partir da análise das categorias anteriores, que tanto o contexto no qual se constata a difusão de políticas públicas voltadas para a gestão descentralizada e participativa, quanto a capacidade de participar do processo decisório influenciam diretamente nas relações de cooperação entre os atores que compõem a governança local.

Constata-se que, historicamente, a competição constituiu-se numa das principais características do mercado. Entretanto, parece possível considerar que poucas são as situações que correspondem a momentos pura e estritamente competitivos. “É evidente que, dependendo das circunstâncias, os agentes envolvidos na dinamização do desenvolvimento, podem ocupar posições diferentes, isto é, de competência e de cooperação” (SCARPATI; PORTINHO, 2002, p. 39). Como enfatizam esses autores:

Nos últimos dez anos, as fronteiras, entre a competência e a cooperação, têm diminuído em muitos setores da economia mundial, incluindo no turismo. Organizações privadas e da sociedade civil de turismo estão estabelecendo alianças e associações com empresas de diferentes setores do turismo como linhas aéreas, grupos hoteleiros e empresas de aluguel de automóveis para oferecer serviços cada vez mais atrativos e de valor agregado (SACARPATI; PORTINHO, 2002, p. 43).

Scarpati e Portinho (2002) e Grunblatt (1974), sinalizam ainda que esse horizonte que vai além do cenário competitivo e volta-se para a cooperação, sendo esta considerada como parte do processo de evolução do pensamento humano, tornou-se um dos símbolos mais importantes do sistema capitalista atual, ao passo em que, historicamente, se observava um cenário no qual as características cooperativas eram consideradas elementos prejudiciais ao desenvolvimento.

Compreende-se que a cooperação consiste num dos elementos fundantes do Turismo de Base Comunitária e dos Modelos de gestão em redes sob a forma de Clusters e APL's, voltados igualmente para preceitos de desenvolvimento sustentável, tal como abordado nas concepções de autores como Coriolano (2006), Swarbrooke (2000) e Porter (1999).

Em um viés mais voltado para a gestão e à competitividade em turismo, Costa, Gonçalves e Hoffmann (2014) destacam as parcerias como fundamentais para a conformação das vantagens competitivas do destino. Em seu trabalho, fica claro que os recursos inatos e criados, assim como a conjuntura ambiental, sofrem influência direta da gestão do destino, que envolve tanto os atores públicos quanto os atores privados (e por extensão o terceiro setor). Como resultado, impacta-se a demanda turística e, por fim, a prosperidade socioeconômica da região. Assim, essa percepção caracteriza-se por entender a competitividade de um destino turístico como produto da ação sistêmica dos atores envolvidos. Ainda no que se refere à cooperação como estratégia para o fortalecimento do turismo, Da Silva (2004) expõe que:

Conforme estudos desenvolvidos acerca das empresas locais regionalmente situadas, verificou-se que as condições para aumentar ou perder a competitividade empresarial dependem do nível de relacionamento com outros agentes sociais. Em contraste ao isolamento da empresa individual, a existência de um sistema de cooperação interempresarial é um fator que auxiliar a superar limitações, a crescer e a aumentar a competitividade (DA SILVA, 2004, p. 268).

De acordo com as concepções de Scarpati e Portinho (2002), em termos de uso ao desenvolvimento turístico, a cooperação assume as seguintes funções: a) Combate à ameaça de novos destinos turísticos: as organizações pertencentes ao modelo de gestão em rede vigente devem agir em torno do desenvolvimento de barreiras de mercado que dificultem o posicionamento de novos concorrentes. Para que isso ocorra, esse desenvolvimento de barreiras demanda a existência de capacidade financeira e integração organizacional, a qual demanda, por sua vez, a atividade cooperativa, pois requer a construção de uma rede de entidades com objetivos compartilhados e próximos (SCARPATI; PORTINHO, 2002); b) Combate à ameaça das alternativas ao turismo: quanto mais atrativo o destino, maior é sua inserção nos diferentes segmentos do mercado. Daí, neste sentido, a cooperação entre as organizações privadas e o setor público emerge como um elemento capaz de desenvolver produtos turísticos locais. “Que possam, por suas qualidades, promover sensações e sentimentos no consumidor que os motive a optar pelo turismo” ante a outras alternativas de lazer e uso de seu tempo livre (SCARPATI; PORTINHO, 2002 p.41); c) Melhora da capacidade de negociação com fornecedores: com vistas ao atendimento das demandas dos turistas, as organizações turísticas necessitam dispor de produtos e serviços de um amplo número de parceiros, tais como: energia elétrica, gás, luz, água, alimentos, sistemas de transportes, telecomunicações, segurança, entre outros. Nesse

cenário, ações de cooperação podem melhorar a capacidade de negociação com esses fornecedores, sendo exemplos: Formar associações que tenham um poder de compra e negociação superior, organizar atividades de promoção, marketing e divulgação da imagem do destino, em uma escala coletiva e integrada (SCARPATI; PORTINHO, 2002); d) Melhora da capacidade de negociação com os clientes: em virtude da alta concorrência de destinos turísticos, observa-se um cenário em que as agências de turismo, operadores e intermediários em geral, estão continuamente pressionando as empresas de turismo a reduzir as margens de lucro, exigindo, ao mesmo tempo, melhor qualidade nos serviços prestados. Naturalmente, estas organizações funcionam como defensores dos interesses dos seus clientes (consumidores finais do turismo). Diante deste contexto, as ações e atividades baseadas na cooperação podem igualmente melhorar a capacidade de negociação junto aos clientes, através da criação de meios eletrônicos e web de divulgação conjunta do destino, em parceria com órgãos públicos e privados. A fidelização do turista e sua identificação com a marca do destino em âmbito da região, além da criação de produtos turísticos voltados a segmentos específicos de mercado também consistem em ações que promovem a melhoria na capacidade de negociação com os clientes; (SCARPATI; PORTINHO, 2002); e) Diminui o grau de rivalidade no próprio cluster ou APL: “a cooperação deve ser introduzida na prática da administração pública e privada das empresas que operam num mesmo cluster. É preciso inserir esta cultura cooperativa para diminuir o grau de rivalidade das empresas que vivenciam problemáticas comuns e que são altamente dependentes umas das outras quando se trata em promover a imagem do seu destino turístico” (SCARPATI; PORTINHO, 2002, p.42). No tocante ao setor turístico, a difusão da cultura de cooperação antecede a da cultura de competição, esta última ocorrendo apenas quando o destino/ produto turístico esteja consolidado (SCARPATI; PORTINHO, 2002).

Em outras palavras, constata-se que o sucesso da cooperação depende diretamente do compromisso e do comprometimento de todos os grupos de interesse que participam da gestão integrada do turismo, sendo eles: atores públicos locais, estaduais e federais; a indústria privada e associações/representações locais; administração pública do turismo em geral e de setores públicos de apoio, como cultura, lazer, esporte, meio ambiente, transportes, segurança entre outros; organizações não governamentais e de interesse público; associações sociais e comerciais; Instituições de Ensino Superior e técnico (SCARPATI; PORTINHO, 2002).

Ainda sobre os elementos necessários para que se estabeleçam as ações de cooperação, a existência de laços de confiança mútua age como um verdadeiro propulsor para os

mecanismos de cooperação, favorecendo o desempenho das instituições, e este desempenho positivo, por sua vez, favorece a difusão de novos laços de confiança, promovendo assim, um círculo virtuoso de retroalimentação (REIS, 2003). Não existe cooperação sem a existência paralela de confiança mútua, sendo que o nível de confiança de um indivíduo em relação à sua comunidade de inserção está diretamente relacionado com a coesão social (SPINOLA; CASTRO; SILVA, 2013).

Embora a confiança seja um conceito relacionado com o tempo futuro, ela se consolida a partir do desempenho passado, sob a forma das relações contínuas e fluxos de informação e interação observados ao longo do tempo. Assim, a confiança consiste num dos elementos básicos para compreender a cooperação, uma vez que assume o papel de qualidade coletiva, a partir dos relacionamentos entre indivíduos pertencentes a uma mesma organização/sistema social. Em outras palavras, considera-se a confiança como “um conjunto de expectativas, incluindo amplas normas sociais de pressuposições justas, legítimas e tidas como líquidas e certas em relação a critérios comuns partilhados por todos os envolvidos em trocas econômicas e sociais”, e como um verdadeiro “elo que mantém juntas comunidades e sociedades” (HALL, 2004, p. 245).

Como forma de corporificar essa emergência de autores que consideram as relações paralelas entre confiança e cooperação, Wegner (2011) assinala que o sucesso de um arranjo interorganizacional está diretamente relacionado à existência de confiança entre os atores que o compõem, além, obviamente, da existência de um ambiente que favoreça as relações de diversas ordens e naturezas. Sob essa ótica, a inexistência de laços de confiança impossibilita a ação coletiva cooperativa e de reciprocidade, uma vez que influencia diretamente as relações de interação entre os atores (HALL, 2004).

Laniado e Baiardi (2003) compreendem que a cooperação ocorre a partir das redes, através de um conjunto de recursos estruturados. Os modelos de organização sob a forma de redes de cooperação são igualmente utilizados nos países ditos desenvolvidos. São organizações cujos princípios se baseiam nas relações de confiança entre as partes e voltadas para a obtenção de objetivos comuns concretos (DA SILVA, 2004).

No que se refere à participação dos atores na governança turística, observa-se ainda a interrelação entre cooperação e coordenação. Nesse sentido, a organização e a coordenação são essenciais, pois as relações de cooperação entre os atores estruturam-se com base numa visão em longo prazo. Defende-se a ideia de que nas redes de cooperação é essencial que haja uma estrutura entre os atores e o estabelecimento de mecanismos de organização e normas, os

quais orientam e coordenam o empreendimento das ações coletivas (CZAJOWSKI; CUNHA, 2010).

Especificamente no turismo, a organização de uma rede de cooperação pode ocorrer por meio de uma central de coordenação, ou seja, institucionaliza-se uma entidade, composta por representantes, a qual será responsável por promover um fluxo de informações, alinhar as estratégias, levantar problemas e implantar soluções, além de coordenar o processo operacional da rede e motivar os demais participantes (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008; CZAJOWSKI; CUNHA, 2010).

Apesar de todos esses apontamentos, se faz pertinente considerar que não existe uma receita específica e infalível que possa promover a cooperação entre atores e organizações. Contudo, é possível identificar alguns fatores que poderão contribuir para seu sucesso, sendo estes: necessidade de uma estrutura equilibrada e explícita dentro da organização, com a atribuição efetiva de funções e responsabilidades para todos os sócios e demais colaboradores; uma visão de futuro integrada e participativa, em termos do setor público, privado e sociedade civil; processos comunicacionais efetivos entre os sócios e os diferentes grupos de atores e representações. Observa-se, ainda, que nos últimos anos as funções e responsabilidades das empresas, da sociedade e dos governos têm sofrido consideráveis alterações, passando para um cenário no qual o Estado, a sociedade civil e as empresas interagem de maneira coesa, compartilhada e comunicativa, com vistas a garantir o desenvolvimento socioeconômico sustentável do destino turístico (SACARPATI; PORTINHO, 2002).

Dessa forma, compreende-se que, em termos conceituais, a categoria de análise “cooperação” diz respeito à existência de *projetos em conjunto, do compartilhamento de informações, as ações de apoio e auxílio mútuo, do comprometimento, das relações de confiança e da busca pelo desenvolvimento sustentável pelos atores que compõem os sistemas de governança em turismo.*

4.4 Institucionalização

No que diz respeito à categoria de análise “Institucionalização”, primeiramente será discorrido sobre alguns termos conceituais utilizados para sua designação, versando, posteriormente, o enfoque para a importância da organização formal dos sistemas de governança turística para o desenvolvimento do destino.

Em termos conceituais, a Institucionalização pode ser definida através de fenômenos sociais, impessoais e coletivos, possuindo, igualmente, caráter de permanência, continuidade e

estabilidade, constituindo-se na expressão e na garantia da ordem social (CHEVALLIER, 1981).

A perspectiva institucional vai além da concepção clássica de um ambiente composto exclusivamente por recursos humanos, materiais e econômicos, pois elucida a presença de elementos culturais, valores, símbolos, mitos, crenças e programas profissionais (DE CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999). Dessa forma, assumir a perspectiva institucional traz consigo, justamente, a necessidade em destacar os elementos culturais e sociais no estudo da sociedade e das organizações em geral, identificando, inclusive, o conjunto de valores fundamentais de um determinado contexto que possa servir como base para a formação de práticas organizacionais (DE CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

Autores como DiMaggio e Powell (1991) classificam o processo de institucionalização em três fases distintas. A primeira fase, denominada “habitualização”, é considerada como um estágio preliminar à institucionalização, em que se observam novas práticas estruturais para a resolução de problemas específicos e a posterior formalização dessas práticas sob a forma de políticas organizacionais. Nessa fase, ainda não se observa nenhum tipo de teorização, deixando, assim, o conhecimento produzido a partir de sua implantação reduzido exclusivamente ao seu campo de aplicação. A segunda fase, denominada “objetificação”, ocorre quando se observa a existência de consenso social entre os gestores, no que concerne ao valor da estrutura. Já a terceira e última etapa, denominada “sedimentação”, pode ser considerada a fase mais plena da institucionalização, na qual se observa a continuidade histórica da estrutura e maior longevidade na sobrevivência das gerações futuras e seus respectivos gestores (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Versando o enfoque para as ações e desafios da institucionalização no tocante ao cenário específico do turismo, observa-se que no contexto histórico do cenário brasileiro é possível perceber que a década de 1960 constituiu um marco histórico no processo de institucionalização, na medida em que os governos estaduais realizaram as primeiras tentativas de consolidar um órgão público específico voltado para o turismo, através da criação de Departamentos, Superintendências e Secretarias Estaduais de Turismo (BROCCHI; SOLHA, 2008).

Outro fator passível de destaque é a criação, naquele mesmo período, de cursos técnicos de turismo, de nível médio, e o estabelecimento do currículo mínimo para Cursos Superiores em Turismo (em 1971). Nesse sentido, a criação do primeiro curso superior em Turismo do país ocorreu no segundo semestre de 1970, na Faculdade de Turismo do Morumbi, em São Paulo (CELESTE FILHO, 2012).

Parece possível, a partir da implementação de ações e diretrizes específicas para o turismo na esfera pública, aliada à preocupação em se estabelecer diretrizes para o ingresso da atividade como campo de formação de profissionais em nível superior, que a década de 1970 possuiu papel protagonista no que se refere à institucionalização do turismo no Brasil. Contudo, a crise econômica e a pressão inflacionária características da década de 1980, aliadas à transição política/democrática, prejudicaram o ritmo de desenvolvimento e aplicação das políticas públicas de turismo, na medida em que se percebia maior rigidez no controle da atividade do que no período anterior (PIMENTEL, 2014).

Beni (2006) ressalta que o início da década de 1990 foi marcado por um período de recuperação da crise econômica e o incremento de novos temas às pautas da sociedade da época. Terminologias como sustentabilidade e globalização e seus desdobramentos passaram a compor o discurso político, econômico e social. Nesse cenário, observa-se a retomada das preocupações da esfera pública quanto a necessidade em se profissionalizar e qualificar o turismo.

Criada em 1966, a EMBRATUR passou a denominar-se Instituto Brasileiro de Turismo no ano de 1991, e seus objetivos voltaram-se para o incentivo às iniciativas público-privadas em propor medidas para a execução da Política Nacional de Turismo, a divulgação do destino Brasil no exterior e ao planejamento, organização, análise e acompanhamento dos projetos do setor (PIMENTEL, 2014). No ano de 1999 foi autorizada a concessão de operações de crédito em fundos de investimentos e bancos nacionais e estrangeiros, incluindo o FINGETUR, o Banco do Nordeste e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (PIMENTEL, 2014).

No ano de 2003 foram observadas mudanças significativas no que se refere às políticas públicas no Brasil, com a criação do Ministério do Turismo e de secretarias responsáveis pelo setor. Esta nova organização veio acompanhada pelo Plano Nacional de Turismo, cuja principal estratégia de desenvolvimento foi apostar na regionalização do Turismo, o que, por sua vez, acabou por demandar maior participação dos governos estaduais (BROCCHI; SOLHA, 2008).

Diante da perspectiva apresentada e versando o enfoque para a análise das formas de institucionalização especificamente dos atores turísticos que compõem da governança de destinos, parece pertinente discorrer, com maior ênfase, acerca do papel dos Conselhos Municipais de Turismo, na qualidade de gestores de políticas em prol do desenvolvimento turístico local.

4.4.1 Conselhos Municipais de Turismo

Na realidade brasileira, os Conselhos Municipais de Turismo, na qualidade de Gestores de Políticas Públicas, funcionam como órgãos administrativos, instituídos por lei, e são mecanismos importantes de viabilização da participação da sociedade nas políticas públicas, por meio da representação paritária entre sociedade civil e Estado. Esses conselhos, em geral, atuam regulamentando reivindicações da população e demandas internas, definidas em suas reuniões. Contudo, apesar de ter como função principal a elaboração e fiscalização das políticas de sua área de atuação:

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas representam espaços nos quais os objetivos da governança podem ser alcançados, na medida em que seu propósito é envolver diversos representantes da sociedade no processo de planejamento, discussão e controle da gestão pública (GUIMARÃES, 2013, p. 9).

É importante ressaltar que as propostas de conselhos municipais de turismo estão construídas sob um modelo conceitual de Conselhos que possuam a função primordial de gestores de políticas públicas, tal como assinalado pelas concepções de Guimarães (2013), diferenciando-se, assim, dos modelos de conselhos gestores de organizações privadas, os quais seriam caracterizados por contemplar primordialmente, em sua composição, acionistas da organização. Outra diferença entre os dois tipos de conselhos está relacionada com a motivação para participação: enquanto os conselheiros de empresas privadas são remunerados em suas posições e sua atuação é motivada pelo interesse no lucro dos investidores e acionistas, nos conselhos de políticas observa-se um cenário inversamente proporcional, uma vez que os representantes da sociedade, além de não serem remunerados, utilizam seu tempo livre para participar dessas reuniões e encontros. No último caso, o interesse estaria mais ligado ao desejo de participação e engajamento político (ou ao interesse de influenciar políticas que lhe favoreçam), possuindo como diferencial o caráter democrático (GUIMARÃES, 2013).

Dessa forma, em se tratando especificamente dos conselhos de ordem turística e sua perspectiva histórica, constata-se que processo que originou a difusão dos Conselhos Municipais de Turismo converge com a realidade de implementação e fomento às políticas públicas no setor. Como forma de detalhamento histórico desse processo, observa-se, na década de 1960 (mais precisamente no ano de 1966), a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR). O marco regulatório

na atividade turística naquele período consistiu no Decreto-Lei 55, de 1966, responsável por estabelecer a Política Nacional de Turismo, cujo objetivo primordial era a coordenação de todas as iniciativas, tanto em âmbito público quanto privado, e uma possível adaptação das mesmas para as reais necessidades de desenvolvimento econômico cultural observadas na referida época (PIMENTEL, 2014). Para o autor

O Turismo adquire relevância na (2ª) (sic) estrutura organizacional do Estado com a instituição da Política Nacional de Turismo pelo Decreto-lei 55/66, como se percebe pela criação e articulação de diversas entidades que deviam lhe dar suporte. Tal decreto-lei criou o Conselho Nacional de Turismo (CNT), a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), O Sistema Nacional de Turismo e o Fundo Geral do Turismo (Fungetur) (PIMENTEL, 2014, p. 29).

Cabe destacar que, entre o final da década de 1960 e meados da década de 1970 a economia brasileira vivenciou um período que ficou conhecido como “milagre econômico”, um período em que as políticas expansionistas dos governos militares alcançaram êxito na economia. Em âmbito do turismo, aquelas políticas expansionistas se objetivaram através de incentivos fiscais, financiamento direto e celebração de contratos entre entidades públicas e privadas em prol do desenvolvimento do turismo, o que contribuiu para colocar em destaque o tema na agenda pública nacional (PIMENTEL, 2014).

Em 1994, foi criado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMTUR), visando conceder incentivos e autonomia para as iniciativas e projetos de desenvolvimento do turismo em âmbito municipal (PIMENTEL, 2014). O referido Plano possuía, em sua origem, a concepção de descentralização do poder turístico, passando a defender a criação de Conselhos Gestores de Políticas (COMUTR) e dos Fundos Municipais de Turismo (FUMTUR), cuja fonte de recursos seria oriunda da própria arrecadação advinda das atividades turísticas nos municípios (BEZERRA, 2003).

Nesse sentido, uma das estratégias do PNMT era a de justamente fortalecer os Conselhos de Turismo Locais, uma vez que os mesmos, por receber recursos frutos de uma arrecadação de tributos específicos do turismo, teriam assim condições e autonomia na elaboração de propostas e estratégias para o desenvolvimento do turismo local, possibilitando, assim, maiores condições para geração de bem-estar e renda e a participação da comunidade autóctone. Sob essa lógica, os Conselhos, enquanto gestores das políticas públicas e a governança turística local, trabalhariam em uma perspectiva integrada e em prol do atendimento aos objetivos e interesses de ordem coletiva.

Contudo, alguns cuidados são passíveis de menção, na medida em que, muitas vezes, a realidade observada na aplicação prática não reflete o conteúdo e propósitos elaborados na teoria. Naturalmente, a existência de um Conselho Municipal de Turismo não presume, necessariamente, a existência de uma estrutura de governança institucionalizada e participativa; mas muitos outros aspectos precisam ser levados em consideração, especialmente quando se refere às características das representatividades desses atores. Como exemplos desses cuidados no tocante a atuação dos Conselhos, os atores/representações participantes precisam buscar formas de inibir interesses particulares de duas naturezas: os interesses das pessoas que estão no governo; e também os interesses particulares de cada ator envolvido com o Conselho (que pode ser levado à defesa de interesses pessoais, ou mesmo das instituições nele diretamente representadas através dos Conselheiros). A ausência de ações que combatam esse cenário apresentado poderá transformar a atuação do conselho num verdadeiro entrave ao desenvolvimento de uma lógica pluralista e integrada (GUIMARÃES, 2013). Nessa direção, inclusive, Guimarães considera que:

Ao analisar as questões que envolvem a governança, no contexto e escopo das organizações públicas, tendo os conselhos como instrumentos de elaboração ou condução de políticas públicas, pode-se fazer um paralelo entre seus mecanismos e conflitos em relação aos destacados pela literatura mais tradicional da governança das organizações, apontando diferenças e semelhanças. Tendo por base o marco da Nova Economia Institucional, é possível observar a importância da assimetria de informações entre conselheiros e cidadãos, a possibilidade de oportunismo gerencial, e a ocorrência de problemas tanto de seleção adversa quanto de risco moral. Seja no setor público, setor privado ou terceiro setor, há espaço para ocorrência do *oportunismo gerencial*, [...] (GUIMARÃES, 2013, p. 19).

Observadas essas questões com a devida cautela, o papel dos Conselhos Municipais de Turismo, a partir das bases do PNMT e dos preceitos de desenvolvimento sustentável, são espaços de interação entre o Estado e a Sociedade Civil, por meio de sua representação de atores, constituindo-se, assim, num importante instrumento de apoio à governança turística do destino (SILVA, 2007).

Conforme foi possível observar a partir das concepções dos autores abordados neste item, juntamente com o item anterior, o processo de institucionalização do turismo no Brasil ainda se encontra em estado de elaboração. Apesar da abordagem ter levado em consideração a dimensão nacional das políticas públicas voltadas para o setor turístico com o fomento à criação dos Conselhos Municipais, como uma das principais formas de institucionalização vigentes, parece pertinente também reduzirmos a escala de nossa análise, voltando a atenção

para as realidades dos municípios que possuem no turismo uma de suas principais fontes geradoras de desenvolvimento e sustentabilidade.

Nesse cenário, observa-se que nos sistemas de governança turística dessas localidades a institucionalização dos atores que as compõem (como por exemplo, através dos conselhos de turismo) surge como um fator fundamental para a organização e a sistematização das ações turísticas de caráter local.

Dessa forma, com base nas concepções dos autores presentes do referencial teórico aqui abordado, parece possível elaborar um conceito de institucionalização dos atores turísticos que compõem os sistemas de governança turística. Conceito este que irá pautar a natureza da análise dos dados obtidos com vistas à conclusão deste estudo. Seguindo esta linha de raciocínio, e, em consonância com a lógica proposta para a construção desta tese, a categoria de análise denominada de institucionalização passa aqui a ser compreendida como a *organização formal destes atores através de conselhos, representações comunitárias, sindicatos, associações de moradores e empreendedores locais, Convention & Visitors Bureau; consiste numa dimensão fundamental que baliza a participação e a articulação dos atores, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do turismo nesses destinos, devendo assim, receber cada vez mais incentivos e atenção dos poderes públicos que, de fato, buscam através do turismo promover geração de bem-estar, renda, empregos, participação e inclusão de sua comunidade.*

4.5 Envolvimento Comunitário

A análise da participação e articulação de atores turísticos em sistemas de governança que diz respeito ao envolvimento comunitário, obviamente, possui relação direta com as demais categorias criadas para esta tese. O envolvimento comunitário no processo de desenvolvimento turístico de um destino, conforme já observado, é um tema que recebe muita atenção, especialmente nas últimas duas décadas, em que se proliferam programas voltados para a atividade turística e políticas públicas de inclusão social e participação popular em modelos de gestão de caráter descentralizado e horizontal.

Nessa perspectiva, não cabe exclusivamente aos poderes públicos em âmbito federal, estadual ou municipal a responsabilidade no que diz respeito ao fomento de ações programas de benefícios da sociedade. É de igual relevância a participação da comunidade local, da iniciativa privada e demais organizações formais no processo de planejamento, organização e

desenvolvimento das ações em prol da geração de bem-estar social e inclusão (VELOSO PIRES; DELGADO ALCANTARINO, 2008).

O envolvimento e protagonismo da comunidade local no processo de planejamento e execução consiste como um elemento essencial ao desenvolvimento turístico do destino (BENI, 2006). Essas considerações são, igualmente, reforçadas pelas concepções de Hall e Page (2006), para os quais o envolvimento da comunidade local durante o planejamento orientado ao turismo é de fundamental importância. Como reforço a esta lógica de envolvimento comunitário no processo de desenvolvimento turístico, deve-se estruturar um programa que busque a identificação, mobilização entre todos os atores sociais e agentes e representações institucionais (BENI, 2006).

Vale lembrar que, no tocante ao desenvolvimento do turismo em um determinado destino, o envolvimento e utilização das experiências e saberes da população autóctone também consiste num dos principais atrativos, propiciando aos turistas uma experiência de convívio genuíno com o cotidiano e com as práticas daquele local. A não inclusão da comunidade no processo de desenvolvimento do turismo pode levar a um conseqüente estado de marginalização social, na medida em que a população autóctone não participa do processo de planejamento e execução do turismo local, levando-a a ter que buscar condições de trabalho e de sustento em outras fontes e/ou, muitas vezes, vendo-se obrigada a abandonar seu local de residência.

Pode-se compreender ainda que essa ideia de envolvimento participativo da comunidade aproxima-se do conceito de Turismo de Base Comunitária, contemplado anteriormente neste estudo, pois consiste num segmento do Turismo que oportuniza não apenas a geração de trabalho e de renda, mas, também, o acesso a elementos como educação, saúde e habitação (SAMPAIO; ZAMIGNAN, 2012). Nessa direção, Duarte (2013) complementa, considerando que as comunidades que se dispõem a fazer uso do turismo comunitário organizam-se em redes de auxílio e cooperação mútua; assim sendo, as chamadas Redes de Turismo Comunitário emergem como uma nova forma de integração local, regional, nacional e internacional.

Para que ocorra esse envolvimento comunitário, Hanai e Espíndola (2011), assinalam para a importância em se haver um trabalho prévio de sensibilização dos residentes quanto à importância do turismo como fator de geração de desenvolvimento, bem-estar e renda, pelo fato de que a inexistência de consciência turística da comunidade poderá acarretar em:

- Desinteresse da comunidade no processo participativo de desenvolvimento turístico local;
- Visão depreciativa do turismo e atitude de resistência e receio ao seu desenvolvimento, comprometendo a imagem do destino turístico;
- Frustrações locais e perda da credibilidade no desenvolvimento turístico;
- Falta de preparação para atuação direta ou indireta no turismo, refletindo na qualidade dos serviços e da receptividade dos turistas;
- Desconsideração dos verdadeiros interesses comunitários da sociedade local. (HANAI; ESPÍNDOLA, 2011, p. 8-9).

Hanai e Espíndola (2011) argumentam, ainda, que, uma vez postas, estas situações acima citadas são complicadas de serem revertidas, e demandariam esforços de magnitude muito superior à organização e estruturação prévia de um programa de sensibilização comunitária sobre a importância do turismo. Em complemento, Lopes, Tinôco e Araújo (2012) sinalizam que, muitas vezes, a não inserção da comunidade no processo turístico também pela existência de um cenário em que os melhores postos de trabalho e emprego são ocupados por gestores externos, ficando a comunidade restrita aos cargos operacionais e técnicos.

As organizações que compõem a gestão turística de um determinado local devem ser sensíveis às necessidades da comunidade local. Em longo prazo, será necessária a aceitação (espontânea) do turismo por parte dessa comunidade, para que se dissemine a ideia do turismo com um elemento que componha a mesma, e não como algo que foi imposto a ela (HALL, 2004).

Com base nas concepções de Hanai e Espíndola (2011) e Hall (2004), fica evidenciado que, no tocante à importância do envolvimento comunitário no turismo, os programas de sensibilização retratam uma predileção da lógica preventiva ante as possíveis complicações advindas das ações de correção posteriores à etapa do planejamento. Como afirma Oliveira (2015), “é preciso preparar a comunidade para a hospitalidade e hospitalidade não é negócio. Nada tem a ver com negócio” (OLIVEIRA, 2015, p. 94).

Uma vez estando no destino, o turista necessita, além de estruturas físicas e básicas como hospedagem, restauração e serviços de transporte, ser recebido com simpatia e aconchego. Nessa condição de enaltecimento ao bem receber, a comunidade local tem o papel de protagonista, na medida em que será diretamente responsável por ações que poderão influir positiva (e/ou negativamente) sobre as percepções dos visitantes acerca do destino.

O envolvimento da comunidade local é um elemento essencial ao desenvolvimento do turismo. Contudo, esse envolvimento necessita ir além da geração de empregos. Existe a necessidade de participação efetiva no processo de planejamento e tomadas de decisão, participação esta que necessita ser estimulada por gestores, tanto na esfera pública como na

esfera privada. No tocante ao envolvimento comunitário para o desenvolvimento do turismo, o grau de comprometimento surge como um fator fundamental que irá influenciar diretamente o sucesso de um destino (FORTUNATO; SILVA, 2013).

Envolver os diferentes sujeitos e atores no processo de planejamento e tomada de decisões que afetam sua comunidade é extremamente relevante, uma vez que proporciona o sentimento de pertencimento àquele local/grupo e, conseqüentemente, atende aos preceitos próprios do turismo sustentável (HALL, 2004). O não atendimento à demanda de envolvimento comunitário (nos processos e ações turísticas locais) pode gerar conflitos de ordens distintas, na medida em que os impactos ambientais, estruturais, culturais e socioeconômicos advindos do turismo começarem a aparecer. No entanto, apesar de adverso, este contexto pode se configurar numa oportunidade para se propor soluções criativas a esses conflitos, conciliando interesses de naturezas distintas (HALL, 2004).

Outro impacto negativo que pode ocorrer a partir da ausência de envolvimento efetivo da comunidade no processo turístico se trata da incorporação de comportamentos de consumo inadequados para a realidade da população autóctone, na medida em que, dentre outras questões, o turismo pode inflacionar o custo de vida médio para os residentes (GARCIA, 2005).

Como outra alternativa para o envolvimento comunitário e redução de conflitos, investir na formação de diversos tipos de parcerias entre as organizações envolvidas no cenário turístico e que contemple a participação e envolvimento de todos os atores desse processo é uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento turístico de um local (FORTUNATO; SILVA, 2013). Nessa mesma direção, Barbosa Filho e Pessoa (2008) ressaltam a importância do investimento da formação de recursos humanos como requisito para desenvolver o turismo local. Essa formação poderá (e deverá) ocorrer nos mais diversos níveis de educação, tanto sob a forma de programas de extensão, de palestras e seminários periódicos e de curta duração de sensibilização da comunidade, quanto no fomento a cursos de formação técnica em turismo e guiamento, além do oferecimento de cursos de formação superior em turismo, visando ao preparo de profissionais aptos a trabalhar o turismo sob um viés crítico, inclusivo e de complexidade.

Assim sendo, configura-se aí um espaço importante para que as Instituições de Ensino técnico e, principalmente, pelo seu nível de complexidade, as Instituições de Ensino Superior, possam dar suas devidas contribuições. Não somente no Brasil, mas em todo o cenário da América Latina, em que se percebem maiores níveis de polarização e fragmentação social, as instituições de Educação Superior (IES) apresentam um papel estratégico na promoção de

processos de desenvolvimento territorial, estando estes caracterizados por um justo equilíbrio entre os componentes econômicos, sociais e do meio ambiente. Estas instituições reúnem em si diferentes conhecimentos técnicos e têm como missão principal gerar e colocar à disposição da sociedade novos conhecimentos e soluções inovadoras para a coesão social, a partir de processos de pesquisa, e formar profissionais que direcionam esses processos, dentro de entidades públicas e privadas (FARINA et al., 2014). Os autores complementam, afirmando que:

Entretanto, em muitos poucos territórios latino-americanos se encontram experiências eficazes de articulação entre entidades governamentais, privadas, organizações sociais e instituições de ensino superior para construção comum de uma visão compartilhada do território que permita a elaboração de um planejamento estratégico capaz de promover um desenvolvimento econômico local inclusivo dos setores mais vulneráveis da sociedade (FARINA et al., 2014, p. 2).

No tocante à formação superior específica no Setor de Turismo e de Hospitalidade, conforme os indicadores do WTTC apresentados na Introdução desta tese, o setor é reconhecido como um dos principais vetores econômicos e em termos de empregabilidade a nível mundial, em especial no contexto atual de austeridade no tocante à geração de novos empregos. Sob esse olhar, nos dias de hoje, ao Turismo impõe-se uma mão-de-obra capacitada de estudos acadêmicos de nível superior que integrem os setores público e privado desta indústria que se caracteriza por seu constante dinamismo e complexidade (EURICO; SILVA; VALLE, 2012).

Faz-se igualmente importante, a partir das considerações de Barretto, Tamanini, e Silva (2004), evidenciar o papel da Formação Superior em Turismo como promotora da capacidade de equacionar a interrelação entre mercado, academia e sociedade, em prol de um objetivo complexo e, ao mesmo tempo, específico, que contemple tanto o indivíduo quanto a atividade (no caso, a de turismo), assumindo posicionamento contrário à existência de qualquer relação unilateral entre os mesmos. Assim sendo, fica caracterizada a importância do papel das Instituições de Ensino como ferramenta de formação de recursos humanos e, conseqüentemente, promotora de envolvimento e participação comunitária.

Como um dos principais impactos positivos desse contexto mais integrado e participativo, pode-se citar o fortalecimento das identidades culturais do local, favorecendo a ocorrência, de maneira plena, das interações culturais entre visitante e visitado (OLIVEIRA, 2015). A referida autora cita ainda alguns caminhos para uma gestão comunitária participativa no tocante ao turismo em um determinado destino:

- Lançar campanhas de conscientização, através de ações diretas via cursos, palestras, eventos culturais e outros;
- Incluir nos currículos escolares do município a mensagem sobre a importância do Turismo, suas principais características e como colaborar para seu desenvolvimento;
- Esclarecer a população de que o Turismo pode proporcionar melhoria na qualidade de vida e elevar o sentimento de cidadania;
- Mostrar a importância da cortesia e hospitalidade que deve ser dada aos visitantes;
- Estimular a população a participar da gestão do Turismo. Opinando, criticando, decidindo e orientando. Contribuindo assim para uma cidade melhor e auferindo rendas através do Turismo (OLIVEIRA, 2015, p. 96).

Isso posto, parece possível a compreensão de que, no que se refere à participação e à articulação de atores turísticos em sistemas de governança, o envolvimento comunitário pode ser definido como *os meios pelos quais a comunidade (ou representações comunitárias) participam e se comprometem com o processo de desenvolvimento turístico, bem como a participação de Instituições de Ensino e a existência de programas de formação de diversos níveis, além de ações que visam a sensibilização comunitária quanto à importância do turismo como fonte geradora de bem estar, renda e inclusão social.*

4.6 Coordenação dos atores

Em se tratando dos sistemas de governança turística, de coordenações dos atores e de representações que o compõem são temas que necessitam pautar as discussões e a política estratégica da gestão do referido destino, uma vez que a partir dela se originam ações de diversas ordens, as quais poderão influir diretamente (de forma positiva e negativa) sobre o desenvolvimento turístico de um determinado destino.

Em termos conceituais, pode-se compreender que a coordenação se refere ao processo de ajustar ou organizar componentes individuais em uma determinada ordem. Esta categoria contempla igualmente a supervisão dos atores e a padronização de processos. Conforme Wegner (2011) e Albers (2005), a elaboração de regras que visam a padronizar as atividades dos membros e supervisão direta são instrumentos para a coordenação dos participantes.

A coordenação é necessária dentro e entre as diferentes instâncias governamentais, a fim de evitar a sobreposição de ações e a duplicação de recursos entre as entidades turísticas governamentais e o setor privado. Nesse sentido, um dos principais desafios da gestão pública é conseguir promover a coordenação entre esses atores em prol de todos atuam sob objetivos e interesses comuns (HALL, 2004).

A coordenação possui, inclusive, relação direta com as ações de cooperação, em especial no que tange à governança. Quanto maior a existência dessas ações cooperativas, maior a necessidade de atividades e mecanismos de coordenação que visem organizar os processos e os grupos de atores que participam dessa governança. Como exemplo desses mecanismos, pode-se citar a supervisão hierárquica, o planejamento formal e os sistemas e programas de formação e treinamento (WEGNER, 2011).

A coordenação de relações e dos atores diz respeito à busca de harmonização e sintonia entre os interesses, evitando assim, impactos negativos oriundos de possíveis conflitos entre os componentes de uma organização em redes (WEGNER, 2011). Nessa mesma direção que se refere à importância das coordenações, constata-se que, a partir do momento em que as empresas que pertencem a uma mesma cadeia produtiva passam a cooperar entre si, as mesmas começam igualmente a serem movidas por objetivos comuns e a pensar estrategicamente de uma forma integrada. Essa etapa de uma determinada rede de negócios possibilita aos seus atores participantes substituir os conflitos pelas parcerias e a ineficiência pela economia de custos. Entretanto, para que isso ocorra, a coordenação desta cadeia surge como um elemento essencial, inclusive, para a continuidade desse processo integrado (DONAIRE; SILVA; GASPAR, 2009).

Conforme observado no referencial teórico que contemplou a apresentação e análise das políticas públicas voltadas para o turismo no Brasil, tais como o PNMT, o PNT e o PRT, nas últimas três décadas houve inegável avanço no que se refere ao incentivo à uma gestão do turismo descentralizada e participativa, que envolva a articulação e participação direta de seus atores para a busca de desenvolvimento turístico sustentável e em uma perspectiva regionalizada.

Contudo, apesar dessas características de fomento à uma lógica de descentralização e participação, presentes nas políticas públicas de turismo, parece pertinente considerar que para que ocorra uma organização adequada dos atores turísticos e, por assim mencionar, o aproveitamento pleno de suas potencialidades no tocante às suas contribuições para o desenvolvimento turístico sustentável e integrado, se faz necessário a existência de instâncias, entidades e ou organizações que exerçam justamente a função de coordenação dos referidos atores.

O processo de formulação das políticas públicas mencionado no início do capítulo vem sendo conduzido dentro de uma abordagem pluralista, a partir de ações e projetos de cooperação e colaboração entre o governo, mercado e sociedade civil. A coordenação, promoção, planejamento e formulação de diretrizes de incentivo a estas ações de participação

entre atores e liderança têm sido realizadas eminentemente pelo poder público local (TRENTIN, 2016).

De acordo com Costa, Gonçalves e Hoffmann (2014), em termos conceituais e de uma forma mais abrangente, compreende-se pelo termo coordenação a forma de organização direcionada a algo ou alguém que envolve a articulação de diferentes tarefas, levando às ações necessárias para o trabalho cooperativo.

A importância do papel da coordenação se refere tanto as esferas macro como microeconômica e manifesta-se, institucionalmente, nas relações estabelecidas entre os agentes econômicos de um determinado segmento produtivo e o Estado, o qual vem passando por uma série de redefinições nas suas funções no contexto atual de globalização (PEROSA, 1999).

A coordenação possui igualmente a incumbência de gerir possíveis conflitos associados a diversas ordens, à desorientação, a problemas de hierarquia e à difusão da responsabilidade. É igualmente de responsabilidade da coordenação a preparação e a organização de uma determinada equipe para a realização dos trabalhos e ações coletivas de cooperação, planejamento e execução de ações e tarefas colaborativas (COSTA; GONÇALVES; HOFFMANN, 2014).

Autores como Farina e Zylbersztajn (1994) definem conceitualmente a coordenação sob um viés mais operacional, sendo considerada a habilidade de transmitir informação, estímulos e controle do conjunto de atividades que integram uma organização/sistema. Nesse cenário, obviamente, se enquadrariam também os sistemas de governança turística.

No que se refere aos sistemas de governança turística, a necessidade de inclusão, envolvimento e participação comunitária em um modelo de gestão descentralizada demanda, dentre outras coisas, a habilidade, por parte das estruturas de coordenação desse modelo em lidar com possíveis conflitos advindos de diferentes perspectivas oriundas das particularidades culturais, sociais e econômicas de cada ator que compõe esses sistemas.

Nesse sentido, observa-se a existência de cenários em que, pela ausência de autoridades individuais responsáveis pelo desenvolvimento turístico, muitas vezes não têm clareza quanto ao papel dos atores no que se refere ao processo turístico local, tanto em âmbito público como privado. Além disso, a diversidade estrutural do setor consiste num agravante ao problema da coordenação (HALL, 2004).

No tocante à governança, quando se observa um modelo de redes de gestão descentralizada, não se configura a necessidade em haver uma dependência de uma

coordenação central, o que poderá incidir em gestão de conhecimento e decisões compartilhadas (WEGNER, 2011).

Assim como observado nas suas características de gestão, a coordenação em turismo ocorre, em tese, de forma horizontal e descentralizada, contemplando diferentes órgãos governamentais responsáveis por diversas atividades de turismo relacionadas diretamente à instância de governo e de forma vertical, contemplando os diferentes níveis de governo dentro de um sistema administrativo e político. Observa-se, assim, que a coordenação pode assumir duas formas: a forma administrativa e a forma política (HALL, 2004). Sobre essas duas formas de comunicação, Hall sinaliza que:

Pode-se dizer que ocorre a necessidade de coordenação administrativa quando houve um acordo entre as partes sobre metas, objetivos e políticas que têm de ser coordenados, mas o mecanismo de coordenação é questionável ou há inconsistências na implementação. A necessidade de coordenação política surge quando há conflito quanto aos objetivos políticos que precisam ser coordenados e implementados (HALL, 2004, p. 118).

No que concerne à interrelação entre grupos sociais e agentes econômicos, esta apóia-se sobre processos de coordenação entre os atores, ou, em outras palavras, em uma rede de atores sociais que onde se observa o gerenciamento de fluxos de informações e conhecimentos compartilhados (SABOURIN, 2002).

Porém, essa coordenação de atores, em especial no que se refere ao turismo, muitas vezes se configura como extremamente difícil, uma vez que engloba diferentes sujeitos que, por sua vez, defendem opiniões e interesses distintos (HALL, 2004).

No tocante ao desenvolvimento das ações de governança local, outro fator que chama a atenção é a relação da coordenação com a cooperação, uma vez que, conforme as concepções de Hall (2004), quando se observa a existência de uma estrutura de coordenação que busca, nas suas bases, atender aos interesses múltiplos e promover a participação dos seus atores, a mesma poderá igualmente proporcionar maiores ações de cooperação e colaboração entre esses próprios atores.

Uma característica dessas redes é a necessidade, a partir de uma demanda externa, de seus membros se posicionarem individual ou coletivamente, através de conflitos ou de alianças/parcerias sob suas formas de atuação e no tocante à tomada de decisões (SABOURIN, 2002). Essas organizações de atores sociais sob a forma de redes podem ser consideradas como características em um cenário em que se despontam novas formas de coordenação e liderança. Corroborando nessa questão, Sabourin considera que:

Nas últimas décadas, surgiram no Nordeste novas formas de coordenação entre os atores locais (produtores, comerciantes, artesãos, etc.), isto é, organizações profissionais, como sindicatos, associações, cooperativas, etc. Finalmente, menos visíveis, são as redes interpessoais, como as redes comerciais ou as técnicas, que contribuem para a relação dos fluxos e das relações, no âmbito dos territórios (SABOURIN, 2002, p. 27).

Nessa direção, de acordo com as concepções de proposição desta tese e o referencial teórico abordado no tocante a este tema, parece possível conceituar a coordenação dos atores e lideranças em sistemas de governança turística como a *instância formal (de ordem, pública, privada ou mista) responsável pela organização, pela formulação de políticas de incentivo à participação e ao compartilhamento de conhecimentos e experiências, pela delegação de responsabilidades, pela equalização de conflitos advindos da diversidade sócio-cultural e econômica de seus atores e pelo fomento à articulação, cooperação e comprometimento de todos, visando o promover, de maneira sustentável, o desenvolvimento turístico regional do destino.*

Cabe, ao final desse capítulo, enfatizar que, ao traçar um panorama geral da discussão teórica dos autores abordados e da consequente construção de propostas conceituais de cada uma das categorias de análise, alguns pontos merecem melhor detalhamento.

O primeiro deles se trata da identificação de elementos chave, presentes no discurso subjacente que contempla a discussão que envolve essas categorias da governança em turismo, dentre os quais destacam-se: a) incentivos de ordem público-privada para uma gestão turística descentralizada, democrática e participativa, a qual contemple, de forma direta, o envolvimento de todos os atores; b) a delegação de responsabilidades e minimização dos conflitos; a importância da formação e qualificação de recursos humanos enquanto ferramenta de envolvimento comunitário, que contribua assim, para o desenvolvimento sustentável, regional e integrado e para o fomento às relações de confiança e ao compartilhamento de informações enquanto mecanismos de cooperação.

O segundo ponto passível de destaque diz respeito ao alinhamento destas características teóricas identificadas nas categorias com as concepções de base das políticas públicas de turismo pontuadas no capítulo 03, as quais atendem a preceitos semelhantes aos elementos-chave das categorias destacados no parágrafo anterior. Conforme anteriormente mencionado, essa realidade permite considerar a existência de um cenário de alinhamento (e até, de retroalimentação) entre a dimensão conceitual e política pela qual se compreende a governança em turismo da atualidade. Resta saber, entretanto, se a dimensão factual, identificada a partir das realidades encontradas no tocante à análise das categorias de

governança dos municípios estão ou não acompanhando esse cenário, para que então seja possível traçar um panorama mais amplo acerca das discussões que envolvem o tema. Ressalta-se que tal cruzamento ocorrerá a partir do conteúdo constante do capítulo 5, quando serão apresentados os resultados obtidos com a pesquisa em cada um dos municípios.

Assim sendo, como forma de encerrar o presente capítulo e para melhor organizar, descrever, ilustrar e sistematizar essas categorias de participação dos atores em sistemas de governança turística, foram elaborados o quadro 04 e a Figura 06, respectivamente:

Quadro 04 – Descrição dos conceitos das categorias de análise da tese

CATEGORIAS	CONCEITO PROPOSTO
Características de Gestão	Estudo das formas com que são geridas as ações pertinentes e referentes ao turismo em um destino, levando-se em consideração elementos como: grau participativo e democrático da gestão, nível de (des)centralização e integração regional, além da existência de parcerias em âmbito público privado e de programas de monitoramento e avaliação dessas ações.
Poder decisório e empoderamento	Participação efetiva a partir da utilização das experiências e saberes destes atores no processo de tomada de decisões referentes ao planejamento e a gestão turística do destino, sendo esta participação um elemento essencial ao sistema de governança turística local, uma vez que favorece diretamente à geração de desenvolvimento sustentável, bem-estar, renda, inclusão e autonomia.
Cooperação	Projetos em conjunto, compartilhamento de informações, ações de apoio e auxílio mútuo, comprometimento, relações de confiança e da busca pelo desenvolvimento sustentável pelos atores que compõem os sistemas de governança em turismo.
Institucionalização	A organização formal dos atores através de conselhos, representações comunitárias, sindicatos, associações de moradores e empreendedores locais, <i>Convention & Visitors Bureau</i> , consiste como um elemento fundamental que irá balizar a sua participação e articulação para contribuir para o desenvolvimento sustentável do turismo nesses destinos, devendo assim, receber cada vez mais incentivos e atenção dos poderes públicos que de fato, busquem, através do turismo, promover geração de bem estar, renda, empregos, participação e inclusão de sua comunidade.
Envolvimento Comunitário	Meios pelos quais a comunidade (ou representações comunitárias) participa e se compromete com o processo de desenvolvimento turístico, bem como a participação de Instituições de Ensino e a existência de programas de formação de diversos níveis, além de ações que visam à sensibilização comunitária quanto à importância

	do turismo como fonte geradora de bem-estar, renda e inclusão social.
Coordenação	Instância formal (de ordem, pública, privada ou mista) responsável pela organização, pela formulação de políticas de incentivo à participação e ao compartilhamento de conhecimentos e experiências, pela delegação de responsabilidades, pela equalização de conflitos advindos da diversidade sócio-cultural e econômica de seus atores e pelo fomento à articulação, cooperação e comprometimento de todos, visando o promover, de maneira sustentável, o desenvolvimento turístico regional do destino.

Fonte: O autor (2017).

Figura 06 – Categorias de análise da participação e articulação de atores do sistema de Governança Turística



Fonte: O autor (2016).

5 A GOVERNANÇA TURÍSTICA NOS MUNICÍPIOS DE BENTO GONÇALVES (RS), BONITO (MS) E OURO PRETO (MG)

O presente capítulo possui como objetivo apresentar os resultados e a análise referente à realidade identificada no tocante à participação dos atores da governança turística de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto, utilizando como base as seis categorias previamente elaboradas. Dessa forma, primeiramente, será realizado detalhamento acerca da natureza e técnicas de pesquisa empregadas, bem como os critérios para definição dos sujeitos da pesquisa e desdobramentos referentes à coleta de dados. Após essa etapa, serão apresentados os resultados e especificações pertinentes à coleta em cada um dos municípios, seguida da análise destes resultados juntamente com a elaboração dos diagramas ilustrativos ao final de cada categoria.

5.1 Natureza da pesquisa

A presente pesquisa foi realizada através de estudos de casos múltiplos. Quanto à sua natureza, a pesquisa tem caráter qualitativo. A pesquisa qualitativa, como indica Dencker (2003), mostra-se mais adequada quanto se pretende obter conhecimento com maior profundidade de casos específicos.

Por compreender que a pesquisa proposta neste projeto de tese esteja em consonância com as concepções de Dencker (2003) e Gil (2008), foi aplicado instrumento de coleta de dados sob a forma de entrevista organizado em três tipos (ver Apêndice A, B e C) com questões semiestruturadas junto aos atores público-privados que compõem a governança turística em cada um dos locais pertencentes ao recorte metodológico deste trabalho.

Em termos conceituais, Dencker (2003, p. 137) define a entrevista como uma forma de “comunicação verbal entre duas ou mais pessoas, com grau de estruturação previamente definido, cuja finalidade é a obtenção de informações de pesquisa...”.

A entrevista é uma técnica indicada sempre em que se observa a necessidade em se obter dados que não podem ser encontrados em registros documentais, sendo considerada um instrumento de levantamento de experiências das pessoas, os quais transcendem o conteúdo registrado de forma escrita (DENCKER, 2003).

É ainda considerada um instrumento de trabalho essencial, especialmente na área das Ciências Sociais Aplicadas e de setores como Sociologia, Antropologia, Psicologia Social, Política, Serviço Social, Comunicação Social, entre outros (LAKATOS; MARCONI, 2010).

Foi realizada também pesquisa documental através do conteúdo constante dos documentos fornecidos pelas Secretarias Municipais de turismo de cada um dos locais, bem como de portais virtuais oficiais que contenham dados relevantes para a construção trabalho.

A pesquisa documental utiliza-se de material que ainda não recebeu análise e/ou que pode ser reestruturado. Classificam-se ainda em: Documentos de primeira mão disponíveis em arquivos e banco de dados de instituições públicas, privadas e pessoais; Documentos de segunda mão, os quais consistem em relatórios e dados estatísticos (DENCKER, 2003).

Foi utilizada igualmente a técnica de revisão bibliográfica. Para Conforto, Amaral e Silva (2011, p. 1) e Gil (2007), a revisão bibliográfica possui caráter exploratório, uma vez que possibilita ao pesquisador “maior familiaridade com o problema, aprimoramento de ideias ou descoberta de intuições”.

Dessa forma, após a revisão bibliográfica realizada, e da aplicação do instrumento de pesquisa, foi possível obter material suficiente para contemplar as seis categorias de análise previamente determinadas (*Características de Gestão, Poder decisório e empoderamento, Cooperação, Institucionalização, Envolvimento Comunitário e Coordenação*).

5.1.1 Definição dos sujeitos da pesquisa

Para a seleção dos sujeitos da pesquisa (Atores), foram observados os seguintes critérios:

- **Localização:** Atores localizados nos municípios de Bento-Gonçalves (RS), Bonito (MS) e Ouro Preto (MG), considerados pelo MTUR como municípios indutores de desenvolvimento turístico regional.
- **Natureza de Composição:** Os atores escolhidos serão definidos seguindo o mesmo critério observado em Brasil (2007, p. 21), o qual considera os mesmos sob a seguinte composição: gestores públicos do turismo municipal; representantes de segmentos relacionados direta ou indiretamente à atividade turística, estadual e municipal; representantes das organizações não governamentais; representantes das instituições voltadas ao desenvolvimento regional e à sociedade civil; representantes dos órgãos ambientais, de transporte, de infraestrutura, de saúde e de segurança; representantes do Sistema “S” (SENAC, SENAI, SESI, SEBRAE, SESC, SENAR e SESCOOP).

Como definição de atores turísticos, consideraram-se as concepções de Sabourin (2002, p. 25), o qual os caracteriza sob aspectos de sua relevância e sua condição de

representação social e participativa, considerando-os como “agentes sociais e econômicos, indivíduos ou instituições, que realizam ou desempenham atividades, ou, então, mantêm relações num determinado território”.

Ressalta-se novamente a adoção do critério de escolha dos sujeitos da pesquisa, (os representantes dos atores turísticos que serão, de fato, entrevistados). Tal critério possui como premissa de base o fato de os referidos representantes possuírem cargo de chefia/coordenação ou liderança nas organizações alvo da análise. De qualquer forma, durante a aplicação da pesquisa, foi possível igualmente ter contato com integrantes desses atores turísticos os quais não possuíam nenhum tipo de cargo de chefia ou liderança no mesmo.

5.1.2 Coleta de dados

A coleta de dados compreendeu as seguintes etapas: a) identificação e mapeamento dos atores turísticos de cada local, a partir de informações coletadas nos portais oficiais de turismo dos destinos e através de contato direto e documentos fornecidos pelas secretarias municipais de turismo e demais organizações coletivas do setor identificadas nos locais de pesquisa; b) contato telefônico com os sujeitos da pesquisa (atores turísticos), para agendamento de aplicação formulário de entrevista de forma presencial/virtual, em datas pré-estabelecidas; c) revisão bibliográfica e pesquisa documental através de documentos e dados advindos das secretarias municipais e portais institucionais de atores e representações de turismo de cada destino; d) aplicação de entrevista; e) pesquisa de campo com integração do pesquisador junto aos atores turísticos de cada local, em que se realizou igualmente coleta de informações a partir de conversas informais e observação da realidade turística encontrada.

Conforme contato prévio com os atores turísticos de cada um dos três municípios, foi possível a realização de coleta de dados, primeiramente em Ouro Preto, durante o mês de abril e maio de 2015, em Bento Gonçalves, durante os meses de setembro, outubro e novembro de 2016 e Bonito, durante o mês de outubro, novembro e dezembro de 2016, com a aplicação da pesquisa com os atores turísticos dos destinos de forma individual e separada, com o intuito de coletar o material de natureza o mais fidedigna possível à realidade de cada ator entrevistado.

Os instrumentos de coleta de dados estão divididos em 03 formulários de entrevista, com questões estruturadas e semiestruturadas. O formulário A foi construído para aplicação geral com o grupo de atores (ver Apêndice A), e está organizado de forma estruturada, sendo composto por 36 questões, subdivididas em seis questões para cada uma das seis categorias de

análise pretendidas. Era possível igualmente, ao final deste formulário, incluir informações adicionais para a pesquisa as quais, por ventura não estivessem dispostas nas questões pré-elaboradas. Utilizou-se igualmente como referencial para a elaboração deste instrumento de coleta de dados as concepções de Viana (2012). Já o formulário B (ver Apêndice B) foi construído para aplicação específica com os representantes dos Conselhos Turísticos locais, estando organizado sob a forma de sete questões abertas. Era possível, igualmente, tecer novas observações a partir de informações levantadas, as quais, em um primeiro momento, não estivessem contempladas diretamente nas questões prévias. O formulário C (ver Apêndice C) foi elaborado para aplicação específica com Instituições de Ensino nos locais, e era composto por quatro questões abertas, sendo também permitido incluir informações adicionais na medida em que as mesmas tenham sido apontadas pelos entrevistados.

Para a elaboração dos instrumentos de coleta de dados, foram utilizados os mesmos critérios que embasaram a criação das seis categorias de análise propostas por esta tese, sendo estes: a revisão bibliográfica, a qual envolvia as concepções de Turismo Sustentável e Desenvolvimento Regional, Turismo de Base Comunitária obtida através das concepções de autores como Porter (1999), Coriolano (2006), Irving (2009) Tomazzoni (2009), Vahl (2011), Dias (2009) e Frey (2007), Hanai e Espíndola (2011), Burgos e Mertens (2015), juntamente com a análise das políticas públicas de incentivo à regionalização e à gestão participativa.

5.1.2.1 Coleta de dados em Bento Gonçalves

A coleta de dados em Bento Gonçalves ocorreu da seguinte forma:

a) Identificação e mapeamento dos atores turísticos (detalhados no conteúdo do Quadro 06), a partir de informações coletadas nos seguintes recursos:

- Site da Secretaria Municipal de Turismo⁸;
- Consulta ao regimento do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR⁹;
- Entrevista com o representante do COMTUR;
- Consulta direta à representação da Secretaria de Municipal de Turismo Local;
- Plano Municipal de Turismo – PMT 2015-2018¹⁰.

⁸ SEMTUR. (s/d.a). Disponível em: <www.turismobento.com.br/pt>. Acesso em: 12 abr. 2017.

⁹ COMTUR. (s/d.a). Disponível em: <www.turismobento.com.br/pt/comtur/>. Acesso em: 12 abr. 2017.

¹⁰ SEMTUR. Plano Municipal de Turismo 2015-2018. 2015a. Disponível em: <<http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/downloads/Plano-Municipal-de-Turismo-2015-2018.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

b) contato telefônico com os sujeitos da pesquisa (atores turísticos previamente identificados), para agendamento de aplicação formulário de entrevista de forma presencial/virtual, em datas pré-estabelecidas.

c) revisão bibliográfica e pesquisa documental através dos documentos listados no item “a”, além de dados advindos das secretarias municipais e portais institucionais dos atores identificados em cada destino. Foram utilizados igualmente os PNT’s, 2007-2010¹¹ e 2010-2013¹²; o Programa de Regionalização do Turismo – PRT, 2013¹³; o Índice de competitividade do Turismo Nacional 2015¹⁴.

d) aplicação de roteiro de entrevista junto aos atores (ver Apêndices A, B e C) de acordo com os critérios apresentados no item 5.3.1. A aplicação presencial ocorreu durante o mês de setembro de 2016. A aplicação virtual do roteiro de entrevista (para os atores os quais não foi possível aplicação presencial) ocorreu via recurso de *Skype* e *Facetime* entre os meses de outubro a dezembro de 2016.

e) Durante a aplicação das entrevistas presenciais ocorreu igualmente a observação direta e integração do pesquisador junto aos atores turísticos de cada local, em que se realizou igualmente coleta de informações a partir de diálogos de interação com estes atores. Além das lideranças que representam esses atores, participavam, em muitas vezes, membros os quais não exerciam nenhuma atividade de coordenação desse ator turístico. Foram realizadas transcrições dessas conversas, em que se buscou-se tensionar o foco do debate para a avaliação percepções dos mesmos sobre a realidade do seu município no tocante as categorias de governança turística propostas por esta tese.

5.1.2.2 Coleta de dados em Bonito

A coleta de dados em Bonito ocorreu das seguintes formas:

a) Identificação e mapeamento dos atores turísticos (detalhados no conteúdo do Quadro 08), a partir de informações coletadas nos seguintes recursos:

¹¹ Plano nacional de turismo: uma viagem de inclusão. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

¹² Plano nacional de turismo: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

¹³ Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

¹⁴ Índice de Competitividade do Turismo Nacional: 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional (2015). Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/\\$File/5833.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/$File/5833.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

- Site da Secretaria Municipal de Turismo¹⁵;
- Consulta ao regimento do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR¹⁶;
- Consulta direta à representação da Secretaria de Municipal de Turismo Local.
- Consulta direta ao Bonito Convention.

b) contato telefônico com os sujeitos da pesquisa (atores turísticos previamente identificados), para agendamento de aplicação formulário de entrevista de forma presencial/virtual, em datas pré-estabelecidas.

c) revisão bibliográfica e pesquisa documental através dos documentos listados no item “a”, além de dados advindos das secretarias municipais e portais institucionais dos atores identificados em cada destino. Foram utilizados igualmente os PNT’s, 2007-2010¹⁷ e 2010-2013¹⁸; o Programa de Regionalização do Turismo – PRT, 2013¹⁹; o Índice de competitividade do Turismo Nacional 2015²⁰.

d) aplicação de roteiro de entrevista junto aos atores (ver Apêndices A, B e C) de acordo com os critérios apresentados no item 5.3.1. A aplicação presencial ocorreu durante o mês de outubro de 2016. A aplicação virtual do roteiro de entrevista (para os atores os quais não foi possível aplicação presencial) ocorreu via recurso de *Skype* e *Facetime* entre os meses de outubro e dezembro de 2016.

e) Durante a aplicação das entrevistas presenciais ocorreu igualmente a observação direta e integração do pesquisador junto aos atores turísticos de cada local, em que se realizou igualmente coleta de informações a partir de diálogos de interação com estes atores. Além das lideranças que representam esses atores, participavam, em muitas vezes, membros os quais não exerciam nenhuma atividade de coordenação desse ator turístico. Foram realizadas transcrições dessas conversas, em que se buscou-se tensionar o foco do debate para a avaliação percepções dos mesmos sobre a realidade do seu município no tocante as categorias de governança turística propostas por esta tese.

¹⁵ SEICTUR. (s/d). Disponível em: <<http://www.turismo.bonito.ms.gov.br/seictur>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

¹⁶ COMTUR (s/d.b) Disponível em: <<http://www.turismo.bonito.ms.gov.br/comtur/regimento-interno>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

¹⁷ Plano nacional de turismo: uma viagem de inclusão. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

¹⁸ Plano nacional de turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

¹⁹ Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

²⁰ Índice de Competitividade do Turismo Nacional: 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional (2015). Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/\\$File/5833.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/$File/5833.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

5.1.2.3 Coleta de dados em Ouro Preto

A coleta de dados em Ouro Preto ocorreu das seguintes formas:

a) Identificação e mapeamento dos atores turísticos (detalhados no conteúdo do Quadro 10), a partir de informações coletadas nos seguintes recursos:

- Site da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio²¹;
- Consulta ao regimento do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR²²;
- Consulta direta à representação da Secretaria de Municipal de Turismo Local.
- Consulta direta ao representante do Conselho Municipal de Turismo;
- Consulta ao Plano Municipal de Turismo de Ouro Preto – OMT 2015-2025 (SEMTUR, 2015b), fornecido via e-mail pela Secretaria de Turismo.

b) contato telefônico com os sujeitos da pesquisa (atores turísticos previamente identificados) para agendamento de aplicação formulário de entrevista de forma presencial/virtual, em datas pré-estabelecidas.

c) revisão bibliográfica e pesquisa documental através dos documentos listados no item “a”, além de dados advindos das secretarias municipais e portais institucionais dos atores identificados em cada destino. Foram utilizados igualmente os PNT’s, 2007-2010²³ e 2010-2013²⁴; o Programa de Regionalização do Turismo – PRT, 2013²⁵; o Índice de competitividade do Turismo Nacional 2015²⁶.

d) aplicação de roteiro de entrevista junto aos atores (ver Apêndices A, B e C) de acordo com os critérios apresentados no item 5.3.1. A aplicação presencial ocorreu durante o mês de abril de 2015. A aplicação virtual do roteiro de entrevista (para os atores os quais não foi possível aplicação presencial) ocorreu via recurso de *Skype* e *Facetime* entre os meses de abril a maio de 2015.

e) Durante a aplicação das entrevistas presenciais ocorreu igualmente a observação direta e integração do pesquisador junto aos atores turísticos de cada local, em que se realizou

²¹Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio. SEMTUR (s/d.b). Disponível em: <<http://ouropreto.org.br>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

²²Conselho Municipal de Turismo. COMTUR. (s/d.c) Disponível em: <<http://200.97.17.202/arquivos/diario/1446/regimento-do-comtur.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

²³Plano nacional de turismo: uma viagem de inclusão. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

²⁴Plano nacional de turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

²⁵Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

²⁶Índice de Competitividade do Turismo Nacional: 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional (2015). Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/\\$File/5833.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/$File/5833.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

igualmente coleta de informações a partir de diálogos de interação com estes atores. Além das lideranças que representam esses atores, participavam, em muitas vezes, membros os quais não exerciam nenhuma atividade de coordenação desse ator turístico. Foram realizadas transcrições dessas conversas, em que se buscou-se tensionar o foco do debate para a avaliação percepções dos mesmos sobre a realidade do seu município no tocante as categorias de governança turística propostas por esta tese.

Assim sendo, dando sequência ao percurso reflexivo deste trabalho, a partir do presente momento, serão abordados aspectos referentes à apresentação dos resultados e análise dos dados obtidos com a pesquisa.

5.2 Governança e turismo em Bento Gonçalves (RS)

Bento Gonçalves é um município gaúcho localizado na região turística Uva e Vinho. Importante pólo industrial e turístico da Serra Gaúcha, está entre as dez maiores economias do Estado. Localizado a 124 km da Capital Porto Alegre e com uma área total de 274,1 Km², a população total estimada é de 114.216 habitantes, segundo dados do IBGE (2016). Desse total, 54.988 pessoas encontram-se atuantes no mercado de trabalho, representando 49% do total. O PIB per capita estimado é de R\$ 47.420,87 (IBGE, 2014) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0, 778 (IBGE, 2010).²⁷

Conforme dados do Observatório de Turismo do RS, conhecida turisticamente como a Capital da Uva e Vinho, Bento Gonçalves é destaque no Enoturismo – atividade turística caracterizada pela apreciação do vinho e cultura local. Responsável pela produção de até 85% dos vinhos nacionais, sedia a Avaliação Nacional de Vinhos e o Concurso Internacional de Vinhos do Brasil, bem como a Fenavinho – Festa Nacional do Vinho (a mais antiga festa comunitária do município).

Conforme as considerações de Dall’Agnol e Gastal (2008), a tradição originalmente italiana de cultivo da uva e do vinho, implementada na localidade com a chegada dos primeiros imigrantes italianos em 1875, passou a constituir-se como um dos elementos propulsores da atratividade turística do município de Bento Gonçalves, cenário este iniciado a partir da década de 1980.

²⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rs/bento-goncalves/panorama>>. Acesso em: 25 maio 2017.

Outro elemento destacado pelas referidas autoras é a criação do “Projeto Cultural Caminhos de Pedra” sendo considerado um marco indutor de atratividade turística após a sua abertura, ocorrida no início da década de 1990.

Sob essa perspectiva, Fávero (2006) considera que o turismo encontra-se em estado de franca expansão nessa região, fato este que pode ser explicado pela ação do público, o qual é responsável por realizar investimentos no setor, promovendo, inclusive, uma propulsão do efeito multiplicador do turismo, este corporificado através da difusão paralela de segmentos turísticos, sendo o principal deles o Enoturismo, e de segmentos complementares, como o Turismo de eventos.

Em complemento, Valduga (2011) considera, em termos de perspectiva histórica, que o município de Bento Gonçalves

[...] se destaca na produção de uvas e vinhos e, mais recentemente, no turismo. No município, é realizada desde 1967 a Festa Nacional do Vinho (FENAVINHO), evento que se propõe a valorizar a produção agrícola e atrair turistas. As principais entidades do setor vinícola e centros de pesquisa no Brasil estão sediados no município como o IBRAVIN, União Brasileira de Vitivinicultura, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), e junto com ela, o Centro Nacional de Pesquisa em Uva e Vinho (CNPUV), e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), que conta com formação superior em enologia (2011, p. 20-21).

Percebe-se, a partir das considerações de Valduga (2011), a capacidade expressiva de atratividade turística gerada a partir de sua riqueza de produção vitivinícola que o município de Bento Gonçalves apresenta. Observa-se igualmente que esse potencial de atratividade obteve reconhecimento do Ministério do Turismo, o qual, conforme mencionado na Introdução deste projeto, classificou, no ano de 2008, o município como um dos três destinos indutores de desenvolvimento turístico regional do estado do Rio Grande do Sul, juntamente com os municípios de Porto Alegre e Gramado.

Nessa mesma direção, observou-se igualmente o crescimento de segmentos paralelos e complementares ao enoturismo, como o turismo rural e o turismo de eventos, os quais são considerados igualmente responsáveis pela difusão do município de Bento Gonçalves nessa posição de destaque no que concerne ao seu potencial de atratividade turística, em âmbito estadual e nacional.

Em se tratando da relevância dos eventos para a cidade, Macadar(2006) considera que:

[...] o município de Bento Gonçalves é sede de duas importantes feiras internacionais. A Feira internacional de Máquinas, Matérias Primas e Acessórios para a indústria moveleira (FIMMA) e a Feira de Móveis MOVELSUL que

influenciam, positivamente, as inovações locais e dinamizam a produção local (2006, p. 20).

Dessa forma, compreende-se que a escolha do município de Bento Gonçalves como uma das unidades de análise desse projeto se dá através do cenário supracitado, o qual evidencia a condição de reconhecimento do turismo como um importante vetor ao desenvolvimento e à geração de emprego e renda, não somente na escala local como também em âmbito regional.

5.2.1 Indicadores econômicos e turísticos de Bento Gonçalves (RS)

No tocante aos indicadores econômicos e de empregabilidade, os mesmos foram obtidos a partir de consultas diretas à Secretaria Municipal de Turismo de Bento Gonçalves e ao banco de dados do Observatório de Turismo do RS. Visando apresentar maior atualização possível, tais consultas foram realizadas entre os meses de março a maio de 2017.²⁸

Segue abaixo os indicadores obtidos com vistas a traçar um panorama do cenário turístico local.

Tabela 01 – Indicadores de empregabilidade no turismo em Bento Gonçalves (RS) – 2016

Categorias	Baixa temporada	Alta temporada	Total
1 Restaurantes			
1.1 Centro	648	102	750
1.2 Vale dos Vinhedos	150	29	179
1.3 Vale das Antas	13	5	18
1.4 Caminhos de Pedra	14	17	31
1.5 Encantos de Eulália	2	2	4
1 Subtotal			982

²⁸Projeto integrado entre a SETEL e demais entidades do RS para elaboração e execução de pesquisas e levantamento de dados e indicadores do Turismo no estado.

2 Hospedagem			
2.1 Centro	418		418
2.2 Vale dos Vinhedos	278		278
2.3 Caminhos de Pedra	1	1	2
2.4 Cantinas Históricas			
2.5 Encantos de Eulália	2		2
2 Subtotal			700
3 Transporte	58	23	81
4 Agência	118	13	131
5 Atrativos			
5.1 Vale dos Vinhedos	43		43
5.2 Caminhos de Pedra	52		52
5.3 Cantinas Históricas	25		25
5.4 Encantos de Eulália	51		51
5.5 Vale das Antas	36		36
5 Subtotal			207
6 Outros			
6.1 Complexo Valduga	195		195
6.2 M.Fum/Epop/Artistas	150		150
6.3 Aurora/café/ artesanato	35		35
6 Subtotal			380
7 Feiras/Altarquias	759		759
8 Artesanato	330		330
TOTAL 1+2+3+4+5+6+7+8	3378	192	3.570
TOTAL GERAL			3.570

Fonte: SEMTURa (s/d. a).

Tabela 02 – Indicadores turísticos gerais de Bento Gonçalves (RS)

INDICADOR	2016
Ocupação hoteleira	47,99%
Número de Visitantes no Município	1.359.393
Número de Eventos no Município	1.705
Eventos esportivos	15
ISSQN Geral – ACT's	R\$ 2.462.360,00
Número de atendimentos nos CAT's	41.312
Número de participantes em feiras e eventos no Parque de Eventos	281.593

Participação em eventos promocionais	16
--------------------------------------	----

Fonte: O autor (adaptado de SEMTUR, s/d. a).

De acordo com os indicadores expostos nas tabelas acima, é possível observar, primeiramente, que o total de empregos diretos gerados pelo turismo em Bento Gonçalves em 2016 estaria na faixa de 3.570 vagas, o que representa um percentual de 7,2% do total de postos de trabalho na cidade (54.988). Tais vagas estão distribuídas, especialmente, nos setores de Alimentos & Bebidas (982), Hospedagem (700) e no setor de Feiras/Autarquias (759).

No que tange a ocupação hoteleira do município, a mesma girou em torno de 47,99% dos leitos. Já o número de visitantes no ano foi de 1.359.393 (cerca de 12 vezes o total da população estimada). Ocorreram 1.705 eventos na cidade, sendo que 15 deles foram vinculados à grande área de esportes. Os centros de atendimento ao Turista (CAT's) realizaram um total de 41.312 atendimentos e a Secretaria de Turismo Local participou e enviou representação a 16 eventos promocionais no ano em questão.

Em se tratando da arrecadação de ISSQN (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza), especificamente de ACT's (Atividades Características do Turismo), o município arrecadou um total de R\$ 2.462.360,00 (dois milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, trezentos e sessenta reais) em 2016, o que representa um percentual de 8,27% do total arrecadado (R\$ 29.779.369,95)²⁹ neste mesmo ano.

A partir dos números acima expostos, parece possível considerar a relevância que a atividade turística representa para o município, especialmente se levarmos em consideração que o mesmo recebe, em termos de visitantes anuais, algo em torno de 12 vezes o tamanho de sua população.

Em sequência ao raciocínio lógico proposto por esta tese, serão abordados aspectos referentes ao processo de identificação e categorização dos atores turísticos locais.

5.2.2 Identificação e categorização dos atores turísticos locais

Conforme anteriormente mencionado, utilizou-se como critério de definição de atores turísticos as exposições presentes em Brasil (2007). Nessa direção, com vistas a tornar mais

²⁹ Disponível em: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01030-007/con_ingressosreceitas.faces?mun=OPTIbW7ye90=>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

claros alguns elementos de análise desta pesquisa, elaborou-se um esquema de categorização destes atores (para os três locais de pesquisa), organizado sob os seguintes moldes:

Quadro 05 – Categorização dos atores turísticos

Atores Turísticos	Categoria	SIGLA
Sindicatos, associações de classe, associações não turísticas e demais representações comunitárias;	Entidade de Classe	EC
Representantes de organizações Turísticas de cunho local e Regional, Associações de Turismo/Hotelaria e <i>Convention & Visitors Bureau</i> ;	Representante Segmento Turístico	RST
Câmaras de representações municipais da indústria e comércio, instituições bancárias e sociedade civil.	Representante do Mercado e da Sociedade civil	RMS
Universidades, Faculdades e Instituições que possuam cursos de nível técnico e superior em Turismo e Hotelaria;	Instituição de Ensino	IE
Representantes do Sistema S e afiliados;	Sistema S	SS
Órgão público municipal que possui relação com o setor turístico;	Órgão Público de Apoio	OPA
Órgão público municipal responsável diretamente pelo Turismo.	Órgão Público Turismo	OPT

Fonte: O autor (2017).

Reforça-se o acima exposto que, para este trabalho, as associações que sejam compostas por entidades e profissionais de caráter especificamente turístico e/ou hoteleiro serão categorizadas como RST (Representante Segmento Turístico), ao passo que as demais associações irão compor a Categoria EC (Entidade de Classe).

Dessa forma, sob esses critérios, foram identificados os seguintes atores que compõem a governança em turismo de Bento Gonçalves, conforme conteúdo constante no Quadro 06:

Quadro 06 – Atores turísticos identificados no município de Bento Gonçalves (RS)

QTD.	Atores Turísticos - Bento Gonçalves	Categoria
1	Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos – APROVALE	Representante Segmento Turístico
2	Armazém das Cantinas Históricas	Representante Segmento Turístico
3	Associação Caminhos de Faria Lemos	Representante Segmento Turístico
4	Associação Caminhos de Pedra	Representante Segmento Turístico
5	Associação Gaúcha de Emissoras de Rádio e Televisão-AGERT	Entidade de Classe
6	Associação de Turismo da Serra Nordeste – ATUASERRA	Representante Segmento Turístico

7	Associação Vale das Antas	Representante Segmento Turístico
8	Câmara de Indústria e Comércio – CIC	Representante do Mercado e da Sociedade civil
8	Câmara dos Dirigentes Lojistas	Representante do Mercado e da Sociedade civil
10	Convention & Visitors Bureau	Representante Segmento Turístico
11	Associação Turística – Linha Eulália	Representante Segmento Turístico
12	Faculdade CENECISTA – Curso de Turismo	IE
13	Fecomercio	Sistema S
14	FECOVINHO	Entidade de Classe
15	Fundação Parque de Eventos e Desenvolvimento de BG – Fundaparque	Representante Segmento Turístico
16	IFRS – Bento- Curso de Hospedagem	IE
17	Secretaria Municipal de Agricultura	Órgão Público de Apoio
18	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Órgão Público de Apoio
19	Secretaria Municipal de Economia	Órgão Público de Apoio
20	Secretaria Municipal de Educação	Órgão Público de Apoio
21	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Órgão Público de Apoio
22	Secretaria Municipal de Turismo	Órgão Público Turismo
23	Sindicato Empresarial de Gastronomia e Hotelaria – SEGH	Entidade de Classe
24	SENAC – Bento Gonçalves	Sistema S
25	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE	Sistema S
26	SESC-RS – Unidade Bento	Sistema S
27	Sindicato dos Representantes Comerciais de Bento Gonçalves - SIRECOM	Entidade de Classe
28	Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR	Entidade de Classe
29	Sindilojas – Bento	Entidade de Classe
30	UVIBRA	Entidade de Classe

Fonte: O autor (2017).

Com base nas estratégias e recursos de consulta citados no item 5.3.1.1, foram identificados, em Bento Gonçalves, a existência de 30 atores que possuem relações diretas com o fomento ao turismo local. Reforça-se que o Conselho Municipal de Turismo não aparece nesta lista (em nenhum dos três locais de pesquisa), uma vez que, para esta tese, o mesmo, por sua composição e concepções, é visto como um dos principais meios de institucionalização da governança do local e não, necessariamente, como ator turístico.

É importante ressaltar também que, na medida em que tais movimentos de consulta e identificação dos atores turísticos que compõem o sistema de governança de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto foram realizados, observou-se a existência, em todos os municípios, de um cenário complexo e multifacetado no tocante aos processos de gestão do turismo local, tal como já era esperado pelo autor desta tese.

Diante dessa conjuntura, poder-se ia, após a análise do conteúdo constante dos Quadros 05 e 06, sinalizar a existência de atores aos quais não estejam contemplados nas referidas listagens/relações. Contudo, não é intenção deste trabalho determinar, de forma cartesiana e

absolutista, o escopo de atores locais que possam ter relações com a atividade turística, mas sim, traçar um panorama das principais representações de atores que possuem atuação direta nos sistemas de governança turística dos três municípios escolhidos como locais de pesquisa. Evidentemente, espera-se, cada vez mais, que novos atores possam surgir e/ou incluir-se nesse processo, com vistas a promover o desenvolvimento turístico sustentável nos destinos em questão.

No tocante à análise do conteúdo específico do Quadro 06, e, utilizando a categorização de atores disposto no Quadro 05 foram observados que os 30 atores turísticos de Bento Gonçalves estão primordialmente organizados da seguinte forma:

- Oito (08) entidades de Classe;
- Quatro (04) pertencentes ao Sistema S;
- Cinco (05) Órgãos Públicos de Apoio;
- Um (01) Órgão Público voltado para atuação no Turismo;
- Nove (09) Representantes do Segmento Turístico;
- Duas (02) Instituições de Ensino;
- Um (01) Representante do mercado e da sociedade civil;

Dessa forma, uma vez identificados os atores turísticos que irão compor a pesquisa em Bento Gonçalves, será percorrido, a partir do presente momento, primeiramente, os resultados da análise dos instrumentos de coleta de dados (ver Apêndices A, B e C), aplicados presencialmente e virtualmente, via recursos de e-mail, telefone, *Skype* ou *Facetime*, visando elaborar um panorama da governança turística local, a partir das 06 categorias: Poder decisório e empoderamento, Institucionalização, Características de Gestão, Coordenação dos atores e lideranças, cooperação e envolvimento comunitário.

Nessas concepções, até o encerramento da presente pesquisa, foi possível realizar coleta com 22 dos atores identificados, representando 73,3% do total. Dentre as justificativas para a não obtenção de respostas dos 08 outros atores estão: Dificuldade em se localizar o profissional em visita presencial, alegações de incapacidade de manifestações sobre o tema pesquisado, e emails e ligações telefônicas cujas respostas não foram retornadas.

Para apresentação destes resultados, a identidade dos respondentes será preservada por questões de ordem ética e profissional. Será enfatizada a natureza qualitativa do conteúdo obtido por meio da coleta e da observação direta, à luz das seis categorias de análise propostas pelo autor desta tese. Entretanto, quando pertinentes, as transcrições do conteúdo das entrevistas serão inseridas nas discussões sobre a categoria. Nesses casos, o ator será

identificado através da sigla BE, seguida do número referente à ordem cronológica de aplicação do instrumento pesquisa, exemplo: BE01; BE12, etc. Nesse sentido, iniciaremos essa etapa da análise através das características de gestão da governança turística de Bento Gonçalves (RS).

5.2.3 Características de Gestão

Isso posto, conforme o levantamento realizado, observa-se que a gestão municipal de turismo encontra-se ao encargo da Secretaria Municipal, tal como apontado no instrumento por parte dos 22 atores entrevistados no município. Conforme texto extraído do Plano Municipal de Turismo 2015-2018, é missão da Secretaria Municipal de Turismo “implementar políticas e articular estratégias pactuadas para o desenvolvimento turístico sustentável de Bento Gonçalves” (SEMTUR, 2015a, p. 24). Tal gestão possui características marcantes de parcerias em âmbito regional e descentralização, uma vez que a SEMTUR integra o COMTUR e é igualmente associada à ATUASERRA, a qual congrega onze secretarias municipais de turismo (24 municípios no total) na Serra gaúcha. Seu objetivo é a realização de um trabalho integrado de promoção, planejamento e execução de ações em prol do desenvolvimento turístico.

Nesse sentido, destaca-se o relato de BE01, o qual destaca que *“é marcante a presença da ATUASERRA em âmbito da gestão regional do turismo, favorecendo as ações conjuntas entre os municípios em projetos e eventos voltados para o setor”*. Corroborando nessas discussões, BE03 sinaliza igualmente que *“a perspectiva de integração regional através de ações de promoção e divulgação do destino Serra Gaúcha é pauta prioritária da gestão turística local”*. Assim sendo, esse trabalho integrado é um indicativo que incide positivamente, entre outras coisas, na empregabilidade do setor, uma vez que trabalha uma perspectiva de consolidação da imagem do destino turístico em âmbito regional, favorecendo assim, o aumento da procura pela visitação nesses locais e a geração de bem-estar e renda para as populações envolvidas.

Dessa forma, essa primeira característica identificada, a qual sinaliza que o município possui efetividade no tocante a parcerias com organizações turísticas em âmbito regional se aproxima das concepções de região determinada por interesses econômicos, políticos, culturais e sociais observadas a partir das concepções de Etges (2001) e de desenvolvimento regional e planejamento sustentável de Tomazzoni (2007), uma vez que trabalha o turismo

justamente pela ótica de alternativa de geração de desenvolvimento local e regional, novas oportunidades de emprego e distribuição de renda.

Nessa mesma linha, constata-se que o processo de gestão do turismo também é realizado em conjunto com o SEGH (Sindicato Empresarial de Gastronomia e Hotelaria Região Uva e Vinho), SEBRAE e com o Bento *Convention & Visitors Bureau*. Em se tratando da perspectiva estadual, a SEMTUR também realiza projetos em parceria com a SETEL, com destaque para ações e pesquisas do Observatório de Turismo do RS, tal como apresentado nos indicadores de turismo e empregabilidade no município. Corroborando nessas questões, para BE06 “*a SEMTUR trabalha diretamente atrelada à Secretaria de Turismo do RS em projetos em envolvem pesquisas de mercado e mapeamento dos recursos vindos do turismo*”.

Conforme a classificação do MTUR, na qualidade de destino indutor de turismo no RS, Bento Gonçalves, juntamente com Gramado e Porto Alegre (também classificados sob à mesma categoria), realizam o projeto “Porto Alegre, Serra Gaúcha” trabalho este executado igualmente em conjunto com os municípios vizinhos à Bento Gonçalves, denominados popularmente de destinos turísticos “induzidos”.

Quase todos os atores entrevistados sinalizam para outros exemplos desses projetos em conjunto, frutos de parcerias de âmbito regional. Como destaque nesse cenário, observa-se as concepções de BE03, BE05, BE06, BE14, os quais assinalam que esses projetos consistem nas rotas turísticas integradas, com destaque para o Macro-Roteiro Primeira Colônia da Imigração Italiana (ATUASERRA), para o Tour da experiência Porto Alegre e Serra Gaúcha e para Vale dos Vinhedos, realizado em parceria com os municípios de Garibaldi e Monte Belo do Sul. Nesses projetos integrados a administração e planejamento ocorrem de forma conjunta.

Ressalta-se também o papel do Conselho Municipal de Turismo como protagonista da gestão turística local, visto que é composto por 26 entidades e representações do turismo local e regional, as quais são diretamente atuantes no processo turístico do município. Para BE08, “*O COMTUR é um poderoso instrumento da gestão turística local e um espaço para debate acerca dos problemas cotidianos enfrentados pelos representantes turísticos da região, justamente pelo fato de que contempla diferentes lideranças do setor, o que é algo muito mais difícil do que se imagina*”.

Os encontros para debate e acompanhamento dos projetos integrados ocorrem mensalmente, e pelas características de atuação e organização formal, fica mais efetivo o seu caráter descentralizado e participativo, uma vez que observa-se a existência de instâncias em

que se é permitido aos atores participação nas decisões e estratégias relacionadas ao turismo local, tal como assinala BE 07 “*nessas reuniões, as entidades podem participar e também decidir as estratégias adotadas para o desenvolvimento do destino, eventos, divulgação e recursos para os projetos*”. Nessa mesma direção, ressalta-se igualmente as premissas básicas da Secretaria de Turismo, as quais consistem em:

Desenvolver um modelo de turismo resultante de um planejamento integrado e participativo, com foco na sustentabilidade, respeito aos valores e identidades locais, aproveitamento adequado dos recursos e potencialidades, promovendo a competitividade das empresas envolvidas, gerando desenvolvimento e qualidade de vida (SEMTUR, 2015a, p. 24).

Essa característica de gestão participativa e descentralizada vai ao encontro dos apontamentos de Sansolo (2009), atendendo igualmente as concepções de base das políticas públicas de turismo brasileiras as quais preveem a descentralização do poder do estado, observadas com maior veemência no início da década de 1990. Contata-se também relações de paralelismo com os preceitos de Turismo Sustentável e Turismo de Base Comunitária observadas em autores como, Swarbrooke (2000), Hall (2004), Fernandes e Coriolano (2015) e Hanai e Espíndola (2011).

Em complemento a isso, ressalta-se ainda que atores e trade turístico do local também possuem função consultiva e de monitoramento e acompanhamento das ações (ainda que de forma pouco frequente), uma vez que participam de reuniões de trabalho (cinco vezes ao ano) em que ocorrem debates e tomadas de decisões em âmbito do turismo, além da prestação de contas das ações realizadas e dos recursos empregados no setor.

Relacionando os elementos do cenário analisado em Bento Gonçalves com o conceito proposto para a categoria características de gestão, o qual contempla o estudo das formas com que são geridas as ações pertinentes e referentes ao turismo em um destino, levando-se em consideração elementos como: grau participativo e democrático da gestão, nível de (des)centralização e integração regional, além da existência de parcerias em âmbito público privado e de programas de monitoramento e avaliação dessas ações, observa-se que, em muitos aspectos, a realidade do município estaria em consonância com o modelo teórico idealizado das características de gestão, em especial no que se refere à descentralização das ações, à existência de projetos integrados e ao caráter democrático participativo da gestão.

Obviamente, há que se ponderar que muitos desafios ainda são presentes na realidade encontrada, sendo passível de destaque as melhorias no processo de monitoramento das ações de turismo locais. Esse elemento, assim como observado na pesquisa de Bento Gonçalves,

também pode ser constatado a partir da análise de indicadores do índice de Competitividade do Turismo Nacional (ver item 3.2) o qual atribui à categoria Monitoramento o modesto índice de 46,5 (numa escala de 0 a 100). Entretanto, conforme consta no Plano Municipal de Turismo, já estão sendo implantadas melhorias no tocante à promover um aumento desse indicador, destacando-se: Implantação de um sistema de emissão de relatórios e de estatísticas turísticas; Projeto Bento Interativa, o qual possui 10 totens de atendimento para emissão de relatórios mensais quantitativos e qualitativos; Implantação do Sistema Integrado de Gestão – SIG, para monitoramento dos indicadores da SEMTUR; Parcerias com o Observatório do Turismo (até início de 2017) para monitoramento dos impactos econômicos gerados pelo turismo.

Nesse sentido, apesar da incidência de mais elementos de aproximação do que de distanciamento no que se refere à realidade prática da gestão da governança de Bento Gonçalves aos modelos conceituais das características de gestão, parece pertinente seguir as próprias ressalvas de Sansolo (2009) e Milani (2006) à necessidade em se prover constante revisão ao modelo de gestão participativa. Dessa forma, repensar as ações de acompanhamento e monitoramento do processo turístico possa constituir-se numa estratégia voltada para obter indicadores ainda mais próximos do ideal e assim contribuir para um modelo de desenvolvimento turístico sustentável, democrático e participativo para as gerações futuras. Caso contrário, corre-se o risco, em especial no município, do poder descentralizado consistir, segundo apontam Fernandes e Coriolano (2015), em mero discurso político.

Dessa forma, destaca-se que, a partir do presente momento, serão apresentados diagramas ao final de cada categoria de análise, com vistas a melhor ilustrar e elucidar certos aspectos da governança turística dos locais.

Primeiramente, é importante apresentar uma legenda para identificar os critérios utilizados para a composição de cada diagrama, bem como a natureza dos elementos apresentados, tal como se observa na Figura 07.

Figura 07 – Legenda dos diagramas das categorias de análise

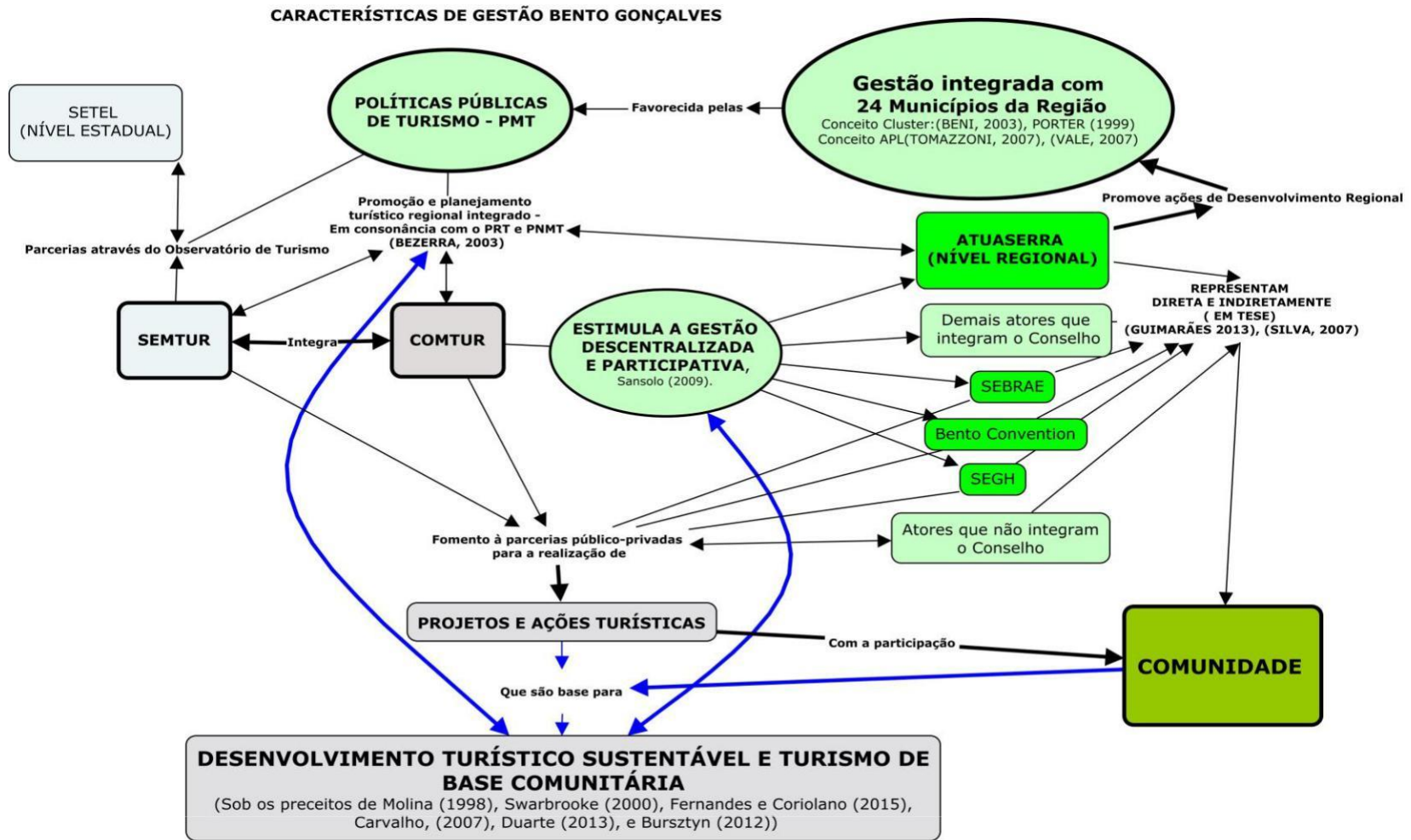
LEGENDAS



Fonte: O autor (2017).

Com base no acima exposto, foi possível construir o diagrama das Características de Gestão da Governança Turística de Bento Gonçalves, tal como consta na Figura 08.

Figura 08 – Diagrama referente às Características de Gestão de Bento Gonçalves (RS)



Fonte: O autor (2017).

Como forma de auxiliar na elucidação do diagrama acima exposto e com base nas legendas apresentadas na Figura 07, destacam-se alguns elementos: as representações da SEMTUR e do COMTUR dispostas em uma relação de horizontalidade e com as mesmas dimensões, a presença de ações e políticas públicas que visam ao estímulo de uma gestão do turismo descentralizada e participativa. Ainda se observa o destaque a figura da ATUASERRA enquanto ator de escala regional, o qual favorece a gestão integração com outros municípios da região.

5.2.4 O poder decisório e empoderamento

Em sequência ao conteúdo analisado referente às características de gestão da governança turística de Bento Gonçalves, no que concerne aos aspectos referentes ao poder decisório e empoderamento, a partir das exposições dos atores alvo da análise, foi possível observar o caráter eminentemente horizontal na tomada de decisões, a medida em que as mesmas são auferidas a partir de consulta e participação de diversos outros atores, tal como observado na análise das características de gestão (descentralizada, democrática e participativa). Lideranças e representações comunitárias, entidades de classe, IES, Organizações pertencentes ao sistema S e *Convention & Visitors Bureau* foram citados pelos 22 atores entrevistados como principais representações que compõem esse processo decisório, acompanhados das Associações de Turismo e dos Roteiros Turísticos, SEGH Região Uva e Vinho e, obviamente, o COMTUR.

Em outras palavras, pode-se constatar que a participação no processo decisório da governança no município ocorre, primordialmente, de duas formas: Sob a composição do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e sob a forma de grupos de trabalho e reuniões coletivas de participação integrada, em que são votados temas pertinentes ao turismo e de interesse público/popular. Conforme BE05, “*os grupos de trabalho ocorrem na medida em que há a necessidade de inserir no processo turístico determinados atores que não fazem parte do conselho*”. Para a própria elaboração do Plano Municipal de Turismo, foi criado o Grupo Gestor do Destino Indutor – GGDI (com aprovação do COMTUR) o qual, juntamente com os grupos de trabalho e oficinas de planejamento, foi responsável por promover a participação dos atores e representações do turismo em todos os processos que originaram o PMT. Consta no referido documento que “o planejamento foi elaborado de modo participativo, com envolvimento do poder público, da iniciativa privada e das entidades ligadas ao setor do turismo, através de oficinas de planejamento” (SEMTUR, 2015a, p. 52).

Nessas mesmas concepções, o GGDI é responsável, inclusive, pelo monitoramento das ações propostas pelo Plano. Esse cenário possui similaridades com os conceitos de decisão compartilhadas de Maximiano (2004), na medida em que busca contemplar a participação de todos os sujeitos inseridos na gestão.

Reforçando as considerações obtidas com a análise das características de gestão, os encontros em que se manifestam movimentos de consulta e tomadas de decisão ocorrem mensalmente, em calendário de datas estabelecido no início de cada semestre do ano.

Segundo BE11, *“os encontros podem ainda ocorrer em caráter excepcional, na medida em que se identificarem demandas para tal situação. Quando isso ocorre, todas as partes interessadas são avisadas previamente por meio de informativos virtuais e físicos”*.

O papel dos atores turísticos nesse processo caminha muito mais à um viés propositivo do que meramente consultivo, uma vez que, nesses encontros mensais, é permitido aos atores realizar votação de quais projetos serão apoiados financeiramente pela SEMTUR, além de apresentar demandas de seu interesse para encaminhamento de votação, que poderá ser aprovada ou não mediante posicionamento da maioria dos participantes. Nessa direção, BE05 destaca *“os atores fazem a escolha das ações prioritárias, quando (sic) da análise do Plano Municipal de Turismo. Escolhem e opinam quais os projetos serão apoiados financeiramente pela SEMTUR”*. BE06 complementa, assinalando que, *“Normalmente, o trade local é pertencente à uma entidade representativa e possui autonomia na tomada de decisões pertinentes ao seu local de atuação”*.

A participação desses atores no COMTUR, SEGH, *Convention & Visitors Bureau* e demais representações turísticas e/ ou afins constitui-se como um importante fator, a medida em que proporciona a conquista de maior potencial (político, inclusive) para encaminhamento e fiscalização de demandas pertinentes de interesse coletivo.

Para fins de transparência e comunicação plena, a prestação de contas sobre o andamento dos projetos votados ocorre através de informativos impressos e virtuais, ou pela realização de eventos e reuniões periódicas de monitoramento, conforme sinalizado por 18 dos 22 atores entrevistados.

Outra questão passível de destaque no que se refere ao processo decisório e empoderamento da comunidade local é a importância que o Conselho Municipal de Turismo possui, uma vez que é composto por 26 representações (do total de 30 atores identificados na governança). Além de abranger um número elevado de atores e representações, o COMTUR possui igualmente poder de indicação (informal) do Secretário de Turismo Municipal. Nessa direção, destacam-se as falas de BE02 *“O COMTUR, informalmente faz a indicação do nome*

do secretário e há uma espécie de tradição por parte da prefeitura em acatar esse nome”. BE04 complementa essas considerações, assinalando que *“o poder do Conselho concede ao turismo um caráter de profissionalismo que supera as indicações políticas”*.

Esse processo de indicação, apesar de não estar formalizado em instâncias regulatórias ou leis municipais, origina-se de uma cultura local difundida nos últimos anos a qual reconhece a importância e competência do Conselho no que se refere à indicação de nomes para composição da Secretaria de Turismo. Nesse sentido, as indicações do Conselho possuiriam como preceito de base (em tese), o fato de o referido profissional indicado possuir maior alinhamento com a atividade turística e competência profissional de gestão do que, necessariamente, atender a um determinado interesse ou bandeira político-partidária, concedendo assim, um caráter de profissionalismo à gestão pública em turismo local que se configuraria como vital ao desenvolvimento do setor.

Ora, se o Conselho Municipal de Turismo assume a função efetiva de representante comunitário de ordem público-privada (tal como seu conceito de origem demanda), esse cenário identificado caminha diretamente ao encontro das concepções de empoderamento e autonomia de Horochovski e Meirelles (2007) e Roso e Romanini (2014) e de decisões delegadas e *empowerment* de Maximiano (2004), uma vez que transfere à representações que atendam tanto aos interesses dos setores públicos, privados e da sociedade civil em geral o poder de decisão de um elemento essencial ao desenvolvimento da gestão em turismo do local, bem como a responsabilidade pelos rumos das decisões tomadas.

Observa-se igualmente semelhança com os preceitos das políticas públicas de turismo, em especial as do PNMT e ainda com as considerações de Silva (2003) sobre participação no processo decisório, compreendido, como uma construção que possui o objetivo da tomada de poder, assumindo, inclusive o status de uma espécie de autogoverno.

Retomando o conceito de poder decisório e empoderamento construído para esta tese, o qual contempla Participação efetiva a partir da utilização das experiências e saberes destes atores no processo de tomada de decisões referentes ao planejamento e a gestão turística do destino, sendo esta participação um elemento essencial ao sistema de governança turística local, uma vez que favorece diretamente à geração de desenvolvimento sustentável, bem estar, renda, inclusão e autonomia, pode-se compreender que, em linhas gerais, o mesmo possui alinhamento e similaridades com a realidade encontrada a partir da análise da categoria poder decisório e empoderamento da governança turística de Bento Gonçalves, em especial nos itens os quais apontam a existência de autonomia na indicação do cargo mais alto de representação pública (secretário municipal) em âmbito do turismo, bem como da existência

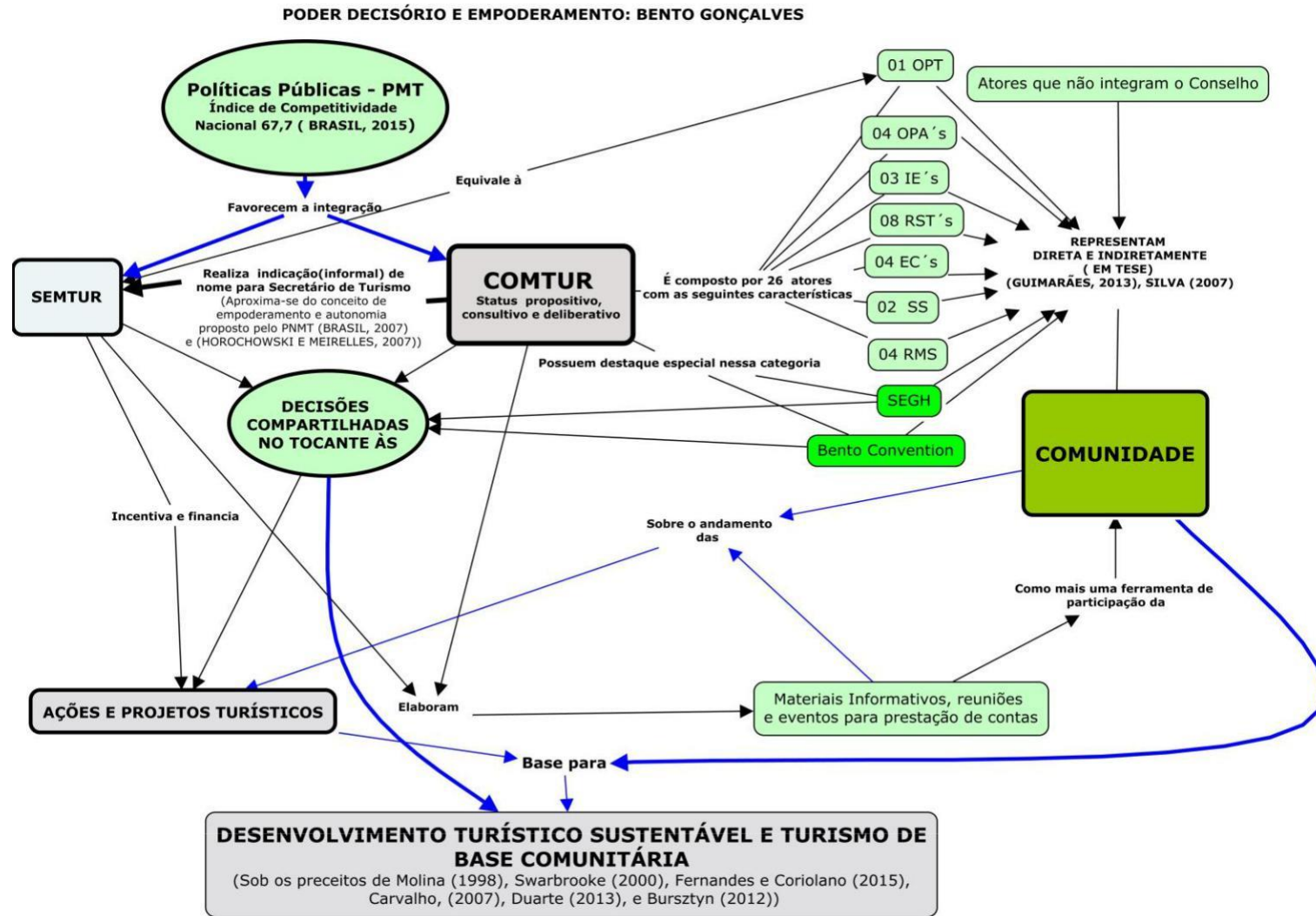
de fóruns participativos de decisão e proposição das ações voltadas ao desenvolvimento do turismo no município.

Essas ações trazem consigo (ainda que se forma subjacente) uma valorização dos saberes e das experiências dos atores turísticos locais, visto que os coloca no papel de protagonistas (e também responsáveis) diretos em termos dos caminhos a serem trilhados no tocante ao desenvolvimento turístico, contribuindo assim, para a diminuição de desigualdades políticas e sociais, e colocando em prática os elementos conceituais de assimetria de poder e ações coletivas apontados nas concepções de Souza (2004).

Contudo, para que isso ocorra, é essencial estar constantemente monitorando e reavaliando o papel e a natureza da participação do COMTUR no processo de desenvolvimento turístico, para que o mesmo possa contemplar, de forma efetiva, suas bases de concepção que envolvem a participação comunitária e integração entre atores público-privados. Dessa forma, evitar-se-ão riscos como aqueles apontados por Lopes, Tinôco e Araújo (2012), o qual colocaria a condução das ações de turismo sob interesses distintos daqueles que seriam em prol da geração de bem-estar, renda e sustentabilidade para sua população autóctone.

Com base nessas considerações, foi possível elaborar o diagrama representativo dos aspectos referentes ao poder decisório e empoderamento na governança turística de Bento Gonçalves, como consta na Figura 09:

Figura 09 – Diagrama referente ao Poder Decisório e Empoderamento da Governança em Bento Gonçalves (RS)



Fonte: O autor (2017)

Como descritivo deste diagrama, no tocante ao poder decisório e empoderamento, destaca-se o papel do COMTUR, representado por uma figura de maior dimensão, uma vez que possui caráter deliberativo e atuante em prol das ações e projetos turísticos da governança. Destaca-se, de forma positiva, as políticas públicas vigentes para o setor (incluem o PMT e a avaliação do índice de Competitividade do Turismo Nacional), as quais favorecem a integração entre atores e instâncias decisórias.

5.2.5 Cooperação

Em sequência à análise das categorias de articulação e participação dos atores da governança em Bento Gonçalves, no tocante aos movimentos e as ações de cooperação pertencentes aos sistemas de governança turística, percebem-se ocorrência dos primeiros casos de pontos de vista conflitantes entre os atores locais, algo não identificado de forma tão expressiva nas categorias de características de gestão e poder de decisório e empoderamento. Como exemplo dessas discrepâncias, destaca-se a fala de BE09 o qual considera que *“as ações de cooperação permeiam a cultura da região, e ocorrem fortemente através de auxílio mútuo, não somente para o turismo”*. Conforme o PMT, o município vem se destacando no cenário turístico nacional, justamente pelo

[...] alto grau de cooperação existente entre o poder público municipal, iniciativa privada e comunidade. Essa sinergia promove a valorização do turismo e uma ação permanente e ativa na busca de inovação e fortalecimento da atividade turística (SEMTUR, 2015a, p. 25).

Entretanto, BE06 destaca que *“essas ações ocorrem apenas de acordo com o grau de interesse e assim (sic) existem diferentes níveis de participação e cooperação”*. BE05 aponta que *“apesar dos avanços nessa área, ainda se percebe a presença efetiva de interesses individuais dos atores pautando a articulação de ações e projetos que envolvem o setor do turismo, o que prejudica um melhor desenvolvimento da lógica cooperativa”*.

Sob essa perspectiva de pontos de vista e realidades distintas no que se referem às ações de cooperação, constata-se que enquanto os órgãos públicos específicos de turismo e os de apoio (ainda que reconheçam certas limitações) concebem a ideia de que as relações de cooperação entre gestão pública e os demais atores (e internas entre os próprios atores) ocorrem facilmente e atendem de forma plena a demanda em prol do desenvolvimento turístico, majoritariamente, esses outros atores já trazem uma perspectiva de relativização,

assinalando que essas relações muitas vezes podem ser difíceis, pois atendem a interesses diversos. A exemplo dessas percepções, BE06 assinala que *“fica difícil atender plenamente a todos estes interesses, pois cada ator/representação possui demandas distintas e se empenha em buscar a resolução dos seus próprios problemas”*. Para BE04 *“sempre existem falhas e desinteresse dentro de um grupo, Nem todos estão abraçando a causa do bem comum”*. Como se pode constatar, tais atores sinalizam que o grau de participação varia de acordo com o grau de interesse, fazendo com que, muitas vezes, prevaleçam as preferências individuais antes aos interesses e objetivos comuns. Nesse sentido, pode-se inferir que o elemento competição esteja se sobrepondo à cooperação, ao menos para um determinado grupo de atores turísticos locais, indo contra as concepções de Scarpati e Portinho (2002) e Bernier (1998), os quais defendem a ideia de que a cooperação antecederia a competição e diminuiria assim, o grau de rivalidade entre as empresas e organizações turísticas locais.

Essa visão da predominância de uma lógica individualista apontada por parte de um grupo de atores locais distingue-se do ponto de vista dos representantes do COMTUR, uma vez que os mesmos sinalizam que, apesar desses interesses particulares realmente existirem (e se configurarem necessários), haveria certo grau de maturidade por parte dos atores em compreender que sua atuação e cooperação dependerá, efetivamente, da natureza e capacidade de adesão aos projetos em questão, e que, ainda assim, haveria um cenário que possibilitaria a todos os atores inserções gradativas e distribuições justas das ações de parcerias realizadas.

Essa realidade de distintos pontos de vista sobre um mesmo tópico, em um primeiro momento, rivaliza com as concepções de Fernandes e Coriolano (2015), pois (conforme observado na análise das categorias anteriores), se o município apresenta características de gestão horizontal, descentralizada e participativa, inclusive em pontos chave do processo decisório da gestão turística local, esse se configuraria num cenário absolutamente favorecedor de ações cooperativas, e não o contrário.

Apesar das diferentes perspectivas sobre o grau de facilidade e efetividade das relações de cooperação, observou-se, por parte dos atores locais, similaridades no tocante à descrição dessas ações, indicando que as mesmas ocorrem através da prestação de apoio financeiro, do compartilhamento de informações, da promoção do destino, da participação de projetos em conjunto, da disponibilização de recursos humanos para apoio mútuo. Nesse sentido, 21 dos 22 atores entrevistados destacaram ao menos uma dessas ações de cooperação. Ressalta-se as concepções de BE17 sobre esse tema, uma vez que o mesmo considera que *“observamos (sic) uma melhora gradativa que envolve a distribuição de recursos, mas a melhora mais efetiva ocorre nas ações conjuntas entre os atores que buscam divulgar a atratividade turística de*

nossa região.” BE08 considera que “os projetos e eventos turísticos em conjunto para divulgação da região já integram a cultura do trade turístico. Os atores se organizam até para compartilhar as despesas de locação de espaços nos eventos, quando as mesmas não são custeadas pelos órgãos públicos pertinentes.”

Aprofundando um pouco mais a natureza dessas relações de cooperação, observou-se também que as mesmas ocorrem, em especial, na promoção turística do destino. Como exemplo dessas ações de divulgação pode-se citar o Bento Day Porto Alegre³⁰, o Bento em Páscoa³¹, a realização de eventos integrados e a divulgação através de redes sociais. Neste último tópico, identificou-se a existência de oficinas de formação sobre uso de mídias sociais como ferramenta de promoção, sendo oferecido aos atores turísticos locais. Conforme BE03 *“esse movimento contou com o apoio e cooperação de atores como o Convention & Visitors Bureau e o Fundaparque, os quais trabalharam em conjunto a partir da oferta gratuita de espaço e disponibilização de profissionais de recursos humanos para a realização dessas oficinas de formação e qualificação”*.

Conforme o conteúdo constante do PMT, entre os elementos que fortalecem a cooperação, destacam-se: a) Participação do destino em eventos para a promoção e comercialização dos roteiros regionais e da região turística dos quais faz parte, no ano anterior; e b) Realização de ações promocionais, em parceria com outros destinos da mesma região, com agentes e operadores de turismo receptivo, para divulgar a região, como publicidade, realização de *Famtour*, realização de *press trips* (SEMTURA, 2015).

Esses movimentos trazem consigo um alinhamento efetivo às concepções de Scarpati e Portinho (2002), em especial ao fato de que essas ações cooperativas de promoção do destino entre os atores locais combatem diretamente as ameaças às alternativas ao turismo e aos destinos concorrentes, uma vez que são responsáveis por desenvolver cada vez mais opções de produtos turísticos no local e fortalecer o destino como um todo.

Outro fator que chama a atenção é a institucionalização dessas ações de cooperação, a qual se dá, prioritariamente através da protocolação de convênios, termos de parceria e homologação de atas de cooperação entre os atores. No que se referem os apoios financeiros, os mesmos ocorrem através do COMTUR, o qual fica encarregado de apresentar seus termos de formalização. Observa-se igualmente que a maioria dos projetos turísticos são registrados em processos internos das secretarias de Finanças e de Turismo. Nessa direção, BE01

³⁰ Bento Day Porto Alegre: Disponível em: <<http://www.olaserragaucha.com.br/noticias/geral/45865/Bento-Day-em-Porto-Alegre-mobiliza-setores-de-Turismo-e-Eventos.html>>. Acesso em: 22 maio 2017.

³¹ Bento em Páscoa: Disponível em: <<http://www.turismobento.com.br/pt/feiras-e-eventos/calendario-de-eventos-2017/bento-em-pascoa-2017/>>. Acesso em: 22 maio 2017.

considera que *“O COMTUR é uma espécie de centro de reconhecimento ‘no papel’ dos projetos e ações de parceria com representantes do setor turístico, justamente porque incentiva e facilita esses acordos, que muitas vezes envolvem um grupo expressivo de atores”*.

Ainda no que se refere às relações de cooperação, destaca-se a efetividade da participação de lideranças e representantes comunitários nesse processo. Associações, grupos comunitários, lideranças municipais, líderes de entidades e o COMTUR (que representa 26 entidades) participam ativamente do processo cooperativo local, ainda que alguns atores entrevistados assinalem para o fato de que existem igualmente certas dificuldades que muitas vezes influem negativamente nesse processo, sendo as principais: Falta do sentimento de pertencimento ou falta de interesse por parte de algumas entidades ou instituições em participar dos processos turísticos locais de forma integrada, tal como apontam esse determinado grupo de atores, com destaque para BE12, BE15, BE20 e BE22.

Esse cenário o qual se sinaliza, ao menos em parte dos atores, para a falta de pertencimento ao grupo ou ao coletivo e o atendimento prioritário a interesses individuais traz consigo a necessidade em se repensar as ações de fomento a um elemento essencial à cooperação: Os laços de confiança, tal como apontado por autores como (CJAJOWSKI; CUNHA, 2010; DA SILVA, 2004; HALL, 2004; REIS 2003; SCARPATI; PORTINHO, 2002; SPINOLA; CASTRO; SILVA, 2013).

Nesse sentido, a partir de um olhar crítico ao cenário analisado e ao conteúdo constante dos instrumentos de coleta, no que se referem às relações de confiança e sua relação com as ações de cooperação em Bento Gonçalves, pode-se considerar a existência de dois cenários primordialmente distintos: o primeiro deles tergiversa para um contexto no qual, por sua natureza mais voltada para a gestão democrática e participativa, laços efetivos de confiança podem ser identificados, em especial quando o foco das atenções recai para a atuação do Conselho Municipal, responsável inclusive, por direcionar e distribuir os recursos financeiros para projetos e ações de integração e cooperação. Para BE01 *“O COMTUR foi um dos principais responsáveis pelo protagonismo econômico do turismo local e pela mudança de cultura dos últimos anos que permitiu essa inserção do turismo na economia.”* BE08 assinala que *“A atuação do COMTUR e a sua busca pelas parcerias entre os atores garante o desenvolvimento da região, apesar de toda a crise que nosso país e estado vêm enfrentando.”*

Outro fator passível de menção é que, dentre todos os 22 atores entrevistados, não foi possível identificar avaliações negativas da atuação do conselho, ainda que, muitas vezes, não se perceba uma relação direta entre esses sujeitos. Como exemplo disso, destacam-se as

considerações de BE10, o qual considera que “*não tenho relações com o Conselho, mas é inegável que eles (sic) têm uma parcela significativa de contribuição para o turismo da cidade, pois é um local de muitas articulações e estratégias e é composto por pessoas influentes*”. Para BE01 “*A atuação do Conselho qualificou muito o turismo na região, pois se percebe o cuidado em profissionalizar o setor e buscar recursos para investimentos e parcerias de todos os níveis. Até o prefeito precisa do Conselho para decidir o melhor nome para a Secretaria de turismo*”. Percebe-se, inclusive, a confiança depositada por esses atores no fato de que o Conselho fará a melhor indicação de nome para ocupar o cargo de gestor público turístico majoritário no município, cenário que vai ao encontro direto das concepções de Wegner (2011), o qual assinala que o sucesso de um modelo de gestão turística em rede está diretamente ligado à existência de confiança entre os atores que o compõem, exatamente como observado nesse primeiro cenário apresentado. O segundo cenário sinaliza, por sua vez, que essa espécie de “dependência” do Conselho Municipal como referência majoritária poderá contribuir para um contexto de escassez no tocante às demais relações internas entre os atores locais, as quais são igualmente necessárias para o desenvolvimento sustentável do turismo. Esse cenário justificaria o conteúdo do levantamento de dados, o qual identificou que ainda existe número considerável de atores que sinalizam que os interesses individuais se sobrepõem aos do coletivo, em especial no que se referem às ações de cooperação e projetos integrados em turismo no município. Para esses casos, constata-se que o elemento confiança não esteja sendo contemplado de forma efetiva, o que, conforme destaca Hall (2004), poderia caracterizar a necessidade em se buscar prover avanços e melhorias no que se refere aos relacionamentos entre os indivíduos de uma mesma organização social, com vistas a estabelecer futuros laços de confiança, numa perspectiva de qualificação da coletividade do local.

Assim sendo, outra questão que necessita ser pontuada é a de que, no tocante à categoria Cooperação, as divergências de opinião apresentadas poderão consolidar um cenário de gestão turística local o qual possuiria concepções contrárias aos conceitos de Turismo de Base Comunitária sob a lógica de coletividade como elemento norteador, conforme as considerações de Coriolano (2006) e Duarte (2013), bem como do modelo de gestão turística em redes o qual seria retroalimentado pelas ações e projetos de cooperação e de interesses comuns/coletivos, tal como apontam autores como Cerqueira, Sacramento e Teixeira (2010), Dias (2007) e Da Silva (2004).

Nessa mesma linha, alguns autores consideram que a escassez de recursos financeiros e a crise econômica demandam outras formas de se buscar desenvolver bons projetos, sendo

que a principal delas seria a difusão da lógica cooperativa e integrada entre os atores, justamente conforme apontado nas concepções de Reis (2003). Nessa ótica, estabelecer laços de confiança distintos e variados poderia constituir-se como um desses caminhos para driblar o contexto de escassez de recursos e austeridade econômica.

Com base nisso, se faz necessário buscar constantemente, repensar as ações no sentido de se prover os avanços necessários para que a lógica participativa, integrada e de ordem coletiva possa pautar as ações da governança turística (e dos atores) do local. Para tanto, investir em programas de formação, ações integradas e autônomas por parte dos atores turísticos, bem como uma reavaliação do fluxo de comunicação entre as lideranças deste atores poderiam consistir em estratégias efetivas para que se possa observar melhorias no tocante a esses aspectos, favorecendo assim, a criação de novos e necessários laços de confiança que poderão contribuir significativamente para um aumento das ações e projetos de cooperação e, conseqüentemente, favorecer ao turismo sob a lógica do desenvolvimento sustentável a partir das interações entre seus atores, tal como apontado por Choi e Sirakaya (2006) e Hall (2004).

Entretanto, destaca-se igualmente a possibilidade dessa realidade apontada já estar sendo construída, em especial pelo fato de que, independentemente das divergências assinaladas pelos atores no que se referem aos desdobramentos das ações de cooperação voltadas ao desenvolvimento do turismo em Bento Gonçalves, observou-se, a partir das entrevistas, que todos os atores consideram que essas ações seriam essenciais/muito importantes para o destino, uma vez que esse se configuraria no contexto mais propício para que se atinjam as metas e resultados propostos ao turismo. Essa importância atribuída às ações de cooperação talvez seja o primeiro passo para que se busque a superação do cenário analisado e se promovam todas as melhorias necessárias para que a lógica da sustentabilidade, da participação conjunta e coletiva e do equilíbrio nas relações e projetos integrados possa permear o funcionamento do turismo e da sua governança local.

Ao relacionarmos o contexto analisado com o conceito de cooperação proposto através da construção deste trabalho, o qual se configura na existência de projetos em conjunto, compartilhamento de informações, ações de apoio e auxílio mútuo, comprometimento, relações de confiança e da busca pelo desenvolvimento sustentável pelos atores que compõem os sistemas de governança em turismo, observa-se que, no tocante à realidade das ações de cooperação da governança turística de Bento Gonçalves, as análises apontam para um cenário ainda em fase de construção e consolidação, apresentando elementos positivos e favoráveis do desenvolvimento do turismo, tal como a representatividade do COMTUR como indutor e

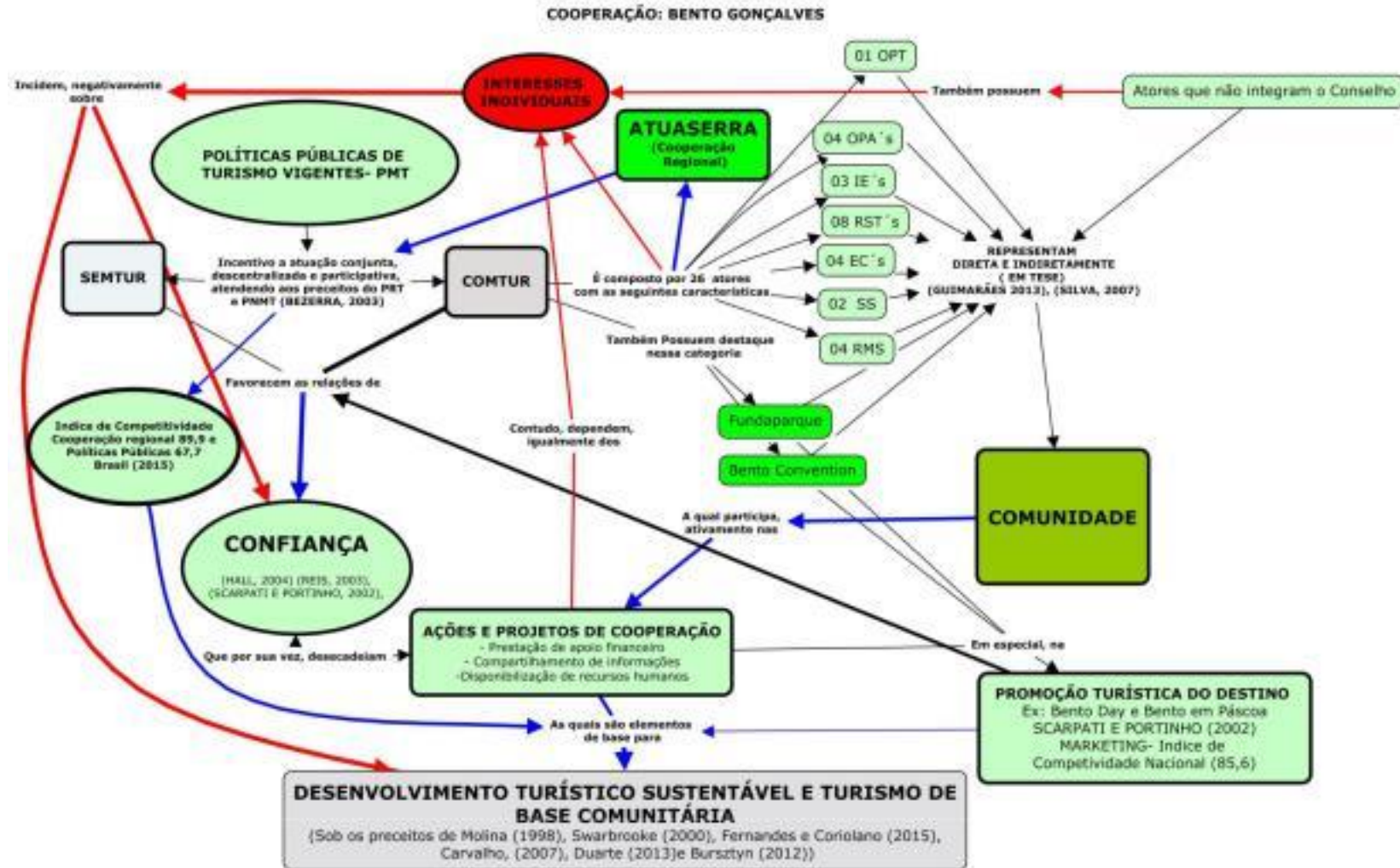
institucionalizador principal das ações, projetos integrados e distribuição de recursos, a lógica de promoção e divulgação turística conjunta, a qual fortalece a imagem coletiva do destino e traz benefícios diretos e indiretos aos atores envolvidos. Outro elemento passível de destaque é a confiança depositada pelos seus atores no Conselho Municipal, em especial a partir de seu papel de protagonismo na indicação do gestor público de turismo em âmbito municipal, driblando assim as limitações e entraves políticos próprios do sistema vigente e da alternância de poder a cada quatro anos.

Essas considerações acerca das ações efetivas de cooperação turística apresentam relações diretas com o indicador “Cooperação Regional” em Bento Gonçalves, presente no Índice de Competitividade do Turismo Nacional, o qual recebeu a maior avaliação de todas, ficando com nota final 89,9 (escala de 0 a 100). Esse indicador reforça a existência de projetos integrados e de ações de cooperação em âmbito local e regional, em especial de comercialização e promoção do destino, tal como pontuado anteriormente. Nesse sentido, observam-se ainda as ações de cooperação constantes no PMT, o qual destaca o papel da ATUASERRA, na condição de instituição que exerce suas ações de integração e cooperação regional com base nos preceitos do PRT.

Contudo, apesar desse cenário de potencial efetivo para o fomento à lógica da cooperação e da coletividade, é essencial destacar que a mesma ainda não se encontra difundida na totalidade, e que parte dos atores que compõem a governança turística local ainda têm dificuldades em conceber que os interesses coletivos se sobreponham aos individuais. Para que se trabalhe numa perspectiva contrária ao individualismo, é essencial prover gradativos mecanismos de avaliação das ações e projetos de cooperação, bem como de permanentes fóruns e espaços de discussão com a participação comunitária, no sentido de buscar, constantemente, atender a possíveis melhorias e avanços necessários nesses aspectos.

Com base nessas considerações, foi possível elaborar, conforme a Figura 10, o Diagrama referente à Cooperação da Governança turística de Bento Gonçalves, tal como segue abaixo.

Figura 10 – Diagrama referente à Cooperação da Governança de Bento Gonçalves (RS)



Fonte: O autor (2017).

No referido diagrama, destaca-se novamente a relação de paridade e horizontalidade entre SEMTUR e COMTUR, as políticas públicas vigentes e o papel da ATUASERRA enquanto instância que promove a cooperação regional. Há destaque positivo para as ações e estratégias de promoção turística do destino e das relações de confiança entre os atores. Entretanto, aparece, pela primeira vez, a presença de elementos negativos, corporificados pelos interesses individuais, que ainda se fazem presentes nas ações e projetos de cooperação e podem incidir negativamente sobre o turismo sustentável e de base comunitária, uma vez que contrariam seus preceitos de coletividade.

5.2.6 Institucionalização

Dando continuidade à análise das categorias de governança aqui propostas, volta-se enfoque para a Institucionalização. Para essa categoria, inicialmente buscou-se identificar, a partir da visão dos atores turísticos locais e observação direta, qual o grau de importância atribuído a este elemento em âmbito da governança do turismo. Novamente, as respostas obtidas se assemelharam, sendo a institucionalização considerada como um elemento muito importante/essencial, sendo apontada, inclusive, como uma ferramenta de transparência, imparcialidade e de perpetuação da atividade turística, independentemente de diferenças político-ideológicas, próprias da alternância de poder do atual sistema político brasileiro. Essa constatação ocorreu com base nas respostas dos 22 atores entrevistados, o que sinaliza para um cenário de consolidação no tocante a esse tema. Como exemplo dessa realidade, destaca-se as concepções de BE01, o qual assinala que *“A institucionalização permite maior representatividade e cooperação diante de temas comuns”*. Para BE13 *“através da institucionalização é possível encaminhar projetos e captar recursos financeiros para o desenvolvimento do turismo local. Também é possível participar mais ativamente da tomada de decisões”*.

Assim sendo, as principais formas de institucionalização das relações de articulação entre os atores da governança local de Bento Gonçalves ocorrem por meio da elaboração de atas, convênios firmados, criação de grupos gestores e grupos de trabalho, e obviamente, a partir da existência de representatividade no COMTUR. Outro fator passível de destaque é o incentivo da gestão pública na formalização e institucionalização de parcerias referentes aos atores da governança local e regional, visto que a SEMTUR é responsável por coordenar diversos grupos de trabalho que possuam participação da iniciativa privada. Observa-se igualmente o predomínio da iniciativa em âmbito público no que se refere ao aporte de

recursos a projetos turísticos. Para BE 01 “*o setor privado, normalmente, contribui com valores monetários de menor relevância, ficando, ao invés disso, encarregados de prestar maior contrapartida*”. Tais características corporificam de forma literal as considerações de Pimentel (2014), o qual assinala que as políticas públicas de incentivos fiscais e financiamentos diretos para o setor turístico contribuem efetivamente para a consolidação da atividade como importante fonte de geração de renda e desenvolvimento.

O investimento e apoio aos eventos, observado através de atuação efetiva, consolidada e integrada do *Convention & Visitors Bureau* com organizações público-privadas locais com vistas à captação de eventos para a cidade também consiste num vetor ao desenvolvimento e a geração de novos produtos turísticos locais, uma vez que os eventos são considerados uma espécie de portfólio que atestam a qualidade da estrutura de serviços e equipamentos voltados para o ramo da hospitalidade.

A autonomia relativa do COMTUR (o qual é composto por 26 dos 30 atores turísticos) no cenário turístico também é um fator determinante para se compreender que a institucionalização da governança avançou consideravelmente nos últimos anos em Bento Gonçalves, embora, conforme mencionado no item anterior, muitos desafios ainda se encontrem presentes para que se obtenha de forma plena o desenvolvimento do turismo local sob a lógica de sustentabilidade adotada para este trabalho.

Como principais desafios para a consolidação de uma política formal de articulação dos atores de governança, destacaram-se questões de ordem política, econômica, cultural, burocrática, com ênfase nas questões política e cultural, na medida em que essas dimensões são as que mais evidenciam formas de pensar e interesses distintos (tal como apresentado na análise da categoria Cooperação), podendo constituir-se em verdadeiros entraves ao desenvolvimento de uma perspectiva de desenvolvimento turístico integrado e de caráter pluralista.

Em se tratando das estruturais formais de governança, identificou-se que, cada ator/representação/entidade que compõem o Conselho, por exemplo, possui suas próprias regras de definição da figura de seus representantes máximos. Nesse aspecto, destaca-se o papel da ATUASERRA enquanto instância regional da Governança.

Conforme o PMT, a ATUASERRA “é responsável por gerir projetos e ações referentes à região turística da qual o destino faz parte, que conta com a participação ativa de diversos atores do segmento turístico da região da Uva e Vinho” (SEMTUR, 2015, p. 41).

No que se refere à definição das lideranças do Conselho de Turismo, a mesma ocorre através de pleitos democráticos entre os próprios atores que o compõem e com período

determinado de tempo (24 meses), como é o exemplo dos presidentes e vice-presidentes do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, que receberá mais aprofundamento no item que segue.

5.2.6.1 O Conselho Municipal

Em se tratando do estudo das formas de institucionalização da Governança de Bento Gonçalves, se faz essencial discorrer sobre a existência de uma organização fundante que pauta os trabalhos nos sistemas de Governança turística dos locais, sendo esta denominada de Conselho Municipal de Turismo – COMTUR.

Conforme abordado no referencial teórico que serviu de base para a elaboração desta tese, os Conselhos Municipais ganharam força a partir da implementação de políticas públicas de descentralização e autonomia municipal da gestão turística, com o advento do PNMT, em 1994 (BEZERRA, 2003).

No entanto, a criação do Conselho Municipal de Turismo de Bento Gonçalves, antecede à política do PNMT, visto que o mesmo foi criado em 11 de Maio de 1965 (52 anos), a partir da Lei Municipal 171/2005, e atualmente, conta com a participação de 26 entidades das esferas governamentais e não-governamentais. O referido conselho possui caráter consultivo e realiza encontros mensais em locais pré-definidos pelos próprios conselheiros.

De uma forma geral, observa-se certo grau de maturidade nas relações entre os atores que compõem o conselho, uma vez que o número de atores que participam de ações de parceria variam de acordo com os interesses de cada representante e natureza daquela parceria em especial sem, necessariamente, desencadear relações conflitantes entre aqueles atores que, por ventura, não estejam compondo essa referida ação. Contata-se igualmente, que, em linhas gerais, o COMTUR trabalha de forma integrada com a Secretaria de Turismo municipal e que, nas referidas relações, cria-se espaço de diálogo para a resolução de possíveis conflitos advindos de diferenças de opiniões.

Essa perspectiva de atuação do COMTUR se assemelha as concepções de Silva (2007), o qual considera os Conselhos Municipais de Turismo sob a condição de verdadeiros agentes de interação entre Estado e Sociedade Civil, devendo esta ocorrer a partir da representação dos atores locais, configurando-se assim, numa ferramenta essencial à governança.

Conforme será exposto no Quadro 07, são atribuições do COMTUR:

Quadro 07 – Atribuições do COMTUR – Bento Gonçalves (RS)

- Formular a política do Conselho segue as modificações impostas pela Lei Municipal nº 2.411, de 28 de dezembro de 1994, visando criar condições para o incremento e desenvolvimento de atividades turísticas no Município;
- Propor resoluções, atos ou instruções regulamentares necessários ao pleno exercício de suas funções, bem como modificações ou supressões de exigências administrativas ou regulamentares que dificultem as atividades de turismo;
- Opinar na esfera do Poder Executivo ou, quando solicitado, do Poder Legislativo, sobre projetos de lei que se relacionem com o turismo ou adotem medidas que neste possam ter implicações;
- Desenvolver programas e projetos de interesse turístico, visando incrementar o afluxo de turistas à cidade de Bento Gonçalves;
- Estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura adequada à implantação do turismo;
- Estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do Município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
- Programar e executar amplos debates sobre temas de interesse turístico;
- Manter cadastro de informações turísticas de interesse do Município;
- Promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
- Apoiar, em nome da Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves, a realização de congressos, seminários e convenções, de relevante interesse para o implemento turístico do Município;
- Implementar convênios com órgãos, entidades e instituições, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais de turismo, com o objetivo de proceder intercâmbio de interesse turístico;
- Propor planos de financiamento e convênios com instituições financeiras públicas ou privadas;
- Emitir parecer relativo a financiamentos de iniciativas, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria turística, na forma que for estabelecida na regulamentação desta lei;
- Examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados;
- Fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos que lhe forem destinados;
- Organizar o seu regimento interno.

Fonte: O autor (adaptado de SEMTUR, s/d. a).³²

³²Disponível em: <<http://www.turismobento.com.br/pt/comtur/>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

Conforme anteriormente observado, no município de Bento Gonçalves, o COMTUR é muito atuante e conforme a entrevista aos atores, por sua importância e representatividade, tem o poder de indicar (informalmente) opções de nomes para a composição do secretariado de turismo municipal, o que sinaliza para um contexto de muita influência política e econômica exercida pelo conselho, rompendo com limitações para o desenvolvimento do turismo próprias da alternância de poder e dos princípios partidários estarem em primeiro lugar ante às questões de ordem e interesse coletivo.

Entretanto, destaca-se como um dos principais desafios a serem superados a criação efetiva de um Fundo de Turismo Local – FUMTUR, o qual possibilitaria destinar os recursos advindos diretamente da atividade turística para financiar projetos e ações de desenvolvimento turístico local. Entretanto, já se observa a ocorrência de preocupações e debates sobre este tema, em especial no COMTUR, o que poderá se configurar em um cenário de base para uma possível implementação futura do referido fundo de turismo no município.

Essas preocupações refletem outra característica marcante observada no Conselho Municipal: As preocupações com a necessidade em superar modelos antigos e prover um modelo de gestão mais contemporâneo, voltando para o desenvolvimento sustentável e para ações diretas em prol do fomento ao turismo em âmbito local e regional. Conforme sua representante, *“é preciso buscar, constantemente, repensar o papel do Conselho enquanto espaço de interação que busque o desenvolvimento do turismo do município e na região”*.

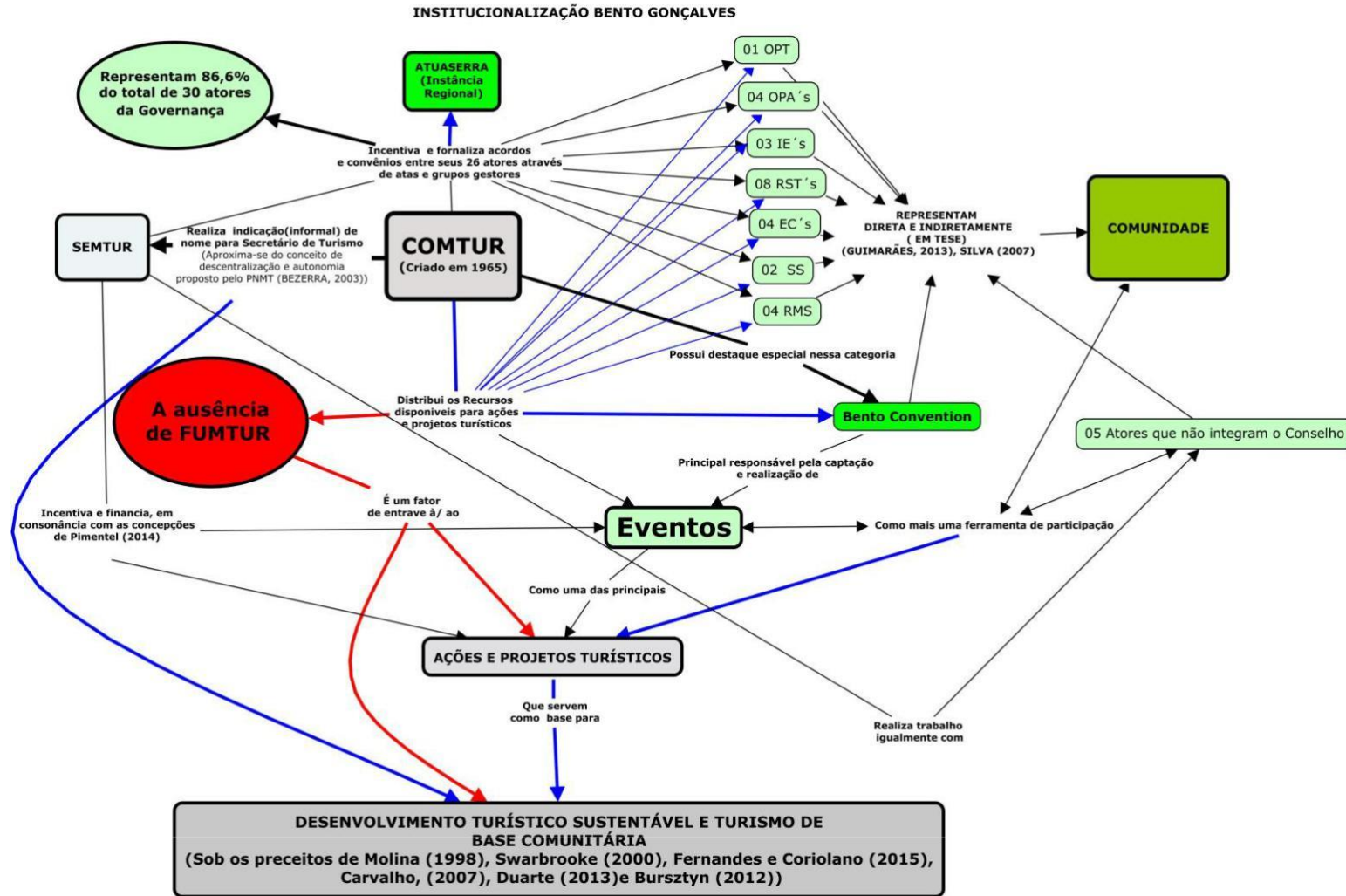
Ao relacionarmos as características analisadas na categoria Institucionalização com o conceito proposto para esta tese, o qual contempla a organização formal dos atores através de conselhos, representações comunitárias, sindicatos, associações de moradores e empreendedores locais, *Convention & Visitors Bureaux*, sendo esta organização uma condição fundamental que irá balizar a sua participação e articulação para contribuir para o desenvolvimento sustentável do turismo nesses destinos, observa-se, na realidade de Bento Gonçalves, a existência de um número considerável de estruturas formalizadas de governança. Como exemplos dessa consolidação, passíveis de destaque, pode-se citar o fato de que foram identificadas, por meio deste estudo, 30 representações locais que possuem relações diretas e indiretas com o turismo. Em complemento a isso, é fundamental destacar o papel atuante do COMTUR nas políticas públicas e gestão do turismo local, uma vez que este Conselho é composto por 26 representações de atores envolvidos com o setor turístico e que, conforme mencionado, possui um papel relevante, em especial na definição (informal) das lideranças da Secretaria Municipal de Turismo.

No entanto, apesar deste cenário de estruturação e institucionalização no tocante às representações turísticas e ao COMTUR, considera-se fundamental a compreensão da necessidade de constante reavaliação e monitoramento do andamento do trabalho dessas estruturas e de suas lideranças, justamente pelo fato de que, conforme as concepções de Guimarães (2013), a existência das mesmas não necessariamente presume que haja uma governança democrática, organizada e participativa. O papel do COMTUR na qualidade de representação institucional máxima da Governança poderia possibilitar, inclusive, que a cultura de indicação do nome que irá compor o secretariado municipal pudesse ser transformada em projeto de lei, para que justamente se pudesse perpetuar essa prática tão importante que concede ao turismo um caráter profissional, coletivo, organizado e isento de influências advindas de ideologias político-partidárias perniciosas e individualistas.

Outro fator levantado que traz a necessidade em se realizar ponderações à a ausência de FUMTUR no município, especialmente num contexto em que o turismo encontra-se evidenciado na condição de um dos principais pilares da economia local. A existência desse fundo certamente consistiria num importante aliado na manutenção do protagonismo da atividade turística no município, uma vez que, conforme os apontamentos de Bezerra (2003), proporcionaria uma qualificação ainda maior no processo de organização, formalização e distribuição dos recursos destinados às ações e projetos turísticos.

Assim sendo, com base nas concepções acima citadas, foi possível elaborar o Diagrama referente à Institucionalização da Governança Turística de Bento Gonçalves, conforme consta na Figura 11:

Figura 11 – Diagrama referente à Institucionalização da Governança de Bento Gonçalves (RS)



Fonte: O autor (2017).

Nesse diagrama, destacam-se as organizações formais dos atores, em especial o COMTUR, a SEMTUR, o Bento Convention e a ATUASERRA, enquanto instância regional. Destaca-se igualmente o elevado percentual de atores turísticos que participam do COMTUR (86,6%). Como elemento negativo, observa-se a ausência de um Fundo Municipal constituído, a qual pode ser considerada um fator de entrave à distribuição de recursos para as ações e projetos turísticos.

5.2.7 Envolvimento comunitário

Em sequência às categorias de análise da governança turística de Bento Gonçalves, observa-se que o envolvimento comunitário no processo turístico do município emerge como um dos elementos fundantes ao desenvolvimento do turismo. Nessa direção, todos os atores entrevistados assinalaram a existência de incentivos, tanto na esfera pública quanto privada à participação comunitária na governança. As entidades de classe, associações turísticas e demais representações populares compõem o COMTUR e participam de forma atuante no processo de governança local. Nesse cenário, destaca-se o pioneirismo de associações como a APROVALE na obtenção do status de uma Associação Comunitária, a qual, atualmente, além de realizar ações de cunho turístico, participa de ações junto ao poder público e privado. Para BE06, *“A Aprovale foi a entidade que, dentro do Vale dos Vinhedos, deu o start inicial na criação de uma Associação Comunitária. Atualmente em atividade, ela trabalha em parceria no desenvolvimento de ações em prol do Vale dos Vinhedos. Esta associação inclusive realiza atividades de cunho turístico e participa de ações junto ao poder público”*.

Conforme observado na coleta de dados, em linhas gerais, o envolvimento da comunidade local no processo turístico é uma das preocupações de base das lideranças e representações locais.

Conforme consta no PMT, um dos pontos fortes do turismo no município é “o envolvimento da comunidade local com a atividade turística e participação evidente na discussão sobre projetos turísticos.” (SEMTUR, 2015a, p. 47). Nessa mesma linha, reforça-se a avaliação de Bento Gonçalves no tocante à dimensão Aspectos Sociais do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, o qual atingiu 80,1, sendo a mais elevada entre os três municípios pesquisados. Esta dimensão contempla, entre outros aspectos, as ações de envolvimento e integração com a comunidade local.

Seguindo essa linha, observa-se, a partir do discurso da representação do Conselho Municipal, que há espaço, inclusive, para propor a inserção de novos membros e

representações participantes, o que assinala para um cenário da gestão turística em constante transformação e adaptação às eventuais novas necessidades e demandas.

Outro fator sinalizado em se tratando da governança turística de Bento Gonçalves é a presença de diálogo entre as representações públicas e privadas, para que se possa justamente propiciar fóruns de mediação de conflitos e problemas advindos das diferenças de pontos de vista e opiniões de seus atores. Essa importância dos espaços para resolução de conflitos é defendida por Hall (2004), na medida em que os mesmos propiciariam a difusão de soluções criativas que visem a atender naturezas e interesses distintos. Esse contexto se relaciona diretamente com as concepções de Beni (2006), Hall e Page (2006) e Hanai e Espíndola (2011), os quais caracterizam e condicionam o desenvolvimento do turismo sob a perspectiva de envolvimento e participação comunitária em seu processo de planejamento, organização e execução de ações voltadas ao uso dos recursos turísticos.

Sobre a existência de indicadores sobre mão de obra e empregabilidade local (expostos anteriormente no item 5.2.1), com base nas entrevistas do atores e consulta às principais fontes, pode-se perceber que, apesar da existência de processos de consulta e rastreamento junto à empregadores e associações locais, que trazem certos indicadores numéricos do emprego da mão de obra local, ainda se faz necessário ressaltar a dificuldade em se obter indicadores sólidos e confiáveis sobre o setor turístico no país, conforme relata BE05 *“As entidades fazem seu próprio controle, mas é notório que faltam dados confiáveis para o setor. É um dos problemas do turismo no Brasil.”*

Nesse sentido, fica difícil mensurar com precisão qual seria realmente o número de trabalhadores vinculados ao setor turístico em Bento Gonçalves. Apesar disso, ressalta-se a existência do banco de dados da SEMTUR, apresentado na Tabela 01, o qual assinala a existência de 3.570 vagas vinculadas ao turismo. Conforme informação obtida através da SEMTUR, esse levantamento do total de vagas foi realizado via contato telefônico com os empreendedores locais, o que, naturalmente, evidencia as limitações do mesmo no que diz respeito à sua aproximação com a representação da realidade do mercado de trabalho turístico local. Essas dificuldades e limitações apontadas coincidem igualmente com o baixo valor atribuído à categoria de Monitoramento (46,5, em um universo de 0 a 100), pertencente ao Índice de Competitividade do Turismo Nacional.

Os estudos e pesquisas acerca do turismo e seus desdobramentos, incluindo mão de obra e empregabilidade compõem os critérios de base para avaliação desta categoria. Nessa perspectiva a empregabilidade no setor, apesar de ser um importante aliado e se configurar como essencial para a inclusão e envolvimento comunitário, não pode ser considerada como

uma condição totalitária que determinará ou não o grau de participação da população autóctone. É preciso analisar, antes de tudo, quais são os desdobramentos dessa ocupação de trabalho, natureza das funções exercidas, remuneração e incentivo à formação continuada, qualidade e ambiente de trabalho, entre outros, justamente para que essa ideia de envolvimento e participação comunitária atenda aos preceitos de Sampaio e Zamignan (2012), os quais pontuam que a mesma deverá transcender a mera geração de emprego e renda, possibilitando à população acesso a elementos de base, como saúde, educação e segurança, contribuindo assim, para o desenvolvimento da cidadania.

Outro fator que traz uma perspectiva do nível de quanto a comunidade local encontra-se envolvida no processo turístico é a existência de cursos de formação, oferecidos em âmbito público e privado, uma vez que os mesmos se configurariam em verdadeiros espaços para sensibilização da comunidade local no tocante à importância do turismo como um vetor de desenvolvimento, bem como para sua qualificação enquanto recursos humanos para atuação no setor.

Em Bento Gonçalves, observa-se a existência de cursos itinerantes de curta duração (até 30 horas), cursos de média duração (31 a 100 horas) e cursos de longa duração (mais de 100h), oferecidos por associações e, em especial, pelas organizações do sistema S. Destaca-se, nesse item, as concepções dos atores BE14 e BE15, os quais assinalam, respectivamente que *“as formações estão cada vez mais compactas em termos de conteúdo e sintéticas em termos de tempo”*, e *“o trade precisa buscar promover com maior ênfase a divulgação desses programas de formação, pois já está se identificando, em muitos casos, uma queda na qualidade da mão de obra de dos serviços, o que traz muita preocupação”*.

Identificou-se ainda que as próprias entidades representativas do setor oferecem cursos de formação aos seus colaboradores para atuação no turismo, como por exemplo: idiomas (inglês, espanhol); cursos EAD como: acessibilidade em serviços e equipamentos turísticos; Administração financeira de eventos; Agente de viagens; Cerimonial e protocolo para eventos; Elaboração de roteiros turísticos receptivos; Gestão das práticas ambientais em pequenos meios de hospedagem; Marketing turístico, planejamento e organização de eventos sociais. A oferta desses cursos ocorre de forma semestral (idiomas), ao passo que os cursos EAD são ofertados regularmente, nas datas de preferência do interessado. Ambas modalidades de cursos são pagas e, normalmente não há custeio dos mesmos por parte das organizações e associações. Em alguns casos, em que se celebram convênios e parcerias, observa-se a aplicação de descontos aos participantes de associações e representações turísticas que possuam interesse em realizar algum curso dessas modalidades. Já os cursos de

menor duração são ofertados permanentemente pelas próprias associações e, em geral possuem entrada franca para participantes da comunidade local. Conforme dados do PMT, realizaram-se igualmente cursos de capacitação turística para taxistas, bem como a realização do programa Conhecendo Nossa Bento Gonçalves, o qual oportuniza a servidores municipais (garis, auxiliares de limpeza) a conhecer melhor a oferta turística do município.

Existem igualmente os cursos de formação técnica, oferecidos pelo Instituto Federal (IF), tal como o curso de Técnico em Hospedagem, oferecido regularmente no ano de 2017 (30 vagas), e com ingresso gratuito mediante adequação aos requisitos dos editais de seleção de vagas, publicados no portal da Instituição.³³

Há também os cursos de formação superior em Turismo oferecido por uma Instituição Comunitária (não ofertado no vestibular 2017-1), cujo conceito na última avaliação ENADE³⁴, realizada em 2015 ficou em nível 02 (considerado insatisfatório, de acordo com os critérios do MEC). A referida instituição, apesar de ainda possuir uma representação no Conselho, não encontra-se atuante na formação de recursos humanos qualificados para o setor turístico no município, uma vez que optou pela descontinuidade da oferta do Curso Superior de Turismo na cidade.

Existe igualmente uma Faculdade privada (ofertado no vestibular 2017-1 – 50 vagas), o qual não possui avaliação ENADE 2015. Por se tratar de uma instituição privada, o curso é ofertado na modalidade paga, embora seja possível, mediante inscrição e atendimento a pré-requisitos, conseguir bolsas de estudos parciais e/ou integrais para realização destes cursos. O referido curso, apesar de não contar com um número elevado de alunos, possui igualmente representação no Conselho desde o ano de 2009. Por ainda estar em vigência, o curso participa ativamente das oficinas de planejamento do COMTUR e, conseqüentemente, proporciona a formação de recursos humanos com qualificação em nível superior para atuação no mercado turístico local e regional.

Entretanto, com base na análise do cenário encontrado, observa-se que a procura pela formação superior específica em turismo esteja em baixa no município, o que se configuraria, em tese, numa contraditoriedade, visto que o desenvolvimento do turismo como ferramenta indutora da economia local apresenta constante e gradativo crescimento. Obviamente, há que se ponderar que essa retração dos cursos superiores em Turismo é um fenômeno que pode ser observado em uma escala nacional, tal como apontam Barretto, Tamanini e Silva (2004).

³³Disponível em: <<http://ingresso.ifrs.edu.br/2017-complementar-tecnicos/editais/>>. Acesso em 27/04/2017.

³⁴Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/666223>. Acesso em: 01 maio 2017.

Voltando para o enfoque da análise a retração dos cursos superiores na área e sua relação com o envolvimento comunitário, especificamente no contexto de Bento Gonçalves, uma teoria que provenha explicação a este cenário pode ser considerada a baixa remuneração desses profissionais e um possível sub-aproveitamento dos mesmos, ficando, muitas vezes, restritos a postos de trabalho com funções técnicas e operacionais, cujos salários seriam compatíveis com tais funções. Nesse sentido, assinala B19 *“Apesar do desenvolvimento do setor, ainda se percebe muito desconhecimento sobre as reais funções de um turismólogo, o que faz com que as empresas do trade não possuam plano de carreira organizado visando a qualificação de seus colaboradores na área. É um desafio imenso lidar com esse cenário”*.

É fundamental então buscar tecer esforços para evitar que esse cenário possa desencadear, futuramente, um contexto no qual se observará uma predileção pela mão de obra externa ante àquela advinda da população autóctone, o que poderia trazer muitos prejuízos ao desenvolvimento do turismo, entre eles, o desinteresse comunitário pelo desenvolvimento do turismo e sua conseqüente marginalização do processo turístico, os quais poderiam comprometer a imagem do destino turístico, tal como apresentado por Hanai e Espíndola (2011). Logicamente, há a necessidade em se realizar maior aprofundamento dessas questões para uma melhor análise do contexto, o que não se configura como propósito desta tese. Porém, é possível considerar que a elaboração de estratégias e preocupações que possibilitem maior valorização da formação superior em turismo no emprego da mão de obra local se constitua num importante aliado, em especial no combate a esses elementos perniciosos ao desenvolvimento do turismo, tal como o individualismo, a hierarquização do poder e os interesses meramente políticos.

Ao relacionarmos o cenário encontrado com a proposta conceitual de envolvimento comunitário, a qual se refere aos meios pelos quais a comunidade (ou representações comunitárias) participam e se comprometem com o processo de desenvolvimento turístico, bem como a participação de Instituições de Ensino e a existência de programas de formação de diversos níveis, além de ações que visam a sensibilização comunitária quanto à importância do turismo como fonte geradora de bem estar, renda e inclusão social, pode-se constatar que, em linhas gerais, Bento Gonçalves apresenta um contexto favorável para a difusão de ações e projetos de integração e envolvimento das comunidades no desenvolvimento do turismo, visto que possui, em suas bases, organizações e instâncias formais que possibilitam o fomento à essas ações e projetos. A própria interação efetiva entre poder público e privado e a existência de uma espécie de “consenso” quanto à relevância do turismo para o desenvolvimento local se configura num elemento indutor de envolvimento

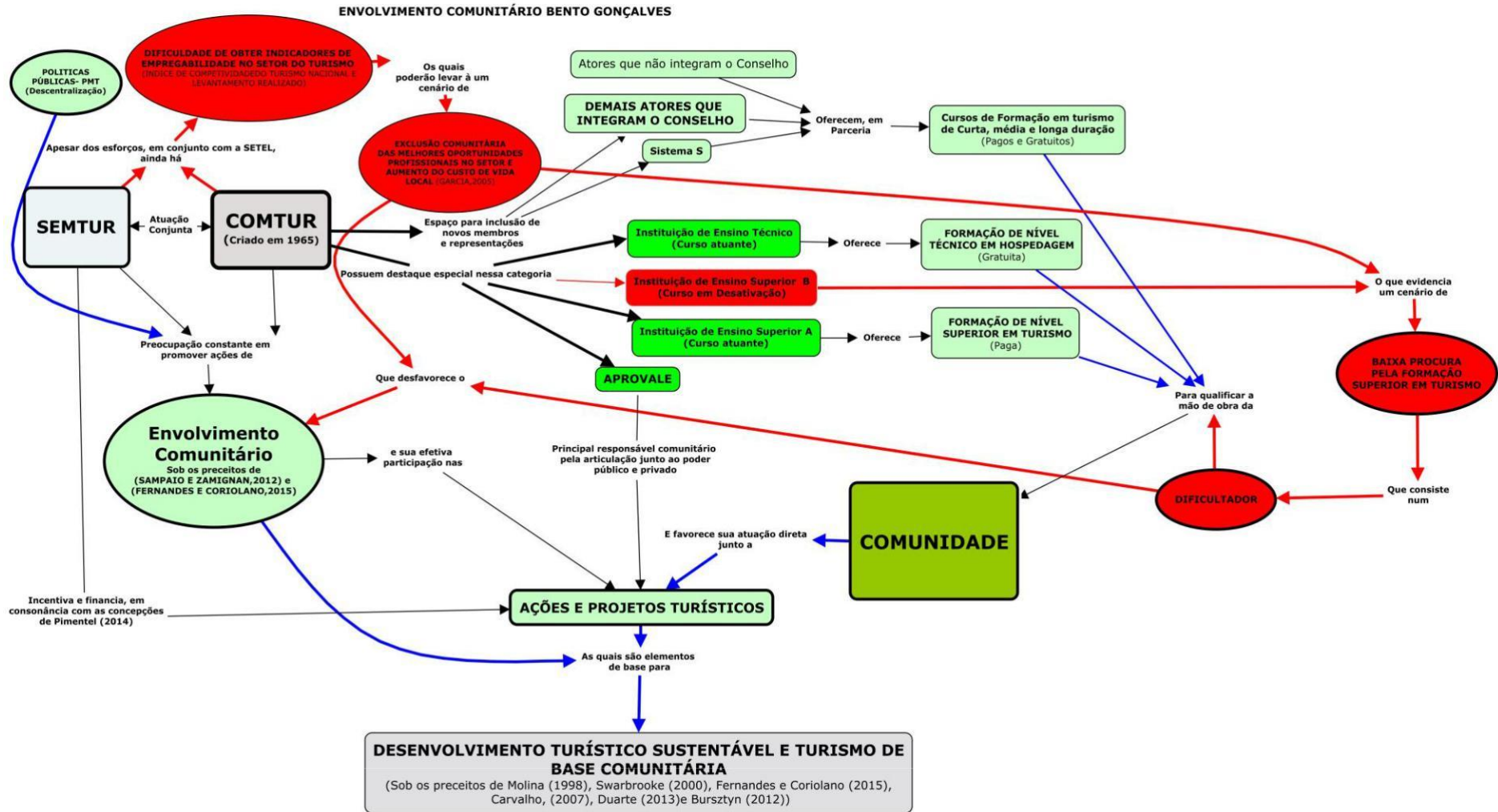
comunitário, uma vez que se identifica a necessidade em contar com o apoio do coletivo para a consolidação da imagem do destino turístico em âmbito nacional e internacional. A existência de programas de formação regulares e gratuitos, em especial os de curto prazo também contribui para a sensibilização comunitária quanto á importância do turismo para a economia local, visto que, conforme afirma Hall (2004), esse seria um elemento favorecedor do seu sentimento de pertencimento àquele local.

No entanto, algumas questões identificadas trazem consigo a necessidade de reflexão e revisão de alguns pontos. Primeiramente, há a efetiva necessidade em se prover melhorias nos mecanismos de levantamento de indicadores de empregabilidade no setor, para que se possa, justamente, traçar um panorama específico e detalhado do uso e da qualidade da mão de obra turística no município. Ademais, a baixa procura pelos cursos de formação superior na área (mesmo que seja uma tendência em escala nacional) necessita ser analisada com atenção e cautela por parte dos gestores turísticos locais, uma vez que poderá trazer consigo um efeito progressivo de desqualificação e desinteresse pela formação na área, o que incidirá direta e negativamente na qualidade dos produtos e serviços turísticos ofertados, podendo comprometer, assim, a imagem turística do destino, exatamente como apontado por Hall (2004). Esse cenário traz igualmente o risco sinalizado por Garcia (2005) no que se refere ao aumento do custo de vida de destinos turísticos, ficando este incompatível com as possibilidades da população local, o que certamente poderia desencadear um cenário futuro sombrio, de marginalização e exclusão comunitária do processo de desenvolvimento turístico.

Ressalta-se ainda que essa prospecção de realidade de marginalização comunitária caminharia numa direção absolutamente oposta aos princípios do TBC, em especial aqueles de Bursztyn (2012) e Fernandes e Coriolano (2015), utilizados como base para a construção desta tese. Nesse sentido, apesar de compreender que o potencial para uma difusão gradativa e efetiva da participação e envolvimento comunitário no processo turístico seja algo em construção no município (observado, inclusive, nas análises das outras categorias), ainda não é possível retirar essa pauta das ações e discussões que envolvem a gestão público privada do setor na cidade, justamente pelo fato de que existem, de fato, indícios de tendências que, se não combatidas e tratadas devidamente, poderão transformar-se em verdadeiros entraves o desenvolvimento do turismo sob à lógica da sustentabilidade, inclusão, valorização e participação comunitária.

Conforme as considerações observadas a partir da análise desta categoria, foi possível criar um diagrama que ilustra aspectos do envolvimento comunitário da governança turística de Bento Gonçalves, tal como consta na Figura 12:

Figura 12 – Diagrama referente ao Envolvimento Comunitário da Governança de Bento Gonçalves (RS)



Fonte: O autor (2017).

Nesse diagrama, observa-se as relações e paridade entre SEMTUR e COMTUR enquanto instâncias que se preocupam em prover ações de envolvimento comunitário, favorecidas, igualmente, pelas políticas públicas de descentralização, constantes no PMT. Desataca-se igualmente o papel da APROVALE enquanto associação comunitária. Observa-se igualmente, a existência de cursos de formação em diversos níveis, os quais contribuem para a qualificação de mão de obra e favorecem a atuação e inserção da comunidade nas ações e projetos turísticos. Como elementos negativos, destaca-se a desativação de um dos cursos superiores em Turismo, o que evidencia um cenário de baixa procura pela formação superior na área, juntamente com a dificuldade em se obter indicadores turísticos de empregabilidade. Consta-se assim, que a presença de tais fatores poderá, no futuro, contribuir para o aumento dos índices de exclusão da comunidade do processo turístico.

5.2.8 Coordenação dos atores

Como forma de finalização das categorias de análise da governança turística propostas para esta tese, no que se refere à categoria Coordenação dos atores, observa-se correlações diretas da mesma com o conteúdo analisado a partir de todas as outras categorias, em especial as categorias Características de Gestão, Poder Decisório e Institucionalização.

Em Bento Gonçalves, a coordenação dos atores de governança fica ao encargo, especialmente da SEMTUR, com o apoio e atuação direta do COMTUR e da ATUASERRA, conforme indicado por 19 dos 22 atores entrevistados. Conforme anteriormente mencionado, os encontros coordenados entre atores turísticos ocorrem mensalmente em reunião do COMTUR (com a participação de representante da SEMTUR) e o referido conselho fica encarregado, inclusive, da abertura de espaços para pautas de proposição de novas estratégias e da distribuição dos recursos destinados a projetos e ações turísticas. Destaca-se as considerações de BE02, o qual assinala que *“A SEMTUR coordena as atividades da governança e todos os atores são convidados a participar através de suas representações. A SEMTUR faz o trabalho de forma centralizada e em parceria com as instâncias regionais, mas as decisões são democráticas e tomadas de forma coletiva”*.

Esse protagonismo (não necessariamente, centralização) do poder público e das representações de ordem público-privada em âmbito local e regional nas ações de coordenação da governança turística do município vai exatamente ao encontro das concepções de Trentin (2016) e de Costa, Gonçalves e Hoffmann (2014), na medida em que coloca a coordenação sob uma perspectiva de referência no tocante à organização de equipes de

trabalhos e ações coletivas de cooperação e colaboração mútua e como elemento fundante para propor soluções para eventuais problemas e conflitos.

Outra questão que enaltece a essencialidade em se haver instâncias de coordenação da governança em Bento Gonçalves é número elevado (30) de atores que a compõem. Nessa perspectiva, a existência de uma estrutura efetiva de coordenação surge como um elemento essencial à organização destes atores e dos processos, ações de cooperação e projetos elaborados em conjunto. Conforme apontam B21 e B22, respectivamente, *“Existe uma infinidade de interesses e pontos de vista diferentes entre as representações de turismo local, o que muitas vezes é um problema na medida em que cada sujeito busca atender sua necessidade. Para essa realidade, não há outra forma de organizar as ações e estratégias para o turismo se não houver uma liderança constituída. Ela nos ajuda a olhar para uma mesma direção”*. *“Temos convicção de que a coordenação das ações de desenvolvimento do turismo preocupa-se com o todo e procura, na medida do possível, promover a busca por interesses comuns”*.

Esse cenário reproduz, na prática, os aspectos conceituais trazidos por Wegner (2011) e Costa, Gonçalves e Hoffmann (2014), os quais justamente trazem reflexões sobre a importância das estruturas de coordenação de sistemas complexos de governança como uma ferramenta que busque antecipar possíveis problemas e conflitos advindos dessa própria amplitude e diversidade encontrada.

Nesse caso, considera-se que as distinções de pontos de vista e mesmo de cenários e realidades encontradas, as quais poderão ser geradoras de conflitos e problemas de diferentes ordens no que concerne à análise das categorias da Governança Turística de Bento Gonçalves observadas, em especial, quando o foco recai sobre a cooperação, poderiam ser melhor trabalhadas e amenizadas na medida em que a coordenação da governança assume de fato esse papel de referência na organização dos atores de turismo local, promovendo, inclusive, uma diminuição das desigualdades e uma participação e inclusão comunitária efetiva no processo de desenvolvimento do turismo, sob uma ótica sustentável.

Nessa mesma linha, observa-se que a realidade encontrada no município também apresenta correlações com os apontamentos de Costa, Gonçalves e Hoffmann (2014), na medida em que provê uma estrutura de coordenação como forma de organização e articulação de tarefas entre os atores que integram a governança turística local.

Em se tratando dos recursos disponíveis para gerir as coordenações das estruturas de governança, identifica-se a ocorrência de cobrança de mensalidade por parte dos municípios, cujos valores arrecadados são geridos e administrados pela ATUASERRA. Nesse sentido,

destacam-se as considerações do ator BE03, o qual aponta que “*existem mensalidades pagas pelo município e estes recursos são destinados à conta da ATUASERRA, que os repassa para custear as ações e projetos de turismo que são decididos nas reuniões do COMTUR*”. Dessa forma, compreende-se que as ações custeadas através dos valores angariados são propostas e decididas democraticamente nesses encontros mensais, conforme apontado anteriormente no detalhamento das ações e processos do COMTUR. Esse cenário assemelha-se às concepções conceituais de Hall (2004), em especial no que se refere às estruturas de coordenação como espaços que busquem combater a sobreposição de ações e a duplicação de recursos entre as organizações turísticas de ordem público-privada.

Nessa mesma perspectiva, observa-se que o papel da ATUASERRA concede à coordenação dos atores um caráter regional, na medida em que a referida associação, por contemplar outros 23 municípios (além de Bento Gonçalves), possibilita e facilita o estabelecimento de relações de cooperação e coordenação integrada e participativa, atendendo efetivamente aos preceitos das políticas públicas brasileiras que serviram de base para a implantação do Programa de Regionalização do Turismo – PRT. Como forma de corporificar essa realidade, destaca as concepções de BE03 “*A ATUASERRA, por contemplar secretarias de turismo de 24 municípios da região, está sempre com o foco de suas ações numa perspectiva de desenvolvimento integrado do turismo na região*”. Nessa mesma linha, o PMT enfatiza a “*existência de planejamento estratégico de desenvolvimento turístico integrado, desenvolvida pela ATUASERRA para a região.*” (SEMTUR, 2015, p. 42).

É possível igualmente constatar que essa realidade se configura num modelo de gestão de redes que possibilita o desenvolvimento de economias na escala regional, observado nas concepções de Dias (2007) e se aproxima igualmente dos conceitos de cluster como ferramenta de fortalecimento da economia regional (BENI, 2006; LEITE, 2003; PORTER, 1999), e de APL, pelo seu viés cooperativo e interativo, tal como apontam autores como Vale (2007) e Tomazzoni (2009).

Nesse sentido, os próprios atores consideram que, em linhas gerais, a forma como se encontra disposta coordenação da governança turística de Bento Gonçalves seja um elemento positivo, a medida em que sistematiza, organiza e distribui as ações entre e favorece as relações entre esses atores, sem entretanto, perder seu caráter participativo e democrático e com vistas ao desenvolvimento turístico coletivo, visando ao atendimento de interesses e objetivos comuns.

No que se refere à relação entre a realidade encontrada com o conceito de coordenação proposto, o qual se refere à *Instância formal (de ordem, pública, privada ou mista)*

responsável pela organização, pela formulação de políticas de incentivo à participação e ao compartilhamento de conhecimentos e experiências, pela delegação de responsabilidades, pela equalização de conflitos advindos da diversidade sócio-cultural e econômica de seus atores e pelo fomento à articulação, cooperação e comprometimento de todos, visando o promover, de maneira sustentável, o desenvolvimento turístico regional do destino, pode-se inferir que, no que concerne às características de coordenação de sua governança turística, Bento Gonçalves possui elementos que se aproximam dos ideais teóricos acima apresentados, em especial acerca da existência de instâncias formais locais (COMTUR) e regionais (ATUASERRA), as quais, em parcerias com a gestão turística pública, são encarregadas de organizar as ações e projetos entre os atores que compõem a governança local, bem como de gestão e distribuição de recursos para o setor turístico. Tais características de coordenação possuem relações diretas com a primeira categoria analisada a qual identificou que a gestão turística no município possui traços de horizontalidade, descentralização e participação democrática.

No caso específico do papel da ATUASERRA, destaca-se a sua importância no que se refere ao incentivo à integração com outros municípios da região nas estratégias, promoção e estruturação do turismo sob uma lógica de desenvolvimento regional participativo e sustentável. Essa característica poderá consistir num dos pilares para que as gerações futuras possam continuar usufruindo do turismo como uma alternativa viável para geração de bem-estar, renda, inclusão social e empregabilidade, exatamente na mesma direção dos preceitos de turismo sustentável apontados neste trabalho por autores como Molina (1998), e de uma relação harmoniosa entre visitante, comunidade local e o visitado, tal como assinalam Burgos e Mertens (2015).

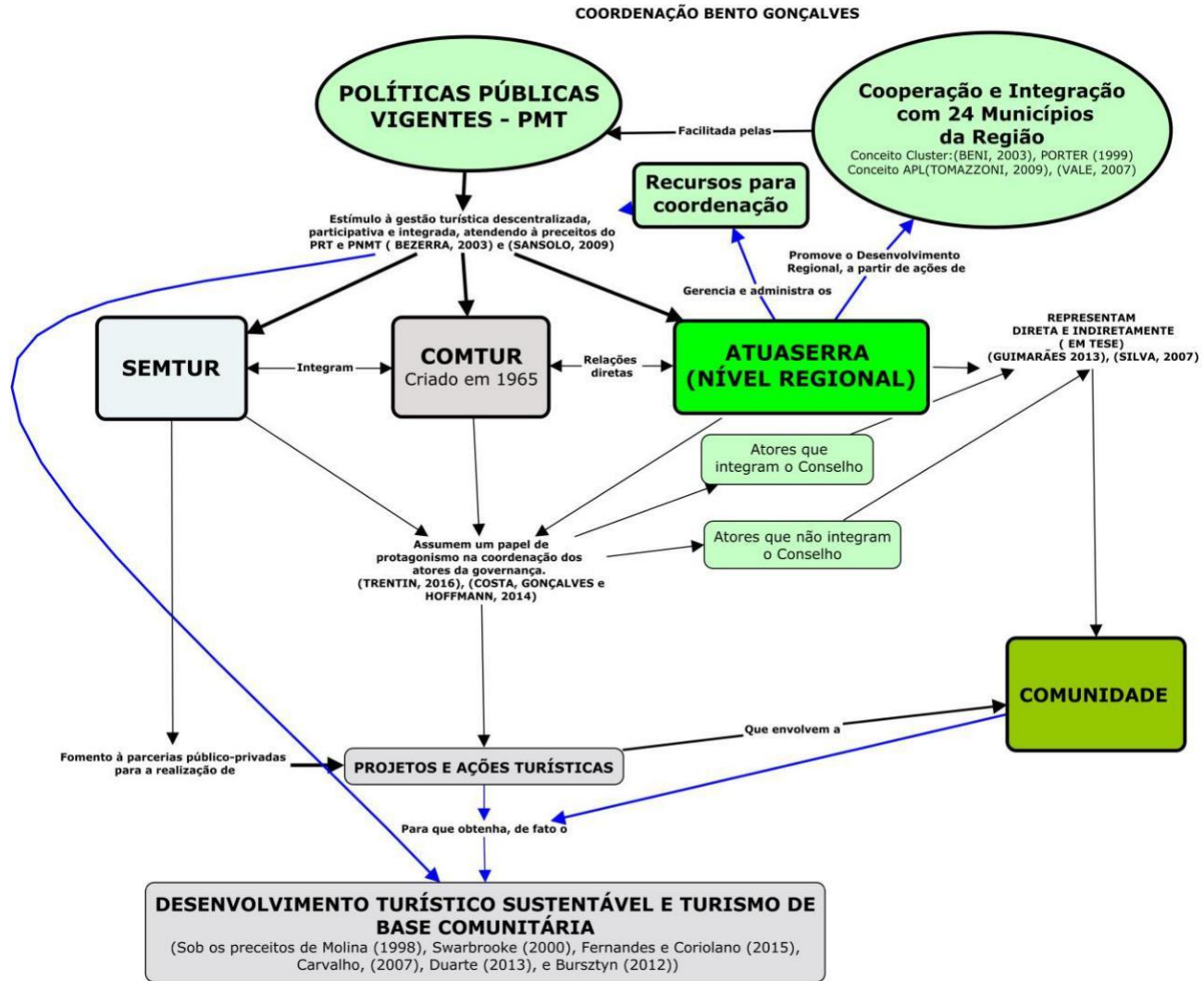
Pondera-se, entretanto, que esse papel de grande responsabilidade e atuação de representações específicas e oficiais de atores público-privados demanda a necessidade em se buscar uma constante reavaliação e revisão das estratégias empregadas, justamente para que estas representações possam exercer em termos práticos, aquilo que teoricamente lhes é atribuído.

Apesar de ser inegável a existência de uma preocupação por parte dessas representações em buscar o desenvolvimento do turismo, de forma integrada, descentralizada e participativa, o que por sua vez, acarreta em diversos exemplos de boas práticas e ações que caminhem nessa direção, reitera-se que esse não é um estado estático e permanente, uma vez que há um elemento comum que permeia todo o processo turístico, seja na gestão (público-privada), seja na atuação direta e indireta no setor, seja na procura pelo destino, seja nas tendências econômicas e sociais que pautam o uso turístico: o elemento humano e sua característica de

ser um agente em constante transformação e evolução, demandando, por sua vez, a existência de modelos de gestão que possam justamente acompanhar e adaptar-se para melhor atender a esse processo contínuo de mudanças de contexto.

Com base nas considerações acima, foi possível construir o diagrama referente à coordenação da governança turística de Bento Gonçalves, tal como será mostrado na Figura 13:

Figura 13 – Diagrama referente as Coordenação dos Atores da Governança de Bento Gonçalves (RS)



Fonte: O autor (2017).

Destaca-se, neste diagrama, o protagonismo da SEMTUR, COMTUR e ATUASERRA, enquanto instancias de coordenação dos atores da governança favorecido pelas políticas públicas vigentes de gestão turística descentralizada e participativa, contemplando ações e projetos turísticos que envolvam a comunidade e favoreçam assim, aos preceitos de sustentabilidade, de integração regional e de base comunitária das atuais práticas de turismo.

5.3 Governança e turismo em Bonito

Conforme dados do IBGE³⁵, o município de Bonito possui população estimada em 21.267 pessoas (2016). Do total dessa população, 4.757 pessoas encontram-se atuantes no mercado de trabalho (22,8%). O PIB per capita estimado é de R\$ 25.791,44 (IBGE, 2014) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) é de 0,67 (IBGE, 2010).

Bonito fica em média 260 km de distância de Campo Grande via terrestre e via aérea, apenas 33 minutos de voo. O mesmo compreende uma área de 4.934,318 km² e uma formação em um planalto praticamente todo formado por rochas carbonáticas muito puras que se originam por deposição no fundo de um antigo oceano que ali teria se formado há 550 milhões de anos. Através da Lei nº 693, de 11 de novembro de 1911, foi criado o Distrito de Bonito, assim desmembrando-se do município de Miranda (IBGE, 2010). A Lei Estadual nº 145, de 02 de outubro de 1948 eleva-o a categoria de Município. Bonito apresenta um clima tropical, com uma temperatura média no verão de 28°C e de 22°C no inverno.

Em se tratando das atividades econômicas presentes no local, o município de Bonito-MS consagrou-se como um destino ecoturístico a partir de 1995, e sua população vive hoje, basicamente, da pecuária, do turismo e da mineração (IBGE, 2010).

No que concerne à sua atividade econômica, historicamente, o município, o qual, desde o início do século XX (enquanto ainda estava na condição de distrito), se caracterizou por possuir enfoque efetivo na agricultura e pecuária extensiva, vem utilizando o turismo como uma fonte alternativa de sustento ante a crise do setor agropecuário na região (RIZZO, 2010).

Nessa mesma linha, Velásquez (2016) e Mariani (2003), afirma que o turismo atualmente consiste na segunda principal atividade econômica da cidade e da região, ficando apenas atrás da pecuária. Já se observa, a partir disso, a existência de uma espécie de “migração” por parte de alguns proprietários de terras, passando estes a trabalhar com mais

³⁵Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ms/bonito/panorama>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

enfoque em ações voltadas para a atratividade turística de suas propriedades, as quais anteriormente estariam restritas ao uso em prol da agropecuária.

Assim sendo, em se tratando do potencial de atratividade turística, o município de Bonito é considerado por Nachtigall e Bridi (2014) uma das principais cidades turísticas da Microrregião da Serra da Bodoquena, onde também estão localizados outros seis municípios ao Centro-Sul do Estado do Mato Grosso do Sul (MS), que tem como capital a cidade de Campo Grande.

Faz-se igualmente importante salientar que Bonito é uma das únicas cidades turísticas do Brasil que possui um rigoroso controle de capacidade de carga em seus atrativos naturais, limitado pelo sistema do *Voucher Único*³⁶, criado em 1995, e que agora assume a condição digital. Nessa mesma época, constata-se que os proprietários das fazendas em Bonito fundaram a ATRATUR – Associação dos Proprietários dos Atrativos Turísticos de Bonito e Região, a qual possuía, em outras coisas, o intuito de fiscalizar o controle da capacidade de carga permitida para cada atrativo dependendo de seu estado físico (NACHTIGALL; BRIDI, 2014).

Nessa mesma linha de uso sustentável dos recursos turísticos, Krippendorf salienta o respeito e as diferenças que turistas e autóctones devem estabelecer quando:

[...] temos a tendência de esquecer que os viajantes e os autóctones encontram-se em situações completamente diferentes e mesmo opostas. A liberdade e o prazer de um são o fardo e o trabalho de outro. O ambiente de férias se choca com o ambiente de trabalho, e a necessidade de repouso com as necessidades de existência (2009, p. 83).

Dessa forma, ressalta-se a importância do turista saber respeitar as regras estabelecidas pelos poderes, lideranças e pela comunidade local. Há que se ter igualmente a compreensão necessária de todos os atores envolvidos de que o turismo precisa muitas vezes de um espaço físico natural para desenvolver-se, com isso estipulando regras de uso e convívio. (NACHTIGALL; BRIDI, 2014).

Para os referidos autores, o controle de capacidade de carga, considerado como um aspecto exemplar em Bonito deve-se, primordialmente a um trabalho de base, a partir de

³⁶ O *Voucher Único*, considerado ferramenta, de suma importância para o crescimento e a organização turística, tanto é que várias cidades onde o turismo tem se desenvolvido estão analisando este modelo, exemplo de padronização e controle. (NACHTIGALL; BRIDI, 2014).

programas de educação ambiental realizado com os moradores da cidade, juntamente com a implantação do chamado *voucher* único digital, a partir de um sistema integrado e controlado pela Secretaria de Meio Ambiente de Bonito, o qual favorece ao controle de fluxo de pessoas e de recursos advindos do turismo (NACHTIGALL; BRIDI, 2014).

Corroborando nessas questões Fennell (2002) considera que o *voucher* único digital é um facilitador no cruzamento de informações, relatórios gerenciais e gráficos comparativos da movimentação do turista pela cidade e pode ser adquirido pela internet contribuindo na preservação do ambiente.

A partir dessas práticas, parece possível considerar a existência de um cenário em que são minimizados os possíveis impactos negativos causados à comunidade e aos atrativos naturais do município. Para tanto, é igualmente importante contar com a elaboração de um planejamento e uma metodologia adaptada a cada região e local que disponha, em suas bases, de rigorosos critérios de controle de fluxo e mecanismos de inclusão social e comunitária, trazendo assim, uma aproximação da realidade turística de Bonito com os preceitos de sustentabilidade abordados nesta tese.

5.3.1 Indicadores econômicos e turísticos de Bonito (MS)

No tocante aos indicadores econômicos e de empregabilidade, obteve-se a partir de consultas diretas ao portal da Prefeitura Municipal de Bonito, ao bando de dados do *Convention & Visitors Bureau* e ao banco de dados do Observatório de Turismo de Bonito – OTEB.³⁷

Obviamente, em se tratando da obtenção de indicadores turísticos, é importante ressaltar que cada município pesquisado possui diferentes métodos e critérios para escolha das variáveis e categorias de pesquisa. Nesse sentido, respeitadas as distinções dos indicadores de cada local, procurou-se estabelecer elementos de aproximação entre os mesmos para que seja possível, posteriormente, estabelecer pontos comuns de discussão acerca do desenvolvimento turístico e participação dos atores no processo de governança local.

Segue abaixo os indicadores obtidos com vistas a traçar um panorama do cenário turístico de Bonito.

³⁷ Observatório de Turismo de Bonito – OTEB – Coordenado pelo *Convention & Visitors Bureau*. Disponível em: <https://otbonito.com.br/>

Tabela 03 – Indicadores turísticos gerais de Bonito (MS)

INDICADOR	2016
Ocupação hoteleira média	53,25%
Número de Visitantes no Município	212.817
Receitas FUMTUR ³⁸	R\$ 2.510.123,52
Empregos formais gerados	3.975
Receitas totais estimadas	R\$ 323.000.000,00

Fonte: O autor (adaptado de OTEB, s/d).

Conforme dados da pesquisa do OTEB, no ano de 2016, Bonito recebeu um número estimado de 212.817 visitantes, representando cerca de 10 vezes o total da população local. Em se tratando das receitas geradas pelo turismo, o total arrecadado pelo FUMTUR foi de R\$ 2.510.123,52 (Dois milhões, quinhentos e dez mil, cento e vinte e três reais e cinquenta e dois centavos), ao passo que a receita geral estimada com atividades vinculadas ao turismo tenha sido de R\$ 323.000.000,00 (trezentos e vinte e três milhões de reais). A ocupação hoteleira média ficou em torno de 53,25% do total de UH's da cidade.

No entanto, o indicador que mais de destaca é o da empregabilidade no setor. Em 2016, a estimativa é a de que em empregos no turismo somem 3.975 vagas, indicador que ao ser cruzado com o indicador do IBGE de empregos totais em Bonito (4.757) traça um panorama de que, o trabalho no setor turístico represente um percentual aproximado de 80% dos postos de trabalho formais da cidade.

Após a apresentação deste panorama que envolve os indicadores econômicos e turísticos de Bonito, serão abordados aspectos referentes ao processo de identificação e categorização dos atores turísticos locais.

5.3.2 Identificação dos atores turísticos locais

Com base nos mesmos critérios para definição de atores de turismo, foram identificados os seguintes atores no município de Bonito, conforme descrito no Quadro 08.

³⁸Fundo Municipal do Turismo. Disponível em: <<http://web.neainformatica.com.br/portalTransparencia/publico/receitas.xhtml>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

Quadro 08 – Atores turísticos identificados no município de Bonito (MS)

QTD.	Atores Turísticos – Bonito	Categoria
1	Associação de Bares e Restaurantes - ABRASEL – Bonito	Representante Segmento Turístico
2	APOBB	Representante Segmento Turístico
3	Associação Bonitense de Hotelaria –ABH- Bonito	Representante Segmento Turístico
4	Associação Bonitense dos Prop. das Ag. de Ecoturismo ABAETUR	Representante Segmento Turístico
5	Associação Comercial e empresarial- ACEB	Representante do Mercado e da Soc. Civil
6	Associação de Guias de Turismo de Bonito- AGTB	Representante Segmento Turístico
7	Associação dos Prop. De Atrat.Tur. de Bonito e Região ATRATUR	Representante Segmento Turístico
8	<i>Convention & Visitors Bureau</i>	Representante Segmento Turístico
9	Fundação Neotrópica	Representante do Mercado e da Soc. Civil
10	IASB	Representante Segmento Turístico
11	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio	Órgão público de Apoio
12	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN	Órgão público de Apoio
13	Secretaria Municipal de Turismo	Órgão público Turismo
14	SENAC	Sistema S
15	SINDETUR- MS	Entidade de Classe
16	Sindicato Rural e Patronal	Entidade de Classe
17	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	Instituição de Ensino

Fonte: O autor (2017).

Com base nas estratégias e recursos de consulta citados no item 5.1.3.2 e nos mesmos critérios de definição de atores turísticos, expostos anteriormente, foram identificados, em Bonito, a existência de 17 atores que possuem relações diretas com o fomento ao turismo local. Reforça-se que o Conselho Municipal de Turismo não aparece nesta lista, uma vez que, para esta tese, o mesmo, por sua composição e concepções, é visto como um dos principais meios de institucionalização da governança do local e não, necessariamente, como ator turístico.

No tocante à análise do conteúdo específico do Quadro 08, e, utilizando a categorização de atores disposto no Quadro 05 foram observados que os 17 atores turísticos de Bonito estão primordialmente organizados da seguinte forma:

- Duas (02) entidades de Classe;
- Uma (01) pertencente ao Sistema S;
- Dois (02) Órgãos Públicos de Apoio;
- Um (01) Órgão Público voltado para atuação no Turismo;
- Oito (08) Representantes do Segmento Turístico;
- Uma (01) Instituição de Ensino;
- Dois (02) Representantes do mercado e da sociedade civil;

Tal como ocorreu na pesquisa referente à Bento Gonçalves, uma vez identificados os atores turísticos que irão compor a pesquisa em Bonito, será discutido, sobre os resultados da análise dos instrumentos de coleta de dados (ver Apêndice A e B), aplicados presencialmente e virtualmente, via recurso *Skype* ou *Facetime*, visando elaborar um panorama da governança turística local, a partir das seis categorias: poder decisório e empoderamento, institucionalização, características de gestão, coordenação dos atores e lideranças, cooperação e envolvimento comunitário.

Nessas concepções, até o encerramento da presente pesquisa, foi possível realizar coleta com 13 dos atores identificados, representando 76,5% do total. Dentre as justificativas para a não obtenção de respostas dos 04 outros atores estão: dificuldade em se localizar o profissional em visita presencial, alegações de incapacidade de manifestações sobre o tema da pesquisa e emails cujas respostas não foram retornadas.

Para apresentação destes resultados, por questões de ordem ética e profissional, a identidade desses atores será igualmente preservada. Assim sendo, quando pertinentes, as transcrições do conteúdo das entrevistas serão inseridas em fonte itálico nas discussões sobre a categoria. Nesses casos, o ator será identificado através da sigla BO, seguida do número referente à ordem cronológica de aplicação do instrumento pesquisa, exemplo: BO01; BO12, etc.

5.3.3 Características de Gestão

Em se tratando desta categoria de análise da Governança local, observa-se que, no município de Bonito, a gestão em turismo fica, eminentemente, ao encargo da Secretaria Municipal de Turismo. Contudo, observa-se igualmente a existência de um Conselho Municipal de Turismo – COMTUR – Bonito, o qual atua em conjunto com a secretaria no tocante às ações e projetos em prol do desenvolvimento turístico do local. Essas observações foram identificadas na totalidade dos 13 atores entrevistados, conforme assinala o ator BO04, *“A Secretaria de Turismo e o COMTUR propõem e orientam as ações para o turismo, contando com o apoio do trade nessa empreitada”*.

Destaca-se ainda presença marcante do *Convention & Visitors Bureau* local, em especial no tocante à elaboração de estudos e pesquisas e na obtenção de indicadores referentes ao turismo no destino. Nesse sentido, parece pertinente considerar, a partir da pesquisa de campo, que a gestão turística em Bonito assume características mais voltadas para a descentralização e horizontalidade, com o fortalecimento do COMTUR local, indo

exatamente ao encontro das concepções de autores como Kerbauy (2001), atendendo, ao mesmo tempo, os princípios das políticas de descentralização da gestão turística vigentes no cenário brasileiro a partir da década de 1990 (PIMENTEL, 2014).

Em se tratando de sua amplitude e expansão em caráter regional, constata-se que a gestão turística de Bonito ainda necessita prover mecanismos que favoreçam uma melhor integração com os demais municípios, sendo esta uma condição para o desenvolvimento turístico em escala regional. Nesse cenário, ressalta-se igualmente que foi possível constatar que alguns atrativos clássicos que compõem o produto turístico em Bonito estão localizados fora dos limites geográficos da cidade. Como exemplo desse contexto, destacam-se os atrativos da flutuação e mergulho no Rio da Prata e o Buraco das Araras, ambos localizados no município de Jardim – MS. Também sob essas características de estarem situados fora dos limites geográficos de Bonito, está o atrativo denominado Boca da Onça (a localização correta é no município de Bodoquena (MS), aonde encontra-se localizado o maior salto do estado do Mato Grosso do Sul.

Contudo, essa configuração de atrativos turísticos fora dos limites municipais de Bonito não presume, necessariamente, a existência de uma gestão integrada em âmbito regional, pois o que se percebe, a partir das exposições de alguns atores e da análise dos portais e materiais de divulgação turística, há uma polarização muito marcante a qual concentra o poder de atratividade quase que em sua totalidade no município de Bonito, ao passo que não se percebe as mesmas características nos demais municípios da região de entorno. Nesse sentido, ressaltam-se as considerações do ator BO02, o qual assinala que *“Não se trata de uma integração propriamente dita. O que acontece na região é que Bonito se utiliza de alguns atrativos que não estão localizados necessariamente nos limites do município, embora sejam vendidos como tal. Trata-se de um grande problema existente na região, pois o município de Bonito, aparentemente, parece não se preocupar com os demais, e sim com a busca de seu desenvolvimento de forma isolada”*.

Como forma de qualificar essa informação, realizou-se uma consulta ao *site* oficial da Secretaria de Turismo do Local, e verificou-se que os atrativos citados (Boca da Onça, Buraco das Araras e Mergulho e Flutuação no Rio Formoso) são considerados parte da estrutura turística de Bonito, mesmo sendo localizados fora dos limites do município.

Segue abaixo as Figuras 14, 15 e 16, as quais apresentam informações pertinentes à essa discussão.

Figura 14 – Descrição do atrativo Boca da Onça

BONITO-MS
O MELHOR DESTINO DE ECOTURISMO DO BRASIL.

HOME SECTUR COMTUR BONITO CURSOS IMPRENSA AGENDA FOTÓSE VÍDEOS CONTATO

Home / Bonito / Atrativos Turísticos / Boca da Onça Ecoturismo

Boca da Onça Ecoturismo



O passeio é composto de uma caminhada por trilha pela mata preservada, passando por cachoeiras cristalinas, pelo único Rio Salobra, por pontos de banhos em piscinas naturais e pela mais alta cachoeira do Estado: a Cachoeira Boca da Onça, com 156 metros de altura. Para os praticantes e apreciadores radicais, o rapel de 90 metros de altura é pura aventura. Uma plataforma de 34 metros de comprimento projeta-se no abismo proporcionando uma descida repleta de adrenalina pelo paredão com inúmeras grutas e um magnífico visual sobre o canyon do Rio Salobra. O receptivo oferece duas piscinas de água corrente com peixes típicos da região que nadam junto com o visitante, relaxante hidromassagem e ducha natural.

Duração: Dia Inteiro
Distância: 55 km
Telefone: (67) 3268-1711
Site: www.bocadasonca.com.br

Buscar

- Atrativos Turísticos
- Agências de turismo
- Associações
- Como chegar
- Calendário AT - BT
- Gastronomia
- Hotéis e Pousadas
- Roteiros

Fonte: Adaptado do site da SEICTUR (s/d).³⁹

Conforme é possível observar no descritivo deste atrativo turístico no site da Secretaria de Turismo, não há clareza de informação sobre o local efetivo onde se encontra o atrativo, ainda que esteja sinalizada a distância do mesmo (55km).

³⁹Disponível em: <<http://www.turismo.bonito.ms.gov.br/bonito/atrativos-turisticos/boca-da-onca-ecoturismo>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

Figura 15 – Descrição do atrativo Buraco das Araras



BONITO-MS
O MELHOR DESTINO DE ECOTURISMO DO BRASIL

HOME SECTUR COMTUR BONITO CURSOS IMPRENSA AGENDA FOTOSE VÍDEOS CONTATO

Home / Bonito / Atrativos Turísticos / Buraco das Araras

Buraco das Araras



Venha sentir a paz e a tranquilidade que este lugar pode lhe proporcionar. Em meio ao cerrado uma enorme cratera totalmente em arenito com sua beleza e exuberância, lugar onde diversos pássaros, principalmente as "Araras Vermelhas" adotaram como habitat natural.

O nome Buraco das Araras surgiu em razão do grande número de araras que habitam o local e fazem verdadeiros espetáculos. Em seu interior fauna e flora bem particulares, com seu ecossistema próprio e um grande lago habitado por jacarés da espécie papo amarelo. O passeio é uma boa opção, antes ou depois para quem faz o passeio Rio da Prata ou quando estiver chegando ou saindo de Bonito.

Localizado no Município de Jardim (BR 267) cerca de 53km de Bonito sentido Porto Murtinho e a 5 km do passeio Recanto Ecológico Rio da Prata.

Duração: Aproximadamente 01 hora
Distância: 53 km

Fonte: Adaptado do site da SEICTUR (s/d).⁴⁰

Buscar

- Atrativos Turísticos
- Agências de turismo
- Associações
- Como chegar
- Calendário AT - BT
- Gastronomia
- Hoteis e Pousadas
- Roteiros
- Documentos

Acerca deste atrativo, pode-se observar que, ao final do descritivo sobre o mesmo, encontra-se a informação de que este situa-se no município de Jardim – MS, a 53 km de distância de Bonito.

⁴⁰Disponível em: <<http://www.turismo.bonito.ms.gov.br/bonito/atrativos-turisticos/buraco-das-araras>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

Figura 16 – Descrição do atrativo de Mergulho no Rio da Prata

HOME SECTUR COMTUR BONITO CURSOS IMPRENSA AGENDA FOTOSE VÍDEOS CONTATO

Home / Bonito / Atrativos Turísticos / Mergulho no Rio da Prata

Mergulho no Rio da Prata

No Rio da Prata, um mergulho fascinante onde pode se observar uma maior quantidade de vida marinha como: como dourados, piraputangas, piaus, corímbas, pacus, cacharas, pintados, dentre outros.

O mergulho agrada inclusive os mais experientes, pela transparência da água em uma profundidade aproximada de 8 metros.

Duração: Aproximadamente 01 hora
Distância: 55 km
Site: www.bonitoweb.com.br

Buscar

- Atrativos Turísticos
- Agências de turismo
- Associações
- Como chegar
- Calendário AT - BT
- Gastronomia
- Hotéis e Pousadas
- Roteiros
- Depoimentos

Fonte: Adaptado do site da SEICTUR (s/d).⁴¹

Assim como observado no atrativo da Boca da Onça (Figura 14), apesar de estar sinalizada a distância, não há informação clara que indique que este atrativo se localize fora dos limites municipais de Bonito. Constata-se assim, que realmente existem imprecisões em termos de divulgação dos municípios-sede destes atrativos, uma vez que é possível para o turista ou visitante destes locais crer que estes fazem parte da atratividade turística de Bonito.

Esse cenário apresentado estaria em concordância com a baixa avaliação do município (53,7) na categoria Marketing do Índice de Competitividade Nacional. Essa realidade de desenvolvimento regional compartimentado (ao menos em termos de divulgação e marketing) possui um caráter que distancia-se das concepções dos modelos de gestão turística em rede, em especial aos de Cluster turístico (BENI, 2006) e de APL turístico de Tomazzoni (2009),

⁴¹Disponível em: <http://www.turismo.bonito.ms.gov.br/bonito/atrativos-turisticos/mergulho-no-rio-da-prata>. Acesso em: 06 jul. 2017.

uma vez que não se observa a existência marcante de ações e projetos de integração e cooperação entre municípios que compõem a região, inclusive, com a concentração da divulgação das atratividades quase que exclusivamente destinada à Bonito.

Nesse sentido, parece possível considerar que a consolidação do desenvolvimento turístico em escala regional ainda possui um longo caminho a percorrer no que concerne às políticas de gestão turística presentes no município de Bonito. A criação de um PMT atualizado para o município poderia constituir-se como um dos possíveis caminhos para a superação destas dificuldades, uma vez que possibilitaria a implementação de ações e estratégias voltadas para uma perspectiva regionalizada de divulgação turística do destino, promovendo a devida inclusão dos municípios de entorno.

Nesse sentido, para que se possa iniciar o processo de superação desses desafios, é fundamental buscar o fomento de ações que poderiam se constituir em verdadeiras boas práticas de integração turística regional, como é o caso do projeto Geopark Bodoquena-Pantanal⁴², um trabalho que inclui diversas cidades pertencentes à região da Serra da Bodoquena. O referido projeto possui uma área de extensão de 39.000 km², 400 mil habitantes e inclui os municípios de Anastácio, Aquidauana, Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Caracol, Corumbá, Guia Lopes da Laguna, Jardim, Ladário, Miranda, Nioaque e Porto Murtinho. O Geopark abrange a serra de Bodoquena até Corumbá, incluindo áreas do Pantanal do Jacadigo-Nabileque, Maciço Urucum, com levantamento de potencialidades (submetidos a UNESCO para aprovação e chancela) de ordem turísticas, culturais, ecológicas e geológicas. Este trabalho, por envolver tanto a gestão pública quanto a privada em caráter regional aproxima-se das concepções das políticas públicas do PRT, as quais buscam a difusão do desenvolvimento turístico em âmbito Regional participativo integrado (BRASIL, 2013), aproximando-se igualmente das concepções de Turismo Sustentável de Molina (1998) e Turismo de Base comunitária de Fernandes e Coriolano (2015).

Como outros exemplos dessas boas práticas de integração regional, o ator BO03 destaca “as parcerias com Corumbá, destinos do Pantanal e a realização de Eventos Internacionais, tal como o *Adventure Week*.”⁴³ Destaca-se nesse sentido, a existência da ATRATUR ator regional composto por 24 empreendimentos turísticos associados, o qual busca promover o destino Bonito e Serra da Bodoquena. Entretanto, apesar da existência deste ator, parece evidente a necessidade em se buscar aumentar seu campo de atuação em prol da difusão de

⁴²Disponível em: <http://www.geoparkbodoquenapantanal.ms.gov.br/?page_id=67>. Acesso em: 28 abr. 2017.

⁴³ *Adventure Week* Bonito & Pantanal: evento voltado para o turismo de aventura, o qual conta com a participação da Embratur, operadores, agentes de viagem e integrantes da mídia internacional. Disponível em: <<http://www.maiorviagem.net/adventure-week-bonito-pantanal-2016/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

uma política de regionalização do turismo, a qual vise, entre outras coisas, a superação das questões referentes à necessidade de maior clareza e divulgação dos municípios sedes dos atrativos turísticos da região;

Em termos de periodicidade, constata-se a ocorrência de encontros quinzenais no tocante à gestão turística local, concedendo a ela traços de descentralização, horizontalidade e participação democrática, na medida em que os atores que compõem o COMTUR participam ativamente na proposição sobre questões de ordem turística no município.

A participação efetiva do COMTUR como um dos principais protagonistas da gestão turística local é também uma característica marcante em Bonito. Destaca-se assim, que o município estaria caminhando na direção das concepções de autores como Brandão, Baldi e Alban (2014) e Rocha (2012), os quais assinalam que o Conselho Municipal de Turismo assume a função primordial de ser um espaço de interação entre governo e sociedade, possuindo como função de base estabelecer estruturas de gestão mais voltadas para a descentralização participativa.

Entretanto, é importante ressaltar igualmente algumas ponderações necessárias para esta categoria de análise. Constata-se, conforme sinalizado nas entrevistas com atores locais, que apesar do COMTUR possuir em sua composição, representantes comunitários, os mesmos, em suas proposições, poderiam agir baseados em interesses que talvez não estejam essencialmente em consonância com aqueles de ordem coletiva e comunitária, ficando esta, muitas vezes à mercê das decisões tomadas por suas representações oficiais. Outra questão que necessita ponderação é a perda do poder deliberativo do COMTUR, ocorrida a partir de 2005, bem como a existência de uma política controversa no município, a qual, a partir de 2017, promoveu a suspensão das novas representações do COMTUR, incorporadas a partir de 2014, na alegação de que o decreto que determinava essa incorporação ainda não havia sido regularizado pela Câmara de Vereadores local.

Nessa linha, destaca-se a fala do ator BO01, qual informa que *“Neste ano (2017) nossa cadeira foi suspensa, assim como de outras associações que entraram a partir de 2014. Foi alegado pela nova gestão que a gestão anterior não regularizou o decreto junto a Câmara dos Vereadores. Já fizemos nova solicitação e estamos aguardando o posicionamento do COMTUR”*. Assim sendo, observa-se que esse cenário iria exatamente de encontro aos preceitos de sustentabilidade e protagonismo comunitário como ferramentas indutoras do desenvolvimento turístico regional, integrado e participativo, adotados como referência para a construção desta tese.

Ao relacionarmos o conteúdo identificado na análise das características de gestão com o modelo conceitual proposto, o qual contempla o estudo das formas com que são geridas as ações pertinentes e referentes ao turismo em um destino, levando-se em consideração elementos como: grau participativo e democrático da gestão, nível de (des)centralização e integração regional, além da existência de parcerias em âmbito público privado e de programas de monitoramento e avaliação dessas ações, observa-se que, a realidade desta categoria no município de Bonito aponta para um cenário (em tese) de gestão descentralizada, com participação efetiva do Conselho Municipal, com destaque, inclusive, para o apoio do *Convention & Visitors Bureau* no tocante às ações e projetos turísticos do destino.

Entretanto, apesar da existência de elevado potencial de integração regional (uma vez que parte dos próprios atrativos está localizada para além dos limites do município), identifica-se (apesar da existência da ATRATUR) a necessidade de se buscar a consolidação de uma política mais atuante no que concerne à gestão turística em escala regional, para que se possa, de fato, contemplar os preceitos dos modelos de gestão turística sob a forma de redes, a exemplos dos conceitos de Clusters e APL's empregados neste trabalho. Nesse sentido, articular a participação e integração efetiva de atores que possuam aderência em âmbito regional, além de oferecer maior espaço de marketing e divulgação das potencialidades e atratividades turísticas dos demais municípios da região consistiriam em importantes estratégias para se que possa avançar no sentido de se prover o desenvolvimento turístico sob as bases da democracia e integração regional, atendendo as concepções de Beni (2006) o qual considera a valorização da diversidade, a partir da distribuição equitativa do espaço, recursos e atividades econômicas, uma condição para o desenvolvimento turístico regional.

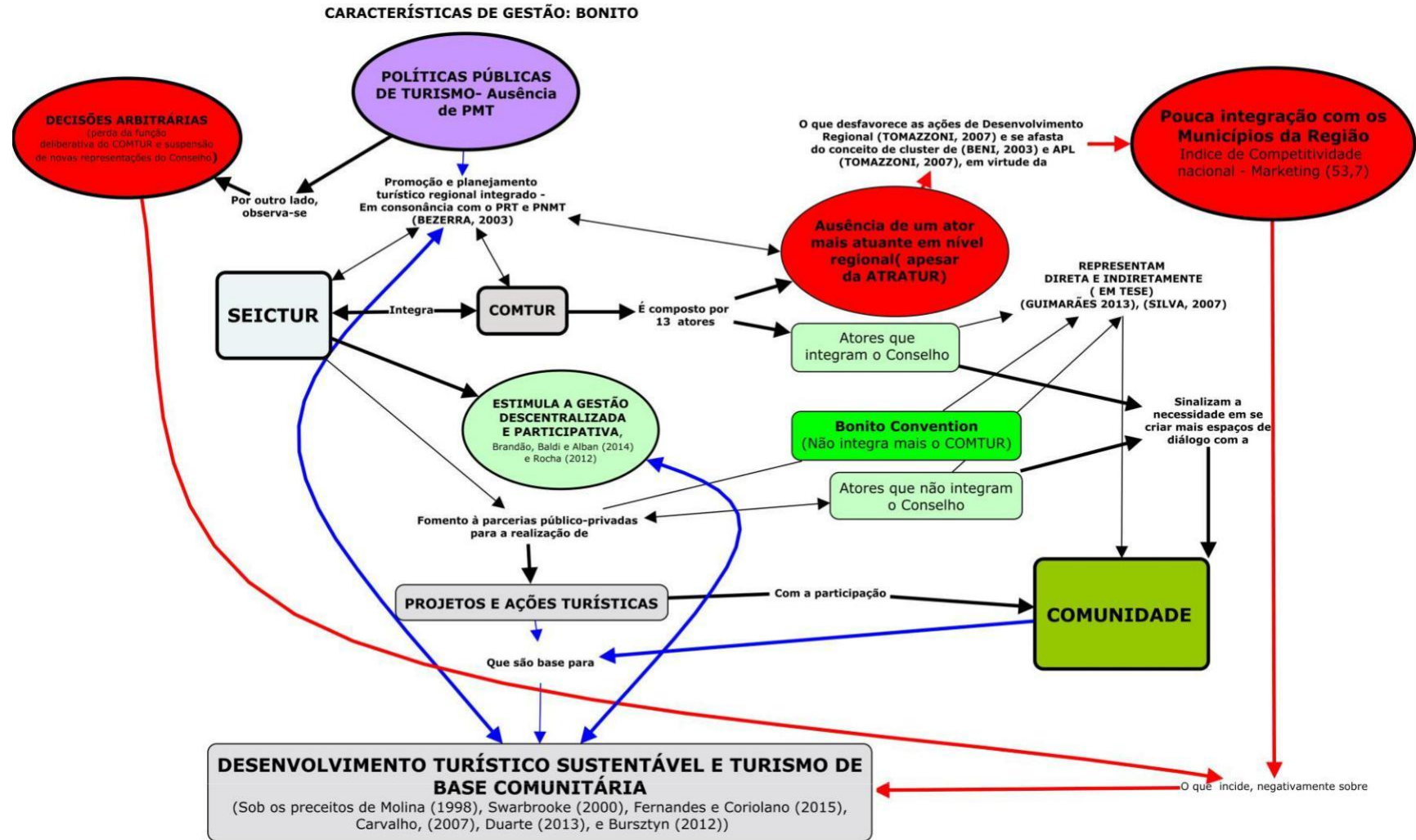
Outro fator importante a ser mencionado envolve a existência de atores os quais sinalizam que, apesar dos esforços observados por parte das representações turísticas público-privadas no município, a ainda há a necessidade de se criar melhores e mais efetivos espaços de diálogo, participação e interação com comunidade local no tocante à gestão turística do município. Como reforço a essas considerações, destaca-se que dentre os três municípios analisados, constatou-se que Bonito é o único deles o qual não possui PMT vigente, o que corporifica esta demanda identificada em se prover avanços na organização e elaboração de estratégias de políticas públicas participativas para o setor.

A efetiva implementação de políticas públicas que contemplem melhor estes espaços participativos e democráticos atenderia aos preceitos de Silva (2003), uma vez que se constituiria num caminho de enfrentamento de questões de ordem pública e possibilitaria a

minimização de conflitos de diferentes naturezas (HALL, 2004), corporificando, de forma literal, as concepções de gestão autônoma, descentralizada e participativa presentes no PMNT (BRASIL, 2013).

Com base nas considerações acima citadas, foi possível construir o diagrama referente às características de gestão da governança de Bonito, tal como será apresentado na Figura 17.

Figura 17 – Diagrama referente às Características de Gestão da Governança de Bonito (MS)



Fonte: O autor (2017).

Destaca-se, neste diagrama, a figura da SEICTUR, em maior dimensão do que a do COMTUR, como principal órgão de fomento às parcerias público-privadas. Há uma participação marcante do Bonito Convention no apoio à gestão turística. A apresentação das políticas públicas assume traços positivos e negativos, uma vez que possui, possui elementos de gestão descentralizada nas ações e projetos turísticos que favorecem ao desenvolvimento sustentável e à participação da comunidade, porém, em contrapartida, a ausência de um PMT organizado para o município, aliada à perda da função deliberativa do COMTUR e a suspensão das novas representações do Conselho consistem em elementos que se afastam dos preceitos sustentáveis e comunitários do turismo. A necessidade em se promover melhor integração regional também aparece como destaque no diagrama, sinalizando para ausência de um ator turístico mais atuante em nível regional.

5.3.4 O poder decisório e empoderamento

A análise desta categoria da governança turística de Bonito apresenta, em linhas gerais, similaridades com o conteúdo observado nas características de gestão. Assim sendo, no que diz respeito às instâncias de poder decisório, constata-se o caráter de horizontalidade e descentralização na tomada de decisões sobre o turismo local, uma vez que as mesmas incluem a participação de outros atores, tanto de ordem pública quanto privada.

Assim sendo, possuem papel de destaque no processo decisório turístico a ABH, ATRATUR, AGTB, ACEB, Entidades Locais, Associações de Guias, *Convention & Visitors Bureau*, Organizações pertencentes ao sistema S, ABRASEL e, naturalmente, o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, tal como destaca, em especial, o ator BO03. Corroborando nessas questões, o ator BO02 destaca igualmente a participação das ONG's relacionadas ao Meio Ambiente, o Sindicato Rural, IPHAN e ICMbio. Nesse sentido, há que se considerar que, apesar da possibilidade da existência de entraves e conflitos, a comunidade local estaria representada através da direta desses atores citados nas decisões pertinentes à melhorias no processo turístico do município.

Nesse sentido, é possível constatar que essas considerações refletem um cenário de democratização, empoderamento e compartilhamento das decisões referentes às ações e projetos turísticos, tal como observado nas concepções de autores como Maximiano (2004), Souza (2004) e Roso e Romanini (2014), justamente pelo fato de que a participação social na tomada de decisões se configuraria num elemento fundante ao enfrentamento de dificuldades e desafios ao desenvolvimento turístico sob as bases comunitárias.

Corroborando nessas questões, observa-se ainda que, no tocante ao desenvolvimento do turismo em Bonito, as associações turísticas possuem um papel de essencialidade, uma vez que trazem consigo (em teoria) as demandas do mercado turístico e da população local. Desataca ainda o poder de proposição e voto desses atores, os quais integram o Conselho municipal, sobre as ações, demandas e projetos turísticos, exatamente como informa BO02 *“As associações em Bonito são muito fortes. Todos os segmentos contam com sua associação. Dessa forma, as demandas de mercado turístico são passadas às suas associações, as quais são representadas no Conselho e possuem direito a voto”*.

No que concerne à política de transparência e compartilhamento de informações quanto ao andamento dos projetos aprovados com a participação dos atores locais, observa-se a ocorrência de eventos e reuniões periódicas para prestação de contas e informações sobre as atualizações e desdobramentos dos projetos aprovados e que estejam em processo de execução. Essa informação foi identificada a partir da totalidade de respostas dos 13 atores entrevistados, com destaque para a fala do ator BO08, o qual aponta que *“as reuniões e eventos já fazem parte da cultura de fluxo de informação e comunicação sobre o andamento das ações turísticas no município. Nesses momentos, é possível ter contato com tudo que está sendo feito para o turismo na cidade, e também, acaba sendo um ponto de troca de experiências e dicas muito valiosas”*.

Outro fator passível de menção se trata da relevância do Conselho Municipal no tocante à participação na gestão turística local. Assim como observado na realidade turística de Bento Gonçalves, o COMTUR Bonito possui o poder de indicação (de modo informal) de nome que irá compor os cargos mais elevado da gestão pública municipal de turismo: o do Secretário de Turismo. Conforme BO01 e BO09, respectivamente *“O Conselho, por seu poder e quantidade de representações, tem influência direta na escolha no nome do Secretário de turismo, e a indicação visa atender aos interesses da entidade”* e *“Apesar de não ser mais viés deliberativo, o Conselho ainda é extremamente atuante na indicação do secretário de turismo.”*

Assim sendo, parece evidenciar-se a existência de uma preocupação quanto à importância em se conceder ao turismo local um caráter profissional, transcendendo (ao menos em parte) questões e interesses exclusivamente políticos, os quais se configuram em elementos danosos ao desenvolvimento turístico, uma vez que se sobrepõem a questões essenciais para o bom andamento das ações e projetos que favoreçam o setor.

Partindo do pressuposto de que o COMTUR atenda, na prática, os princípios de um Conselho Municipal enquanto mecanismo de aproximação entre poder público-privado e

sociedade civil (ROCHA, 2012), pode-se considerar então, que, o fato dessa representação possuir influência direta na indicação de nome para a pasta municipal, a comunidade local estaria, indiretamente (no mínimo) contribuindo efetivamente na gestão turística em Bonito, uma vez que seus saberes e experiências seriam levados em consideração nessa tomada de decisão. Esse cenário se aproxima exatamente das concepções de Irving (2009), o qual sinaliza justamente para a importância em se considerar esses elementos da população com ferramentas de inclusão e participação nas decisões pertinentes ao turismo.

Esse cenário de empoderamento e participação efetiva das representações turísticas nas decisões assemelha-se às concepções de Lopes, Tinôco e Araújo (2012), em especial no que se refere à existência de uma gestão em turismo mais voltada aos preceitos sustentáveis e de inclusão comunitária, a qual envolva, em seu processo de planejamento, a reflexão, consulta e participação de todos os atores envolvidos, assegurando, conforme Hanai e Espíndola (2011) mencionam, uma distribuição mais justa de benefícios.

Retomando o conceito de poder decisório e empoderamento construído para esta tese, o qual contempla participação efetiva a partir da utilização das experiências e saberes destes atores no processo de tomada de decisões referentes ao planejamento e a gestão turística do destino, sendo esta participação um elemento essencial ao sistema de governança turística local, uma vez que favorece diretamente à geração de desenvolvimento sustentável, bem estar, renda, inclusão e autonomia, pode-se compreender que, em uma análise resumida, o mesmo possui alinhamento e similaridades com a realidade encontrada a partir da análise da categoria poder decisório e empoderamento da governança turística de Bonito- MS, em especial nos itens os quais apontam a existência de autonomia na indicação do cargo mais alto de representação pública (secretário municipal) em âmbito do turismo, bem como da existência de fóruns participativos de decisão e proposição das ações voltadas ao desenvolvimento do turismo no município.

A valorização dos saberes e experiências da comunidade também estaria em evidência nesse processo, visto que o Conselho Municipal (responsável por esta indicação do secretário), possuiria, entre seus 13 atores que o compõem representações diretas e indiretas dos interesses populares e comunitários, tal como apontam, em especial, os atores BO06 e BO11. Esse seria mais um indicativo de que a participação comunitária no processo decisório em turismo esteja no cerne das preocupações dos gestores e representantes turísticos de natureza público-privada, tal como observa Irving (2009).

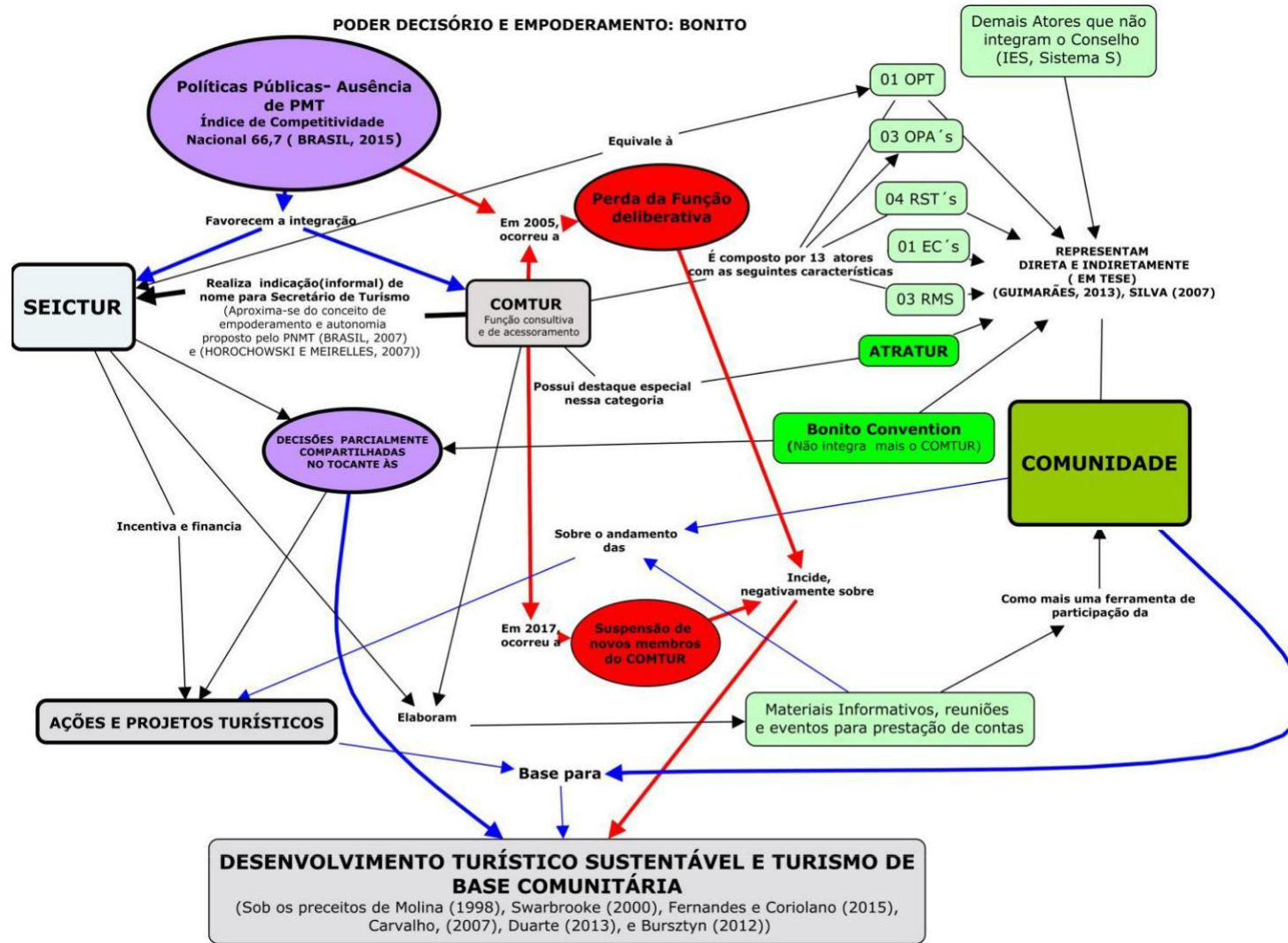
Em complemento a isso, o ator BO04 destaca ainda que *“há sim autonomia dos atores, uma vez que os mesmos participam e acompanham o andamento das decisões turísticas*

relativas ao seu negócio/empreendimento”. Essa realidade permite também aproximar a noção de empoderamento juntamente com a de autonomia, uma vez que se relaciona diretamente com a capacidade de decisão de indivíduos e de grupos no tocante à temas que são de seu interesse direto (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007).

Entretanto, apesar desse cenário favorável, há que se ponderar a necessidade em se buscar o constante monitoramento e avaliação das ações de integração e participação comunitária no município, em especial naquelas referentes ao COMTUR. Uma vez identificada a relevância desse órgão no tocante às ações e projetos turísticos, é fundamental que o mesmo possa estar exercendo de maneira plena e na prática, seus propósitos de concepção, os quais envolvem prover a articulação e integração de representações público-privadas e comunitárias, atendendo assim, aos preceitos do Turismo sustentável de Swabrooke (2000), Hanai e Espíndola (2011) e do Turismo de Base Comunitária de Bursztyn (2012) e Fernandes e Coriolano (2015). Caso isso não ocorra, corre-se o risco de se difundir as concepções de individualismo e de atendimento aos interesses comuns (como já identificado na opinião de alguns atores sobre as características de gestão), ante aos interesses de ordem coletiva, o que traria, certamente, elementos perniciosos ao desenvolvimento do turismo local. Novamente, há que se considerar que a perda da função deliberativa do COMTUR poderia ser considerada um retrocesso no tocante ao poder decisório e empoderamento da governança turística do município.

Um caminho indicado para prover soluções e estratégias para esse tema seria, conforme anteriormente mencionado, a reestruturação do PMT, o qual em suas bases seria constituído por ações e diretrizes que envolvam o monitoramento desse cenário. Assim sendo, foi possível elaborar, através da Figura 18, o diagrama referente à categoria que envolve a análise do poder decisório e empoderamento da governança turística de Bonito.

Figura 18 – Diagrama referente ao Poder da Governança de Bonito (MS)



Fonte: O autor (2017).

No que se refere a esta categoria, destaca-se as figuras da SEICTUR e do COMTUR, no tocante às decisões compartilhadas em prol das ações e projetos turísticos. Destaca-se também o fato de o COMTUR realizar indicação informal do nome para compor a referida Secretaria de Turismo. Ressalta-se igualmente o papel do Bonito Convention como representação comunitária nas decisões em âmbito do turismo. Como elementos negativos, aparecem novamente questões referentes à perda da função deliberativa do COMTUR e a suspensão de novos membros, o que, em tese, configurariam retrocesso em termos de poder decisório e empoderamento comunitário, uma vez que o COMTUR seria composto por representações da comunidade.

5.3.5 Cooperação

Dando sequência às categorias de análise da Governança turística de Bonito, observa-se, no que se referem às ações e relações de cooperação entre os seus atores, a partir das respostas do atores turísticos locais, que as mesmas visam, eminentemente, atender aos interesses comuns que envolvem as ações e projetos de turismo, fortalecendo assim, a imagem turística do destino, a partir de um processo decisório (conforme anteriormente mencionado na respectiva categoria) o qual incluía a participação efetiva da comunidade local.

Com base nos indicadores citados e na pesquisa realizada, constata-se igualmente que Bonito é um destino turístico que possui projeção, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Conforme assinala o ator BO02, *“é bastante clara a preocupação da gestão pública para com o Turismo. O que preocupa é que, muitas vezes, não se observa a mesma preocupação em outras áreas (saúde e educação), justamente porque não se têm a noção de que as mesmas irão interferir diretamente no setor turístico. Não há uma compreensão dessa visão que considera o turismo como um fenômeno complexo, o que poderá, futuramente, trazer prejuízos de diversas ordens”*.

Essa projeção tem se refletido no aumento da demanda turística, uma vez que, apesar de o Brasil estar enfrentando uma de suas piores crises econômicas de sua história, conforme dados levantados pela OTEB, Bonito registrou um aumento no número de visitantes de 4,17% entre 2015 (204.299 visitantes) e 2016 (212.817 visitantes)⁴⁴. Assim sendo, fica evidente a preocupação em se reunir esforços da gestão pública e privada em prol do desenvolvimento do turismo, buscando estruturar o destino para que seja possível atender a essa demanda e,

⁴⁴ Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/u/2/d/1Ktfq1G1FK7_FLieLfiCTm4GH2FDI2oEKOud1UG46zPY/pubhtml?gid=1584242872&single=true>. Acesso em: 28 abr. 2017.

futuramente, captar mais recursos econômicos advindos do turismo que possam trazer benefícios para a cidade. Nesse sentido, observa-se que o fomento às ações de cooperação entre os atores aparece como um dos temas prioritários da gestão turística do município, estando em consonância com os preceitos de Scarpati e Portinho (2002), e Fernandes e Coriolano (2015), em especial no tocante à compreensão da governança turística como um espaço democrático e favorecedor de ações e relações de cooperação entre os atores público-privados e representantes da comunidade e da sociedade civil em geral.

Essa realidade estaria igualmente alinhada com o indicador da categoria Cooperação Regional do município no Índice de Competitividade Regional, o qual recebeu nota 82,4 (numa escala de 0 a 100).

Em complemento a isso, foi identificado igualmente quem de um modo geral, existe a compreensão da importância das relações de cooperação entre os atores da governança em Bonito, uma vez que essas relações de cooperação foram classificadas como fáceis, uma vez que possuiriam, em sua composição, a busca por atender a objetivos e interesses comuns, pelos 13 atores entrevistados. Esse cenário converge diretamente com os apontamentos de Silva (2004), uma vez que coloca as ações e relações de cooperação entre os atores sob a condição de estratégia para o fortalecimento do turismo no município.

Em sequência a esta realidade, como forma de especificar a natureza dessas relações de cooperação, foram sinalizadas as seguintes características: Apoio financeiro, compartilhamento de informações e participação de projetos em conjunto (apesar das ressalvas observadas na categoria Características de Gestão). Para BO07, *“esses acordos e convênios visam, em especial a realização de projetos em conjunto, os quais possuem maior facilidades na captação de recursos público-privados”*. Essas características vão ao encontro das considerações de Scarpati e Portinho (2002), em especial no tocante aos benefícios coletivos que um destino turístico pode usufruir a partir da difusão de uma lógica cooperativa entre seus atores, destacando-se a melhoria na capacidade de negociação com os fornecedores e os clientes, a diminuição do grau de rivalidade e o combate às ameaças de destinos concorrentes e de alternativas ao turismo. Outro fator que chama a atenção é o de que, em Bonito não foi identificado nenhum movimento de disponibilização de recursos humanos para apoio mútuo como parte dessas ações de cooperação, o que configuraria a hipótese de que a mão de obra qualificada para atuação no setor ainda não estaria sendo observada em abundância (ver Institucionalização).

Essas relações de cooperação entre os atores são formalizadas/institucionalizadas por meio de projetos, acordos mútuos registrados, atas de reuniões em que se especificam as

pautas abordadas e responsabilidades de cada uma das partes envolvidas nesses projetos, tal como observado nas concepções de autores como Czajowski e Cunha (2010). Entretanto, conforme identificado nas respostas de um número considerável de atores (cinco dos 13), esses acordos e convênios muitas vezes ocorrem no campo da informalidade.

Novamente, observa-se o papel do Conselho Municipal nesse processo, uma vez que o mesmo contempla representações de atores turísticos que compõem a governança local, e poderia (e deveria) servir como um veículo de aproximação entre esses atores que favoreça justamente à elaboração e formalização dessas ações e acordos de cooperação entre os mesmos, atendendo assim, as suas concepções de base, propostas pelo PMNT e aos preceitos de autores como Rocha (2012) e Kerbauy (2001).

Aos laços de confiança entre os atores também aparecem nessas concepções. Constatase um cenário de protagonismo do COMTUR na gestão turística local. Nessa ótica, percebe-se a confiança depositada ao Conselho, uma vez que o mesmo possui papel preponderante em definições estruturais que dizem respeito ao desenvolvimento do turismo no município. Nesse processo, o COMTUR encabeça e incentiva igualmente a formalização de acordos e ações de cooperação entre os seus atores, desenvolvendo assim um círculo virtuoso e contínuo de fomento dos laços de confiança dos mesmos, o qual, por sua vez, incidirá direta e positivamente sobre a criação de novas ações e projetos de cooperação que trarão benefícios ao desenvolvimento turístico local sob diferentes perspectivas, indo ao encontro dos apontamentos de autores como Wegner (2011), Hall (2004), Reis (2003) e Spínola, Castro e Silva (2013).

No entanto, retomando os propósitos desta tese, a partir da análise sobre o conteúdo das entrevistas coletadas e dos discursos presenciados, ressalta-se, igualmente, a observância de incongruências, em especial nas considerações de parte do grupo de atores turísticos locais sobre a participação comunitária nessas relações de cooperação e laços de confiança supracitados.

Para boa parte desses atores, o COMTUR agiria realmente como órgão de representação da comunidade e catalisador de parcerias e ações em detrimento do desenvolvimento do turismo, geração de bem-estar e renda para o local, estando assim sob à égide de concepções teóricas de autores como Tomazzoni (2009), Sansolo (2009), Bursztyn (2012), Hanai e Espíndola (2011) e Fernandes e Coriolano (2015).

Entretanto, há a necessidade de se realizar a ponderação de que foi sinalizado por parte de outro grupo de atores locais, em especial sobre a realidade que envolve as arbitrárias decisões, as quais, por questões de ordem política e burocrática, suspenderam

temporariamente a atuação de membros do COMTUR, dentre eles, o *Convention & Visitors Bureau*. Haveria igualmente a necessidade de o Conselho contar com a representação de um membro residente que possua, em suas características, traços de neutralidade, ou seja, não possua interesses próprios e diretos advindos do fomento ao turismo local. Como justificativa para esse movimento, destaca-se, conforme as concepções do ator BO09, “*a necessidade de haver um olhar mais “isento” por parte de uma representação, possibilitando um ponto de vista sobre as ações turísticas de maior equilíbrio e amplitude, incluindo outros setores da sociedade e, transcendendo assim, as deliberações de atores que atendam exclusivamente aos seus próprios interesses e demandas*”. Esse movimento se configuraria numa estratégia efetiva que busque perpetuar esse círculo virtuoso observado entre ações cooperativas e laços de confiança, evitando assim, um possível cenário futuro em que os conflitos advindos da predileção pelo atendimento aos interesses individuais promovam uma marginalização da comunidade do processo turístico, comprometendo assim, a imagem turística do destino, tal como aponta Hall (2004).

A ausência de um PMT estruturado e vigente para o município certamente contribui para esse cenário controverso que envolve a administração de novos membros no Conselho Municipal, visto que o referido Plano poderia prever, em suas concepções, regramento municipal melhor organizado e institucionalizado para esses processos.

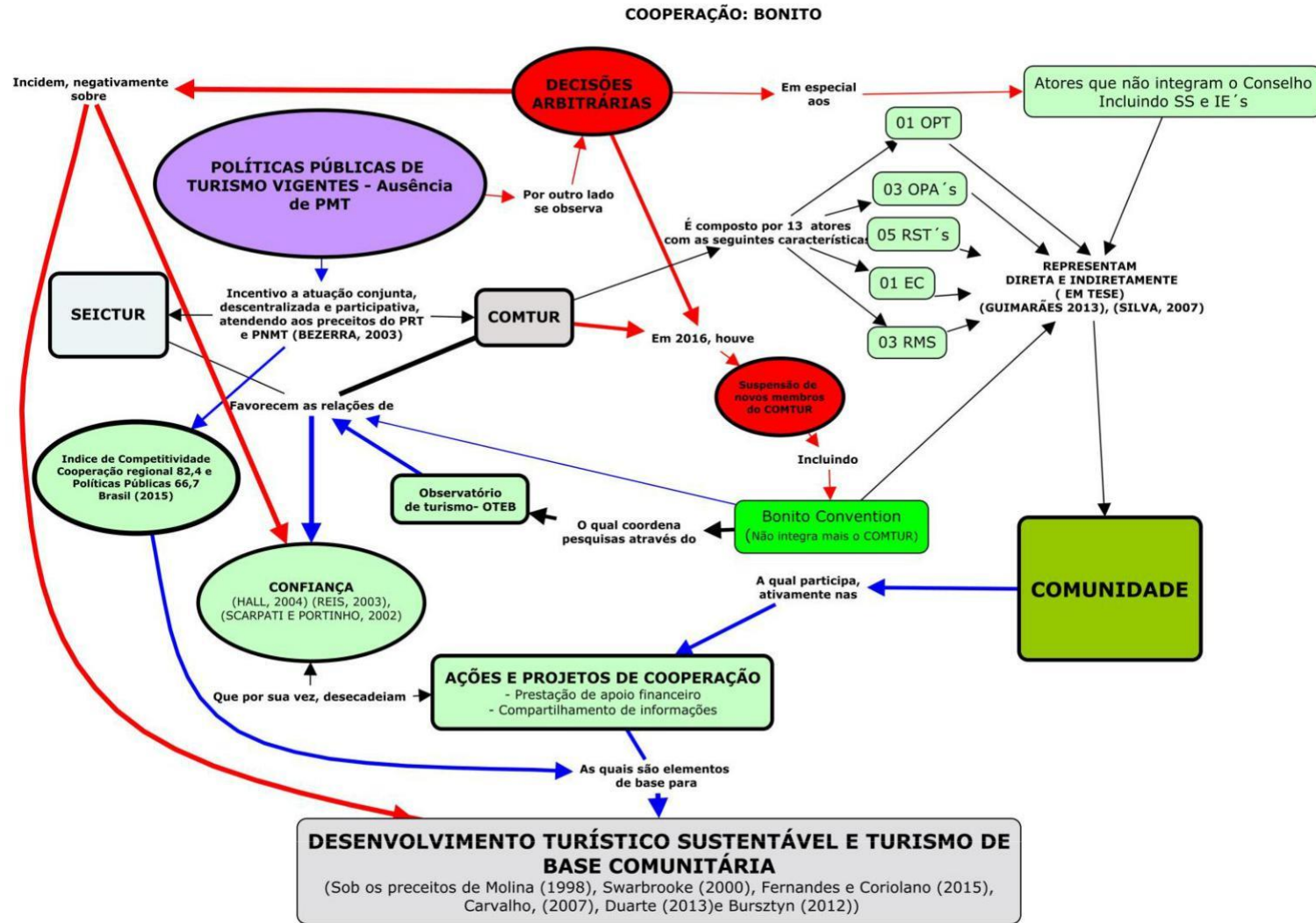
Assim sendo, buscando interrelacionar esse cenário com as concepções conceituais propostas para a categoria de cooperação, as qual se configura na existência de projetos em conjunto, compartilhamento de informações, ações de apoio e auxílio mútuo, comprometimento, relações de confiança e da busca pelo desenvolvimento sustentável pelos atores que compõem os sistemas de governança em turismo, observa-se que, no tocante à realidade das ações de cooperação da governança turística de Bonito, as mesmas se aproximariam com efetividade aos preceitos propostos, uma vez que se constata a presença efetiva de ações e preocupações por parte das representações oficiais da gestão em turismo municipal em realizar ações que promovam a cooperação e os laços de confiança entre os atores da governança turística local. Observa-se também que essas ações envolvem ainda a o compartilhamento de informações, a formalização de atas, convênios e projetos em parceria entre esses atores, para que os mesmos possam estar devidamente alinhados no tocante ao objetivo comum de desenvolver o setor turístico local. Esse cenário se aproximaria igualmente dos preceitos de Turismo Sustentável e Turismo de Base comunitária utilizados por esta tese, em especial no que se refere à existência de preocupações quanto à importância

em se desenvolver constantes ações e projetos que fomentem à cooperação entre os atores e a participação comunitária.

Contudo, se faz essencial igualmente promover mecanismos de avaliação e monitoramento da efetividade dessas ações, para que, conforme apontam Fernandes e Coriolano (2015), não se corra o risco de que gestão turística participativa e democrática do município se configure apenas no discurso.

Assim sendo, com base nessas considerações, foi possível elaborar o diagrama referente à análise da categoria cooperação da governança turística de Bonito, tal como será ilustrado na Figura 19.

Figura 19 – Diagrama referente à Cooperação da Governança de Bonito (MS)



Fonte: O Autor (2017).

Novamente, para este diagrama, destacam-se as figuras da SEICTUR e do COMTUR os quais, a partir das políticas públicas vigentes (apesar da ausência de PMT), buscam a promoção de ações e projetos de cooperação e favorecem as relações de confiança, a partir do compartilhamento de informações e de prestação de apoio financeiro entre os atores. Nesse cenário, destaca-se igualmente a presença do Observatório de Turismo, o qual, a partir de suas pesquisas de fluxo e demanda turística, constitui-se numa importante ferramenta de monitoramento.

5.3.6 Institucionalização

Em sequência à análise da categoria que envolve as ações e relações de cooperação, discorre-se sobre a Institucionalização da Governança turística em Bonito. Assim como observado em Bento Gonçalves, Bonito possui, como referência na organização e institucionalização de sua governança, um Conselho Municipal Turístico atuante e efetivo, o qual congrega diferentes atores e representações turísticas, cujo detalhamento de ações e competências é passível de destaque no item que segue (ver item 5.3.6.1). Observa-se igualmente a existência do Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR, responsável pela distribuição dos recursos destinados às ações e projetos turísticos no município. Outro elemento passível de destaque nessa categoria é a existência do *voucher* único, sendo este um importante aliado no processo de controle fiscal e ambiental do fluxo turístico local, possibilitando inclusive, maior capacidade de monitoramento do turismo no município a partir da emissão de relatórios gerais, oriundos de um sistema integrado e compartilhado de uso desse recurso (*voucher*) junto aos atores e ao trade turístico local.

Destaca-se, nesse cenário as considerações do ator BO01, “*recursos advindos do Fundo Municipal de Turismo balizam a realidade orçamentária dos projetos turísticos no município. Foi uma grande vitória para todos a implementação legítima desta ferramenta*”.

Nesse sentido, constata-se um alinhamento entre a realidade de Bonito com as políticas públicas nacionais voltadas para uma gestão autônoma, descentralizada, integrada e participativa para o setor de turismo na esfera municipal, em especial aquelas constantes no PMNT.

Observa-se igualmente que essa importância concedida ao conselho de turismo no município retrata também as concepções de autores como Rocha (2012) e Kerbauy (2001) e Guimarães (2013) os quais caracterizam essa entidade como espaços de interação entre setor público, privado e comunidade local.

Obviamente, conforme anteriormente mencionado, a existência de um conselho turístico no local não presume, necessariamente, que a governança turística esteja institucionalizada. Dessa forma, compreende-se que, para que a institucionalização da governança seja uma realidade, outros processos são igualmente necessários.

Assim sendo, antes desse aprofundamento sobre questões referentes ao COMTUR Bonito como ferramenta que possibilita (ou não) a institucionalização de governança, ressalta-se, em um primeiro momento, que, a partir das entrevistas aos atores locais, a institucionalização das relações no tocante à governança turística emerge como um elemento muito importante (não essencial, sob o ponto de vista dos mesmos).

Apesar dessa relativização, observou-se igualmente que é do conhecimento desses atores que uma atuação conjunta e, principalmente, organizada, entre institutos, associações, comissões poderá trazer melhores resultados ao interesse coletivo. Um bom exemplo disso pode ser considerado a atuação do *Convention & Visitors Bureau* da cidade, o qual contempla, entre outras coisas, o Observatório de Turismo de Bonito, responsável por realizar ações de pesquisa e monitoramento de indicadores relacionados direta e indiretamente ao desenvolvimento turístico. Para BO 01, *“As pesquisas realizadas pelo OTEB são nossas principais fontes de monitoramento de dados e indicadores turísticos/econômicos do município. Através dessas ferramentas, é possível traçarmos um panorama da empregabilidade e dos ganhos econômicos gerados pelo setor. Para tanto, busca-se apresentar sempre projetos de captação de recursos públicos para que seja possível dar continuidade à esse processo”*.

Em seguimento ao conteúdo coletado através da consulta aos atores locais, os mesmos sinalizam que a formalização das relações de articulação entre os atores de governança ocorre, em linhas gerais, a partir da existência de associações e do Conselho Municipal. Nesse cenário, o papel da gestão pública como incentivador da institucionalização dos atores da governança local aparece com muita efetividade, uma vez que se observa uma atuação deste órgão no fomento à formatação de novos produtos e serviços turísticos que possam criar nichos de mercado alternativos e, conseqüentemente, gerar melhores condições de vida, bem estar e renda para a população local que possui relações diretas e indiretas com o segmento do turismo.

Como forma de corporificar o acima exposto, destacam-se as concepções do ator BO07, o qual considera que as relações de articulação entre os atores da governança são, primordialmente, institucionalizadas, na medida em que *“dado o grau de desenvolvimento do destino, não há uma única ação do/para o turismo que não seja devidamente autorizada, ou*

que esteja em concordância com os pares componentes do Conselho Municipal de Turismo. A gestão pública incentiva essa formalização de parcerias a partir da formatação de novos serviços ou ações que possam gerar bem estar ao turista. Esse é o foco central para que se consiga apoio/incentiva por parte da administração pública do setor”.

Quando indagados sobre os principais desafios para consolidação de uma política formal de articulação dos atores de governança, questões de ordem econômica, cultural, políticas e burocráticas foram apontadas, dentre estas, com maior enfoque nas questões de natureza política e econômica. Sobre essas questões, BO10 e BO12 ressaltam, respectivamente, que *“Apesar de possuímos o turismo como algo consolidado em Bonito, parece que as forças e interesses políticos sempre estão presentes nas ações e decisões que envolvem a gestão público-privada no setor. Existem recursos devidamente captados e formalizados, através do voucher único e do FUMTUR, porém, a forma como esses recursos são repassados/distribuídos depende, igualmente, de interesses que não sejam, necessariamente, os mais adequados ao desenvolvimento do turismo”* e *“É preciso buscarmos melhor alinhamento das questões políticas que visam muitas vezes, sobrepor interesses individuais ante aos coletivos, o que, na minha opinião, é um retrocesso ao desenvolvimento do turismo em Bonito. O papel dos atores turísticos nessa realidade é fundamental, mas é necessário que haja um trabalho conjunto”.*

As lideranças que representam essa estrutura formal de governança, observada através da implementação do Conselho Municipal, são escolhidas democraticamente e por um determinado período de tempo (um ano). Nesse sentido, conforme sinalizado no início do presente item, será dado enfoque ao detalhamento do COMTUR Bonito, bem como de seu papel no tocante à articulação dos atores da governança turística local.

5.3.6.1 O Conselho Municipal COMTUR

Fruto do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, o Conselho Municipal de Bonito foi criado em 21 de junho de 1995, a partir da Lei Municipal 695/95 (alterado pelas leis nº 1048 e nº 1141, de março de 2005 e abril de 2008, respectivamente). Trata-se de um órgão consultivo (não mais deliberativo) e de assessoramento, responsável pela conjunção entre o Poder Público e a sociedade civil e que possui como objetivo de base formular a política municipal de turismo, com vistas a criar condições para o incremento e

desenvolvimento turístico em Bonito (MS), tal como consta no texto inicial de seu Regimento Interno.⁴⁵

Observa-se, a partir dessas considerações, que o COMTUR Bonito surgiu na mesma época em que se instaurou a lógica do PMNT (1994) a qual promovia o incentivo à criação dos Conselhos gestores das políticas públicas de turismo como mecanismos de promoção da gestão descentralizada e participativa.

O COMTUR atualmente é composto por 13 representações locais (do total de 17 atores identificados), as quais (seguindo os critérios de classificação de atores proposto para este trabalho) envolvem quatro membros do poder executivo local, seis associações turísticas/hoteleiras, uma entidade de classe e duas representações de órgãos públicos de apoio. Os encontros entre os representantes do conselho ocorrem de forma quinzenal e em locais previstos antecipadamente.

Assim como observado na realidade de Bento Gonçalves, o COMTUR Bonito possui poder de indicação (informal) do nome que irá compor a secretaria municipal de turismo do município, o que evidencia um cenário de atuação efetiva desse órgão nas políticas públicas de turismo local.

Conforme o levantamento dos atores turísticos de governança em Bonito, observa-se, pelo cruzamento de dados, que quatro atores que foram identificados nesse levantamento não estariam, ao menos de maneira direta, representados no referido Conselho.

Ainda de acordo com as considerações dos Art. 5 e 6 de seu regimento interno, são atribuições dos membros do COMTUR Bonito, conforme exposto no Quadro 09.

Quadro 09 – Atribuições dos membros e presidente do COMTUR – Bonito (MS)

<p>Art 5. Membros do COMTUR:</p> <p>I – Comparecer às reuniões do Conselho, justificando previamente a ausência nos casos de impedimento forçado;</p> <p>II – Aceitar os encargos e as comissões para os quais forem designados; III – Propor ao Conselho estudos, sugestões e programas de trabalho; IV – Participar das votações</p>
<p>Art 6. Presidente do COMTUR:</p> <p>I – Marcar, convocar e presidir as reuniões do Conselho;</p> <p>II – Dirigir a entidade e representá-la perante o Prefeito Municipal e outros órgãos</p>

⁴⁵ Regimento interno do COMTUR – Bonito. Disponível em: <http://www.turismo.bonito.ms.gov.br/base/www/turismo.bonito.ms.gov.br/media/attachments/1/1/524c285307bd6e9e0a3aad16c7ed806efc9b6c93cfe94_regimento_comtur.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2017.

- públicos privados;
- III – Propor planos de trabalho;
- IV – Participar nas votações e aprovar resoluções;
- V – Resolver os casos omissos e praticar todos os atos necessários ao regular funcionamento do Conselho;
- VI – Transmitir ao Prefeito Municipal as proposições aprovadas pelo Conselho
- VII – Conceder licença aos membros do Conselho, observando o que dispõem os parágrafos quinto e sexto do artigo 4 deste Regimento;
- VIII – Decidir, com voto de qualidade, os casos de empate nas votações;
- IX – Delegar competência aos seus membros, sempre que necessário ao bom cumprimento das finalidades da entidade, observadas as limitações legais;
- X – Representar o COMTUR, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente.

Fonte: O autor (adaptado de SEICTUR, s/d).

Juntamente com a criação do COMTUR, foi criado Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR, o qual possibilita ao Conselho o gerenciamento dos seus recursos financeiros e receitas, as quais segundo o Regimento interno da COMTUR, são advindas de:

- Valores de cessão de espaços públicos para eventos turísticos e de negócios, bem como o resultado de suas bilheterias;
- Venda de publicações de cunho turístico editadas pelo COMTUR;
- Participação na renda de filmes e vídeos de propaganda turística de Bonito;
- Créditos orçamentários ou especiais que lhe sejam destinados;
- Doações advindas de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, de natureza nacional ou estrangeira;
- Contribuições de ordem pública e privada;
- Recursos que sejam oriundos de convênios celebrados;
- Produto de operações de crédito do COMTUR;
- Rendimentos financeiros advindos de aplicações dos recursos disponíveis;
- 10% referente à portaria do Balneário;
- Arrecadação total destinada ao município pertinente ao gerenciamento da Gruta do Lago Azul;
- Rendas eventuais de diversas ordens;

Conforme anteriormente mencionado, no ano de 2016, o total arrecadado pelo FUMTUR foi de R\$ 2.510.123,52 (dois milhões, quinhentos e dez mil, cento e vinte e três reais e cinquenta e dois centavos). Nessa, perspectiva, compreende-se que o FUMTUR

assuma, na prática a função da organização e distribuição de recursos em prol do desenvolvimento do turismo, atendendo assim, aos preceitos teóricos de sua concepção, apontados no PMNT.

As considerações e indicadores acima citados, aliados ao conteúdo das entrevistas dos atores turísticos, reforçam o papel do Conselho e dão uma ideia da relevância que esta entidade possui no tocante às ações turísticas locais, uma vez que, conforme sinalizado, parece possível a compreensão de que as ações com enfoque turístico que estejam vigentes no município sejam, em sua totalidade, previamente autorizadas pelos componentes do Conselho Municipal de Turismo de Bonito.

Assim sendo, ao relacionarmos as características analisadas na categoria Institucionalização com o conceito proposto para esta tese, o qual contempla a organização formal dos atores através de conselhos, representações comunitárias, sindicatos, associações de moradores e empreendedores locais, *Convention & Visitors Bureaux*, sendo esta organização uma condição fundamental que irá balizar a sua participação e articulação para contribuir para o desenvolvimento sustentável do turismo nesses destinos, observa-se, na realidade de Bonito, a existência de uma estrutura de institucionalização marcante em termos dos atores turísticos da Governança. Nesse cenário, destaca-se a atuação do COMTUR como uma ferramenta de incentivo à articulação e a participação dos atores que compõem o turismo local, juntamente com a existência de FUMTUR consolidado no município, atendendo justamente aos preceitos de autonomia, descentralização e gestão integrada e participativa do PMNT (BEZERRA, 2003).

Outro elemento positivo da institucionalização da Governança turística de Bonito é a existência do *voucher* único e integrado, sendo este um importante instrumento de controle do fluxo turístico, em especial no tocante a indicadores econômicos e ambientais. A atuação efetiva do *Convention & Visitors Bureau*, em especial no tocante às pesquisas do Observatório de Turismo, também contribui para a institucionalização, uma vez que possibilita, a partir dos resultados das pesquisas empregadas, traçar um panorama do cenário turístico geral para a posterior elaboração de estratégias de melhoria e qualificação, necessárias ao desenvolvimento turístico. Esse cenário propiciaria, inclusive, uma aproximação da realidade prática com as concepções conceituais de desenvolvimento sustentável e Turismo de Base Comunitária utilizadas por esta tese.

Entretanto, apesar desse contexto favorável à institucionalização, algumas ponderações se fazem necessárias. A primeira delas envolve a perda do poder deliberativo do COMTUR

municipal, ocorrida através do Decreto Lei nº 1.048 de, 23 de março de 2005⁴⁶. Essa realidade contrasta diretamente com a informação de que o Conselho teria, por outro lado, poder de indicação do nome do Secretário de Turismo local, o que sinaliza para um cenário controverso no tocante à atuação e relevância política desse órgão na gestão turística do município, e possibilita a compreensão da necessidade de revisão das políticas públicas voltadas para o setor.

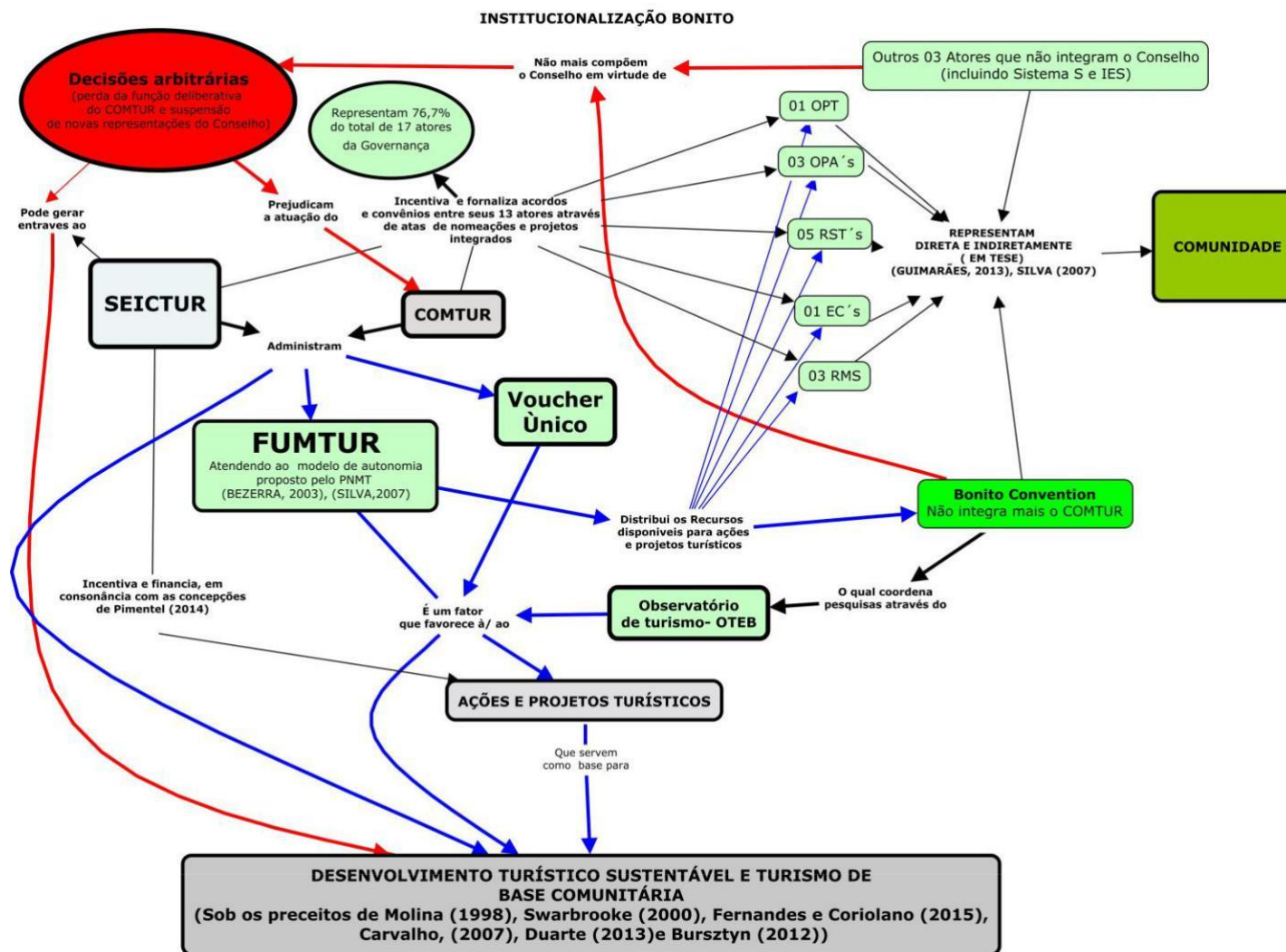
Outro fator passível de ponderação é o fato de que, dentre os municípios alvo da análise, Bonito é aquele que possui menor número de atores turísticos formalizados (17 no total), sendo que 13 (76,4%) deles participam do Conselho Municipal.

Nesse sentido, é fundamental buscar a difusão de mecanismos e ferramentas que promovam uma constante e ainda mais efetiva avaliação e monitoramento desses atores e representações da governança turística local. A reavaliação das políticas públicas voltadas para o setor se configuraria igualmente num elemento fundamente para se promover o desenvolvimento do turismo sob os preceitos de sustentabilidade e integração comunitária, tal como apontado por autores como Swarbrooke (2000), Molina (1998), Fernandes e Coriolano (2015) e Bursztyn (2012).

Assim sendo, foi possível construir um diagrama referente à institucionalização da governança turística em Bonito, tal como será apresentado na Figura 20:

⁴⁶ Disponível em: <http://www.camarabonito.ms.gov.br/base/www/camarabonito.ms.gov.br/media/attachments/246/246/4ce572839ab2949979fdb2f94ce84c52fc92ce797abc5_lei-ordinaria-n-1048.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Figura 20 – Diagrama referente à Institucionalização da Governança de Bonito (MS)



Fonte: O Autor (2017).

No referido diagrama, destacam-se as figuras da SEICTUR e do COMTUR em enquanto órgãos de turismo institucionalizados. Há notório destaque à existência de FUMTUR organizado e estruturado no município, além do documento integrado denominado *Voucher Único*. Ressalta-se novamente o trabalho do Bonito Convention, o qual contempla o Observatório de Turismo, nas ações e projetos turísticos em Bonito. Há igualmente o elevado percentual de atores turísticos que compõem o COMTUR (76,7%), o qual consiste num espaço para a articulação e formalização de acordos e parcerias entre esses atores. Como destaque negativo, aparece a questão da suspensão dos novos membros do Conselho, ocorrida a partir do início de 2017.

5.3.7 Envolvimento comunitário

Conforme levantamento de dados com base nas entrevistas aos atores, visitas aos locais e pesquisa documental, observou-se a existência de pontos de vista conflitantes no tocante ao incentivo da gestão pública/privada em promover o envolvimento comunitário na governança turística em Bonito.

Dessa forma, constata-se que, enquanto alguns atores sinalizam a existência de ações e programas de incentivo (porém se mostraram reticentes ao indicar exemplos dessas ações), outros assinalam que essa prática não ocorre, ao menos de uma maneira efetiva. Na visão destes atores, o sistema de organização do destino, embora eficiente, do ponto de vista de controle e de capacidade de carga e organização da estrutura e atividade turística, ainda deixaria a desejar no que concerne à inclusão e participação comunitária na governança local, o que poderia, conforme apontado por Hall (2004), configurar um cenário futuro de desinteresse e exclusão comunitária do processo turístico, acarretando, por sua vez, em elementos danosos ao desenvolvimento do turismo de caráter integrado, participativo e sustentável.

Destaca-se, nesse sentido, os relatos de BO02, o qual considera que o envolvimento comunitário não é plenamente incentivado pela gestão pública, sinalizando ainda que *“a comunidade não tem participação direta na governança do destino. A razão disso ainda é obscura para mim. O sistema de organização do destino, embora admirável não inclui a comunidade e aparentemente encontra-se engessado para isso”*.

Sobre a empregabilidade, foram anteriormente apresentados os indicadores do município (ver item 5.3.1). O Observatório de Turismo de Bonito – OTEB, pertencente ao *Bonito Convention & Visitors Bureau*, destaca-se por suas ações de pesquisa e apresentação

de indicadores turísticos e econômicos locais. Nesse sentido, conforme análise dos números apresentados pela OTEB, chama a atenção o fato de que cerca de 80% da empregabilidade formal na cidade estaria relacionada direta e indiretamente ao setor turístico. No entanto, é essencial ponderar que, apesar dos esforços da OTEB na realização de pesquisas sobre o setor, ainda se observa um longo caminho a percorrer, visto que foi constatada uma baixa avaliação do município na categoria Monitoramento do Índice de Competitividade Nacional, recebendo nota 27,4 (numa escala de 0 a 100). Contudo, apesar deste considerável percentual, destaca-se que essa predominância da atividade poderia gerar certos descontentamentos, na medida em que, de certa forma, compeliaria a maioria da população autóctone a atuar quase que exclusivamente no setor turístico, apresentando assim, escassas alternativas para sujeitos que, eventualmente, quisessem optar por atuar em outros segmentos profissionais da sociedade. Essa realidade se aproxima igualmente de outro indicador do Índice de Competitividade Nacional que se relaciona às questões de envolvimento comunitário, denominado de Aspectos Sociais, o qual recebeu igualmente baixa avaliação em Bonito (63,6), quando comparado com os resultados desse mesmo indicador nos municípios de Bento Gonçalves (80,1) e Ouro Preto (76,4).

Nessas concepções, ressaltam-se os apontamentos de BO05 e BO09, os quais, respectivamente, assinalam que *“Para o Bonitense, duas coisas são certas na vida: A morte e o trabalho com o turismo”* e *“O turismo é o setor que mais emprega no município, porém, essa abundância de trabalho no setor não significa, necessariamente, que as pessoas gostem de trabalhar com isso, o que certamente gera preocupações sobre a qualidade dos serviços prestados”*. Corroborando nessas questões, BO02 assinala que *“o autóctone, muitas vezes, possuiria interesse em atuar em outras áreas que não a do turismo. Dessa forma, o emprego na área acaba sendo muito mais por necessidade do que por vocação”*.

Outro fator que foi apontado na pesquisa junto aos atores locais diz respeito à mão de obra. Para os referidos, no tocante à empregabilidade turística, a maior parte dos cargos de maior hierarquia e de gestão seria destinada a pessoas não naturais de Bonito, uma vez que, em tese, as mesmas teriam melhores qualificações e preparo profissionais. Conforme BO02 *“Não se percebe interesse por parte dos empreendedores em fomentar a qualificação em nível de excelência do bonitense. Essa talvez seja uma das razões pelas quais os cargos de chefia e coordenação sejam ocupados, primordialmente, por profissionais de fora da cidade”*. Já o ator BO11 considera que *“as melhores oportunidades de emprego para o local são o guiamo e o transporte dos turistas”*.

Essas considerações apontam para um cenário futuro de muitos riscos no tocante ao envolvimento comunitário, indo justamente ao encontro das concepções de Hanai e Espíndola (2011), os quais assinalam que a exclusão da comunidade do processo turístico poderá trazer prejuízos irreversíveis e comprometer assim a imagem turística do destino.

Dessa forma, esse cenário identificado poderia se constituir num dos elementos utilizados para exemplificar a percepção de que os desafios da inclusão comunitária necessitariam pautar as ações e estratégias de desenvolvimento turístico das lideranças e representações locais, para que se possa, justamente, atender aos preceitos de sustentabilidade e inclusão comunitária, indo ao encontro das considerações de autores como Sampaio e Zamignan (2012) e Fernandes e Coriolano (2015).

Em se tratando da formação de recursos humanos, constata-se a existência de programas oferecidos pela esfera federal, o qual oferece formação gratuita (mediante adequação aos requisitos dos editais de seleção de vagas, publicados no portal da Instituição) em idiomas inglês e espanhol, com carga horária média de 160h. Há também os oferecidos pelas associações turísticas em parceria com entidades do Sistema S (cursos pagos), nos quais são ofertados, primordialmente cursos de curta e média duração para atuação específica no setor turístico e de hospitalidade, em modalidade presencial e EAD. Os programas são oferecidos com regularidade mensal e de acordo com a demanda e propósitos da formação a ser oferecida. A divulgação desses programas de formação ocorre através de mídia virtual e impressa, através de comunicados nos portais de turismo locais e das próprias ações de parceria com o setor privado.

No tocante aos cursos de Ensino Superior para formação em Turismo, observa-se que a existência de uma instituição de nível federal – a qual esteve presente no município por 05 anos, ofertando o Curso de Turismo. Em 2015, o curso obteve desempenho três (03) no ENADE, sendo considerado, a partir dos critérios estabelecidos pelo MEC, como de nível “Bom”. Contudo, em decorrência da baixa demanda de alunos e de um planejamento estratégico deficitário, o curso encerrou suas atividades a partir de 2016-1. Em um município no qual o Turismo é responsável por 80% da geração de empregos, parece contraditório não haver demanda para os cursos superiores de formação na área, o que subjaz a necessidade em se buscar discutir aspectos da qualificação de recursos humanos para atuação no setor.

De acordo com BO02 *“O curso superior em turismo fechou as portas por falta de procura. O autóctone não tinha interesse em qualificar-se à uma área na qual possuiria baixo reconhecimento. Para os estudantes de outras regiões, não valia a pena mudar-se para Bonito para realizar o curso, em virtude do alto custo de vida do município, quando*

comparado com os municípios de entorno”. Para B08, como outras razões para esse fechamento, houve também *“muita falta de planejamento e estudo de demanda na implantação de um novo curso de turismo na região, em decorrência da baixa população potencial para ingresso no ensino superior”*.

Com base nesse cenário, poder-se ia trazer para análise e discussão as questões levantadas anteriormente sobre a empregabilidade local, a qual, segundo os apontamentos dos atores, apesar de a mesma possuir um caráter majoritariamente turístico, seriam disponibilizados prioritariamente para mão de obra externa os cargos de liderança e/ou de maior hierarquia.

Nessa direção, uma hipótese para esse contexto de pouca demanda para formação superior seria a de que a população local, pela sua realidade e talvez pela inexistência de ações efetivas e programas de sensibilização comunitária, poderia se ver “obrigada” a atuar em uma área na qual não possuiria interesse e nem possibilidades de ascender profissionalmente, cenário este que vai de encontro às considerações de Irving (2009), para a qual o desenvolvimento turístico sustentável prevê, de maneira efetiva, a geração de benefícios para as comunidades, inclusão de seus membros durante todas as etapas da atividade e autonomia/representação nos processos decisórios que envolvem as ações turísticas no local.

Essa realidade adversa no tocante à valorização dos profissionais que atuam no turismo poderá trazer consigo elementos ao desenvolvimento do setor, em especial aqueles apontados por Garcia (2005), quem envolvem a marginalização comunitária a partir de sua incipiente importância no ciclo de empregabilidade local e consequente aumento do custo de vida do destino, que poderá, por sua vez, forçar a população autóctone a migrar para outras regiões em busca de melhores condições de vida.

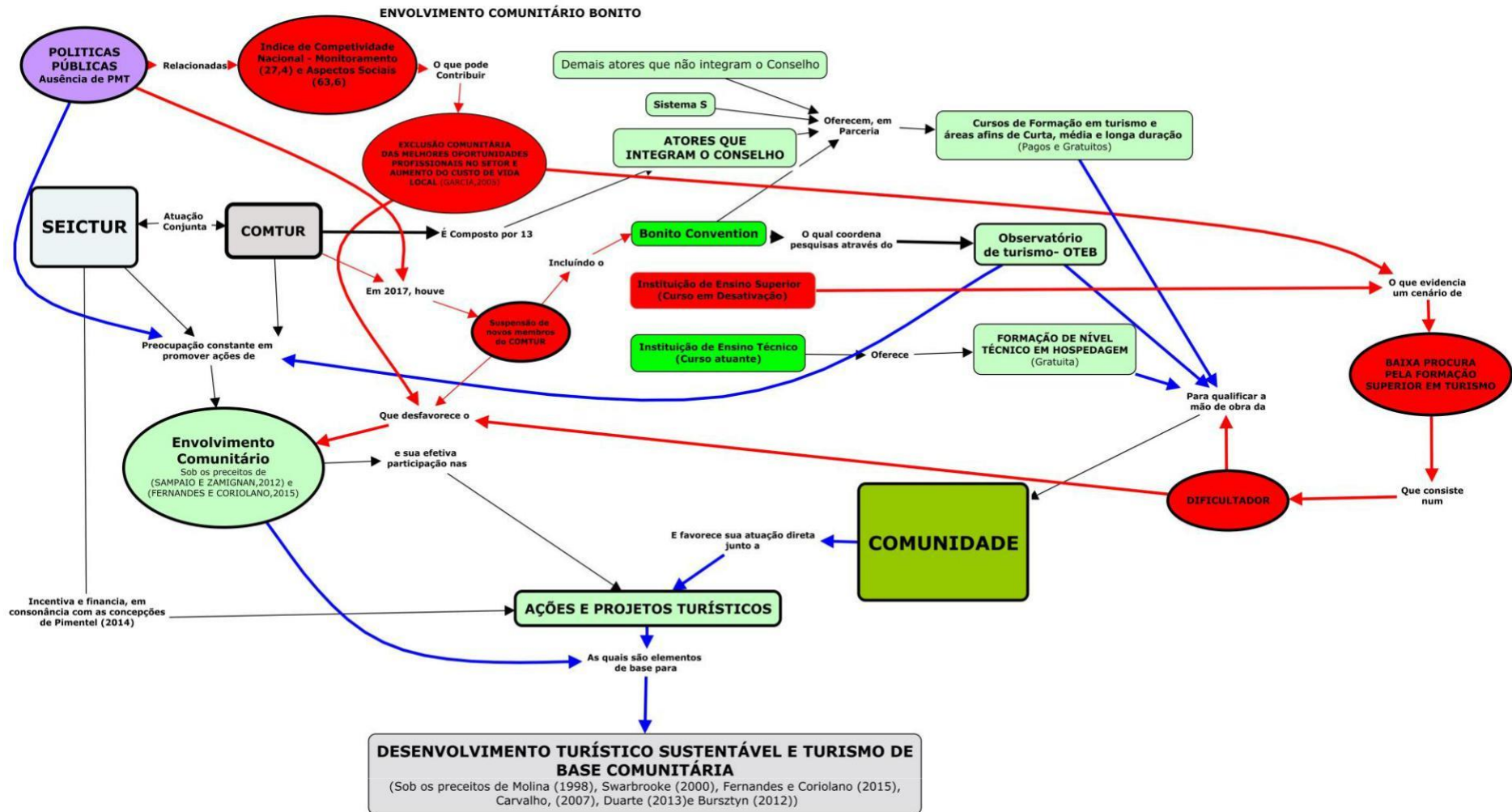
Assim sendo, ao relacionarmos o cenário encontrado com a proposta conceitual de envolvimento comunitário, a qual se refere aos meios pelos quais a comunidade (ou representações comunitárias) participam e se comprometem com o processo de desenvolvimento turístico, bem como a participação de Instituições de Ensino e a existência de programas de formação de diversos níveis, além de ações que visam a sensibilização comunitária quanto à importância do turismo como fonte geradora de bem estar, renda e inclusão social, pode-se constatar que, em linhas gerais, a realidade de Bonito apresenta, ao mesmo tempo, elementos favoráveis e desfavoráveis à esta categoria de análise. Nesse sentido, enquanto, num primeiro cenário, se observa a existência de ações de envolvimento comunitário e participação no processo turístico, através de projetos integrados e composição

nas principais representações, em especial no COMTUR, com a predominância efetiva de oportunidades de empregabilidade no setor, tal como apresentado nos indicadores do OTEB. Esse cenário reflete a relevância do turismo para a economia e desenvolvimento local, uma vez que se estima que cerca de 80% da empregabilidade local relacione-se direta e indiretamente com o turismo.

Entretanto, constata-se igualmente a existência de um cenário em que essa presença marcante do turismo no município possa oferecer certos riscos, em se tratando das políticas e ações que visam o envolvimento comunitário no processo turístico. A baixa procura pela formação, em especial de nível superior, reflete um cenário em que os cargos de liderança e coordenação fiquem, eminentemente, restritos à mão de obra externa, o que poderia pressupor o contexto de pouca valorização da mão de obra da comunidade local em posições de trabalho melhor remuneradas. Essa realidade poderá trazer elementos danosos ao desenvolvimento do turismo, uma vez que favorece, segundo Hall (2004) e Molina (1998) o desinteresse e a posterior exclusão da comunidade autóctone no processo turístico do município, caminhando assim, em direção oposta a concepções de sustentabilidade e envolvimento e protagonismo comunitário como pilares ao desenvolvimento turístico.

Assim sendo, foi possível, a partir das concepções acima, elaborar o diagrama referente ao envolvimento comunitário da Governança turística de Bonito, tal como será apresentado na Figura 21.

Figura 21 – Diagrama referente ao Envolvimento Comunitário da Governança de Bonito (MS)



Fonte: O autor (2017).

Nesse diagrama, novamente há destaque para o protagonismo da SEICTUR, a qual atua em conjunto com o COMTUR para a promoção de ações de envolvimento comunitário, contemplando, igualmente, o incentivo e financiamento de ações e projetos turísticos. Entretanto, destaca-se negativamente: a ausência de PMT organizado para o município, que, sem dúvida, prejudica a legitimação de diretrizes de incentivo à participação comunitária no turismo; e a desativação do único curso superior em Turismo presente no município, que também é um fator preocupante, em especial pelo fato de suscitar questões que envolvem a baixa procura pela formação superior em turismo, aliada à exclusão comunitária das melhores oportunidades profissionais no setor, tal como apontado por parte dos atores entrevistados.

5.3.8 Coordenação dos atores

No que se refere à análise da categoria que contempla as formas de coordenação dos atores e lideranças, observa-se, tal como sinalizado nas categorias anteriores, a presença marcante da Secretaria Municipal de Turismo local (SEICTUR) e do COMTUR (com representações de ordem público/privadas) como figuras principais na articulação e organização das ações turísticas no município de Bonito, cujos encontros são promovidos quinzenalmente. Nessa questão, todos os 13 atores assinalaram a relevância de ambas organizações no tocante à coordenação das ações em prol do turismo no município.

Em se tratando dos recursos disponíveis para atuação dessas coordenações de atores, o FUMTUR emerge como principal órgão gerador de receita para o fomento de ações em prol do desenvolvimento turístico local. Nesse cenário, o ator BO06 ressalta que *“o Fundo Municipal possibilita, em um primeiro momento, ter a dimensão do quanto se arrecada com o turismo na cidade, para que depois, se possa fazer o repasse destes recursos em prol das melhorias e dos investimentos que necessitamos para qualificar o setor”*. Este cenário caracteriza, na prática, as concepções teóricas que deram base para a criação de políticas públicas de descentralização e autonomia municipal, previstas no PNMT (BEZERRA, 2003).

Nessa perspectiva, destaca-se igualmente a facilidade com que ocorrem e sintonia das relações entre os responsáveis pela coordenação dos atores, bem como dos fundos disponíveis para esse processo, uma vez que SEICTUR, COMTUR, responsáveis por criar e gerenciar o FUMTUR, trabalham de forma integrada e em prol do atendimento a objetivos comuns, possuindo, como elemento favorecedor dessas parcerias, um fundo de origem pública o qual prevê e possibilita a destinação de recursos para o fomento do turismo, este último na

condição de um dos principais propulsores econômicos do município. Nesse sentido, para BO03 *“Há uma boa relação política e comunicacional entre a Secretaria e o Conselho, em especial através da administração do FUMTUR para os projetos turísticos em Bonito. Raramente se observa algum tipo de discordância ou conflito entre essas esferas”*.

Há igualmente o protagonismo do *Convention & Visitors Bureau*, sendo considerado um dos principais atores de apoio à coordenação das ações e projetos turísticos no município, o que concede igualmente um caráter de descentralização e pluralismo da coordenação da governança local, favorecendo a busca de soluções para conflitos, atendendo, dessa forma, as concepções de autores como Trentin (2016) e Donaire, Silva e Gaspar (2009). Conforme BO01, *“apesar, de temporariamente, o Convention não estar integrando o COMTUR, ainda assim seu papel é fundamental no apoio à coordenação das ações turísticas em Bonito, seja na captação de eventos para a cidade, ou ainda na institucionalização de pesquisas para o setor, através do Observatório de Turismo de Bonito”*.

Evidencia-se assim, que apesar do caráter de descentralização e participação das coordenações destes atores turísticos em Bonito, as mesmas aparecem de forma bem identificada e com funções especificamente atribuídas o que evidencia um cenário de organização destas ações e instâncias de coordenação no município, tal como aponta Wegner (2011). Contudo, apesar de, em um primeiro momento, a realidade apresentada se mostrar de fácil identificação a quem busca analisar aspectos da gestão público/ privada do turismo na cidade, ainda assim, se faz necessário trazer certas ponderações, na medida em que, conforme exposto por alguns atores locais, existem igualmente questões preocupantes que envolvem a inclusão e consulta comunitária sobre a governança local, uma vez as representações ditas como comunitárias não contemplariam, de fato, a vontade da população autóctone. Nesse sentido, destaca-se o relato de BO02, o qual assinala que *“em tese, a coordenação dos atores funciona devidamente, com a organização e delegação efetiva das responsabilidades entre SEICTUR e o COMTUR. Entretanto, o problema maior é fazer com que esses atores (os quais se constituem, muitas vezes, em empresários do trade) representem de fato, a vontade da comunidade e não, os seus próprios interesses. Essa, na minha opinião, é a questão central da coordenação da governança em Bonito”*.

A partir disso, parece possível a compreensão de que se faça necessário ir além desse modelo de gestão representativa, promovendo, de fato ações de incentivo à articulação e cooperação dos atores, em prol do desenvolvimento turístico a partir da união de esforços e interesses comuns, com o gerenciamento de fluxo de informações e compartilhamento de conhecimentos, tal como aponta Sabourin (2002). Um bom exemplo disso seria a implantação

de um PMT que pudesse, em suas ações e estratégias, contemplar diretrizes que promovam a gestão descentralizada e participativa enquanto política pública de base para o desenvolvimento turístico em Bonito. Outra questão importante, tal como apresentado na análise das características de gestão trata da necessidade em se buscar, a partir das políticas públicas, uma melhor consolidação da dimensão regional do desenvolvimento do turismo, a partir da incorporação de atores que possam justamente traçar suas ações e estratégias de atuação em âmbito regional e integrado com os municípios de entorno em Bonito, apesar de já destacarmos a existência da ATRATUR como ator que contempla organizações turísticas da região.

Nessa direção, retomam-se as concepções de Costa, Gonçalves e Hoffmann (2014), os quais chamam a atenção para a importância do papel da coordenação enquanto mecanismo de incentivo aos trabalhos e ações coletivas de cooperação.

Dessa forma, para essas coordenações de atores da governança turística de Bonito, repensar as bases do desenvolvimento turístico, apostar no trabalho em conjunto com Instituições de Ensino técnico e Superior para formação e qualificação de recursos humanos, buscar a promoção de ações que busquem envolver a comunidade no processo de escuta, planejamento, elaboração e execução de projetos turísticos poderá consistir num dos principais desafios das gestões futuras do turismo no município, para que se possa aproximar, cada vez mais, a realidade prática do município com os preceitos teóricos interativos e cooperativos de APL turístico de Tomazzoni (2009), Vale (2007) e Spínola (1999), de turismo sustentável e Turismo de Base comunitária, sob a ótica de autores como Swarbrooke (2000), Coriolano (2006), Bursztyn (2012).

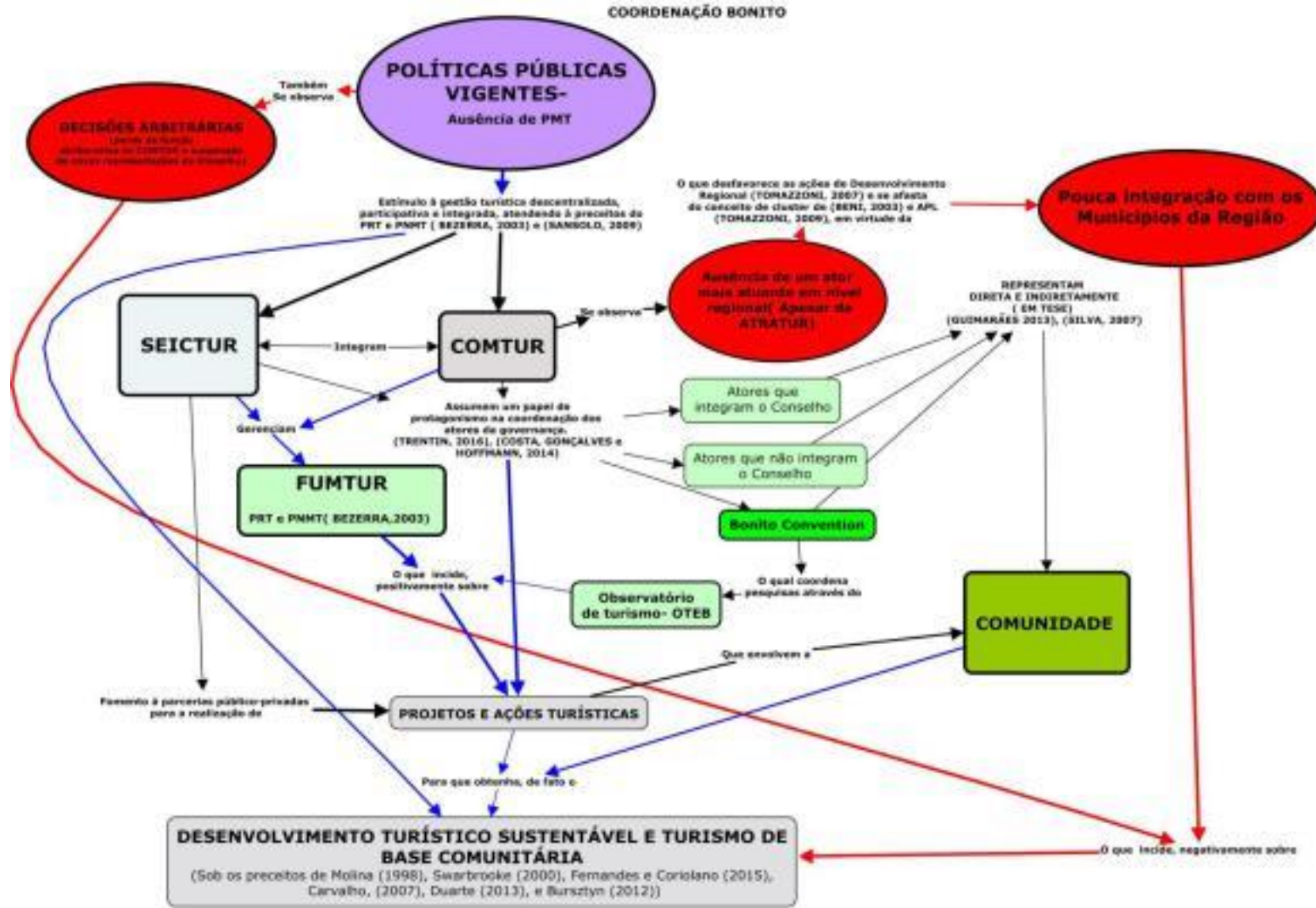
Retomando as relações entre a realidade encontrada com o conceito de coordenação proposto, o qual se refere à instância formal (de ordem, pública, privada ou mista) responsável pela organização, pela formulação de políticas de incentivo à participação e ao compartilhamento de conhecimentos e experiências, pela delegação de responsabilidades, pela equalização de conflitos advindos da diversidade sócio-cultural e econômica de seus atores e pelo fomento à articulação, cooperação e comprometimento de todos, visando o promover, de maneira sustentável, o desenvolvimento turístico regional do destino, pode-se inferir que, no que concerne à realidade dessa categoria de análise da governança turística de Bonito assume, traços de descentralização participativa e organizada de sua coordenação de atores da governança, com um protagonismo integrado entre SEICTUR, COMTUR (com apoio do *Convention & Visitors Bureau*) e o uso do FUMTUR como mecanismo oficial de repasse e distribuição de recursos para ações e projetos turísticos no município, promovendo assim, um

alinhamento efetivo com as concepções de gestão turística previstas no PMNT. A ausência de PMT no município é um fator que poderia pautar as discussões das instâncias de coordenação, uma vez que o mesmo possibilitaria o estabelecimento de diretrizes e sistematização de ações voltadas para o setor.

Entretanto, observa-se igualmente a necessidade em se promover com mais efetividade ações que favoreçam a cooperação e a interação entre os atores, em especial pelo fato de que, tal como observado na categoria Características de Gestão, ainda há muito que avançar no sentido de promover uma gestão do turismo integrada em âmbito regional, possibilitando a participação de atores e representações de outros municípios da região, aproximando-se assim, das concepções de redes de turismo, em especial as de cluster turístico como ferramenta de fortalecimento da economia regional, tal como assinala Beni (2006) e Porter (1999).

Dessa forma, com base nessas concepções, foi possível elaborar o diagrama referente à coordenação dos atores da governança turística de Bonito, tal como ilustra a Figura 22.

Figura 22 – Diagrama referente à Coordenação dos Atores de Bonito (MS)



Fonte: O Autor (2017).

O referido diagrama apresenta novamente em destaque a figura da SEICTUR e do COMTUR, as quais são regidas pelas políticas públicas vigentes de descentralização e participação (apesar da ausência de PMT). A existência de FUMTUR organizado no município também é um fator que contribui para melhor sistematização da coordenação da governança. O Bonito Convention e o OTEB também aparecem como figuras relevantes para coordenação dos atores, visto que se relacionam diretamente com as ações e projetos turísticos. Entretanto, novamente se percebe a necessidade em se buscar prover avanços no tocante à integração regional dos atores de turismo, a partir da inserção de atores que possam ser mais atuantes nesse âmbito, apesar da existência da ATRATUR.

5.4 Governança e turismo em Ouro Preto

Conforme dados do IBGE⁴⁷, o município de Ouro Preto possui população estimada em 74.356 pessoas (2016). Do total dessa população, 22.244 pessoas encontram-se atuantes no mercado de trabalho (30,2%). O PIB per capita estimado é de R\$ 79.116,61 (IBGE, 2014) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) é de 0,741 (IBGE, 2010).

De acordo com as considerações de Diniz e Versiani (2006), reconhecido pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade, em 1985, Ouro Preto conserva traços marcantes em termos de patrimônio histórico-cultural, que se configura, além de seu patrimônio histórico material, e sua geografia peculiar, em seu patrimônio imaterial, capitaneado e corporificado por seu calendário de festas religiosas e profanas, incluindo ainda, elementos de sua culinária, artesanato, juntamente como os costumes e usos de sua população autóctone.

Em se tratando da atividade econômica do município, para Cifelli (2005)

[...] apesar de o setor industrial, principalmente o ramo da mineração, ainda ser o mais expressivo da economia, sua atividade tende a retração em função, dentre outros fatores, do esgotamento das reservas de minério na região em um prazo de poucos anos, e da queda dos preços internacionais do alumínio. [...] O turismo em expansão tende a suprir o novo ciclo de decadência da mineração, podendo se tornar a atividade econômica predominante do município ao aproveitar-se das suas particularidades paisagísticas, históricas e culturais (2005, p. 151).

Neste sentido, compreende-se que toda a riqueza histórica de patrimônio material e imaterial presente no município vêm sendo utilizada atualmente como parte integrante do

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/ouro-preto/panorama>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

potencial de atratividade para o Turismo Histórico Cultural e Turismo Religioso, através do planejamento, estruturação e divulgação de Ouro Preto para turistas não apenas de origem nacional, como também aqueles advindos de outros países. Corroborando com esses apontamentos, Diniz e Versiani consideram ainda que:

[...] o turismo aparece como importante fonte de renda não só para o núcleo histórico, mas também para boa parte do município. A cidade conta com numerosos hotéis, restaurantes, meios de transporte e toda a gama de recursos necessários ao bem-estar do turista. O fluxo turístico que percorre a rodovia dos Inconfidentes tem ocasionado o surgimento, ao longo da estrada, de numerosas lojas de artesanato, pequenos restaurantes, lanchonetes e hotéis-fazenda no entorno da cidade. Em virtude desta combinação de elementos, pode-se dizer que Ouro Preto constitui-se num complexo “produto turístico” (2006. p. 98).

Sob essa perspectiva, Cifelli (2005) considera que, a partir da década de 1990, o desenvolvimento da atividade turística no município de Ouro Preto vem atraindo cada vez mais um número maior de visitantes, especialmente em sua área central, onde encontra-se localizada a maior parte do patrimônio do município em estado de tombamento.

As informações supracitadas permitem considerar o segmento do Turismo Histórico-Cultural como elemento de maior atratividade turística do município, sendo complementando pelo Turismo Religioso e Turismo Arquitetônico.

Dessa forma, parece possível compreender que, no tocante à realidade do município, o turismo vem ganhando, nas últimas décadas, papel de protagonismo como um dos principais vetores ao desenvolvimento econômico, sendo responsável, inclusive, pela geração de novos postos de trabalho para a comunidade local. Há igualmente a constatação de que os municípios da região de entorno de Ouro Preto também estejam compondo a política de consolidação da imagem turística da região, contribuindo, igualmente, para promover melhores índices de sustentabilidade e inclusão em escala regional.

Como forma de dar maior embasamento a questões referentes à relevância da atividade turística para Ouro Preto e região, serão apresentados, a seguir, indicadores econômicos e turísticos que possam contribuir para as discussões referentes à esta temática.

5.4.1 Indicadores econômicos e turísticos de Ouro Preto (MG)

Dentre os locais escolhidos para aplicação da pesquisa, os indicadores econômicos advindos do Turismo em Ouro Preto foram os de mais difícil obtenção, uma vez que o *site* da

Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio não possui (até o momento da execução da pesquisa) informações detalhadas sobre essa temática.

Apesar desse contexto, foi possível obter, através de consulta direta à representante da Secretaria local, os seguintes indicadores que se referem ao primeiro semestre de 2016:

Tabela 04 – Indicadores turísticos gerais de Ouro Preto (MG)

INDICADOR	2016 – 1º semestre
Ocupação hoteleira média	32%
Número de Visitantes no Município	152.857
Empregos formais gerados (Somente setores de Hospedagem e alimentação)	2.225
Receitas totais estimadas	R\$ 84.491.692,98

Fonte: O autor (adaptado de Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio, s/d.)

Conforme apontam dos indicadores referentes aos aspectos econômicos e turísticos de Ouro Preto, o município recebeu, no primeiro semestre de 2016, cerca de 152.857 (pouco mais de 2 vezes o tamanho da população local). As receitas estimadas advindas de atividades específicas do setor turístico giraram em torno de R\$ 84.491.692,98 (oitenta e quatro milhões, quatrocentos e noventa e um mil, seiscentos e noventa e dois reais e noventa e oito centavos).

Nesse contexto, o turismo gerou, nos setores de hospedagem e alimentação, 2.225 postos de trabalho (cerca de 10% do total de postos existentes). No que se refere à ocupação hoteleira, a média municipal no semestre ficou em torno de 32%.

Em sequência a apresentação deste cenário que envolve os indicadores econômicos do turismo em Ouro Preto, serão abordados aspectos referentes ao processo de identificação e categorização dos atores turísticos locais.

5.4.2 Identificação dos atores turísticos locais

Com base nos mesmos critérios para definição de atores de turismo, foram identificados os seguintes atores no município de Bonito, conforme descrito no Quadro 10.

Quadro 10 – Atores turísticos identificados em Ouro Preto (MG)

QTD.	Atores Turísticos - Ouro Preto	Categoria
1	Agência de Desenvolvimento de Ouro Preto – ADOP	Representante do Mercado e da Soc. Civil
2	Agências de Viagem, receptivo e transporte	Representante Segmento Turístico
3	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH	Representante Segmento Turístico
4	Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto	Entidade de Classe
5	Associação Comercial e Industrial e Agropecuária	Entidade de Classe
6	Associação das Joalherias de Ouro Preto	Entidade de Classe
7	Associação de Guias de Ouro Preto – AGTOP	Representante Segmento Turístico
8	Câmara Municipal de Ouro Preto	Órgão Público de Apoio
9	Centro Turístico FIEMG	Representante Segmento Turístico
10	<i>Convention & Visitors Bureau</i>	Representante Segmento Turístico
11	Fundação de Arte de Ouro Preto -FAOP	Representante Segmento Turístico
12	Federação das Assoc.de Moradores de Ouro Preto –FAMOP	Entidade de Classe
13	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional –IPHAN	Órgão Público de Apoio
14	Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG	Instituição de Ensino
15	Ouro Preto Turismo	Representante Segmento Turístico
16	Secretaria de Cultura e Patrimônio	Órgão Público de Apoio
17	Secretaria do Meio Ambiente	Órgão Público de Apoio
18	Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio	Órgão Público Turismo
19	SENAC	Sistema S
20	Setor de Segurança Pública	Órgão Público de Apoio
21	Sistema nacional de Museus	Órgão Público de Apoio
22	Universidade Federal de Ouro Preto- UFOP	Instituição de Ensino

Fonte: O autor (2017)

Com base nas estratégias e recursos de consulta citados no item 5.3.1.3 de coleta acima citadas e nos mesmos critérios de definição de atores turísticos utilizados como base para a construção desta tese, foram identificados, em Ouro Preto, a existência de 22 atores que possuem relações diretas com o fomento ao turismo local. Reforça-se que o Conselho Municipal de Turismo não aparece nesta lista uma vez que, para esta tese, o mesmo, por sua composição e concepções, é visto como um dos principais meios de institucionalização da governança do local e não, necessariamente, como ator turístico.

No tocante à análise do conteúdo específico do Quadro 10, e, utilizando a categorização de atores disposta no Quadro 05 foram observados que os 22 atores turísticos de Ouro Preto estão dispostos da seguinte forma:

- Quatro (04) entidades de Classe;
- Uma (01) pertencente ao Sistema S;
- Seis (06) Órgãos Públicos de Apoio;
- Um (01) Órgão Público voltado para atuação no Turismo;
- Sete (07) Representantes do Segmento Turístico;
- Duas (02) Instituições de Ensino;

- Um (01) Representante do mercado e da sociedade civil;

Conforme observado nas pesquisas referentes aos outros dois locais escolhidos, após a identificação dos atores turísticos que irão compor a pesquisa em Ouro Preto, será discutido, sobre os resultados da análise dos instrumentos de coleta de dados (ver Apêndices A, B e C), aplicados presencialmente e virtualmente, via recurso Skype ou Facetime, visando elaborar um panorama da governança turística local, a partir das 06 categorias: Poder decisório e empoderamento, Institucionalização, Características de Gestão, Coordenação dos atores e lideranças, cooperação e envolvimento comunitário.

Nessas concepções, até o encerramento da presente pesquisa, foi possível realizar coleta com 16 dos atores identificados, representando 75% do total. Dentre as justificativas para a não obtenção de respostas dos seis outros atores estão: dificuldade em se localizar o profissional em visita presencial, alegações de incapacidade de manifestações sobre o tema pesquisa e emails/ligações cujas respostas não foram retornadas.

Seguindo os moldes propostos, por questões de ordem ética e profissional, a identidade desses atores que participaram das entrevistas será preservada. Assim sendo, quando pertinentes, as transcrições do conteúdo das entrevistas serão inseridas em fonte itálico nas discussões sobre a categoria. Nesses casos, o ator será identificado através da sigla OU, seguida do número referente à ordem cronológica de aplicação do instrumento pesquisa, exemplo: OU01; OU12, etc.

5.4.3 Características de Gestão

Conforme o conteúdo das entrevistas e dos demais instrumentos de análise utilizados pelo autor desta pesquisa, a gestão pública de turismo em Ouro Preto fica, primordialmente, ao encargo da Secretaria Municipal de Turismo, cuja pasta também inclui a Indústria e o Comércio. Constata-se, igualmente, o apoio do COMTUR no tocante aos processos da gestão turística local. Todos os 16 atores entrevistados assinalaram os dois órgãos como representações oficiais do turismo em Ouro Preto. Conforme destaca o ator BO06 *“A gestão turística de Ouro Preto encontra-se a cargo da Secretaria Municipal de Turismo, auxiliada pelo COMTUR, que está diretamente subordinado à SEMTUR”*.

Apesar dessa característica de centralização marcante na SEMTUR, o COMTUR possui igualmente papel de destaque na Governança turística de Ouro Preto. Conforme conteúdo constante do PMT do município, o Conselho de Turismo possui caráter consultivo e

deliberativo sobre as ações de turismo, além de constituir-se num fórum para discussões da comunidade.

Constata-se assim que a gestão do turismo local, a qual assume traços de centralização na SEMTUR (e apoio do COMTUR) vai ao encontro das concepções de Wegner (2011), o qual defende a ideia de que a centralização da gestão poderia constituir-se num elemento favorecedor da agilidade nas tomadas de decisões, sem perder seu caráter democrático e participativo, fruto de políticas públicas voltadas para o setor. Nessa mesma linha, Maximiano (2004) sinaliza que a centralização é um importante componente no tocante à agilidade e rapidez nos processos de tomada de decisões e nas ações estratégicas de uma organização.

Em sequência a este primeiro cenário, observa-se também que a gestão turística do município possui traços de integração regional, uma vez que é realizada em parceria com outros municípios da região, destacando-se, nesse aspecto, a integração com a Associação do Circuito Turístico do Ouro – ACO, a qual é composta por 16 municípios. Nessa perspectiva de atuação turística integrada em âmbito regional, identificou-se que as ações de parceria entre os municípios ocorrem através de administração e planejamento em conjunto e da existência de projetos integrados específicos em âmbito regional, dentre os quais, destacam-se: Formatação de roteiro integrado entre Ouro Preto, Mariana, Ouro Branco e Congonhas; Observa-se um trabalho integrado entre o Ouro Preto e Circuito do Ouro *Convention & Visitors Bureau*; a Associação dos Municípios do Circuito do Ouro; a Associação das Cidades históricas de Minas Gerais, bem como a Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo das Capitais e Destinos Indutores.

Sobre essas questões, destacam-se os apontamentos de OU01, OU02 e OU03, os quais, respectivamente, assinalam que *“A associação do Circuito Turístico do Ouro têm grande representação em âmbito do desenvolvimento turístico em escala regional, justamente porque congrega 16 municípios da região sob as bases de desenvolver projetos e ações integradas.”*, e *“As associações regionais são muito fortes aqui na região de Ouro Preto e já fazem parte da cultura das lideranças turísticas. Elas vêm ganhando ainda mais destaque nos últimos dois anos”* e ainda, *“A ACO é o ator principal que promove o turismo entre os municípios de Ouro Preto e região, em especial através da formulação e articulação de roteiros turísticos integrados entre os municípios. Destaca-se, igualmente a parceria realizada entre SEMTUR e a Secretaria Estadual de Turismo, a qual favorece o desenvolvimento de ações voltadas para o turismo em escala regional”*.

Com base nesse cenário, constata-se que essas características apontadas sobre a gestão de turismo em Ouro Preto se aproximam dos conceitos de Clusters de Porter (1999) e Beni

(2006), no qual se observa a existência de traços de uma organização regional integrada de atores turísticos que realizam ações e projetos em parceria e ao mesmo tempo, competem entre si. No que se refere à periodicidade, os encontros que envolvem a gestão turística local ocorrem quinzenalmente, e em local pré-determinado (espaço cedido pela SEMTUR).

Aprofundando os elementos da análise da categoria da governança que contempla as características da gestão em turismo do local, constatou-se que, a partir do conteúdo constante da consulta aos atores, pesquisa documental e demais recursos utilizados para coleta, divergências e contradições em relação a alguns aspectos. Apesar de todos sinalizarem que a mesma possui caráter centralizado, em especial na Secretaria de Turismo, com apoio do Conselho Municipal local, observaram-se diferenciações quanto ao nível e a natureza da participação dessa gestão centralizada. Em um primeiro cenário, considera-se que essa centralização na Secretaria Municipal e no COMTUR possuiria, por si só, traços de participação, uma vez que congrega atores de âmbito público e privado e diferentes representações, as quais assumiriam a função de acompanhar as ações pertinentes à gestão turística, atendendo justamente aos preceitos de Rocha (2012). Destacam-se nesse sentido, as considerações de OU04 e OU08, os quais, respectivamente, assinalam que *“O atual presidente do COMTUR advém de uma associação comunitária, o que evidencia para um cenário em que a participação da comunidade na gestão turística local seja uma realidade consolidada”*, e ainda *“muito se avançou nos últimos anos no que diz respeito à participação na gestão turística local, pois há menos de 03 anos, nosso Conselho estava totalmente paralisado. Hoje, já se percebe uma grande diferença, primeiro, através da reativação do Conselho e, em segundo, pela aproximação com os municípios da região de entorno de Ouro Preto, visando à consolidação de uma política de turismo de dimensão regional”*.

Esse primeiro cenário converge igualmente com as concepções de Wegner (2011) apresentadas anteriormente, à medida que concede um viés positivo à gestão centralizada, visto que, sob essa ótica, as preocupações com a participação comunitária e o processo democrático seriam uma constante por parte das lideranças da gestão turística local e a centralização da gestão assumiria um papel efetivo na organização dos processos e ações pertinentes ao desenvolvimento do turismo no município.

Em outro cenário, constata-se que essa gestão centralizada poderia trazer consigo um caráter pouco participativo, indicando que, os rumos e estratégias da gestão municipal se concentrariam eminentemente no poder público, e que o envolvimento do setor privado e atores turísticos locais ainda se encontra incipiente. Conforme OU01, *“a gestão do turismo*

está muito centrada no poder público. Há pouco envolvimento do setor privado e os atores turísticos são pouco participativos". Já para OU02, *"a gestão do turismo está nas mãos dos gestores que geralmente não consultam as instâncias de governança, como o Conselho de Turismo, e não observam as ferramentas disponíveis, tal como o Plano Municipal de Turismo – PMT"*.

Essa realidade possui relações diretas com as ponderações realizadas por Sansolo (2009), o qual aponta para a necessidade em se realizar acompanhamento regular das ações e experiências ditas participativas, justamente para que as mesmas possam atender plenamente às suas concepções de origem, e não se configurem meramente em contemplar o discurso contemporâneo de democratização das políticas públicas. Caso contrário, essa centralização poderia trazer elementos perniciosos ao desenvolvimento sustentável e ao TBC, uma vez que atenderia a interesses que não aqueles de ordem coletiva.

Outra questão que necessita ser apontada é o fato de que, nem todos os atores identificados como pertencentes à governança em turismo de Ouro Preto possuem participação/representação no Conselho Municipal (16, de um total de 22). Nessa realidade, a estratégia de concentrar a gestão na secretaria municipal e conselho poderia ser um elemento negativo a estes atores os quais não possuiriam representação direta nesses órgãos.

Conforme apontado por OU08, o próprio papel do COMTUR no tocante à gestão do turismo municipal necessita de uma análise com maiores desdobramentos, uma vez que o mesmo esteve inativo entre o período de Agosto de 2012 a Agosto de 2014⁴⁸, o que poderia configurar-se num cenário em que a centralização da Secretaria Municipal de turismo na gestão local assumiria aspectos deterministas e com predominância de questões políticas em detrimento a outros elementos, o que incidiria de forma negativa sobre o desenvolvimento do turismo de acordo com preceitos de sustentabilidade e gestão democrática. Nesse sentido, OU05 ressalta que *"a gestão pública que desativou o Conselho era muito difícil de lidar, justamente porque não deixava espaço algum para diálogo sobre as ações turísticas do município. O que contava era apenas o interesse político e os interesses individuais, e isso trouxe uma série de prejuízos ao desenvolvimento do turismo participativo"*.

Em complemento a isso, também foi identificado na consulta aos atores que haveria a necessidade em se realizar com mais efetividade as consultas aos setores da governança turística local no que concerne às ações e projetos turísticos, bem como utilizar ferramentas como o Plano Municipal de Turismo de Ouro Preto, tal como apontado por OU02.

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.jornaloliberal.net/noticia/conselho-municipal-de-turismo-e-reativado-em-ouro-preto/>>. Acesso em: 29 maio 2017.

Dessa forma, ao relacionarmos os elementos do cenário analisado em Ouro Preto com o conceito proposto para a categoria características de gestão, o qual contempla Estudo das formas com que são geridas as ações pertinentes e referentes ao turismo em um destino, levando-se em consideração elementos como: grau participativo e democrático da gestão, nível de (des)centralização e integração regional, além da existência de parcerias em âmbito público privado e de programas de monitoramento e avaliação dessas ações, observa-se, primordialmente, a existência de um cenário de opiniões e pontos de vista conflitantes sobre a efetividade(ou não) da centralização da gestão turística na SEMTUR em relação à participação dos demais atores.

Em tese, a realidade do município apresentaria certa distinção do modelo teórico idealizado das características de gestão, em especial no que se refere a essa centralização das ações. Entretanto, observa-se à existência de uma política de fomento a ações e a projetos integrados em parceria com outros municípios da região, através do protagonismo da ACO e de suas relações com a SEMTUR e COMTUR. Essa realidade aponta para um contexto em que as ações turísticas em Ouro Preto estejam caminhando em direção aos modelos de gestão em rede integrada e participativa, se aproximando dos modelos de Cluster turísticos propostos por Beni (2006).

Sobre a polêmica no que tange às características da gestão turística centralizada em Ouro Preto, observa-se ainda que, enquanto, de um lado, os representantes público-privados oficiais sinalizam para uma realidade em que, apesar da existência de centralização, a mesma serviria como uma forma de organizar as ações da governança, havendo igualmente, uma preocupação com o fomento às ações participativas e democráticas, de outro, constata-se que boa parte dos atores turísticos consultados (12 do total de 16) não considera que essa centralização traga, eminentemente, benefícios ao turismo local, uma vez que, poderá configurar um cenário em que os interesses individuais ou de pequenos grupos se sobreponham às questões de ordem/interesse coletivo, caminhando, assim, na direção contrária aos aspectos do desenvolvimento turístico sustentável e do Turismo de Base Comunitária.

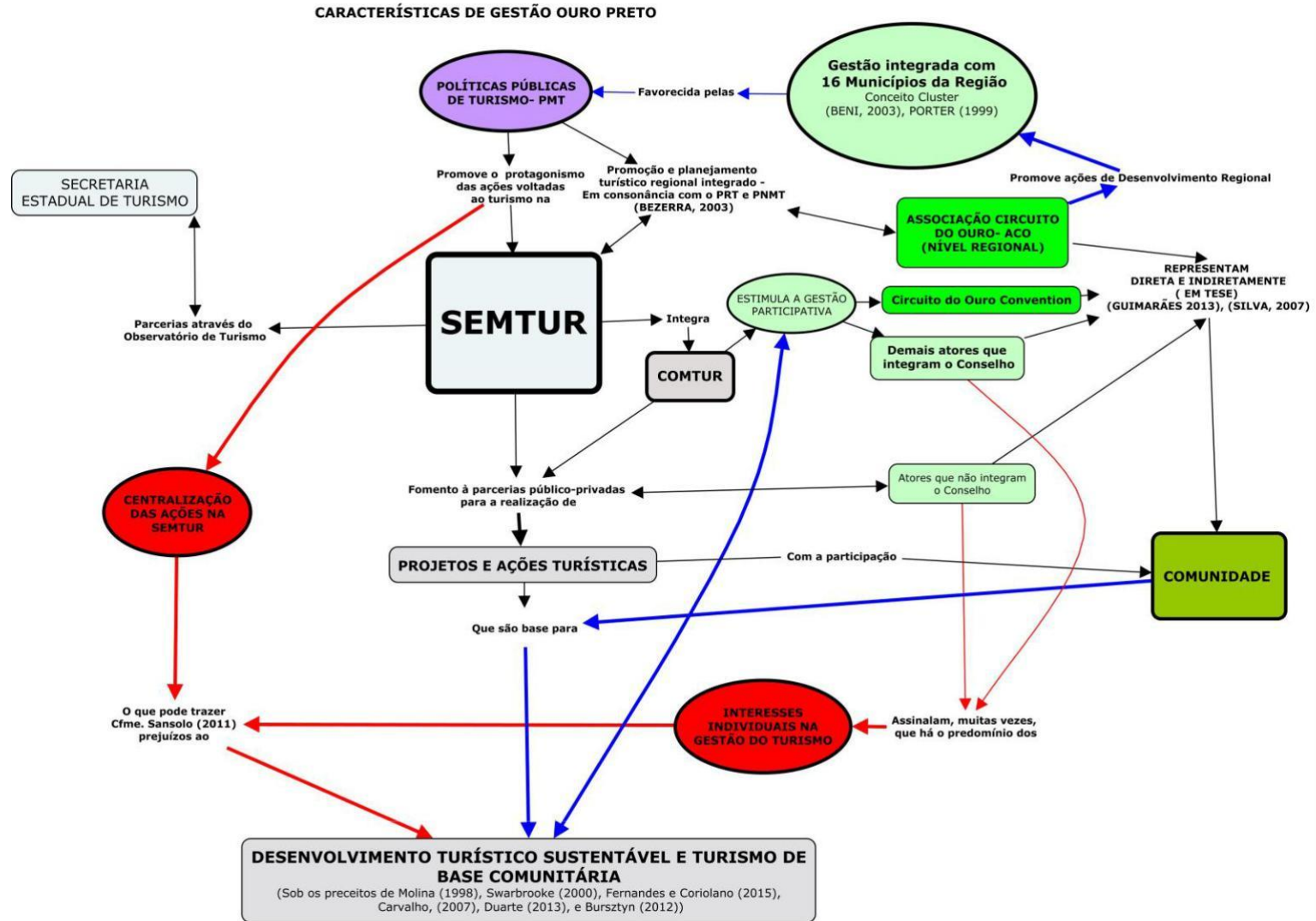
Nesse sentido, para que se possam equacionar essas divergências, é essencial prover ações e estratégias que caminhem na direção das concepções de Sansolo (2009) e Milani (2006), em especial no que se refere à necessidade em se prover constante revisão ao modelo de gestão participativa.

Um elemento contributivo para que ocorra uma superação nesse cenário é o alto valor atribuído à Ouro Preto (78,6 pontos numa escala de 0 a 100), na categoria Monitoramento, do

Índice de Competitividade do Turismo Nacional, o que evidencia, possuiria um efetivo sistema integrado de pesquisas e estatísticas de avaliação e monitoramento do turismo, o que sinaliza para uma realidade na qual, futuramente, se poderia observar, a partir desses programas de pesquisas e monitoramento, a busca por uma maior conciliação dos pontos de vista conflitantes entre os atores turísticos locais, promovendo assim, uma maior aproximação com os preceitos do Turismo Sustentável e TBC, observado em autores como Swarbrooke (2000), Hall (2004), Fernandes e Coriolano (2015) e Hanai e Espíndola (2011).

Com base nessas considerações, e seguindo o percurso reflexivo desta tese, foi possível elaborar o diagrama das características de Gestão da Governança turística de Ouro Preto, conforme ilustrado na Figura 23.

Figura 23 – Diagrama referente às Características de Gestão da Governança de Ouro Preto (MG)



Fonte: O autor (2017).

No referido diagrama, destaca-se o protagonismo e centralização da gestão da governança na figura da SEMTUR. Há igualmente destaque para a ACO enquanto ator de nível regional que promove integração com os municípios de entorno. As políticas públicas de turismo, embora possuam diretrizes de descentralização, constantes no PMT, ao mesmo tempo, favorecem indiretamente esse centralismo de ações na SEMTUR, o que pode trazer prejuízos à proposta de gestão integrada e participativa do turismo sustentável e TBC. Ressalta-se, como fator negativo, os relatos dos atores que não integram o conselho, os quais assinalam que há o predomínio de interesses individuais no tocante à gestão turística de Ouro Preto.

5.4.4 O poder decisório e empoderamento

Assim como observado na análise das características de gestão, a partir da análise do conteúdo constante das entrevistas aos atores, da pesquisa documental e da observação direta acerca do poder decisório e empoderamento, foi constatado, novamente, a existência de divergências de pontos de vista, uma vez que, enquanto alguns atores (em especial, as representações públicas) sinalizam que o processo de tomada de decisão ocorre horizontalmente, incluindo a participação de outros atores (tais como, lideranças comunitárias, IES, entidades de classe, *Convention & Visitors Bureau*) outros trazem a perspectiva de que as decisões são tomadas em caráter vertical, não contemplando, ao menos de forma efetiva, outros atores turísticos nesse processo. Dentre os atores que consideram o caráter horizontal e descentralizado das decisões, destacam-se as concepções de OU03 e OU07, os quais assinalam que as representações turísticas em Ouro Preto participam de forma atuante nas deliberações que envolvem o turismo e são efetivas no sentido de contemplar lideranças comunitárias. Nesse tema, destacam-se igualmente as diretrizes do PMT, as quais englobam a gestão descentralizada do turismo. Como desdobramentos dessa diretriz, constata-se:

- elaborar estudos estratégicos para o fortalecimento da política de turismo;
- apoiar a organização dos municípios em regiões turísticas;
- apoiar a sensibilização e mobilização das comunidades e agentes turísticos;
- fortalecer as instâncias de governança de suporte à gestão descentralizada do turismo estadual, municipal, regional e macrorregional;
- articular e fortalecer os arranjos institucionais e setoriais;
- apoiar ações de fortalecimento dos entes que integram o Sistema Nacional de Turismo por meio da realização de seminários e oficinas de trabalho;
- apoiar a produção de material técnico, didático institucional e a realização de estudos para subsidiar a implementação de ações de fortalecimento do turismo;

- observar as boas práticas, experiências e disseminação de conhecimento. (SEMTUR, 2015b, p. 30).

Entretanto, sob o ponto de vista de outro grupo de atores, as decisões são verticalizadas no tocante às ações em âmbito do turismo, ficando assim restritas ao julgamento dos gestores públicos (mesmo, em alguns casos, havendo consulta pública) e da participação das representações dos atores turísticos, os quais integrem o Conselho Municipal de Turismo, na medida que os mesmos possuem direito à voto sobre as propostas que envolvem ações turísticas em Ouro Preto. Nesse cenário, ressaltam-se as considerações de OU11, o qual assinala que *“mesmo quando há diálogo com a população, as decisões não são implementadas na maioria das vezes. Não adianta o Conselho ter caráter deliberativo se não há preocupação em atender as demandas comunitárias”*. Para OU09 *“o caminho para a inclusão efetiva da comunidade no processo turístico ainda é longo. Precisamos buscar programas e projetos que possam justamente superar essas questões que tanto nos prejudicam. O turismo não pode gerar benefícios apenas para uma parcela de envolvidos”*.

Essas considerações observadas acima configuram um cenário de assimetria de poder entre os atores, tal como apontado por Souza (2004). Observa-se também, a partir disso, a pouca efetividade do uso dos saberes e experiências da população local, os quais, segundo Irving (2009), seriam essenciais para desenvolver estratégias e buscar melhorias para o destino turístico.

Isso posto, demanda-se, em caráter prioritário, a necessidade em se repensar as estruturas, ações e projetos de integração e participação e no empoderamento da comunidade, em especial no que se refere à tomada de decisões compartilhadas em âmbito do turismo, para que, justamente, se possa caminhar na direção dos preceitos de Turismo Sustentável de Molina (1998) e Swarbrooke (2000). Caso contrário, é provável que se estabeleça o cenário apontado por Lopes, Tinôco e Araújo (2012), em que os interesses da comunidade local não estejam contemplados na gestão turística, o que se configuraria num verdadeiro entrave às concepções de base do TBC.

Outro fator passível de menção é que em Ouro Preto, o Conselho Municipal (na qualidade de representante do turismo de ordem público, privada e comunitária) não tem poder de indicar (formal e informal) um nome para ocupar o cargo de Secretário Municipal de Turismo. Conforme OU13 *“Não existe essa possibilidade, na verdade, em Ouro Preto, o Conselho de Turismo ainda depende muito da figura do prefeito. Na escolha do secretário(a), o que prevalece é o interesse político”*. Nesse sentido, observa-se que há um protagonismo das questões político-partidárias ante às prospecções dos atores de turismo na indicação desse

gestor máximo do turismo na escala municipal, o que, de certa forma, poderia consistir como um entrave ao desenvolvimento do turismo, uma vez que a alternância de poder na política brasileira, observada a cada quatro anos, poderia influir negativamente em projetos e ações turísticas de médio e longo prazo, visto que dependeria, primordialmente, de interesses políticos ao invés da viabilidade e/ou efetividade desses projetos e ações. A paralisação das ações do Conselho Municipal até meados de 2014, mencionada anteriormente, é um fator que reforça esse cenário de predominância do viés político da gestão em turismo. Ainda para o ator OU07 *“A gestão pública vigente entre 2012 e 2014 praticamente encerrou as atividades do Conselho, e, na época, se percebeu muito pouca resistência por parte da população e das lideranças de turismo. Está claro que isso reflete uma cultura de individualismo e falta de espírito de união por parte dos empresários e atores de turismo”*.

Sob essa mesma lógica, destaca-se também o fato de Ouro Preto possuir a menor avaliação (entre os três municípios alvo da pesquisa) no tocante à categoria Políticas Públicas, ficando com nota 62,3 (escala de 0 a 100) nesse aspecto, o que aponta igualmente para um cenário em que a melhoria da qualidade e efetivação das políticas públicas em âmbito do turismo necessita pautar as preocupações e estratégias da gestão local. Conforme essas concepções, o próprio conteúdo do PMT Ouro Preto 2015-2025 sinaliza para a necessidade de fragilidades no que concerne às políticas públicas, dentre elas, destaca-se: a Pasta municipal de Turismo ser compartilhada com a Indústria e Comércio; a indisponibilidade do uso de recursos extraorçamentários para o turismo; a ausência de projetos integrados com as demais secretarias.

Entretanto, é passível mencionar igualmente que, nos últimos anos, houve, por parte da gestão atual da SEMTUR, consideráveis esforços no sentido de se revitalizar as ações e processos turísticos locais, em especial, buscar uma reaproximação com o COMTUR. Um bom exemplo disso é o fato de que as reuniões do Conselho ocorrem em espaço cedido pela própria Secretaria e a mesma se mostra atuante nas ações e projetos turísticos com os atores do Conselho. Outro fator passível de destaque nesse cenário se trata da Meta n. 4 do PMT, a qual consiste no “Turismo reconhecido pela comunidade como importante fator de desenvolvimento econômico e social, inclusive para a preservação cultural e ambiental do município” (SEMTUR, 2015b, p. 36).

Essa realidade, além de demonstrar a existência de preocupações com a superação dos desafios citados, poderá proporcionar no futuro, melhores condições de criação de espaços democráticos em que se observa a existência de diálogo e canais de comunicação para a solução de conflitos advindos de opiniões/ interesses distintos dos atores turísticos locais, tal

como observado nas concepções de Rabinovici (2011) as quais, conforme já exposto, se fazem absolutamente presente na governança do município.

Essa perspectiva de possíveis transformações desse cenário de protagonismo excessivo da SEMTUR poderia acarretar em uma participação mais efetiva da comunidade local no processo decisório que envolve as ações turísticas, atendendo, assim, aos preceitos das políticas públicas nacionais do setor, em especial aquelas observadas no PRT e no PNMT, as quais defendem a importância da gestão turística descentralizada, democrática e participativa (BEZERRA, 2003).

Em se tratando da informação e transparência do andamento dos projetos turísticos que ocorrem no município, constata-se a ocorrência de eventos, reuniões periódicas para prestação de contas, bem como a publicação de informativos impressos e virtuais que sejam de livre acesso aos cidadãos e público geral. Conforme OU 01 e OU 05, *“os eventos e workshops para prestação de contas e planejamento ocorrem com frequência no município, resta saber se os mesmos são efetivos para tornar compartilhadas as decisões em âmbito do turismo”*.

Retomando o conceito de poder decisório e empoderamento construído para esta tese, o qual contempla Participação efetiva a partir da utilização das experiências e saberes destes atores no processo de tomada de decisões referentes ao planejamento e a gestão turística do destino, sendo esta participação um elemento essencial ao sistema de governança turística local, uma vez que favorece diretamente à geração de desenvolvimento sustentável, bem estar, renda, inclusão e autonomia, pode-se compreender que, em linhas gerais, a realidade observada nos elementos dessa categoria em Ouro Preto ainda precisaria encontrar bases para aproximar-se com maior efetividade do ideal teórico construído, em especial no tocante ao cenário apresentado, o qual evidencia a prevalência de opiniões conflitantes sobre elementos fundantes desta categoria, dentre eles, a forma como ocorrem às decisões. Apesar de não ser algo constatado nas concepções de todos os atores, o fato de boa parte deles considerar que as decisões turísticas ocorrem em caráter horizontal e pouco participativo (12 dos 16) (tal como observado nas características de gestão), já é um fator que traz preocupação, uma vez que suscita o debate sobre o quão efetivos andam os processos de comunicação e os espaços para diálogo e resolução de conflitos entre os atores público-privados e a comunidade que compõem a governança turística local.

Conforme apontado anteriormente, essa realidade aponta ainda para um provável cenário em que os saberes e as experiências desses atores não se configurem, prioritariamente, em dos elementos utilizados para que se organizem os processos decisórios referentes às ações e projetos turísticos no município, o que poderá acarretar, igualmente, em situações que

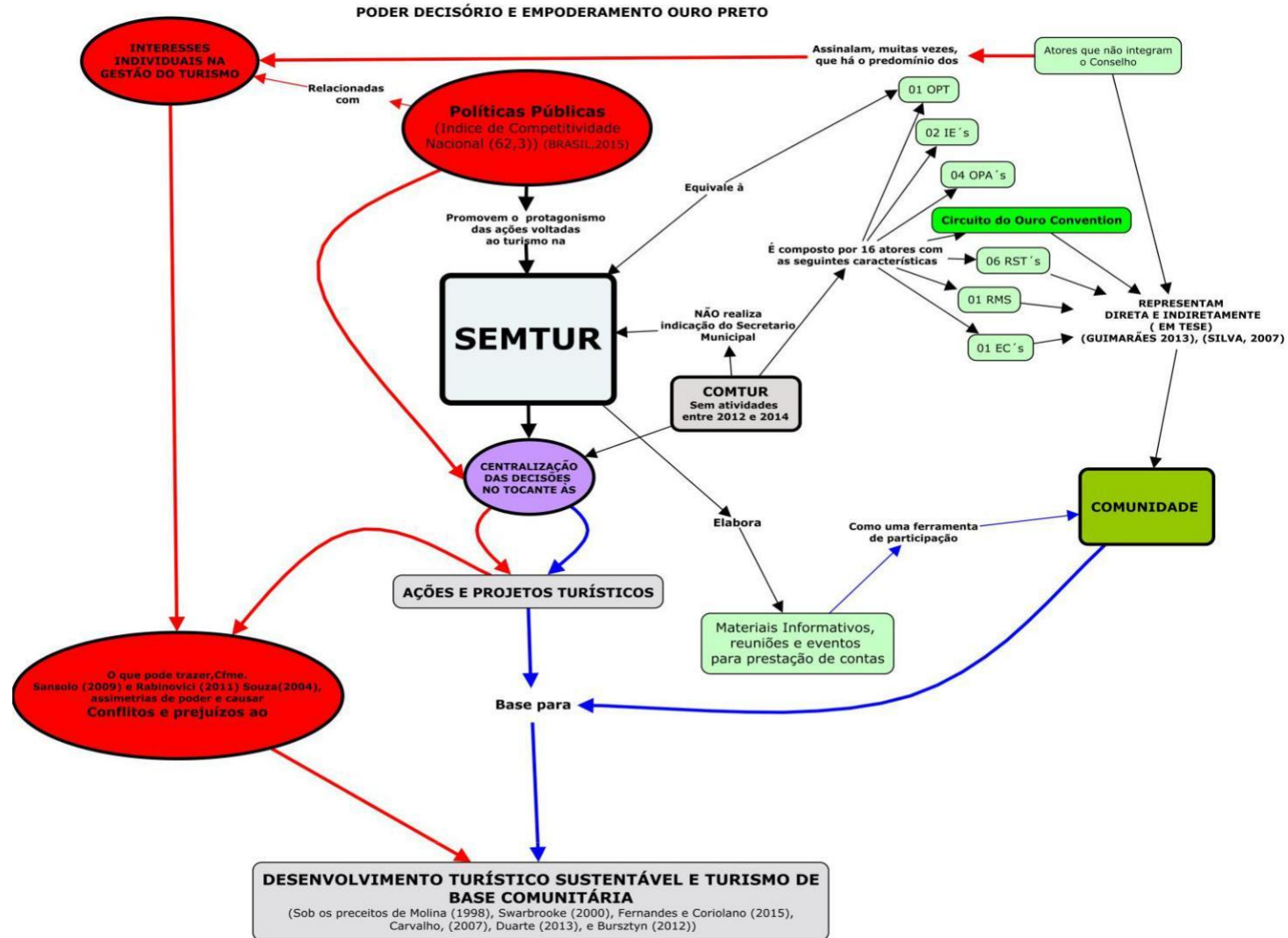
prejudiquem o desenvolvimento turístico sustentável e à inclusão da comunidade local, a partir da geração de bem estar e renda advinda da atividade turística. Sob essas, bases, o risco de desinteresse e a conseqüente marginalização comunitária do processo turístico precisam pautar as ações da gestão local.

Nesse sentido, no que se refere a esta categoria da Governança turística de Ouro Preto, constata-se a necessidade em se prover esforços e ações, tanto por parte das representações turísticas em âmbito público como no privado, que busquem traçar um plano de melhorias efetiva no tocante à participação comunitária no processo decisão em turismo e o seu envolvimento efetivo em ações que caminhem à uma gestão com traços mais voltados para a horizontalidade e democracia, tal como apontado nas concepções de autores como Burgos e Mertens (2015).

O fortalecimento do COMTUR como representante comunitário de ordem público-privada também poderia consistir numa estratégia que traga um maior alinhamento da gestão turística local com as políticas públicas de turismo vigentes, as quais defendem os preceitos de sustentabilidade, descentralização e participação democrática, promovendo, por sua vez, um aumento da participação e envolvimento da população no turismo e aproximando-se assim, dos preceitos do turismo sustentável e TBC que servem como base para a construção desta tese.

Assim sendo, foi possível construir um diagrama sobre a categoria Poder decisório e empoderamento da Governança turística de Ouro Preto, conforme consta na Figura 24.

Figura 24 – Diagrama referente ao Poder Decisório e Empoderamento da Governança de Ouro Preto (MG)



Fonte: O autor (2017).

No referido diagrama, destaca-se novamente o centralismo da figura da SEMTUR no tocante às decisões acerca de ações e projetos turísticos. Ressalta-se igualmente o período no qual o COMTUR esteve com suas atividades interrompidas. Como destaque negativo, cita-se a avaliação das Políticas Públicas no Índice de Competitividade do Turismo Nacional, bem como os interesses individuais na gestão do turismo, assinalado pelos atores os quais não integram o Conselho.

5.4.5 Cooperação

O conteúdo constante da análise da categoria da governança turística de Ouro Preto que se refere à cooperação apresenta consideráveis similaridades com as categorias anteriores (características de gestão e poder decisório e empoderamento). Nesse sentido, percebe-se novamente, a ausência de padrões de resposta e a ocorrência de discursos distintos e por vezes, contraditórios dos atores que compõem a governança local. Assim sendo, quando indagados sobre as relações de cooperação entre gestão pública e os demais atores que compõem a governança turística do local, boa parte (11 dos 16) dos atores entrevistados considerou que as mesmas não atendem plenamente a demanda com vistas a promover o desenvolvimento do destino. Para OU02, *“as relações de cooperação entre os atores turísticos ainda são incipientes, pois não se percebe uma interação plena entre o poder público e privado. As relações são muito compartimentadas”*.

Esse cenário possui relações diretas com as concepções e desafios apresentados anteriormente, em especial no que se refere à necessidade em se prover maiores ações e estratégias de participação democrática e gestão turística descentralizada, para que haja, inclusive, maior alinhamento com as políticas públicas nacionais voltadas para o turismo. Dentre essas ações, destaca-se a importância em se fomentar a cultura de cooperação entre esses atores, na medida em que a mesma consiste num dos elementos de base para os modelos de gestão turística em redes, bem como das concepções de Turismo Sustentável e Turismo de Base Comunitária, sob a ótica de autores como Coriolano (2006) e Porter (1999).

Constatam-se, igualmente, similaridades com o fato de que, em se tratando da categoria Cooperação Regional, no Índice de Competitividade do Turismo Nacional, Ouro Preto igualmente obteve a menor nota desta tese, ficando com um total de 72,4 pontos nesse quesito, o que evidencia, novamente, uma realidade em aponta para a existência de muitos desafios a serem superados no tocante a prover ações mais efetivas de promoção da cooperação entre os atores que compõem o turismo na região. No mesmo índice, a categoria

que envolve as políticas públicas, a qual contempla o grau de cooperação público-privado recebeu, em Ouro Preto, a avaliação de 62,3, sendo igualmente a menor entre os três municípios pesquisados.

Dando sequência à análise das ações de cooperação entre os atores em prol do desenvolvimento turístico de Ouro Preto, foi apontada igualmente a necessidade de melhorar os processos interativos entre poder público e privado, uma vez que, segundo esses atores, não haveria um procedimento padrão de consulta à comunidade sobre questões de ordem turística, o que poderia se constituir num empecilho para o fomento às relações de cooperação para o desenvolvimento turístico em Ouro Preto. Conforme OU05 *“Temos muita dificuldade em organizar e executar um planejamento turístico efetivo, uma vez que sempre prevalecem os interesses individuais. Há pouca união por parte do empresariado e, por isso, a organização de eventos importantes em 2016 sofreu muitos prejuízos, a exemplo do Festival de Jazz de Ouro Preto”*. Dessa forma esse possível cenário de individualismo dos atores turísticos locais poderia se configurar em entraves à difusão de uma política cooperativa e de ordem coletiva nas estratégias formuladas sobre a formatação dos produtos turísticos do município.

Essa característica de singularidade seria um elemento pernicioso ao desenvolvimento do turismo sob um caráter sustentável e de base comunitária, uma vez que diminui a importância da coletividade e do compartilhamento e da governança em turismo enquanto espaço democrático, desfavorecendo, assim, a aproximação e a cooperação entre seus atores e demais representações, tal como apontado por Fernandes e Coriolano (2015).

Além do individualismo observado por parte de alguns atores, sinalizou-se igualmente, que uma das outras possíveis justificativas para a escassez dessas relações de cooperação reside no fato de foi apontado, como elemento característico local, certa passividade dos atores turísticos e da comunidade no que diz respeito à espera por ações e iniciativas de desenvolvimento do turismo quase que exclusivamente por parte do poder público, o que, poderia, muitas vezes, constituir-se como entrave para o fomento de ações e iniciativas autônomas desses atores e sua organização coletiva em prol do desenvolvimento do turismo. Para OU 02 *“Espera-se muito do poder público. Os empresários querem ganhar com turismo sem investir e a comunidade prefere transferir aos gestores públicos toda a responsabilidade pelas dificuldades enfrentadas no desenvolvimento do turismo. Fica complicado trabalhar a difusão de uma lógica de turismo sustentável com essas adversidades”*.

Em sequência a essas concepções, parece evidente considerar que a existência de laços de confiança entre os atores seja diretamente proporcional às escassas relações de cooperação

observadas. O próprio PMT 2015-2025, o qual consiste num documento de 23 páginas, sequer faz menção à palavra “confiança” em seus textos.

Sob essa perspectiva, elaborar estratégias que promovam igualmente um aumento da confiança entre os atores emerge como uma condição *sine qua non* para desenvolver uma lógica cooperativa entre os mesmos, conforme os apontamentos de autores como Hall (2004), Scarpati e Portinho (2002) e Spinola, Castro e Silva (2013).

Apesar desse cenário, foram citadas, no entanto, algumas ações que poderiam configurar-se como relações de caráter cooperativo, com destaque para o compartilhamento de informações e a prospecção de alguns projetos para futuras parcerias. Nesse sentido, ressalta-se a importância do papel do Conselho Municipal de Turismo, visto que, por contemplar diversos representantes do turismo local, a referida entidade poderia agir como catalisador na elaboração, formalização e execução de projetos integrados entre os atores que o compõem, possibilitando assim, trilhar um caminho que busque a superação das dificuldades sinalizadas e possibilite trazer as ações de cooperação sob a condição de estratégia principal para o desenvolvimento da governança turística local sob a égide integrada, participativa e democrática, a qual atenda justamente aos preceitos de autores como Leite (2003), Frey (2007) e De Toni (2002).

Quanto à relevância das relações de cooperação para o desenvolvimento turístico de Ouro Preto, identificou-se, a partir da visão dos 16 atores entrevistados, que as mesmas seriam elementos essenciais e /ou muito importantes para tal condição, justamente pelo fato de que o turismo se configuraria numa atividade que envolve diversas áreas, devendo estas estar sob um estado de sintonia e colaboração, e que ponderações apresentadas em se promover uma melhoria na interação da gestão público-privada se configurariam em sugestões construtivas para a busca de esforços em prol de uma melhoria do cenário de fragilidade das relações de cooperação apresentado. Nesse sentido, espera-se que seja possível de obter um cenário em que se observe uma espécie de consenso sobre a importância da cooperação enquanto vetor ao desenvolvimento integrado e sustentável do turismo, tal como observado nas considerações de Mielke e Pereira (2005).

Dessa forma, ao relacionarmos o contexto analisado com o conceito de cooperação proposto através da construção deste trabalho, o qual se configura na existência de projetos em conjunto, compartilhamento de informações, ações de apoio e auxílio mútuo, comprometimento, relações de confiança e da busca pelo desenvolvimento sustentável pelos atores que compõem os sistemas de governança em turismo, constata-se que, a realidade encontrada na análise desta categoria da governança turística de Ouro Preto possui certo

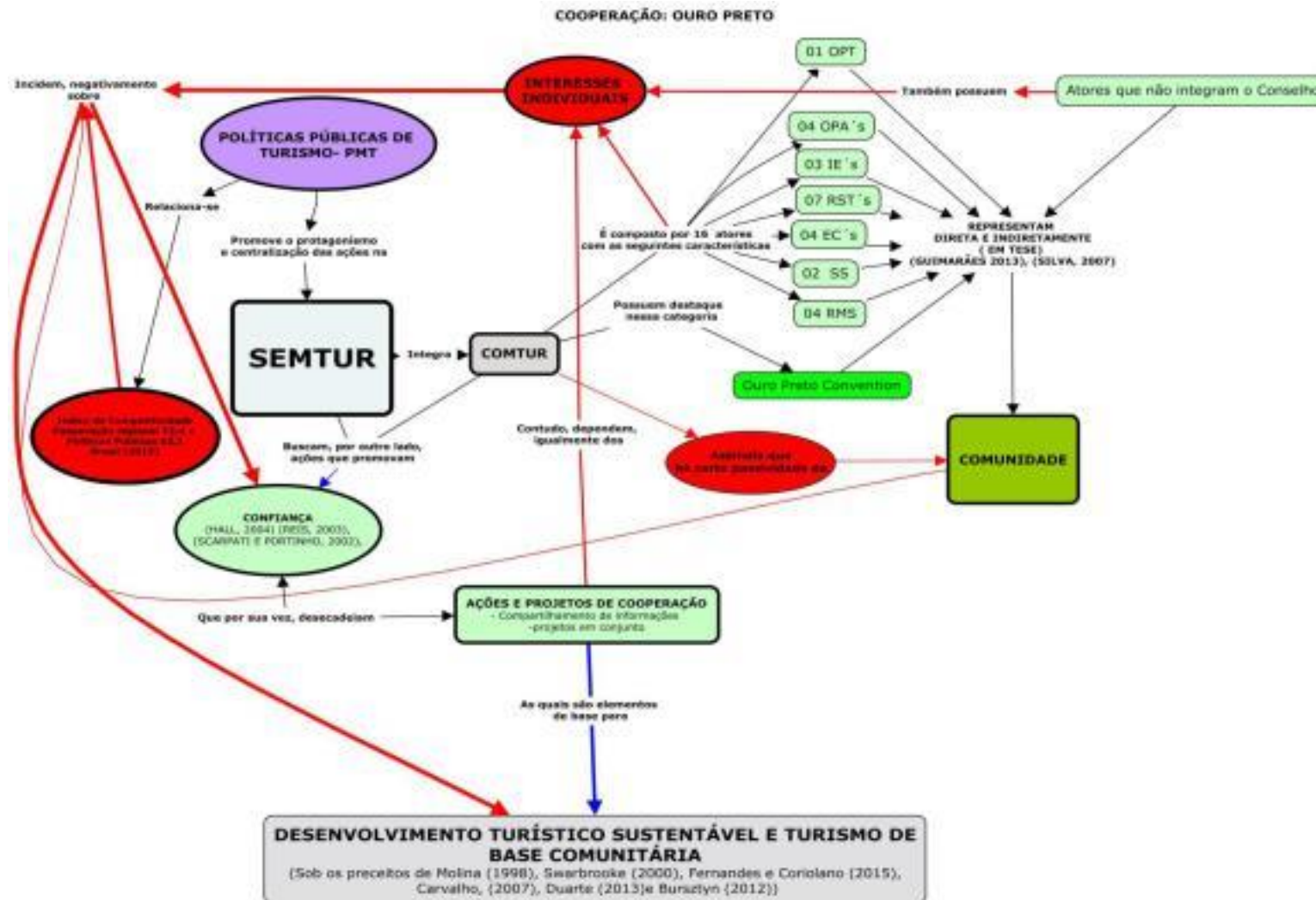
distanciamento das concepções teóricas propostas. As divergências observadas no conteúdo das entrevistas realizadas com os atores (e através da observação direta) possibilita a compreensão de que existem muitos desafios a serem superados, em especial no que se refere ao fomento de ações por parte das representações público-privadas que promovam uma melhor difusão da lógica de cooperação entre os mesmos e que diminua, por sua vez, as tendências individualistas e prejudiciais ao desenvolvimento turístico participativo e integrado, observadas como características de parte desses atores.

Outra questão fundamental desta categoria de análise é a essencialidade de se promover uma análise mais aprofundada sobre as afirmações de determinados gestores quanto à “cultura” de passividade atribuída aos atores e à comunidade local, para que se possa, de fato, verificar se a mesma, não seria, ao invés de causa, uma danosa consequência da fragilidade das políticas públicas de turismo vigentes. Nesse sentido, ressalta-se novamente, a necessidade em se prover mecanismos de monitoramento e avaliação das ações e projetos que busquem promover o desenvolvimento do turismo a partir das relações de cooperação entre seus atores, o que incidirá igualmente, sobre uma maior existência de laços de confiança entre os mesmos, os quais, tal como apontado por Reis (2003) e Hall (2004) iniciariam uma espécie de ciclo virtuoso, recíproco e de retroalimentação (entre cooperação x confiança), que poderia trazer benefícios diretos ao turismo e a população local, aproximando-o dos preceitos de sustentabilidade e participação comunitária trabalhados neste estudo.

Dessa forma, apesar dos desafios acima citados, é importante ressaltar que se observa, igualmente, ações as quais poderão constituir-se em marcos de transformação desse contexto, com maior destaque à realidade de reaproximação da SEMTUR com o COMTUR, a qual poderá acarretar em outras ações que caminhem em direção à prover novos e necessários mecanismos de integração entre os atores, favorecendo assim, as relações de cooperação entre os mesmos e ao desenvolvimento turístico integrado e participativo do município.

Com base nessas considerações, foi possível construir o diagrama referente à categoria de Cooperação de Ouro Preto, tal como ilustrado na Figura 25.

Figura 25 – Diagrama referente à Cooperação da Governança de Ouro Preto (MG)



Fonte: O autor (2017).

Nesse diagrama, destaca-se a figura da SEMTUR e do COMTUR no incentivo e promoção de ações e projetos de cooperação, a partir do compartilhamento de informações e da existência de projetos em conjunto entre os atores. Como elementos negativos, destaca-se a avaliação de Ouro Preto nas dimensões Cooperação Regional e Políticas Públicas, do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, além do fato de o representante do COMTUR assinalar a existência de passividade por parte da comunidade, visto que essa atribuiria exclusivamente ao poder público a iniciativa para ações e projetos turísticos.

5.4.6 Institucionalização

Em seguimento às categorias de análise da Governança Turística de Ouro Preto, chega-se à Institucionalização. Dessa forma, constata-se, a partir da análise de dados, que a estratégia de institucionalizar as relações entre os atores da governança turística local consistiria num movimento essencial e/ou muito importante, justamente pelo fato de que, na medida em que se observa uma formalização e organização dessas ações e processos locais com enfoque turístico, esse contexto possibilitaria melhores condições de relacionamento entre os atores e representações, unindo ações e esforços e institucionalizando objetivos, projetos e interesses comuns.

Como exemplos dessa institucionalização das relações de governança em Ouro Preto, identificados a partir da análise das entrevistas com os atores, pesquisa documental, visita ao local de pesquisa e observação direta, pode-se citar as atas e nomeações das representações, os projetos integrados formalizados entre setor público-privado e, o *Convention & Visitors Bureau* Local tal como observado na realidade dos outros municípios, através da existência do Conselho Municipal – COMTUR – Ouro Preto e, igualmente de um Fundo específico de recursos para o turismo, o FUMTUR. Destacam-se, nesse sentido, os apontamentos de OU02 e OU09, os quais, respectivamente assinalam “O COMTUR, desde sua reativação, tem realizado um trabalho de incentivo à formalização de acordos e convênios de parcerias entre os atores, para captação de recursos via FUMTUR” e ainda “Os projetos realizados em parceria entre os atores acabam tendo mais chance de conseguir apoio financeiro, em especial pela sua maior capacidade associativa”. Nessa mesma direção, identifica-se como subitem das diretrizes do PMT Ouro Preto o estabelecimento de parcerias-público privadas como fator de desenvolvimento da atividade turística.

Essa realidade na qual se observa a existência dos Conselhos e do Fundo de Turismo parte da premissa das políticas públicas de turismo nacionais, em especial as do PNMT, as

quais visavam, entre outras coisas, conceder aos municípios maior autonomia no tocante a processos da gestão turística, tal como assinalado nas considerações de Bezerra (2003) e Silva (2007).

Nesse contexto, constata-se também a necessidade em se aprimorar os processos de incentivo da gestão pública na formalização de parcerias entre os atores, na medida em que foi sinalizado por alguns atores que essas políticas de incentivo variam a cada mandato da gestão pública, dificultando assim, a partir da alternância de poder, a consolidação de uma política contínua de incentivo à formatação e registro de parcerias entre atores que compõem a Governança turística local. Conforme OU06 *“É notório que, em Ouro Preto, a gestão do turismo depende da vontade política. Cada gestor que assume a pasta defende os interesses políticos de sua sigla partidária ou grupo político o qual esteja inserido, inclusive, no que diz respeito ao incentivo às parcerias entre os atores”*.

Essas considerações que assinalam o predomínio de questões políticas ante as demais convergem diretamente com aquelas obtidas na análise das categorias anteriores, em especial as que envolvem as características de gestão e o poder decisório e empoderamento da governança turística do município. Nesse sentido, ressalta-se igualmente a necessidade em se buscar ações que possam promover a superação deste quadro, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável, integrado e participativo do turismo.

Ainda como desafios para essa consolidação de uma política de formalização de parcerias, podem-se citar questões de ordem política (tal como observado no parágrafo anterior), e, com maior enfoque, questões de ordem cultural. Diferentemente da realidade constatada nos municípios de Bento Gonçalves e Bonito, em Ouro Preto não foram mencionados entraves de ordem econômica a essa formalização das parcerias entre os atores locais. Como justificativa para este cenário, pode-se citar a existência e consolidação do FUMTUR no município, o que, por sua vez, facilitaria a busca de soluções que envolvam questões de ordem financeira e promoveria uma organização da distribuição dos recursos voltados para as ações e projetos turísticos no município. Nesse sentido, OU12 assinala que *“já tivemos projetos contemplados com apoio financeiro do FUMTUR e posso dizer que a experiência foi satisfatória. As contrapartidas foram adequadas e os resultados totalmente alcançados”*.

Chama a atenção, no entanto, as similaridades observadas nos três municípios que compõem esta pesquisa no que se refere ao entendimento dos atores de que a principal organização formal de sua governança se trata do Conselho municipal de turismo do local. Utilizando essa perspectiva, no tocante ao processo de escolha das lideranças que compõem

essa estrutura formal da governança local (Conselhos), constata-se que o mesmo ocorre de forma democrática e por um determinado período de tempo (dois anos), cujos detalhamentos serão abordados com maior aprofundamento no item que segue.

5.4.6.1 O Conselho Municipal

O COMTUR Ouro Preto, regulamentado pela Lei n. 695/11 é um órgão deliberativo e consultivo do Executivo municipal, o qual presta assessoria à administração pública. Tem como principal função fomentar o turismo local a partir da oferta de subsídios sobre a política municipal de turismo, em um trabalho conjunto à Secretaria Municipal de Turismo. Igualmente é de competência do COMTUR buscar parcerias para tornar o turismo mais eficiente e meio de garantir emprego e renda à população local⁴⁹.

O COMTUR esteve com suas ações paralisadas entre meados de 2012 à 2014. A partir do Decreto de nº 3904 de 11 de agosto de 2014, o COMTUR foi reativado, com a nomeação de seus novos membros pela prefeitura municipal.

O COMTUR Ouro Preto atualmente é composto por 16 representações locais, as quais (seguindo os critérios de classificação de atores proposto para este trabalho) envolvem quatro membros do poder executivo local, dois representantes de Instituição de Ensino (Técnico e Superior), um representante da Câmara Municipal, quatro associações turísticas/hoteleiras, uma associação de moradores locais, e duas representações de órgãos públicos de apoio e duas representações do mercado e da sociedade civil. Os encontros entre os representantes do conselho ocorrem de forma quinzenal, na primeira segunda-feira de cada mês e em local fixo pré-determinado (espaço cedido pela SEMTUR local).

Em termos de representações, destaca-se a efetiva participação de atores como o IPHAN e as Instituições de ensino técnico e superior, as quais dispõem de cursos voltados para a formação de recursos humanos no setor turístico. Nessa mesma linha, conforme o levantamento dos atores turísticos de governança em Ouro Preto, observa-se, pelo cruzamento de dados realizado, que seis atores que foram identificados nessa pesquisa não estariam, ao menos de maneira direta, representados no referido Conselho.

O Quadro 11 apresenta o conteúdo constante do art. 2 do regimento interno do COMTUR, e suas referidas competências.

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.jornaloliberal.net/noticia/conselho-municipal-de-turismo-e-reativado-em-ouro-preto/>>. Acesso em 30 abr. 2017.

Quadro 11 – Competências do COMTUR – Ouro Preto (MG)

- I – Elaborar o Plano Municipal de Turismo para o Município;
- II – Assessorar o Executivo Municipal nos assuntos relacionados ao setor de Turismo, analisando e manifestando-se sobre as ações do Poder público no setor, inclusive a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR;
- III – Fiscalizar a movimentação orçamentária do FUMTUR e orientar a aplicação dos recursos do Fundo.
- IV – Propor medidas sobre:
- a) A política municipal de desenvolvimento e a dinamização, o fomento e a expansão do Turismo no município;
 - b) O Plano Plurianual – PPA, O Plano Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual que visem ao desenvolvimento e à expansão do Turismo no município;
 - c) O programa anual de trabalho da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio;
 - d) A criação e aperfeiçoamento de instrumentos de estímulo ao desenvolvimento econômico e social da atividade turística;
- V – Acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da Política Municipal de Turismo;
- VI – Trabalhar articuladamente com os demais órgãos da Administração municipal em setores ou ações concernentes ao turismo ou que tenham relacionamento com a atividade turística;
- VII – Trabalhar pela excelência do turismo no município;
- VIII – Notificar os órgãos públicos e privados sobre os problemas da cidade que afetam o turismo;
- IX – Propor medidas reguladoras sobre a exploração de serviços relacionados com as atividades turísticas em todo o território do município;
- X – Propor a estruturação de bancos de dados para a oferta e a demanda turística da cidade;
- XI – Apresentar ao poder público o diagnóstico e o prognóstico do levantamento da vocação turística do município;
- XII – Acompanhar a regularidade do funcionamento dos atrativos turísticos;
- XIII – Sensibilizar e mobilizar o setor de turismo para a necessidade de capacitação profissional;
- XIV – Sugerir, analisar e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação municipal pertinente ao setor;
- XV – Propor e acompanhar as ações de incentivos relacionadas à capacitação do setor de turismo;
- XVI – Manter intercâmbio com órgãos e entidades relacionadas com o Turismo do Estado de Minas Gerais, de outros Estados, da União e de entidades internacionais para o estabelecimento de políticas, ações e intervenções conjuntas;
- XVII – Induzir a articulação do poder Executivo Municipal com outras esferas para viabilizar recursos para projetos e ações de divulgação;
- XVIII – Eleger o comitê gestor do FUMTUR, nos termos da Lei Municipal N. 587, de 27 de setembro de 2010;
- XIX – Estabelecer critérios de repasse de recursos ao FUMTUR, auferidos pela realização ou participação em eventos ou em bilheterias de pontos atrativos do turismo local;
- XX – Não há texto para item XX (ver Apêndice B);
- XXI – Propor formas de captação de recursos para o desenvolvimento do turismo e

emitir parecer relativo a financiamento de iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria turística;

XXII – Apresentar propostas ao Poder Executivo sobre administração dos atrativos turísticos do município;

XXIII – Estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura adequada à implantação e ao desenvolvimento do turismo;

XXIV – Desenvolver, apoiar e incentivar estudos e pesquisas sobre o turismo no município;

XXV – Elaborar, alterar e aprovar seu regimento interno.

Fonte: O Autor (adaptado de COMTUR, s/d.c).

No tocante ao FUMTUR Ouro Preto, observa-se que o mesmo foi instituído através da Lei Nº. 587, de 27 de Setembro de 2010, com o objetivo de captar recursos financeiros públicos ou privados e destiná-los a ações de estímulo ao turismo sustentável no Município, de forma a garantir o desenvolvimento turístico e socioeconômico do Município com a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da região.

Conforme o Art. 3º da lei de criação FUMTUR, o mesmo é constituído de recursos provenientes de:

- I – doações orçamentárias;
- II – multas impostas pelo Poder Público Municipal decorrentes da Lei nº 521, de 17 de novembro de 2009;
- III – recursos provenientes de ajuda e cooperação nacional e internacional, de acordos entre entidades governamentais ou não governamentais;
- IV – receita de tributos vinculados ao turismo;
- V – receita auferida pela realização ou participação em eventos turísticos ou auferida em bilheterias de pontos atrativos do turismo local, conforme critérios a serem estabelecidos pelo COMTUR – Conselho Municipal de Turismo;
- VI – recursos provenientes de convênios, contratos e consórcios;
- VII – legados e doações;
- VIII – rendimentos obtidos com a aplicação de seu patrimônio;
- IX – utilização de imagem do Município de Ouro Preto por empresas privadas, voltadas para a exploração do turismo, conforme critérios a serem estabelecidos pelo COMTUR;
- X – destinação de, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) do valor referente ao critério de distribuição “turismo”, obtido através da Lei nº. 18.030/2009; XI – outras receitas.

Observa-se, a partir da análise do conteúdo constante da Lei nº 587, que os recursos do FUMTUR serão aplicados na execução de projetos que estejam de acordo com o Plano Municipal de Desenvolvimento Turístico aprovado pelo COMTUR e financiamento, somente projetos que visem à melhoria dos bens e serviços públicos ligados ao turismo, sendo vedado o apoio direto a projeto particular com fins lucrativos. Cabe ao COMTUR publicar edital específico convocando os interessados a apresentar projetos para o FUMTUR, estabelecendo os objetivos gerais e os termos de referência que deverão ser atendidos pelos proponentes.

No tocante aos membros de sua gestão e administração, o FUMTUR será composto por um presidente, um relator, um secretário e mais dois membros, todos eleitos pela plenária do COMTUR dentre os seus membros para um mandato de um ano, prorrogável por igual período, não havendo qualquer forma de remuneração para ocupar as referidas funções. Nesse sentido, evidencia-se a importância do referido fundo para o desenvolvimento do turismo de forma organizada, sustentável, participativa, promovendo, a partir de uma distribuição igualitária de recursos, a redução de possíveis assimetrias de poder e a consequente aproximação com os conceitos de turismo sustentável e TBC trazidos como referências para esta tese.

Como principais desafios ao Conselho local, podem-se destacar, em especial, a inclusão de uma representação da Guarda Municipal em sua composição, e uma maior aproximação entre os 16 atores que o compõem, através da proposição de espaços para debate e diálogo, os quais, de acordo com as concepções de Hall (2004) seriam importantes aliados na resolução de conflitos advindos de pontos de vista/interesses e objetivos distintos desses atores que integram o Conselho.

Outra questão passível de menção é a necessidade de se prover um aumento constante do papel do Conselho enquanto representação coletiva de atores turísticos, para que o mesmo possa servir como um verdadeiro agente de institucionalização das ações da governança local. Nesse sentido, prospectar um cenário no qual o Conselho (enquanto representação pública-privada e comunitária) possuiria, entre outras coisas, o poder (formal ou informal) de indicação do Secretário Municipal de Turismo concederia ao turismo local um caráter profissional mais “cristalizado” nas suas políticas públicas, favorecendo assim, aspectos de seu desenvolvimento, a partir de uma gestão mais voltada para a participação e o envolvimento comunitário.

Assim sendo, quando relacionamos as características analisadas na categoria Institucionalização com o conceito proposto para esta tese, o qual contempla a organização formal dos atores através de conselhos, representações comunitárias, sindicatos, associações

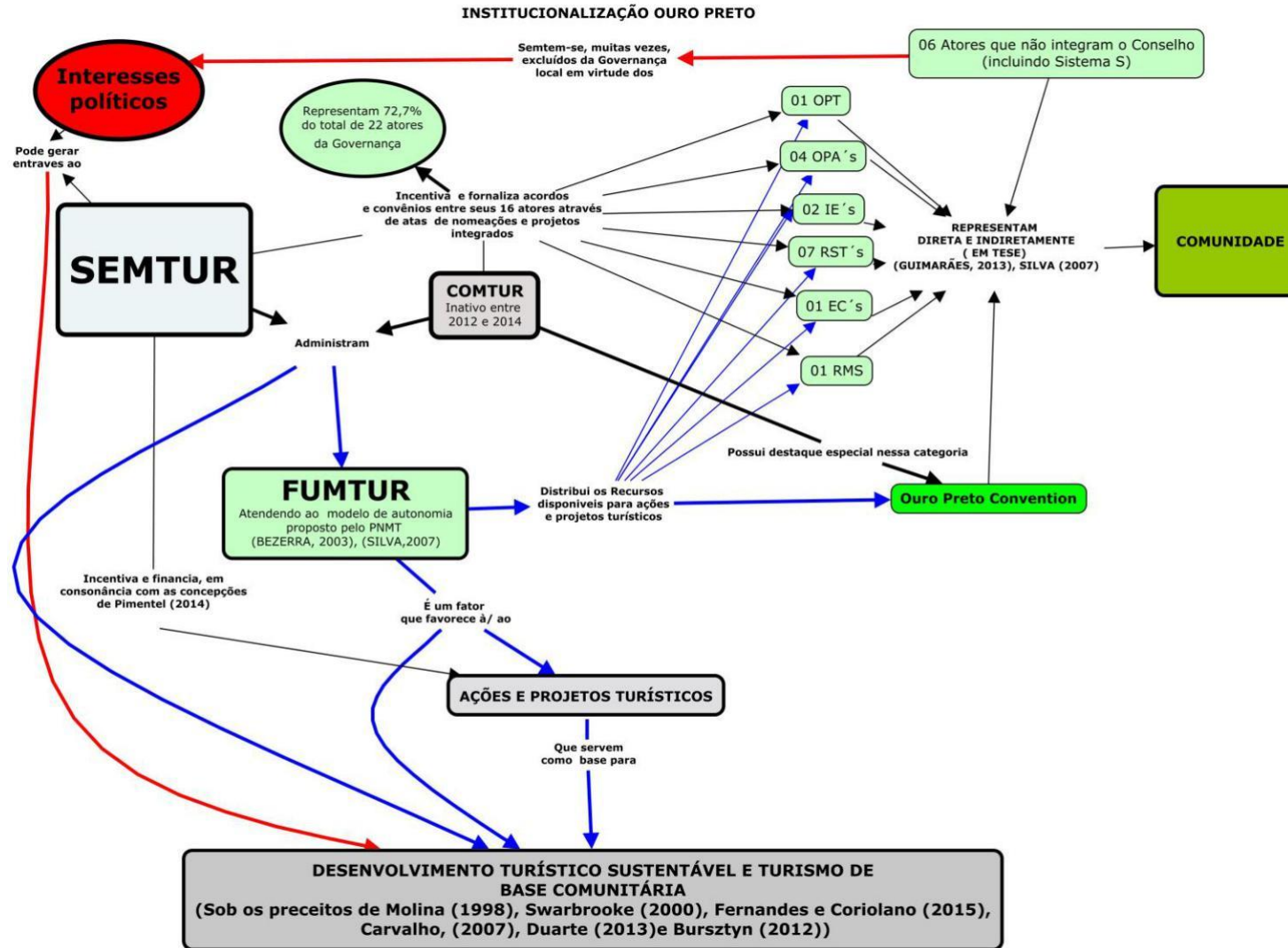
de moradores e empreendedores locais, *Convention & Visitors Bureaux*, sendo esta organização uma condição fundamental que irá balizar a sua participação e articulação para contribuir para o desenvolvimento sustentável do turismo nesses destinos, observa-se, na realidade de Ouro Preto, muitos avanços foram realizados nesse aspecto nos últimos anos, em especial a partir da reativação do COMTUR, a qual possibilitou a implantação (ainda que inicial) de uma lógica de descentralização política da gestão turística. Caso a mesma permaneça, será possível, em curto e médio prazo, promover um aumento da formalização de relações, projetos e ações de parceria entre os atores da governança. A existência de um FUMTUR organizado no município também é um elemento que favorece as ações de sustentabilidade e de distribuição igualitária de recursos.

Entretanto, apesar dos avanços acima citados, ainda se observam muitos desafios a este cenário. Tal como sinalizado nas categorias de análise anteriores, as questões de ordem política ainda aparecem como elementos de entrave ao desenvolvimento de uma política pública de turismo melhor consolidada, que supere questões de ordem ideológico-partidária e rumo para um caminho de desenvolvimento sustentável e integrado que transcenda a lógica de alternância de poder, própria do cenário político nacional. Essa realidade poderá trazer, num futuro próximo elementos danosos ao turismo local, uma vez que subjaz uma lógica de sobreposição dos interesses singulares ante àqueles de ordem coletiva, o que poderia gerar conflitos de diferentes naturezas e, conseqüentemente, favoreceria um cenário, de desinteresse e marginalização da comunidade local ante ao processo turístico, o que, segundo Hall (2004), traria impactos negativos de ordem econômica, cultural, social e ambiental. Outra questão importante se trata do atendimento e inserção dos atores que não participam do COMTUR no processo de governança local. Nesse aspecto, é fundamental, por parte da gestão pública, prospectar outros canais de participação desses atores no tocante às ações e projetos turísticos locais. Proporcionar a esses atores o ingresso ao Conselho também poderia se constituir como um dos possíveis caminhos na superação destes desafios.

Corroborando nestas questões, destaca-se, novamente, a importância em dar seqüência ao aumento do protagonismo do COMTUR no turismo local, citando como exemplo a possibilidade de o referido Conselho passar a realizar a indicação de nome de profissional que possa ocupar o cargo de Secretário de Turismo. Apesar de não se constituir na única forma, compreende-se que este novo papel do Conselho possibilitaria a construção de um cenário da governança turística o qual atenda, de forma plena, os preceitos da sustentabilidade, democracia e participação comunitária nas decisões pertinentes ao desenvolvimento do turismo no município.

Conforme as considerações acima foi possível elaborar o diagrama referente à categoria de análise Institucionalização da Governança Turística de Ouro Preto, tal como ilustrado na Figura 26.

Figura 26 – Diagrama referente à Institucionalização da Governança de Ouro Preto (MG)



Fonte: O autor (2017).

Como destaque no referido diagrama, encontram-se as figuras do SEMTUR e do COMTUR, os quais administram o FUMTUR, responsável pela distribuição de recursos para as ações e projetos turísticos. Destaca-se também a atuação do Ouro Preto Convention na governança turística de Ouro Preto. Como questões negativas, assinala-se para o fato de que os atores que não compõem o COMTUR sentem-se excluídos da governança turística, em decorrência de interesses políticos.

5.4.7 Envolvimento comunitário

Em sequência às categorias de análise da Governança Turística de Ouro Preto, no que se refere aos aspectos referentes ao envolvimento comunitário, identificam-se as recorrentes divergências de pontos de vista entre os atores turísticos entrevistados. Em se tratando dos incentivos por parte da gestão pública para o envolvimento comunitário na governança turística de Ouro Preto, alguns atores sinalizam que, sob o ponto de vista específico da participação dos atores nas reuniões do Conselho, haveria de fato incentivo da gestão pública, visto que essa realiza movimentos de divulgação virtual e física dessas reuniões. Para OU11 *“existem os chamados públicos para participação dos atores nas reuniões do COMTUR e as atas das reuniões estão disponíveis para conferência, visto que são publicadas no diário oficial do município”*. Conforme verificado, realmente esse movimento de publicação das atas ocorre com regularidade no diário oficial.⁵⁰ Corroborando nessas questões, para OU03 *“Além da comunidade já estar representada no COMTUR, existem audiências públicas nas quais são discutidas questões referentes ao turismo e é permitida a participação de qualquer pessoa que tenha interesse”*. Em complemento a isso, conforme anteriormente exposto, de acordo com as bases do PMT, o Conselho de Turismo deverá *“ser um fórum de discussão para a comunidade ouro-pretana”* (SEMTUR, 2015b, p. 6).

Por outro lado, outros atores sinalizam que esses incentivos não ocorrem de maneira adequada, uma vez que dependem prioritariamente do interesse do gestor público nesse processo, o que suscita, novamente, para o cenário de protagonismo dos interesses políticos no que concerne às ações e projetos turísticos locais. Nessa direção, destacam-se as considerações do ator OU13, o qual ressalta que *“Há muito discurso e pouca efetividade prática em termos de ações que promovam o real envolvimento da comunidade no processo turístico local. Não é o sentimento que temos quando participamos de espaços de discussão*

⁵⁰Diário oficial de Ouro Preto. Disponível em: <<http://www.ouropreto.mg.gov.br/pages/diarioPdf.php?id=802>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

com os residentes o município. Ao contrário, a comunidade sente-se à margem das decisões que envolvem o turismo”. O próprio fato de nenhuma organização pertencente ao Sistema S integrar o Conselho também traz consigo a necessidade em se buscar prover avanços no sentido de fortalecer as ações de integração e participação comunitária na governança de Ouro Preto.

Essa realidade de contraste de opiniões relaciona-se com o indicador do município na Categoria que envolve os Aspectos Sociais (o qual contempla variáveis de participação comunitária), no índice de Competitividade do Turismo Nacional, 2015. Em um comparativo com a avaliação dos outros municípios desta tese (Bento Gonçalves (80,1) e Bonito (63,6)), Ouro Preto obteve avaliação intermediária, ficando com 76,4, numa escala progressiva de 0 a 100.

Esse contexto de divergências de ponto de vista apresentado igualmente se distancia daquele que coloca o envolvimento comunitário como um dos pilares do turismo sustentável e participativo, proposto a partir de autores como Hall (2004), Beni (2006), Hanai e Espíndola (2011). Nesse sentido, é fundamental buscar, assim como previsto anteriormente, realizar ações e estratégias que possibilitem se prover avanços nesta realidade.

No que se refere ao levantamento e análise dos indicadores formais de empregabilidade no setor, a partir do levantamento de dados junto aos portais oficiais (apresentado no item 5.4.1) e pesquisa junto aos atores, constatou-se que Ouro Preto ainda necessita aprimorar sua metodologia de obtenção de indicadores de emprego junto ao setor turístico, visto que estão contabilizados nos dados apresentados na Tabela 04 apenas os indicadores referentes ao setor de alimentação e hospedagem. Outra questão reside no fato de que, até o momento do fechamento da pesquisa, haviam sido disponibilizados, de forma oficial, apenas os indicadores referentes ao primeiro semestre de 2016. Entretanto, essas informações contrastam com a boa avaliação do município (78,6) na categoria Monitoramento, no Índice de Competitividade Nacional, o que sinaliza para um cenário controverso, ou ainda, traz a hipótese de que a realidade adversa ocorrida na obtenção dos indicadores de 2015 tenha se dado em caráter de exceção.

Conforme os dados constantes da Tabela 06, o município conta com 2.225 postos de trabalho relacionados com os setores de alimentação e hospedagem. Contudo, é importante ressaltar que bons percentuais de empregabilidade não necessariamente refletem o efetivo envolvimento comunitário, uma vez que, de acordo com Sampaio e Zamignan (2012) há que se buscar igualmente o atendimento a outros elementos que promovam a inserção comunitária

no processo turístico e favoreçam, por sua vez, o atendimento às necessidades básicas para o exercício da cidadania.

Sobre os programas de formação de recursos humanos, destacam-se os cursos de curta e média duração, oferecidos pelas próprias associações turísticas locais e pela parceria com organizações do Sistema S, e cuja periodicidade varia de acordo com a demanda identificada. Os cursos ocorrem tanto na modalidade presencial quanto à distância. É possível igualmente realizar o curso EAD de Técnico em Guia de Turismo (curso pago), igualmente oferecido por uma organização do Sistema S, contudo, para o estudante, é necessário comparecer, quinzenalmente à Belo Horizonte (cerca de 135 km de distância) uma vez por mês para aulas/avaliações no pólo presencial do curso. A divulgação desses programas de formação ocorre, primordialmente, por meio de mídia impressa e informativos e portais virtuais, além da divulgação por meio das próprias entidades parceiras na oferta dos referidos programas de formação.

O aprimoramento da oferta de cursos de formação oferecidos (em especial os de técnico em guia de turismo) através de parcerias entre os atores poderá, inclusive, ser um importante aliado no combate a um elemento pernicioso ao desenvolvimento do turismo presente no município: A atuação de guias sem registro, licenciamento e formação específica. Conforme a maioria dos atores entrevistados (13 dos 16) esse é um problema recorrente no município. Destaca-se, nesse cenário, os apontamentos de OU14 o qual assinala que *“existem muitas reclamações na cidade sobre o serviço dos guias. Há uma organização paralela de guias que atuam na clandestinidade, com ofertas de serviços com preços mais baixos, o que muitas vezes, seduz os turistas a aceitar suas propostas. Esse é um problema grave, pois pulveriza os recursos e induz à uma lógica de informalidade da atuação no setor”*. Em complemento, para OU16, *“Se percebe um contexto em que os profissionais do setor turístico sentem-se pouco valorizados, o que influi negativamente na sua disponibilidade em realizar programas de qualificação”*.

Em sequência a estas discussões, constata-se também a existência de um curso de formação técnica em Hospedagem, ofertado gratuitamente através de um programa de formação em âmbito federal (mediante adequação aos requisitos dos editais de seleção de vagas, publicados no portal da Instituição). O Curso possui um total de 840h e ocorre na modalidade EAD com duração de dois anos, contando com pólo de apoio presencial em Cachoeira do Campo (Ouro Preto).

Como nível máximo de qualificação no setor encontrado no município, identifica-se a existência de Curso Superior em Turismo, igualmente oferecido em instituição pública de

nível federal. O referido programa de formação encontra-se em funcionamento há 17 anos e, conforme a avaliação mais recente do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, o Curso recebeu conceito 4, sendo considerado, conforme os critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação- MEC, como Muito Bom no tocante à qualidade do ensino. O ingresso para este curso se dá através de processo seletivo semestral, cujas informações sobre datas e requisitos são publicadas no portal virtual da Instituição.

Tanto o curso técnico, quanto o curso superior, encontram-se em funcionamento e com a abertura de novas turmas em 2017. Ambos cursos integram o COMTUR e participam ativamente das reuniões e ações do Conselho, além de realizar atividades de extensão comunitária, em parceria com o do Observatório de Turismo Estadual, o qual também integra o Conselho. Nesse sentido, para OU16 *"Os cursos de formação técnica e superior são muito atuantes no COMTUR e na governança. Os mesmos disponibilizam, muitas vezes, recursos humanos para participação nos projetos e ações turísticas em Ouro Preto, além de coordenar projetos de extensão em âmbito local e regional, como por exemplo, projeto de capacitação técnica para jovens em Turismo no município de São Bartolomeu (36 km de Ouro Preto)."*

Entretanto, conforme constatado a partir da coleta de dados, observa-se um cenário em que a valorização do profissional com formação superior em turismo ainda parece distante do ideal, visto que muitos profissionais com esta titulação acabam por exercer, no mercado, funções de ordem meramente técnico-operacionais. Nessa direção, parece possível constatar a hipótese de que a remuneração destes profissionais seja condizente com as características das funções exercidas pelos mesmos. Outro fator apontado foi a ausência de planos de carreira que possibilitem aos profissionais prover uma formação continuada e aumento no nível de instrução e qualificação. Para OU 16 *"Não existe o chamado corporativismo no setor do turismo, e essa realidade faz com que os profissionais não se sintam tão valorizados, em termos de cargos e de remuneração. As organizações do trade turístico que empregam mão de obra são, em sua maioria, pequenas empresas, as quais, por sua vez, não possuem planos de carreira consolidados"*.

Essa realidade vai ao encontro às ponderações de Lopes, Tinôco e Araújo (2012), os quais sinalizam que a não inserção da comunidade local no turismo ocorre também através da preferência por utilizar mão de obra de profissionais externos para os cargos de liderança, deixando à mão de obra composta pela população local restrita à exercer funções operacionais e com remuneração mais baixa.

Ao relacionarmos o cenário encontrado com a proposta conceitual de envolvimento comunitário, a qual se refere aos meios pelos quais a comunidade (ou representações

comunitárias) participam e se comprometem com o processo de desenvolvimento turístico, bem como a participação de Instituições de Ensino e a existência de programas de formação de diversos níveis, além de ações que visam à sensibilização comunitária quanto à importância do turismo como fonte geradora de bem estar, renda e inclusão social, pode-se constatar que o município de Ouro Preto possui boas perspectivas, apesar de ainda necessitar promover avanços aos desafios que englobam essa categoria.

Existe, por um lado, potencial favorável para a difusão de ações e projetos de integração e envolvimento das comunidades no desenvolvimento do turismo, visto que se observa, em suas bases, a existência de organizações e instâncias formais que possibilitam o fomento à essas ações e projetos. O papel das IE's nesse processo aparece como mais um elemento positivo, uma vez que os cursos técnicos e superiores em turismo encontram-se ativos e em funcionamento, com participação efetiva no COMTUR e com boas avaliações em indicadores oficiais. Os programas de formação regulares e gratuitos oferecidos pelas representações, em parceria com o Sistema S, também consistem em elementos positivos ao envolvimento comunitário, uma vez que contribuem para a sensibilização comunitária quanto à importância do turismo para a economia local, conforme aponta Oliveira (2015), fortalecendo as identidades culturais do local e promovendo maior e melhor interação entre visitante e visitado.

No entanto, há que se ponderar, igualmente, a necessidade em se prover constante preocupação com as questões de ordem política, as quais insistem em pairar sobre a análise das categorias da Governança turística de Ouro Preto. No tocante ao envolvimento comunitário, foi igualmente sinalizado para a existência da predominância de uma lógica de protagonismo político na gestão em turismo no município. Assim sendo, prover constantes e gradativos esforços e ações que possam configurar-se em alternativas para a descentralização política do turismo local consiste num dos principais desafios às atuais lideranças e demais representantes dos atores público privados do município.

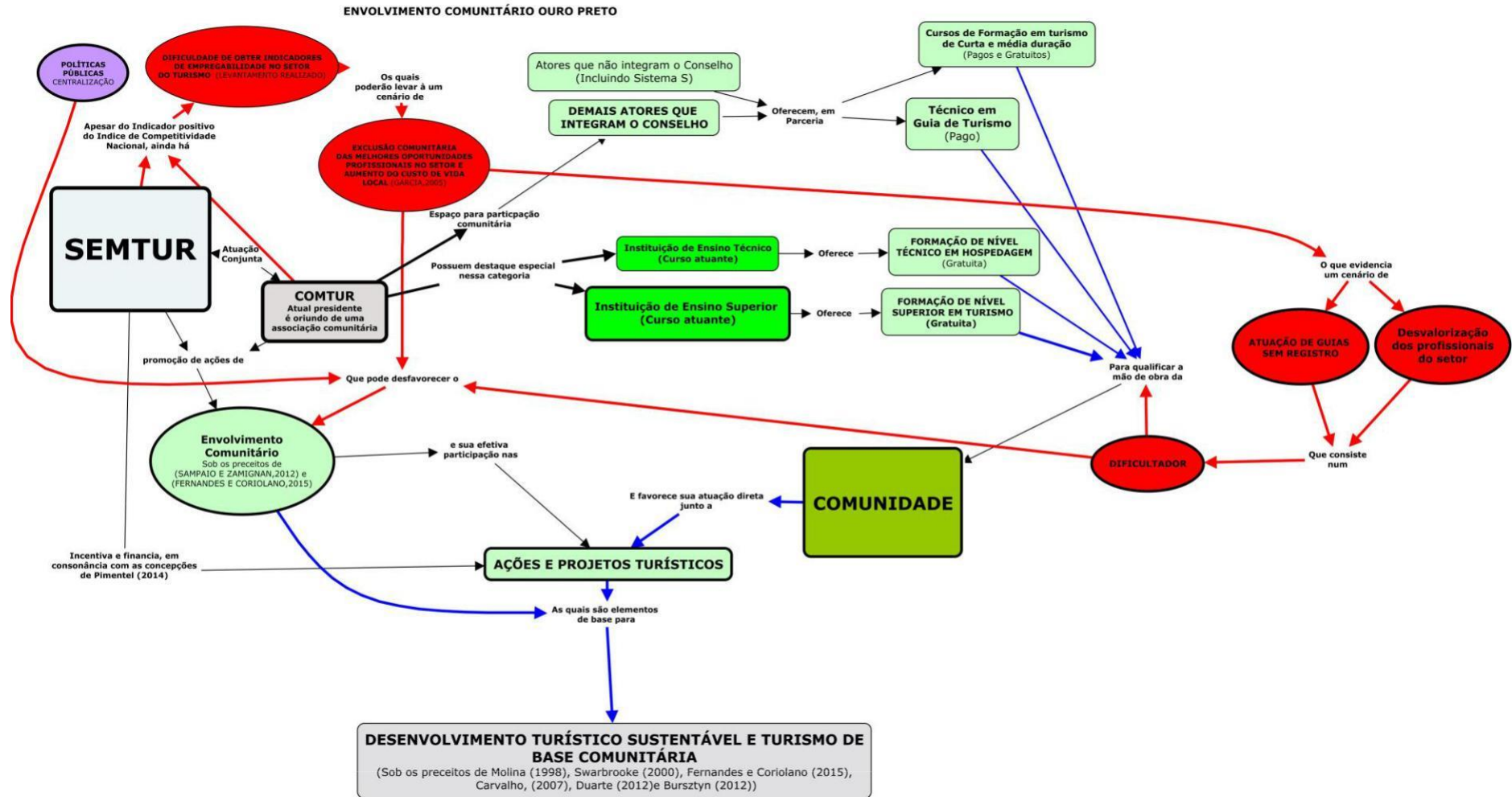
Ressalta-se igualmente, a necessidade em se disponibilizar maiores condições para a realização de estudos e pesquisas que envolvam os indicadores de mão de obra e empregabilidade local, incluindo desdobramentos como, renda média, cargos e funções exercidas, escolaridade, etc.

Esses indicadores poderiam ser importantes ferramentas para que se equacionem questões específicas identificadas, as quais sinalizam para o fato de que ainda há um certo subaproveitamento da mão de obra qualificada para atuação no setor, uma vez que profissionais com curso superior na área são aproveitados para exercer funções de caráter

primordialmente técnico operacionais. Esse cenário poderá acarretar em uma redução do nível de instrução dos profissionais que exercem atuação no setor turístico e, conforme aponta Hall (2004) o seu conseqüente desinteresse acerca da importância do turismo para a economia local, o que, por sua vez, poderia incidir negativamente sobre a qualificação dos serviços turísticos no município e trazer prejuízos ao desenvolvimento do turismo, iniciando assim, um círculo vicioso com impactos diretos ao custo de vida do local, tal como considera Garcia (2005), afastando-o dos preceitos de sustentabilidade e inserção comunitária utilizados como base para a elaboração desta tese.

Com base nessas considerações, foi possível elaborar o diagrama da categoria envolvimento comunitário da governança turística de Ouro Preto, tal como será apresentado na Figura 27.

Figura 27 – Diagrama referente ao Envolvimento Comunitário da Governança de Ouro Preto (MG)



Fonte: O autor (2017).

Nesse diagrama, observa-se o destaque a SEMTUR e ao COMTUR, cujo presidente advém de uma associação comunitária. Esses dois órgãos trabalham conjuntamente na promoção de ações de envolvimento comunitário. Há um destaque positivo para o fato de Ouro Preto ser o único dos três municípios que não possui curso superior em turismo em desativação, além de oferecer formação em nível técnico e superior de forma gratuita para a comunidade. Entretanto, destaca-se como elementos negativos a dificuldade em se obter indicadores atualizados da mão de obra local e a atuação de guias sem registro, os quais consistem em dificultadores do envolvimento comunitário sob os preceitos desta tese.

5.4.8 Coordenação dos atores

A partir do conteúdo analisado na última categoria da Governança turística proposta para esta tese, a qual contempla a coordenação dos atores, pode-se constatar uma realidade de aproximação da mesma com as categorias de características de gestão e poder decisório e empoderamento.

Nesse sentido, conforme sinalizado a partir da análise do conteúdo das entrevistas aos atores, bem como todos os demais recursos utilizados para obtenção de dados para esta tese, constata-se que a gestão turística do município de Ouro Preto é caracterizada por uma presença marcante do poder público. Nesse sentido, observa-se que é competência da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio, a centralização da coordenação dos atores da governança turística do destino, bem como a disponibilização, juntamente com o COMTUR, de recursos para atuação no que tange às ações e processos turísticos, através do FUMTUR. Há também a presença marcante da ACO, enquanto instância de coordenação regional da governança. Sob esses aspectos, destacam-se os relatos de OU03, o qual aponta que *“A coordenação da governança fica, ao encargo da SEMTUR, juntamente com o auxílio do COMTUR, contando igualmente com as contribuições da ACO enquanto coordenação regional. Há também o trabalho de outros atores, o qual ocorre em menor grau de intensidade”*.

Essa centralização da coordenação dos atores poderá constituir-se como um elemento favorecedor da organização dos mesmos, em especial no que concerne à distribuição de recursos para ações e projetos turísticos, tal como apontam autores como Maximiano (2004) e Wegner (2011). Entretanto, para que esse cenário possa se configurar, é fundamental que essa gestão centralizada busque, ao mesmo tempo, prover mecanismos e ações de participação democrática e comunitária, para que justamente seja possível promover uma redução das

assimetrias de poder, e assim caminhar em direção à uma realidade do desenvolvimento turístico mais próxima dos preceitos de sustentabilidade e inclusão comunitária.

Novamente, esse cenário de centralização no poder público também aparece como um elemento favorável, a medida em que, conforme identificado pelo autor desta tese, existem, atualmente, 22 atores envolvidos direta e indiretamente na governança turística de Ouro Preto. Nesse sentido, retomam-se as concepções de Hall (2004), Costa, Gonçalves e Hoffmann (2014) e Sabourin (2002), os quais enaltecem a importância das estruturas de coordenação como um mecanismo que busque realizar a mediação e solução de possíveis conflitos advindos dessa diversidade de atores que compõem a governança de um município. Um bom passo em direção a este cenário se trata do efetivo cumprimento da diretriz de incentivo à gestão descentralizada do turismo, a qual consta no PMT 2015-2025.

Contudo, as considerações dos atores turísticos obtidas por meio da análise das categorias de gestão, poder decisório e empoderamento e cooperação, as quais apontam para o cenário de divergência de opiniões entre os atores da governança turística do município trazem para o cerne da discussão as ponderações de que, essa centralização observada na coordenação dos atores poderia se configurar em mais um elemento que caracterizaria a gestão em turismo local como não participativa, verticalizada e concentrada na esfera pública, com dificuldades em se promover ações efetivas de participação e integração comunitária, tal como aponta OU 13 *“há que se buscar a despolarização deliberativa no que tange o turismo em Ouro Preto, passando a contemplar de forma mais concreta a comunidade residente”*. Esse cenário de centralização em excesso na esfera pública poderia trazer riscos ao desenvolvimento do turismo no município, uma vez que o mesmo caminharia numa direção oposta aos preceitos de sustentabilidade de Molina (1998), Hall (2004) e Swarbrooke (2000) e do Turismo de Base Comunitária de Fernandes e Coriolano (2015) e Bursztyn (2012).

Ampliando o escopo da análise, observa-se igualmente que essas formas de coordenação contam igualmente com a participação de outros municípios, através de sua presença nas reuniões de governança, citando-se, em especial a Associação do Circuito do Ouro, a qual conta com a participação de 16 municípios. Essa realidade de integração regional se aproxima dos conceitos fundantes das políticas públicas previstas no Programa de Regionalização do Turismo – PRT, bem como das concepções do modelo de gestão turística em rede de Dias (2007), em especial no tocante aos seus benefícios à economia em escala local e regional. Os modelos conceituais de clusters de Porter (1999) e Leite (2003), em especial no tocante às questões de ordem concentração geográfica e setorial, também podem

ser citados como pertinentes para elucidar essa realidade de atuação dos atores turísticos de Ouro Preto em âmbito regional.

Entretanto, ainda se faz importante destacar que, diante do cenário analisado, a perspectiva de desenvolvimento em caráter regional e sustentável ainda consiste num desafio a ser superado, na medida em que se faz necessário buscar a difusão de uma lógica desenvolvimentista que possa atender aos interesses e objetivos de ordem coletiva ante as preferências individuais, para que justamente, se possa observar a superação de um modelo de predomínio da influência de questões de ordem política no tocante as ações e projetos voltados ao desenvolvimento do turismo no local, promovendo assim, um processo de descentralização da gestão turística o qual possibilite a construção de mais espaços democráticos e cooperativos entre seus atores, promovendo assim, uma aproximação desta realidade com as concepções de Hall (2004) e Sabourin (2002), os quais sinalizam para a importância de uma coordenação que fomente uma lógica participativa e cooperativa entre seus atores.

Nesse sentido, considera-se, a partir do conteúdo analisado, que o processo de coordenação dos atores e lideranças que compõem a governança turística em Ouro Preto assumam características de centralização na esfera pública (apesar da participação do Conselho), e que a participação, inclusão e integração dos atores turísticos locais ainda consista num desafio a ser superado, devendo, inclusive, pautar as estratégias e ações da gestão público/privada no tocante ao desenvolvimento turístico local para que se possa, futuramente, prover as melhorias necessárias e assumir características de maior envolvimento comunitário, e conseqüentemente, mais voltadas para a compreensão de temas como desenvolvimento turístico sustentável e Turismo de Base Comunitária – TBC, utilizados como referência para esta tese.

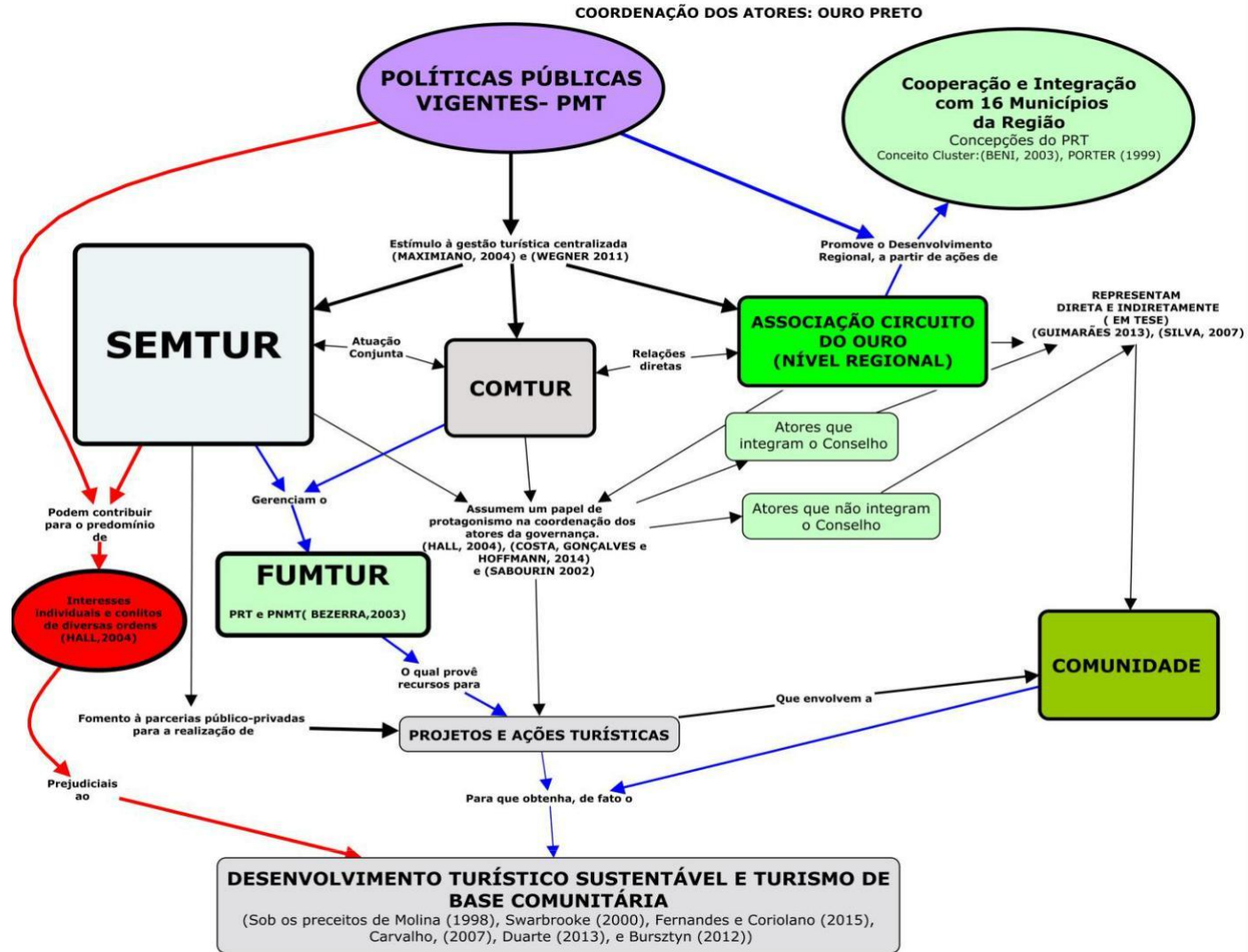
No que se refere à relação entre a realidade encontrada com o conceito de coordenação proposto, o qual diz respeito à Instância formal (de ordem, pública, privada ou mista) responsável pela organização, pela formulação de políticas de incentivo à participação e ao compartilhamento de conhecimentos e experiências, pela delegação de responsabilidades, pela equalização de conflitos advindos da diversidade sociocultural e econômica de seus atores e pelo fomento à articulação, cooperação e comprometimento de todos, visando o promover, de maneira sustentável, o desenvolvimento turístico regional do destino, pode-se inferir que, no que concerne à realidade dessa categoria de análise da governança turística de Ouro Preto, que a mesma acompanha um cenário anteriormente exposto em que há um predomínio e centralização da esfera pública no tocante à gestão em turismo do município. Essa

centralização, apesar de trazer consigo elementos positivos, uma vez que favorece à organização das ações dos atores e a distribuição dos recursos disponíveis para projetos turísticos através do FUMTUR (via COMTUR), agilizando os processos de tomada de decisão, também suscita preocupações sobre um cenário em que o protagonismo político presente na esfera pública poderia acarretar em problemas referentes à inclusão e participação comunitária no turismo local, que por, sua vez, pode gerar conflitos de ordem econômica, social, cultural e ambiental, tal como apontado pelas considerações de Hall (2004).

Esses conflitos já são percebidos a partir da existência de pontos de vista antagônicos entre os atores que compõem a governança turística, em especial no que se refere à centralização da gestão, a participação comunitária no processo decisório e as relações de cooperação entre os mesmos. Dessa forma, observa-se a necessidade efetiva de se prover, o mais breve possível, uma reavaliação das ações e políticas de turismo vigentes no município, para que se possa, a partir disso, redefinir objetivos e pautas que busquem promover uma melhoria desse cenário, em especial a partir de um processo de descentralização do poder, do envolvimento e participação comunitária efetiva, a qual incidiria direta e positivamente sobre as relações de confiança e cooperação as quais, segundo as concepções de Scarpati e Portinho (2002) seriam elementos essenciais ao desenvolvimento turístico sustentável e integrado.

Com base nessas concepções, foi possível elaborar o diagrama referente à coordenação dos atores de Ouro, tal como será ilustrado na Figura 28.

Figura 28 – Diagrama referente à Coordenação dos Atores da Governança de Ouro Preto (MG)



Fonte: O autor (2017).

No referido diagrama, destacam-se as figuras da SEMTUR, COMTUR e ACO enquanto instâncias de coordenação da governança, em nível local e regional, regidas pelas políticas públicas e pelo PMT. Aparece novamente o FUMTUR enquanto fonte de distribuição de recursos para essa coordenação. Entretanto, ressalta-se igualmente a existência de interesses individuais e de conflitos de diversas ordens, em especial pela diversidade de olhares entre os atores que compõem a governança.

5.5 Articulação e participação dos atores em sistemas regionais de governança em turismo

Nesse item final do presente capítulo, então, considerando os dados levantados e apresentados, cabe uma sistematização de algumas considerações que traduzem as linhas gerais da governança turística presente nos municípios investigados.

5.5.1 Considerações sobre a participação dos atores turísticos presentes no sistema de governança turística de Bento Gonçalves

Com base no conteúdo constante das seis categorias de análise da participação dos atores na governança turística em Bento Gonçalves, parece possível a elaboração das seguintes considerações:

Consideração 1 – *Observa-se a correlação entre a existência de políticas públicas no município voltadas para o desenvolvimento turístico sustentável, integrado, comunitário, democrático e participativo, tanto em âmbito local quanto regional com o protagonismo do COMTUR no tocante à gestão turística.*

Como exemplos dessas políticas, é possível citar os programas de incentivo à gestão turística descentralizada e horizontal, em especial a partir da importância que o COMTUR local possui, sendo considerado como um dos principais órgãos indutores desse cenário. Dentre os Conselhos de Turismo dos municípios analisados nesta tese, parece ficar evidente que, em Bento Gonçalves é onde se percebe que as práticas e ações do COMTUR mais se aproximam do modelo teórico de gestão municipal autônoma, participativa e descentralizada, proposto pelo PNMT (FRATUCCI, 2014). Além do papel de protagonismo que o COMTUR assume no sentido de prover incentivos para a efetivação e formalização de projetos e parcerias entre os atores turísticos da governança local, destaca-se igualmente a preservação de seu caráter deliberativo e, em especial, seu poder de indicação (informal) do cargo público

municipal de máxima hierarquia no tocante à gestão turística, o do Secretário de Turismo. Ora, se o COMTUR possui a função (em tese) de ser um espaço de interação entre atores públicos, privados, comunidade e sociedade civil, parece possível, a partir disso, considerar a existência de um cenário em que há um efetivo poder decisório descentralizado e comunitário pautando as ações turísticas no município de Bento Gonçalves, alinhado-se assim, com as concepções acerca de Turismo de Base Comunitária e Turismo Sustentável de autores como Swarbrooke (2000), Molina (1998), Fernandes e Coriolano (2015) utilizados como base para a construção desta tese.

Ainda em se tratando da importância das políticas públicas e das ações do COMTUR para a governança turística de Bento Gonçalves, destaca-se igualmente, que o elemento “regionalização” se faz presente em muitas ações, em especial a partir do produto da integração da ATUASERRA (contempla 24 municípios da região) junto ao COMTUR e SEMTUR, favorecidos, igualmente, pelas características das políticas públicas anteriormente mencionadas.

Essa integração regional do turismo assume traços semelhantes àqueles destacados por Tomazzoni (2007), em especial no tocante à necessidade de se promover ações de cooperação e solidariedade. Há ainda uma adequação aos preceitos do PRT, o qual, por sua vez, também classifica Bento como um dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. (BRASIL, 2015). Adiciona-se a isto a excelente avaliação do município na categoria Cooperação Regional (89,9), do Índice de Competitividade Nacional, assinalando, assim, para um cenário de alinhamento efetivo entre teoria e prática no tocante ao desenvolvimento turístico regional e sustentável.

Consideração 2 – Os modelos conceituais de gestão turística sob a forma de redes estão majoritariamente contemplados na governança turística de Bento Gonçalves.

Na realidade da gestão em turismo do município, observou-se, conforme anteriormente mencionado, a existência de ações de integração e cooperação entre seus atores, tanto em âmbito local quanto regional. A existência dessas ações, as quais subjazem a existência de políticas públicas favoráveis a elas, também suscitam questões que envolvem a análise dos modelos de gestão turística existentes no município. Isso posto, parece possível considerar que, as bases conceituais dos modelos de gestão em redes de turismo de autores como Dias (2007), Donaire Silva e Gaspar (2009), Xavier et al. (2012) e Hall (2004) estejam sendo (em sua maioria) contempladas na governança turística de Bento Gonçalves.

Dentre os modelos de gestão em redes de turismo abordados (Cluster e APL), constata-se que a governança turística de Bento Gonçalves assume, ora traços e características de um,

ora de outro. As concepções de Cluster estão contempladas a medida em que se observa a existência de proximidade e concentração geográfica e setorial, tal como afirma Beni (2006), Porter (1999) e Leite (2003), promovendo, a partir da existência de instâncias de atuação regional (como é o caso da ATUASSERRA), o fortalecimento da economia turística em escala regional, justamente conforme observado no pressuposto anterior. Nesse sentido, reforça-se em Bento Gonçalves a existência de ações de cooperação e integração de caráter coletivo, de uma política associativa, as quais também caracterizam a ideia de Cluster, indo justamente ao encontro das concepções de Beni (2006) e Cunha e Cunha (2005).

A presença marcante do segmento de eventos turísticos (com o apoio dos atores, em especial do Convention) no município também remete às concepções de Cluster, uma vez que demanda a existência de um planejamento eficaz, coeso e coletivo, tal como apontam Ashton, Valduga e Tomazzoni (2015).

A existência de ações e projetos de cooperação observados em Bento Gonçalves igualmente se aproxima dos preceitos conceituais do cluster, uma vez que antecede à presença do elemento competição. As ações de divulgação e promoção turística integrada entre os atores do destino consistem num exemplo dessas boas práticas cooperativas, favorecendo, inclusive, a criação de laços de confiança entre esses atores, o que se configura num cenário propício ao desenvolvimento turístico de ordem comunitária, sustentável e democrática. Esses laços de confiança também se fazem presente no tocante às relações entre atores, comunidade e ao COMTUR em especial a partir da ideia convencionada de que o COMTUR, por suas concepções de base, reúne todas as condições para poder realizar a melhor e mais segura indicação de profissional que irá compor a pasta pública de turismo do município, concedendo assim, um caráter de profissionalismo à gestão turística local, sobrepondo-se, dessa maneira, à possíveis elementos perniciosos advindos de questões de ordem e de interesse meramente políticos na gestão turística do município.

Entretanto, apesar dessa efetiva aproximação com os modelos de clusters, pode-se constatar ainda que a lógica dos APL's esteja presente na governança turística de Bento Gonçalves, em especial nas características de interação, cooperação e na realização de atividades comuns (a exemplo das ações de divulgação turística do destino), além da presença de estruturas de coordenação e liderança (como é o caso do COMTUR do município) e grau de enraizamento da comunidade local, exatamente como considera Vale (2007).

Outro elemento que caracteriza a proximidade da realidade da Governança Turística de Bento Gonçalves com os APL's é a capacidade de inovação, a qual segundo Tomazzoni (2009) constitui-se como um dos pilares básicos para a configuração deste modelo de gestão

turística em redes. Levando-se em consideração que o desenvolvimento turístico do município é ainda recente, (quando comparado com a realidade de municípios como Gramado – RS, por exemplo), pode-se considerar que, a presença do elemento inovação não só possibilitou pensar em soluções eficazes para o desenvolvimento do turismo no município como também possibilitou criar a própria estratégia em se buscar desenvolver o turismo como elemento de diversificação econômica do município, num contexto histórico em que predominavam, eminentemente, a indústria e a agricultura e a vitivinicultura.

Consideração 03 – As concepções de Governança Democrática e participativa encontram-se presentes na realidade da governança turística de Bento Gonçalves.

Com base nos estudos das seis categorias de governança turística propostas, é possível identificar que, na realidade da gestão turística de Bento Gonçalves, há uma aproximação efetiva com os conceitos de governança sob o viés participativo, democrático e associativo adotados para esta tese. De uma forma mais específica, essa aproximação ocorre ao levarmos em consideração a presença marcante no município de capital humano desenvolvido e com princípios associativos, do compartilhamento de informações e decisões sobre os rumos da gestão em turismo, sendo estes elementos fundantes da governança democrática e participativa de um destino, exatamente como aponta Arns (2009). Outro ponto de semelhança entre teoria e prática diz respeito à realidade encontrada no município, onde se observam práticas e ações constantes e cotidianas de compartilhamento de decisões e a descentralização do poder decisório (COMTUR, contemplando, ao mesmo tempo, as dimensões local e regional. Essa realidade encontrada em Bento Gonçalves, corporifica, de forma literal, as concepções de governança de Fernandes e Coriolano (2015), as quais enfatizam que a mesma se caracteriza a partir da ideia de deslocamento de autoridade, ideias essas corroboradas pelas concepções de empoderamento e autonomia do PRT, PNMT, tal como cita Bezerra (2003). A participação comunitária nos processos decisórios referentes ao turismo, à institucionalização e à coordenação da governança (norteada, primordialmente, pela tríade, SEMTUR, COMTUR e ATUASERRA), característica marcante observada em Bento Gonçalves, também se aproxima das concepções conceituais de Viana (2012) e Velasco Gonzáles (2013). Este último defende justamente a ideia de inserção da coletividade nos processos decisórios como uma premissa básica da governança em turismo da contemporaneidade, além da importância da existência de estruturas institucionais de coordenação e gerenciamento da governança sob os princípios de participação coletiva, democrática e do desenvolvimento sustentável, envolvendo, tal como aponta Cassiolato e Szapiro (2003), os mais diversos níveis de atores locais nessas práticas democráticas. Nesse

sentido, com base no conteúdo pertinente oriundo da análise das seis categorias da governança turística de Bento Gonçalves, parece possível considerar que as mesmas caminhem em direção à configuração de um cenário em que as ações governança no município atendam às concepções de Silva (2015), o qual caracteriza a governança sob a simplificada versão de ser uma forma mais participativa e descentralizada de se governar.

Retomando o conceito de governança democrática e participativa proposto por este trabalho, o qual considera que a mesma consiste num *espaço de gestão democrática, descentralizada e participativa que envolve instâncias e atores públicos, privados, representações da sociedade civil e comunidade, estes auxiliados e institucionalizados através de um Conselho Municipal e com vistas à realização de ações de cooperação que busquem o desenvolvimento sustentável do turismo em âmbito local e regional*, pode-se constatar que, a realidade encontrada no tocante à governança turística de Bento Gonçalves possui diversos elementos de aproximação com os propostos teóricos, os quais sinalizam para a existência de um cenário positivo no que diz respeito às prospecções futuras de desenvolvimento turístico no local, estando este norteado por preceitos que caminhem em direção à participação social, com vistas à obtenção da sustentabilidade.

Consideração 04 – *O contexto que assinala a pouca valorização dos profissionais e a existência de cenários específicos em que os interesses individuais predominam sobre os coletivos são fatores que trazem riscos ao desenvolvimento turístico sustentável e comunitário do município.*

Apesar da existência de evidentes elementos que aproximam as concepções de governança democrática, participativa, turismo sustentável, comunitário e regionalizado na realidade de Bento Gonçalves, há que se realizar, por outro lado, algumas ponderações pertinentes, no sentido de prover os estudos e ações preventivas necessárias à avaliação e monitoramento constante das ações turísticas do município. Nesse sentido, destaca-se a identificação de alguns elementos perniciosos ao desenvolvimento do turismo, em especial ao cenário que aponta para a existência de dificuldades de obtenção de indicadores de empregabilidade no setor, juntamente com a ausência de um Fundo de Turismo oficial no município (FUMTUR), aliado com o contexto de baixa procura pela formação superior na área. Essa realidade pode trazer consigo um cenário futuro de impactos negativos ao turismo sob diferentes aspectos, dentre eles: 1) desinteresse da comunidade local em participar do processo turístico, o que acarreta em sua possível marginalização, (tal como apontado por Hall, 2004); 2) redução significativa na qualidade dos produtos e serviços turísticos, uma vez que a formação de mão de obra é deficitária; e 3) comprometimento irreversível da imagem

turística do destino, o que poderá trazer um colapso econômico às localidades que dependem majoritariamente do turismo como fonte geradora de recursos e empregabilidade.

Esse cenário, aliado com as considerações feitas por parte dos atores turísticos locais, os quais assinalam que ainda existem situações específicas na gestão turística em que os interesses individuais se sobrepõem aos coletivos, traz consigo a necessidade em se buscar realizar ações constantes de avaliação e monitoramento dos projetos e das políticas públicas de desenvolvimento do turismo local, justamente para que se possa buscar prover as devidas manobras de correção, que busquem evitar que os impactos negativos do turismo assinalados no parágrafo anterior possam exercer alguma influência perversa no desenvolvimento turístico do município. Esse movimento se configura como essencial à manutenção das boas práticas assinaladas nos outros pressupostos, fazendo com que o turismo possa continuar, cada vez mais, a se constituir numa das principais ferramentas de inclusão e envolvimento comunitário, gerando, muito mais do que apenas bons índices econômicos e de emprego e renda, sendo considerado um verdadeiro instrumento de participação social e de cidadania.

5.5.2 Considerações sobre a participação dos atores turísticos presentes no sistema de governança turística de Bonito

Com base no conteúdo constante das seis categorias de análise da participação dos atores da governança turística em Bonito, parece possível a elaboração das seguintes considerações:

Consideração 01 – Observa-se a existência de políticas públicas turísticas ambíguas, as quais ora favorecem, ora prejudicam o as ações de governança turística local e regional.

A construção deste pressuposto parte das considerações que envolvem identificação da existência de políticas públicas no município as quais assumam funções absolutamente distintas em termos do desenvolvimento turístico. Em um primeiro cenário, constata-se a existência de políticas públicas as quais estimulam a descentralização e a gestão integrada e participativa, em especial a partir de um trabalho conjunto entre a SEICTUR, o COMTUR e o Bonito Convention. O poder informal de indicação do nome que irá compor o secretariado de Turismo por parte do COMTUR também destaca-se como um elemento fundante que fortalece as políticas públicas voltadas para o turismo no município. Entretanto, constata-se, por outro lado, a existência de questões políticas as quais influíram negativamente sobre o poder e a atuação do COMTUR – Bonito. A perda de seu poder deliberativo, ocorrida o ano de 2005, consiste num dos exemplos desse cenário controverso, aliado às recentes questões de

ordem políticas as quais acarretaram a suspensão da participação dos novos membros do COMTUR integrados a partir de 2014, o que poderá acarretar em conflitos de diversas naturezas no tocante à gestão da governança local e prejudicar o desenvolvimento turístico em escala local e regional.

Nesse sentido, há que se buscar a realização de um trabalho de superação dessas adversidades e contradições, para se possa aproveitar de forma plena, o potencial de desenvolvimento do turismo. Para tanto, se fazem necessários criar espaços efetivos de diálogo, discussão e proposição de estratégias para o turismo, os quais envolvam gestores públicos, privados e comunidade local. A partir desses movimentos, há a possibilidade em se buscar unir esforços e objetivos em comum, os quais possam servir como verdadeiros agentes no combate à essas políticas e decisões arbitrárias, favorecendo assim, o desenvolvimento do turismo sob preceitos da sustentabilidade e integração participativa.

Consideração 02 – Os modelos conceituais de gestão turística em redes sob a forma de clusters aparecem com maior clareza do que as de APL's no tocante à governança turística de Bonito.

Essa questão relaciona-se diretamente com as considerações obtidas a partir da Consideração 01. Há ainda muito que se avançar no tocante ao desenvolvimento de uma gestão integrada, participativa e descentralizada, tanto em escala local quanto regional em Bonito. Nessas concepções, destaca-se a pouca efetividade dos atores de escala regional (em comparação com a realidade de Bento Gonçalves, por exemplo), o que assinala para uma realidade em que a integração com os demais municípios ainda se encontre em fase de desenvolvimento. As questões que envolvem os atrativos turísticos comercializados como sendo localizados em Bonito, mas que, na verdade, estariam situados em outros municípios é um bom exemplo dessa polarização do destino antes aos demais locais da região de entorno.

Nessas concepções, os modelos de gestão turística em redes sob a forma de clusters aparecem com muito mais efetividade em Bonito do que os modelos de APL, em especial porque traz uma perspectiva de gestão turística em redes com enfoque primordial na proximidade geográfica e setorial (próprias das concepções de Clusters de Beni (2003) e Porter (1999)), deixando assim, menos visível a presença de elementos que caracterizem o APL, em especial no tocante à inovação, solidariedade, criação de vínculos e ao aprendizado coletivo, tal como postulado por autores como Tomazzoni (2009) e Fuini (2013). É importante ressaltar, no entanto, que essas considerações citadas não possuem o intuito de alimentar discussões sobre qual modelo de gestão em redes seria ou não o mais adequado e

sim, apresentar as maiores incidências e semelhanças destes modelos com a realidade identificada em Bonito.

Independentemente das discussões que envolvem os modelos de gestão turística de rede mais adequados à realidade de Bonito, parece pertinente considerar a importância em se prover mecanismos de incentivo às ações e projetos de cooperação, uma vez que as mesmas se constituem como elementos fundantes para o desenvolvimento sustentável do turismo. Nesse sentido, tal como mencionado no pressuposto anterior, investir em programas, projetos e no fomento à espaços de discussão e integração em âmbito regional constituem-se em estratégias que possibilitem desenvolver e fortalecer novos laços de confiança entre os atores turísticos da governança, o que se constitui num importante passo em direção à uma realidade em que a gestão turística com preceitos sustentáveis, democráticos e comunitários seja uma constante em Bonito.

Consideração 03 – As instâncias de controle de fluxo de visitantes, bem como de organização e distribuição de recursos voltados para as ações e projetos turísticos são referência no município, favorecendo o desenvolvimento de integração entre os atores da governança em Bonito.

Como base para a elaboração desse pressuposto, constata-se que, dos três municípios alvo da análise, Bonito é aquele que possui melhor consolidada a relação tríade entre Secretaria e o Conselho Municipal de Turismo e a sua respectiva gestão integrada do Fundo Municipal de Turismo local – FUMTUR. Nesse sentido, constata-se que essa efetiva relação entre os órgãos e o fundo possui um papel preponderante na distribuição e organização dos recursos para ações e projetos de desenvolvimento turísticos no município. Nesse sentido, a integração entre os atores envolvidos nesses projetos ocorre de forma plena, uma vez que há, de forma delimitada, o compartilhamento efetivo dos benefícios e responsabilidades de cada ator o qual integrará um determinado projeto contemplado com recursos do FUMTUR. Outro fator que diferencia Bonito das demais localidades é a opção do *Voucher Único*, sendo este um importante aliado no combate à evasão fiscal (a qual, inclusive, influi diretamente na quantidade de recursos destinados do FUMTUR) e proporciona, a partir de um sistema único e integrado de controle do fluxo de visitação, antecipar questões de ordem econômica e ambiental, as quais poderão interferir diretamente na sustentabilidade do destino. A existência e atuação efetiva do OTEB na elaboração de pesquisas e estudos referentes ao turismo no município é outro fator que contribui para a elaboração de estratégias de desenvolvimento no setor.

Consideração 04 – *As concepções de Governança Democrática e participativa encontram-se parcialmente presentes na realidade da governança turística de Bonito.*

As bases para essa alegação foram construídas a partir do conteúdo das considerações anteriores. Apesar da inegável relevância que o turismo apresenta para o desenvolvimento de Bonito, ainda se faz necessário repensar algumas ações e estratégias para o setor, em especial no tocante às políticas públicas, as quais necessitam estar mais voltadas para aspectos coletivos e profissionais do que, propriamente, aspectos de ordem e interesses eminentemente políticos. Ao compararmos a realidade encontrada em Bonito com o conceito de Governança democrática proposto por esta tese, o qual a considera como *espaço de gestão democrática, descentralizada e participativa que envolve instâncias e atores públicos, privados, representações da sociedade civil e comunidade, estes auxiliados e institucionalizados através de um Conselho Municipal e com vistas à realização de ações de cooperação que busquem o desenvolvimento sustentável do turismo em âmbito local e regional*, pode-se constatar que, a realidade encontrada no município, assim como consta na redação deste pressuposto, contempla parcialmente o conceito proposto. Há evidentes convergências no tocante à existência de envolvimento entre atores públicos, privados, da sociedade civil e da comunidade local no sentido de realizar ações de integração e participação de democrática no processo turístico, tendo como exemplo os projetos financiados pelo FUMTUR, o advento do *Voucher Único*, fruto de um sistema integrado entre o trade turístico.

O Conselho Municipal também se configura como atuante e participativo na gestão turística local e na integração com os demais atores. Entretanto, existem igualmente alguns elementos da realidade de Bonito que se contrapõem com o conteúdo do conceito proposto, em especial no tocante às políticas públicas controversas, as quais, ora fortalecem uma gestão participativa e democrática, ora restringem os membros e limitam as ações do COMTUR. Nesse sentido, parece pertinente evidenciar a necessidade em se propor uma constante revisão das políticas públicas que envolvem as ações e projetos da gestão turística local, com o intuito de buscar prover ações corretivas em prol do desenvolvimento turístico sustentável, integrado e comunitário. As questões que envolvem a dimensão regional da governança também aparecem como elementos passíveis de melhor desempenho, uma vez que se constata a necessidade em desenvolver ações e projetos que promovam integração de Bonito com outros municípios da região de forma mais efetiva. Esse cenário de incentivo à regionalização possibilitaria, inclusive, maiores condições para a criação de ações e projetos de cooperação, os quais incidirão em novos laços de confiança entre os atores, na medida em que propõe a

inserção de uma política regional que atenda aos preceitos de coletividade e sustentabilidade previstos no PRT.

5.5.3 Considerações sobre a participação dos atores turísticos presentes no sistema de governança turística de Ouro Preto

Com base no conteúdo constante das seis categorias de análise da participação dos atores na governança turística em Ouro Preto, parece possível a elaboração das seguintes considerações:

Consideração 01 – *Observa-se a existência de correlações entre o cenário de gestão centralizada do turismo no poder público com o baixo índice de ações e projetos de cooperação, identificados a partir de políticas públicas controversas.*

Dentre os municípios alvo da análise, identificou-se, em Ouro Preto, o maior nível de centralização das ações da gestão turísticas, ficando estas, em sua maioria, sob a tutela da Secretaria Municipal de Turismo. Essa centralização, a qual sinaliza para um cenário de menor atuação e relevância do COMTUR (tendo suas ações interrompidas entre meados de 2012 e 2014) no tocante à gestão da governança turística local, traz consigo a necessidade em se mapear os impactos em médio e longo prazo, advindos dessa política. Nesse sentido, parece possível correlacionar essa configuração da gestão local com protagonismo da SEMTUR ao contexto que assinala a existência de escassas ações e projetos de cooperação entre os atores turísticos locais. Essa realidade converge diretamente com os resultados da categoria Cooperação Regional no Índice de Competitividade Nacional, a qual atribuiu nota de 72,4 (menor valor entre os três locais-alvo da análise) ao município de Ouro Preto. Esse cenário se aproxima igualmente do conteúdo das exposições de alguns atores locais, em especial da gestão pública de turismo, os quais assinalam para a existência de muita passividade por parte da comunidade, a qual, segundo esses atores, estaria condicionada a transferir exclusivamente ao poder público a responsabilidade por prover ações de integração, cooperação e inovação que busquem o desenvolvimento de projetos turísticos no município. Em contraponto, identificou-se que é opinião de parte de outro grupo de atores, que ainda se observa um cenário em que os interesses individuais se sobreponham aos coletivos no que se refere aos projetos voltados para o turismo. Essa divergência de opiniões subjaz, no mínimo, a necessidade em se buscar prover melhores canais de comunicação e diálogo entre os atores do turismo local, justamente para que se possa contemplar, futuramente, um horizonte no qual a

busca por objetivos e interesses comuns seja uma constante na realidade da governança turística em Ouro Preto.

Consideração 02 – Assim como observado em Bonito, os modelos conceituais de gestão turística em redes sob a forma de clusters aparecem com maior clareza do que aqueles sob a forma de APL's no tocante à realidade da governança turística de Ouro Preto.

No que concerne á elaboração desta alegação, constata-se que, na governança turística de Ouro Preto, observa-se, na realidade prática, maior aproximação com os preceitos conceituais de clusters, em especial em decorrência da proximidade e concentração geográfica e setorial de seus atores, tal como menciona Flecha (2010), Porter (1999) e Beni (2006). Nesse sentido, o aspecto de atuação regional da governança turística de Ouro Preto, em especial por meio de ações projetos capitaneados pelo Circuito do Ouro constitui-se como um elemento favorecedor dessa caracterização que aproxima a governança em turismo de Ouro Preto das noções de cluster turístico, uma vez que o mesmo possibilita mecanismos de gestão integrada e participativa com outros municípios da região, favorecendo assim, os preceitos de turismo sustentável, regional e comunitário abordados por esta tese.

Nessa mesma linha, em decorrência dos apontamentos realizados no pressuposto anterior, os quais fazem menção às diferentes opiniões e pontos de vista entre os atores da governança turística local, parece pertinente considerar que o elemento solidariedade, o qual seria, a partir das concepções de Tomazzoni (2009) e Casarotto Pires (2001), um dos principais diferenciais entre os modelos de cluster e APL, ainda encontra-se incipiente nas relações dos atores que compõem a governança turística em Ouro Preto. Dessa forma, constata-se um maior distanciamento da realidade encontrada no município em relação as concepções teóricas de APL, somando-se ao fato da identificação de menor incidência de ações e projetos de cooperação, os quais, por sua vez refletem em menores quantidades de laços e relações de confiança e solidariedade e, tal como afirmam Cunha e Terra (2008), menor presença de capital social entre os atores turísticos do município.

Outro fator que caracteriza um maior distanciamento da realidade de Ouro Preto das concepções de APL é a pouca vinculação estabelecida entre seus atores, em especial no tocante à ausência de relações efetivas de cooperação entre os mesmos, movidas, hipoteticamente, por essas diferenciações de discursos e pontos de vistas observadas nos pressupostos anteriores.

Consideração 03 – As concepções de Governança Democrática e participativa encontram-se parcialmente presentes na realidade da governança turística de Ouro Preto.

Com base no conteúdo abordado nas considerações anteriores, o qual sinaliza para a existência de uma política de centralização das ações da governança turística do município nas mãos da SEMTUR, pode-se constatar que o cenário da gestão turística de Ouro Preto possui elementos convergentes e divergentes do conceito de governança democrática proposto para esta tese, o qual a considera como um *espaço de gestão democrática, descentralizada e participativa que envolve instâncias e atores públicos, privados, representações da sociedade civil e comunidade, estes auxiliados e institucionalizados através de um Conselho Municipal e com vistas à realização de ações de cooperação que busquem o desenvolvimento sustentável do turismo em âmbito local e regional*. A partir das exposições detalhadas deste conceito, pode-se constatar que, no que se refere à realidade identificada na governança turística de Ouro Preto, existem, de fato, ações e projetos oriundos de esforços entre a gestão pública e privada para o fomento às ações de participação e integração comunitária no processo turístico. A reativação do Conselho Municipal e a sua gradativa reinserção na governança local também é um fator positivo nesse contexto, uma vez que já se prospecta um cenário futuro de maior autonomia e participação do COMTUR, inclusive no tocante às questões pertinentes ao poder decisório do turismo local. Corroborando nessas questões, outro fator positivo é a integração regional, presente em boa parte das ações e projetos turísticos do município, em especial no tocante as parcerias realizadas com a associação do Circuito do Ouro, tal como anteriormente mencionado. Essa perspectiva de integração regional constitui-se, de fato, num elemento que aproxima a realidade da governança turística de Ouro Preto com o conceito proposto nesta tese, uma vez que caminha em direção às concepções de sustentabilidade e integração.

No entanto, existem elementos na governança turística de Ouro Preto os quais se distanciam das concepções teóricas de governança democrática. O mais contundente deles reside no fato de que, apesar dos esforços consideráveis em promover ações de gestão participativa ainda se observa uma centralização muito grande do poder de gestão turística nas mãos da SEMTUR. Essa centralização, por suas próprias bases, pode se constituir em barreiras para o desenvolvimento do turismo sustentável, integrado e participativo no município, pois corre-se o risco (conforme já observado no passado recente), desta gestão de caráter absolutista se configurar numa ferramenta de atendimento aos interesses individuais e/ou de grupos dominantes, deixando de lado os interesses e objetivos coletivos comuns que caminhem em direção ao desenvolvimento do turismo. Essa realidade converge, inclusive, ao cenário identificado no qual se observa a pouca incidência de ações de cooperação entre os atores turísticos locais, alimentada pela ausência de espaços específicos de diálogo e formação

que busquem minimizar problemas e conflitos advindos das diferenças de opiniões por parte destes distintos grupos de atores. Nesse caso, destaca-se igualmente o papel do Conselho, o qual necessita ganhar cada vez mais espaço, constituindo, assim, numa verdadeira ferramenta de integração entre os atores públicos, privados e a sociedade civil e comunidade local, tal como seus preceitos de base, previstos no PNMT.

Em resumo, se tomarmos os preceitos de governança como a descentralização do poder por parte do Estado, tal com afirmam Fernandes e Coriolano (2015), constata-se que ainda há um longo e desafiador caminho a se percorrer no tocante à governança turística de Ouro Preto. Para tanto, buscar o fomento de ações de integração, para poder contar com um grupo coeso de atores locais surge como uma possível estratégia para se prover avanços nesse tópico.

Consideração 04 – As instâncias de formação de recursos humanos e de organização e distribuição de recursos financeiros voltados para as ações e projetos turísticos são referência no município, favorecendo o desenvolvimento de integração entre os atores envolvidos.

Para a construção desta alegação, levou-se em consideração o fato de que, dentre os três municípios analisados, Ouro Preto foi aquele o qual apresentou maiores incidências de cursos de formação qualificados no setor, dispondo inclusive, de curso superior em turismo de nível federal (gratuito), possuindo, inclusive, características de ser efetivamente atuante nas ações e projetos da governança turística local.

A existência da tríplice relação entre SEMTUR, COMTUR e FUMTUR também se constitui num dos elementos positivos identificados no que concerne à gestão turística do município. Essa relação entre os referidos órgãos possibilita, entre outras coisas, uma melhor organização da distribuição de recursos para ações e projetos turísticos que envolvam os atores da governança, atendendo, dessa forma, aos princípios de autonomia municipal de distribuição e repasse de recursos para o turismo, previstos no PNMT. As ações do Ouro Preto Convention também visam auxiliar este processo, na medida em que este ator possui um papel de destaque na organização da distribuição destes recursos aos projetos turísticos desenvolvidos.

A existência dessas instâncias de organização e distribuição de recursos permite igualmente relacioná-las com os aspectos positivos de integração regional percebida na governança de Ouro Preto, uma vez que cabe a estas instâncias estabelecer critérios claros de uso destes recursos, bem como realizar ações de avaliação e monitoramento dos projetos os

quais foram contemplados com estes recursos, concedendo ao turismo local, um caráter de maior profissionalismo e organização.

Parece possível considerar igualmente que, esse talvez se constitua num dos principais caminhos para que se busque reverter esse cenário negativo no que se refere à existência de poucas relações e projetos de cooperação entre os atores turísticos locais, uma vez que o estabelecimento de critérios coesos para uso de recursos para projetos poderá proporcionar um cenário de auto-organização e auxílio e cooperação mútua entre atores os quais possuam interesse em realizar ações que possam contemplar recursos advindos deste fundo.

Nesse sentido, estabelecer novas e melhores formas de organizar a distribuição de recursos a ações e projetos turísticos se configuraria numa estratégia de geração de desenvolvimento sustentável, regional, comunitário e integrado em Ouro Preto, fazendo assim, com que o conceito de governança democrática passasse a estar contemplado de forma plena na realidade turística presente no município, beneficiando assim, atores públicos, privados, representantes da sociedade civil e comunidade local no tocante a uma gestão sustentável, integrada, democrática e participativa do turismo, o que, por sua vez, traria benefícios e outros impactos positivos a médio e longo prazo para as gerações futuras, contribuindo, assim, para o surgimento de um círculo virtuoso de retroalimentação entre: distribuição de recursos turísticos, ações e projetos de cooperação e integração, aumento dos laços de confiança entre os atores, crescimento das parcerias de âmbito regional e a consequente perpetuação de uma política de desenvolvimento sustentável no turismo.

5.5.4 A dimensão regional nos sistemas de governança em turismo

Com base no conteúdo constante das categorias de análise (incluindo os diagramas) da governança turística dos municípios de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto e suas correlações com os propostos teóricos construídos para essas categorias, justamente com as concepções de governança democrática, desenvolvimento regional e sustentável e turismo de base comunitária propostas para esta tese, parece possível considerar a existência de três distintos cenários no tocante à realidade da dimensão regional da governança turística nos locais analisados.

Em Bento Gonçalves, há uma concentração maior de atores turísticos formalmente organizados (incluindo os que compõem o COMTUR local), os quais possuem enfoque de atuação em âmbito local e regional, com destaque especial para as ações e projetos realizados em parceria com a ATUASERRA. Essa realidade demonstra, além de tudo, um vínculo muito

forte com a integração do turismo em escala regional. O cenário de descentralização do poder, observado em exemplos como o do poder de indicação do Secretário(a) de Turismo Municipal, converge diretamente no tocante à realidade das políticas públicas favoráveis e da cooperação regional, elementos os quais, inclusive, receberam avaliação positiva no índice de Competitividade do Turismo nacional. As ações e projetos de cooperação e o processo de divulgação integrada da região, em especial de atrativos que compõem e integram diferentes municípios, tal como o Vale dos Vinhedos, constituem-se em exemplos dessa caracterização de regionalidade com que a governança turística assume no município de Bento Gonçalves. Essa realidade vai diretamente ao encontro dos apontamentos de autores como Cassiolato e Szapiro (2003), em especial no que se refere às práticas democráticas e ao envolvimento dos atores como requisitos fundamentais para a governança.

Apesar de o município assumir um relativo protagonismo no tocante à difusão da imagem turística da Região, observa-se que há igualmente a presença marcante de outros municípios nas ações e projetos turísticos na escala regional, como é o caso de Carlos Barbosa e Garibaldi. Constata-se assim, que esta realidade esteja em convergência com os conceitos de governança regional do PRT, uma vez que possui em suas bases políticas públicas que promovam a descentralização do poder e participação comunitária no processo decisório que envolve o turismo, exatamente como observado na realidade de Bento Gonçalves. Constata-se igualmente que as concepções de região de Lencioni (1999), as quais transcendem os aspectos geográficos, estejam presentes na governança turística de Bento Gonçalves. Destaca-se, nesse sentido, a existência de elementos maiores, que envolvem construções sociais que visam a atender objetivos e interesses comuns, rumando, a passos largos, às concepções de desenvolvimento sustentável, integrado e participativo. Naturalmente, há ainda a presença de interesses econômicos, políticos, culturais e sociais, os quais, segundo Etges (2001), são os principais aspectos que definem a noção de região na atualidade.

Nesse sentido, destaca-se também a aproximação de elementos identificados a partir do estudo da realidade governança turística de Bento Gonçalves com as concepções de governança democrática e participativa teoricamente propostas, as quais contemplam, inclusive, o desenvolvimento de ações e projetos turísticos em âmbito regional, se relacionado, inclusive com as concepções de regionalização enquanto espaço democrático, harmônico e participativo entre atores público-privados, terceiro setor e a comunidade, previstas em Brasil (2007).

Já no que se refere às considerações sobre a realidade em Bonito, se observa a existência de um cenário distinto, uma vez que é evidente o caráter de polarização e

centralização do município no tocante à construção da imagem turística da Região. É importante ressaltar, no entanto, que essa realidade não pressupõe, de fato, a existência de um cenário exclusivamente perverso. Entretanto, esse protagonismo (quando exclusivo) de um único destino na realidade turística de uma região pode sim trazer elementos danosos ao desenvolvimento sustentável, uma vez que o modelo de centralização possui concepções distintas daquelas as quais compõem os preceitos da coletividade, da integração e da participação democrática.

Aliado a isso, diferentemente do que ocorre na realidade de Bento Gonçalves, em Bonito identifica-se a necessidade em se prover maior efetividade e participação dos atores turísticos de amplitude regional, para que estes possam, por sua vez, se configurarem em verdadeiros agentes do desenvolvimento turístico regional, contribuindo assim, para a geração de bem-estar, renda e sustentabilidade nas comunidades receptoras. Uma associação regional mais atuante poderia, nesse caso, exercer uma influência positiva no fomento às ações e projetos turísticos que promovam uma integração entre Bonito e os demais municípios da região. Ela seria, em tese, o elo que promoveria uma nova compreensão do olhar do destino turístico enquanto região, uma vez que, buscaria, sob os preceitos apresentados, estabelecer uma lógica que possibilite a construção de cenários que envolvam questões de ordem cultural, econômica, social e política entre seus atores.

O papel do COMTUR nesse cenário é fundamental, uma vez que o referido Conselho se constitui numa importante ferramenta de institucionalização da governança turística do município, por seu caráter indutor de parcerias e de ações e projetos integrados entre seus atores. Dessa forma, buscar consolidar esse órgão como um verdadeiro espaço de diálogo e interação entre gestão pública, privada, sociedade civil e comunidade consiste num dos principais desafios dos gestores turísticos de Bonito.

Em complemento, destaca-se ainda que as questões que envolvem as políticas públicas também possuem um papel preponderante nas relações entre a governança de Bonito com aspectos referentes ao desenvolvimento turístico regional. Há que se buscar, em caráter prioritário, prover constantes mecanismos de avaliação, monitoramento e reestruturação dessas políticas, para que os aspectos de ordem meramente políticas se coloquem em segundo plano ante as questões de ordem da qualificação profissional e do atendimento a interesses coletivos no tocante às ações turísticas realizadas. Caso contrário, corre-se o risco da descentralização do poder e gestão democrática ser contemplada apenas nos discursos, assim como apontam Fernandes e Coriolano (2015).

No que se refere à realidade encontrada na governança turística de Ouro Preto e sua relação com aspectos de escala regional, é essencial, em um primeiro momento, destacar que, no município, a centralização das ações de coordenação, gestão, e organização dos projetos turísticos aparece de forma mais impactante e contundente do que nos outros municípios analisados, na medida em que o poder deliberativo encontra-se restrito quase que exclusivamente à secretaria municipal de turismo. Nesse sentido, constata-se que há a necessidade em se buscar prover gradativos avanços no tocante às ações de descentralização e integração da gestão turística, as quais envolvam, diretamente, representações da comunidade local.

Essa centralização da governança turística na SEMTUR, apesar de trazer elementos positivos como a otimização das ações e processos decisórios, pode gerar, por outro lado, inúmeros conflitos advindos de uma realidade em que os interesses comuns sejam prioritários ante aos interesses de ordem coletiva, o que poderá, em médio prazo, acarretar em uma exclusão da comunidade do processo turístico, o que por sua vez, comprometeria a imagem turística de um destino, tal como afirma Hall (2004).

Por outro lado, identifica-se a existência de ações integradas em âmbito regional, com destaque para a atuação em parceria com a Associação do Circuito do Ouro, a qual contempla 16 municípios da região, servindo assim, como um importante instrumento que favoreça o desenvolvimento turístico em âmbito regional.

Aliado a essas questões, outro fator positivo diz respeito à administração do FUMTUR local, a qual incentiva, a partir da criação de regras de atribuição de recursos a projetos que se desenvolvam de forma integrada entre um determinado grupo de atores. Esse movimento pode constituir-se num importante aliado para o estímulo à criação de laços de confiança, a partir de maior incidência de relações e ações de cooperação entre os atores da governança, o que refletiria positivamente sobre aspectos do desenvolvimento turístico em escala regional, exatamente conforme os preceitos de Scarparti e Portinho (2002) e Hall (2004).

Outro fator que se torna passível de menção no tocante à governança turística de Ouro Preto é o cenário de melhor aproveitamento da mão de obra local dentre os três municípios analisados. Nesse aspecto, Ouro Preto foi o único local o qual ainda não iniciou processo de desativação de seu curso superior em turismo. Esse movimento, o qual sinaliza para uma melhor valorização da mão de obra local com formação na área possibilita prospectar um cenário em que se observará um aprimoramento constante dos produtos e serviços turísticos do município, uma vez que os mesmos possuiriam, em suas bases, profissionais devidamente

qualificados para exercer uma atuação efetiva e eficaz, contribuindo assim, para a qualificação do produto turístico em âmbito local e regional.

5.5.5 Limites e possibilidades de programas de regionalização das práticas de turismo

Apesar de os três municípios analisados serem considerados como indutores do desenvolvimento turístico regional pelo Ministério do Turismo, e da realidade identificada corroborar, em muitas questões, essa relevância de ações e projetos turísticos realizados na esfera regional nestes destinos, constata-se que ainda se fazem necessárias a adoção de medidas que promovam a criação de novos mecanismos que promovam maiores condições de integração regional dos atores que compõem as governanças turísticas de cada município.

Essa estratégia proposta se dá pelo fato de que, apesar da inegável existência de esforços dos poderes e das lideranças de turismo (público-privadas) em estabelecer ações integradas e de ordem coletiva no tocante à gestão turística, em todos os locais se observa (ainda que em níveis variados) a existência de cenários em que os interesses individuais e de pequenos grupos sejam prioritários ante aos interesses de ordem coletiva e comunitária.

Ora, se as políticas públicas atuais voltam-se para o incentivo à gestão descentralizada, integrada, democrática e participativa, em âmbito local e regional, concedendo maior autonomia aos atores e lideranças no que concerne ao desenvolvimento do turismo, é essencial criar estratégias que combatam essa realidade de sobreposição das individualidades no tocante à condução dos projetos, ações e gestão turística do destino.

Entretanto, os desdobramentos que se sucederam na construção deste trabalho, que vão desde a opção por pesquisar este tema, a revisão bibliográfica realizada, a pesquisa de campo e documental nos destinos e as entrevistas realizadas com os atores turísticos, permitem ao autor considerar, antes de tudo, a necessidade efetiva de expansão do campo de estudo, justamente porque ao final deste trabalho, se identifica muito mais a existência de novas perguntas do que, propriamente, da obtenção de respostas. Como exemplos dessas perguntas, estariam os questionamentos sobre como elementos de ordem cultural nos três municípios influenciariam (ou não) nas ações da governança, em especial no tocante as seis categorias de análise criadas, bem como na formulação das políticas públicas de desenvolvimento do turismo, em escala local e regional. Outra questão identificada diz respeito ao fato de que, em todos os locais de pesquisa, apesar de se constituírem em importantes centros turísticos, ainda prevalece um contexto de muitas dificuldades no tocante a se prover mecanismos que façam um levantamento efetivo de indicadores de empregabilidade e da relevância econômica do

turismo para o setor, trazendo à tona uma situação de contradição, observada, inclusive, na realidade de baixa procura pelos cursos superiores em turismo nos municípios em questão.

Uma possibilidade de contribuição para este cenário seria realizar esta pesquisa sob os mesmos moldes diretamente com atores dos municípios pertencentes às regiões de entorno de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto. Este movimento de ampliação do foco de pesquisa para as regiões de entorno se configuraria num importante mecanismo que possibilitaria a obtenção de novos dados e perspectivas, os quais, em contraposição com a realidade já identificada nas categorias de análise utilizadas nesta tese, poderia trazer novas evidências e indícios para o centro das discussões que envolvem a dimensão regional e sustentável dos sistemas de governança turística.

Por outro lado, constata-se igualmente, a partir do estudo realizado, a necessidade em se adicionar às discussões sobre a participação de atores nos sistemas de governança turística a análise de outros modelos, em especial de destinos localizados fora do cenário brasileiro, para que então seja possível traçar, a partir do cruzamento de dados e indicadores, um panorama comparativo da realidade da governança turística Brasil *versus* Exterior, enriquecida, neste caso, pela influência de elementos oriundos das (possíveis) distintas realidades de ordem política, sócio-econômica, cultural e ambiental encontradas.

Compreende-se assim, como base nas possibilidades de expansão deste estudo, que o tema que envolve a participação dos atores na governança turística de um destino se configure em algo extremamente complexo, sendo, por sua relevância para o desenvolvimento sustentável, regional e integrado, passível de inserção nos principais centros de ensino e pesquisa em turismo do país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como problema de pesquisa a busca de repostas para a questão: de que forma ocorre a participação e a articulação dos atores turísticos que compõem os sistemas de governança presentes nos municípios de Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto?

Com vistas a prover as respostas ao problema de pesquisa, construiu-se o objetivo geral, o qual consistia justamente em identificar de que forma ocorre a participação e a articulação dos atores turísticos que compõem os sistemas de governança presentes em Bento Gonçalves, Bonito e Ouro Preto, envolvendo um processo de análise desses atores pertencentes aos sistemas de governança turística nos referidos municípios, classificados pelo Ministério do Turismo como indutores de desenvolvimento turístico regional.

Em se tratando dos objetivos específicos propostos para esta tese, o primeiro deles contemplava identificar os atores do turismo que integram os sistemas de governança em cada um dos municípios, observa-se que o mesmo foi atingido a partir das apresentações dos conteúdos constantes dos Quadros 06, 08 e 10, os quais, sob os critérios teórico-conceituais estabelecidos, identificaram a existência de 30 atores da governança turística de Bento Gonçalves, 17 em Bonito e 22 em Ouro Preto.

Já o segundo objetivo, o qual consistia em elaborar, a partir de revisão bibliográfica pertinente, uma proposta conceitual de Governança democrática e participativa, bem como das seis categorias de análise desta tese, constata-se igualmente que o mesmo foi alcançado a partir do conteúdo exposto no final do item 2.3.1, o qual, utilizando-se de autores que trabalham o tema, propôs um conceito geral para governança sob o viés democrático e participativo. No tocante às categorias de análise, destaca-se que, no quadro 04, há um resumo da construção de uma proposta conceitual para cada categoria, a qual pautou, inclusive, elementos da análise e da construção dos diagramas apresentados.

O terceiro e último objetivo específico, o qual se configurava em identificar os principais elementos das categorias de análise da governança turística que contribuem positiva ou negativamente para o desenvolvimento turístico sustentável, integrado, em âmbito local e regional foi contemplado com base nas exposições realizadas, em especial nos itens 5.5.1, 5.5.2, 5.5.3 e 5.5.4 os quais apresentaram um panorama de quatro considerações para cada município, elaborados a partir da pesquisa e da análise da realidade identificada da governança turística de cada um dos municípios sob as seis categorias propostas. Assim sendo, compreende-se que esses postulados trazem, de uma forma geral, o panorama da governança turística dos destinos, bem como elementos favoráveis e desfavoráveis que

influenciam diretamente o desenvolvimento turístico sustentável, integrado e participativo, tanto numa escala local quanto regional.

Em linhas gerais, pode-se compreender, a partir das exposições realizadas que a forma como ocorre a participação dos atores na governança turística apresenta convergências e divergências nos três municípios analisados.

Em Bento Gonçalves, predominam as políticas públicas voltadas ao fomento de ações e projetos turísticos integrados, com parcerias efetivas de cooperação em âmbito regional, a descentralização do poder decisório no tocante ao turismo (apesar da existência de estruturas de coordenação formalmente constituídas e institucionalizadas), o papel de protagonismo do Conselho de Turismo e a busca por mecanismos que promovam o envolvimento da comunidade no processo turístico. Entretanto, há que se considerar a necessidade de se repensar as estratégias que visam promover uma maior valorização da mão de obra local para atuação no setor, incentivando, entre outras coisas, o aumento da procura pela formação superior e outros cursos de qualificação e aprimoramento profissional; evitando, assim, riscos de cenários futuros em que a comunidade autóctone esteja à margem do desenvolvimento turístico no município, o que poderia acarretar em um sério comprometimento da imagem turística do destino.

Em Bonito, a participação dos atores na governança turística local ocorre sob diferentes preceitos, quando considerado o conteúdo de análise das seis categorias propostas. Assim como em Bento, observa-se naquele município a existência de políticas públicas voltadas para uma gestão participativa e descentralizada do turismo, com altos índices de empregabilidade no setor. Entretanto, essas mesmas políticas públicas desencadeiam situações controversas, uma vez não se observa (a partir de elementos sinalizados na análise pertinente a este tema) a mesma efetividade do Conselho de Turismo local no tocante ao cumprimento pleno de seu papel enquanto espaço de interação entre setor público e privado, sociedade civil e da comunidade local. A categoria institucionalização é aquela que merece maior destaque positivo na governança turística em Bonito; constata-se, nessa categoria, a existência de uma estrutura formal organizada para a atuação em turismo, destacando-se as operações de distribuição de recursos realizadas pelo FUMTUR e os mecanismos de controle econômico e ambiental avindos do *voucher* único e integrado. Como contraponto, apesar dessa realidade, há ainda muito que fazer no sentido de prover avanços na política de integração de ações e projetos turísticos entre Bonito com os municípios da região, promovendo, assim, maior aproximação com as concepções de desenvolvimento turístico regional.

Em Ouro Preto, a participação dos atores na governança turística gera ainda novos elementos para discussão do tema. Apesar de se identificar a existência de uma realidade em que se observam avanços no tocante à gestão turística participativa, a coordenação do turismo local ainda se encontra eminentemente restrita ao poder público, destacando-se o papel da Secretaria de Turismo local. Essa centralização, embora possua consigo elementos que podem ser considerados positivos em termos de administração e de otimização das ações e decisões pertinentes ao turismo, também caracteriza um cenário de possíveis conflitos com atores de turismo que compõem a governança do município, uma vez que tergiversa para a criação de hipóteses (por parte deste grupo de atores) que envolvam a existência de uma política de turismo voltada para o atendimento de interesses de grupos dominantes, afastando-se, assim, dos preceitos de desenvolvimento sustentável.

Sem entrar no mérito de discutir a legitimidade ou não dessas questões e divergências, ressalta-se que a adoção de novos mecanismos que promovam melhor envolvimento comunitário e dos atores no processo turístico emerge como de caráter prioritário por parte dos gestores de turismo de Ouro Preto. A partir do estabelecimento e consolidação dessas ações, abrir-se-á o caminho para a construção de mais espaços e fóruns de comunicação, discussão, integração e interação entre os atores da governança turística, o que possibilitará, certamente, que se amenizem os conflitos advindos de opiniões distintas, promovendo, assim, maior alinhamento desses atores em prol do desenvolvimento de políticas capazes de suprir com maior efetividade os interesses coletivos, em especial no que se refere à natureza das ações e dos projetos voltados para o turismo no município.

Por outro lado, se observa, na governança turística de Ouro Preto, a existência de elementos de diferenciação ante aos modelos vigentes em Bento Gonçalves e Bonito. O principal destes elementos é a presença e a participação efetiva de cursos de formação em nível superior, como recurso para qualificar a mão de obra turística do município. Apesar das dificuldades sinalizadas, em termos de baixa procura pelos cursos superiores na área em nível nacional (a exemplo dos outros dois municípios analisados), parece possível considerar que a realidade encontrada no tocante à procura pela formação de nível superior no município caminha em direção contrária a este cenário negativo em que se encontram os cursos de formação superior em turismo no Brasil.

Esse cenário de maior procura pela formação superior pode ser um importante aliado para a promoção de avanços no tocante à necessidade de desenvolver políticas de descentralização do poder e de maior envolvimento comunitário, uma vez que propicia o ingresso de profissionais com competências de formação diferenciadas no mercado turístico

local e possibilita a estes realizar uma atuação no setor com vistas à geração de desenvolvimento sustentável, integrado e comunitário.

Outro fator que chama a atenção sobre a participação dos atores da governança turística em Ouro Preto está relacionado à efetiva interação daquele município com outros municípios da região, a partir de projetos e ações de cooperação, em sua maioria, capitaneadas pela Associação do Circuito do Ouro. Obviamente, assim como observado na realidade da governança de Bento Gonçalves, é preciso aprimorar os mecanismos de monitoramento dessas ações e projetos de cooperação de caráter regional, visando melhor consolidar sua consonância com os preceitos apresentados pelo PRT, desenvolvendo e promovendo, de forma efetiva, a imagem turística da região. Nesse sentido, destaca-se a necessidade em prover o contínuo fortalecimento e ampliação da atuação do Conselho de Turismo, para que o mesmo possa desempenhar um papel de protagonismo no desenvolvimento dessas ações de regionalização do turismo.

Apesar dos distintos cenários identificados no tocante à participação dos atores na governança turísticas dos municípios, nos três contextos analisados já é possível perceber uma preocupação com a busca do desenvolvimento sustentável através do turismo. Nesse sentido, constata-se igualmente que, pelo próprio grau de importância atribuído ao turismo, sendo este considerado como um dos pilares da economia dos três locais, os primeiros passos já foram dados na direção de prover as melhorias necessárias para que o turismo possa continuar a ser uma das principais fontes de geração de bem-estar, de renda e de inclusão da comunidade local, não se configurando somente como uma oportunidade de inserção profissional, mas sim como um instrumento de valorização e de desenvolvimento das relações entre o setor público, o setor privado, setores da sociedade civil, constituindo-se o turismo, assim, como um agente de promoção da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHROEDER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, v. 12, n. 24, 2010.
- ALBERS, S. *The design of Alliance Governance Systems*. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 2005.
- ARNS, P. C. Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: ZAPATA, T. (Org.). *Desenvolvimento local e a nova governança*. Recife: IADH, 2009.
- ARRAIS, T. A. Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás. *Mercator - Revista de Geografia da UFC*, ano 6, n. 12, 2007.
- ASHTON, M. S. G.; VALDUGA, V.; TOMAZZONI, E. L. Turismo criativo e desenvolvimento da oferta turística do cluster do Vale dos Vinhedos (RS, Brasil). *Investigaciones Turísticas*, v. 10, p. 90-116, 2015.
- ASKER, S. et al. *Effective Community Based Tourism: A best practice manual*. APEC Tourism Working Group, Institute for Sustainable Futures. University of Technology Sydney, Sydney: Sustainable Tourism Cooperative Research Centre, 2010. 159 p.
- AZEVEDO, S. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. *Cadernos Ippur XI*, v. 1, n. 2, 1997.
- BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R. Fatores relevantes para o estabelecimento de redes de cooperação entre empresas do Rio Grande do Sul. *RAC Revista de Administração Contemporânea*, v. 12, n. 4, p. 1043-1069, 2008.
- BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Texto para Discussão nº 630. Brasília: Projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional” (IPEA/BNDES/ANPEC), 1999. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/texto_pedro_bandeira_n.630.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- BARBARÁ, S.; LEITAO, M. C. da S.; FONTES FILHO, J. R. A governança regional em turismo: realidade? sobre o destino Estrada Real. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, p. 1-16, 2007.
- BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSÔA, S. Retorno da educação no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 1, 2008.
- BARRETTO, M. *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. 15. ed. Campinas: Papyrus, 2006.

BARRETTO, M.; TAMANINI, E.; SILVA, M. I. P. *Discutindo o ensino universitário de turismo*. Campinas, SP: Papirus, 2004.

BENI, M. C. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

_____. Dimensão e dinâmica de clusters no desenvolvimento sustentável do Turismo. In: BAHL, M. *Turismo: enfoques teóricos e práticos*. São Paulo: Roca, 2003.

BEZERRA, D. M. F. Programa Nacional de Municipalização do Turismo: análise de uma política pública em desenvolvimento. In: BAHL, M. *Turismo: enfoques teóricos e práticos*. São Paulo: Roca, 2003. p. 48-67.

BOVAIRD, T.; LOFFLER, E. *Public management and governance*. London: Routledge, 2003.

BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. M.; ALVES, M. A. Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

BRANDÃO, C. A. Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas. Curso Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil. ENAP. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/55553470/Visoes-teoricas-sobre-desenvolvimento-regional>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRANDÃO, P.; BALDI, M.; ALBAN, M. Descentralização da gestão pública do turismo brasileiro; análise da participação dos atores privados no Conselho Nacional de Turismo. *Tourism and Management Studies*, v. 10 (Special Issue), p. 193-199, 2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. 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, 2007.

_____. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional: 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*. Brasília: Ministério do Turismo, 2015. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bdsnsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/\\$File/5833.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bdsnsf/fe94c163da070213d455b65b64c794f/$File/5833.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. *Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. *Plano nacional de turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. *Plano nacional de turismo: uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. *Plano nacional de turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003 – 2007*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003. Disponível em:
<http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. *Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur Nacional – Programação..* Brasília. Ministério do Turismo s/d. Disponível em:
<https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/convenios-e-transferencias/projetos-apoiados-pelo-ministerio-do-turismo/programa-nacional-de-desenvolvimento-do-turismo-prodetur-nacional-programacao> Acesso em 23 jun. 2017

BRIDI, G.; SANTOS, M. M. C. *Formação e atuação do turismólogo no cenário das agências de turismo: contrapondo competências*. Porto Alegre: Editora Metodista/ EdiPUCRS, 2012.

BRINKERHOFF, D. W.; AZFAR, O. Decentralization and Community Empowerment: Does community empowerment deepen democracy and improve service delivery. *US Agency for International Development, Office of Democracy and Governance*. n. 2. Washington DC, 2006.

BRITTO, J. N. de P. Características estruturais de clusters industriais. Niterói: UFF, 2002.

BROCCHI, R. G.; SOLHA, K. T. Institucionalização do turismo no poder público estadual: a experiência de São Paulo. *Revista Turismo em Análise*, v. 19, n. 2, p. 241-254, 2008.

BURGOS, A.; MERTENS, F. Os desafios do turismo no contexto da sustentabilidade: as contribuições do turismo de base comunitária. *Revista de Turismo Y patrimonio cultural*, v. 13, n. 1, p. 57-71, 2015.

BURSZTYN, I. *Desatando um nó na rede: sobre um projeto de facilitação do comércio direto do Turismo de Base Comunitária na Amazônia*. 2012, Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2012.

CANÇADO, J. L. *Análise mercadológica do sistema turístico da cidade de Ouro Preto – MG*. 1974. Dissertação (Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração de Empresas - FGV - Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1974. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10077/1197700109.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

CARVALHO, V. F. O turismo comunitário como instrumento de desenvolvimento sustentável. *Revista Eco Tour*, 2007. Disponível em:

<http://www.revistaecotur.com.br/pagina/MTc1OQ==/O_turismo_comunitario_como_instrumento_de_desenvolvimento_sustentavel>. Acesso em: 12 jun. 2017.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. H. de S. Uma caracterização de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L.;

285

CASSIOLATO, J. E. (Org.). *Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASTELLS, M. A *Sociedade em Rede*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CELESTE FILHO, M.. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TURISMO COMO CURSO UNIVERSITÁRIO-DÉCADAS DE 1960 E 1970. [TESTE] *RITUR-Revista Iberoamericana de Turismo*, v. 2, n. 2, p. 4-22, 2012.

CERQUEIRA, A.; SACRAMENTO, P.; TEIXEIRA, R. Redes de cooperação entre pequenas empresas do setor hoteleiro e a rede turística: um estudo de casos múltiplos em Aracaju, Sergipe Observatório de Inovação do Turismo. *Revista Acadêmica*, v. 5, n. 1, 2010.

CHEVALLIER, J. *L'institution*. Paris: Presses Universitaires de France, 1981.

CHOI, H. C.; SIRAKAYA, E. Sustainability indicators for managing community tourism. *Tourism Management*, v. 27, Issue 6, p. 1274-1289, 2006.

CIFELLI, G. *Turismo, patrimônio e novas territorialidades em Ouro Preto – MG*. 2005. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia - Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

COLLETIS, G. et al. Construction territoriale et Dynamiques productives. *Revue Sciences de la Société*, n. 48, 1999.

CONFORTO, E. C.; AMARAL, D. C.; SILVA, S. L. da. Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. In: 8º CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO DE PRODUTO-CBGDP, 2011, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, RS, 2011.

CORIOLOANO, L. N. M. T. Reflexões sobre o Turismo Comunitário, 2006.

CORIOLOANO, L. N.; VASCONCELOS, F. P. Região, desenvolvimento regional e turismo comunitário. **Revista brasileira de desenvolvimento regional**, v. 1, n. 1, p. 095-111, 2013.

COSTA, P. C. *Unidades de Conservação: matéria prima do ecoturismo*. São Paulo, Aleph, 2002.

COSTA, S.; CARVALHO, C. Instância de governança regional: uma perspectiva para o desenvolvimento turístico do polo São Luís. *Cadernos de Pesquisa*, São Luís, v. 21, 2014. Número especial.

COSTA, H. A.; GONÇALVES, J. S.; HOFFMANN, V. E. Cooperação entre micro e pequenas empresas de hospedagem como fonte de vantagem competitiva: estudo dos albergues de Belo Horizonte (MG). In: IX SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO UNIVERSIDADE ANHEMBI MORUMBI, 2014, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2014.

CUNHA, S. K. da; CUNHA, J. C. da. Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo: uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do turismo no desenvolvimento local. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. SPE2, p. 63-79, 2005.

CUNHA, J. A. C.; TERRA, L. A. A. Diferenciando os clusters dos arranjos produtivos locais. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista - UNIOESTE/MCR*, v. 8, n. 15, p. 9-25, 2008.

CZAJOWSKI, A.; CUNHA, S. Organização e coordenação da rede de cooperação em aglomerados de turismo rural. *Revista Turismo Visão e Ação-Eletrônica*, v. 12, n. 1. p. 92-113, 2010.

DALLABRIDA, V. R. A Gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2007.

DALLABRIDA, V. R. *A dinâmica territorial do desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico*. 2005. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2005.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: _____. *Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 15-38.

DALL'AGNOL, S.; GASTAL, S. Turismo e suas percepções Bento Gonçalves – RS. In: V SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM TURISMO – ANPTUR SEMINTUR, 2008. *Anais...* Belo Horizonte: Aleph, 2008. Disponível em: <<http://hipnos.ucs.br/turismo/admin/UPLarquivos/030920081607092.pdf>>. Acesso em 23 ago. 2016.

DA SILVA, C. A. V. *Redes de cooperação de micro e pequenas empresas: um estudo das atividades de logística no setor metalúrgico de Sertãozinho-SP*. 2004. Tese (Programa de Pós-Graduação da Escola de Engenharia de São Carlos - Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

DA SILVA, F. C. Planejamento regional com foco em arranjos produtivos locais: a experiência recente do Estado do Pará. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 3, n. 2, 2015.

DA SILVA, T. *Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

DE SOUZA, C. H. L. *Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais*. 2008. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

DENCKER, A. de F. M. *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. 7. ed. São Paulo: Futura, 2003.

DE CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: XXIII ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu, 1999. p. 1-15.

DE TONI, J. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público – do orçamento participativo ao planejamento estratégico. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 2, 2002.

DIAS, L. C. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, L. L. da (Org.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. p. 11-28.

DIAS, S. *Trajetórias e memórias dos fóruns lixo e cidadania no Brasil: experimentos singulares de justiça social e governança participativa*. 2009. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais UFMG, Belo Horizonte, 2009.

DIAS, I. et al. Considerações sobre o escopo de um processo de avaliação da sustentabilidade do turismo. *Revista Turismo em Análise*, v. 20, n. 3, p. 525-540, 2009.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 31-41, 1983.

DINIZ, A.; VERSIANI, L. A demanda doméstica e internacional do produto turístico Ouro Preto e seus limites temporais e espaciais. *Turismo: Visão e Ação*, v. 8, n. 1, p. 91-104, 2006.

DONAIRE, D.; SILVA, M. P. da.; GASPAR, M. A. A rede de negócios do turismo: um estudo sobre as suas características e implicações estratégicas. *Turismo: Visão e Ação*. v. 11, n. 1, p. 112-134, 2009.

DORNELAS, J. S. *Impactos da adoção de sistemas de apoio à decisão para grupos em um processo público participativo: o caso do orçamento de Porto Alegre*. 2000. Tese (Programa de Pós-Graduação em Administração - Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

DREIER, P. Community Empowerment Strategies: the limits and potential of community organizing in urban neighborhoods. *A Journal of Policy Development and Research*, v. 2, n. 2, 1996. Disponível em: <<http://www.huduser.org/periodicals/cityscpe/vol2num2/dreier.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

DREHER, M. T. Governança: abordagens contextuais no ensino de Administração. In: ENANPAD, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2011.

DUARTE, L. R. R. Os fundamentos e o fortalecimento do turismo comunitário a partir da Rede Tucum-Ce. *Revista Gestão & Desenvolvimento*, v. 1, n. 1, 2013.

DUARTE, A. C. U. Regionalização – considerações metodológicas. *Boletim de Geografia Teórica*, Rio Claro, v. 10, n. 20, p. 5-32, 1980.

DWYER, L.; KIM, C. Destination Competitiveness: determinants and indicators. *Current issues in Tourism*, v. 6, n. 5, p. 369-390, 2003.

EMBRATUR. Instituto Brasileiro de Turismo. Portraits of a path: PNMT 8 years (Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos). Brasília: Embratur, 2002.

EMMENDOERFER, M. L.; MORAES, W. V.; FRAGA, B. O. Turismo Criativo e Turismo de Base Comunitária: Congruências e Peculiaridades”. In: do XI SEMINÁRIO ANUAL DA ANPTUR, 2014, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, Ceará, 2014.

ETGES, V. E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

ETGES, V. E. *Ordenamento do território e políticas de desenvolvimento regional nos países do Mercosul*. In: FRONTEIRAS, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL. (s/a)

ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v.1, n. 1, p. 85-94, 2013.

EURADA. European Association of *Regional Development Agencies*. *Regional Governance*. Bruxelas: 2003. Disponível em: <www.eurada.org/Download/library/>. Acesso em: 20 ago. 2014.

EURICO, S.; SILVA, J.; VALLE, P. Recursos humanos qualificados no turismo: fatores de diferenciação nos polos de desenvolvimento turístico do Oeste e de Leiria-Fátima. *Tourism & Management Studies*, v. 8, p. 30-40, 2012.

FARINA L. O. et al. Projeto alfa III universidades estratégicas para promoção do desenvolvimento regional e coesão social: uma experiência internacionalização de universidades da América Latina e Europa. In: XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 2014, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2014.

FARINA, E. M. M. Q.; ZYLBERSZTAJN, D. *Competitividade e Organizações das Cadeias Agroindustriais*. Costa Rica: IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1994, 63 p.

FÁVERO, I. M. *Políticas de turismo: planejamento na Região Uva e Vinho*. Caxias do Sul: Educ, 2006.

FENNELL, D. A. *Ecoturismo: uma introdução*. São Paulo: Contexto, 2002.

FERNANDES, L. M. M.; CORIOLANO, L. M. N. T. A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. *Revista Turismo Visão e Ação Eletrônica*, v. 17, n. 2, 2015.

FERNANDES, S. W. R. *A inserção do espaço geográfico no planejamento nacional do turismo*. 2007. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia - Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/3356>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

FERREIRA, M. C.; OCA, L.; PEREZ, X. P. Governança Turística nas Freguesias de Ermelo In: TALAVERA, A. S.; GONÇALVES, E. C.; PEREZ, X. P. (Org.). *Governança e Turismo*. Portugal: ISMAI, 2014.

FLECHA, A. C. *Alinhamento competitivo dos componentes de uma rede de atores do turismo*. 2010. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Doutorado) – Universidade Paulista, São Paulo, 2010.

FORTUNATO, R. A.; SILVA, L. S. Os conflitos em torno do turismo comunitário na Prainha do Canto Verde (CE). *Revista Brasileira de Ecoturismo*, v. 1, n. 6, 2013.

FRATUCCI, A. C. A dimensão espacial das políticas públicas de turismo no Brasil. *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*, v. 1, Caxias do Sul: EDUCS, 2014. p. 65-90.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. *RAC eletrônica - Revista de Administração Pública*, v.1, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2016.

FUINI, L. *A governança territorial e suas manifestações: Arranjos produtivos locais (APLs) e circuitos turísticos*. In: I CONGRESSO BRASILEIRO DE ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO E X SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DA UNESP. 2013, Rio Claro. *Anais...* Rio Claro: SP, 2013.

FUINI, L. L. *Manifestações da governança territorial no Brasil: uma análise do 'circuito das águas paulista' e do 'circuito das malhas do sul de Minas Gerais'*. 2010. Tese (Programa de Pós-Graduação do Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/104392>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GARCIA, M. O. Hacia la construcción del objeto de estudio del turismo desde una perspectiva materialista crítica. PASOS – *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. v. 3, n. 1, p. 41-61, 2005.

GIL, A. C. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, A. O Conceito de governança. In: XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPENDI, Fortaleza, 2005. *Anais...* Fortaleza: Recife, 2005.

GRECHI, D. *O desenvolvimento turístico sob a ótica da economia institucional: uma análise do caso de Bonito (MS)*. 2011. Tese (Programa de Pós Graduação em Economia - Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2011.

GRUNBLATT, M. *A influência da cooperação e da competição na produção de respostas criativas*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1974.

GUIMARÃES, T. V. *O papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP): uma análise sobre conselhos municipais de turismo sob a perspectiva das teorias de governança*. 2013. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração - Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2013.

HALL, C. M. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

HALL, C.; PAGE, S. *The geography of tourism and recreation: environment, place and space*. 3. ed. London: Routledge, 2006.

HANAI, F. Y.; ESPÍNDOLA, E. L. G. Programa de Sensibilização Sustentável do Turismo: uma proposta para envolvimento e participação de comunidades locais. *Revista Turismo em Análise*. v. 22, n. 1, p. 4-24, 2011.

HOROCHOVSKI, R. R.; MEIRELLES, G. Problematizando o conceito de empoderamento. *Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, v. 2, p. 485-506, 2007.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research. *IDS Working Paper 120*, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2000.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estados: MS*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em:
<www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ms>. Acesso em: 07 set. 2013.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010, p. 1-215. Disponível em:
<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 07 set. 2013.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese Estados: Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ms#>. Acesso em: 03 set. 2013.

IRVING, M. A. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I (Org). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Brasília: Letra e imagem, 2009.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, p. 51-62, 2001.

KISSELER, L. HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, 2006. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2014.

KLEBA, M. E.; WENDAUSEN, A. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Saúde Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 4, 2009.

KOOIMAN, J. Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management: an International Journal of Research And Theory*, v. 1, n. 1, p. 67-92, 1999.

KOROSSY, N. Do turismo predatório ao turismo sustentável: uma revisão sobre a origem e a consolidação do discurso da sustentabilidade na atividade turística. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 56-68, 2008.

KRIPPENDORF, J. *Sociologia do Turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. Tradução de Contexto traduções. 3. ed. rev. e amp. São Paulo: Aleph, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. Fundamentos de metodologia científica: técnicas de pesquisa. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

- LANIADO, R. N.; BAIARDI, A. A contribuição das redes na formação da cooperação empresarial - um estudo de caso. *Organizações & Sociedade*, Bahia, v. 10, n. 27, p. 61-74, 2003.
- LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na Era do Conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. *Revista Parcerias Estratégicas*, n. 17, 2003.
- LEITE, B. M. G. Clusters turísticos. In: BAHL, M. *Turismo: enfoques teóricos e práticos*. São Paulo: ROCA, 2003. p. 3-34.
- LENCIONI, Sandra. *Região e geografia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- LIMONAD, E. et al. *Brasil Século XXI - por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004.
- LOMBARDI, M. The evolution of local production systems: the emergence of the “invisible mind” and the evolutionary pressures towards more visible “minds”. *Research policy*, v. 32, n. 8, p. 1443-1462, 2003.
- LOPES, A.; TINÔCO, D.; ARAÚJO, R. Turismo como vetor de desenvolvimento local: um olhar através das ideias de Theodor Adorno e Max Horkheimer. *Turismo em Análise*, v. 23, n. 1, 2012.
- MACADAR, B. M. *A efetividade de construtos de marketing de relacionamento nas interações dos atores envolvidos no arranjo produtivo local moveleiro de Bento Gonçalves (RS)*. 2006. Tese (Programa de Pós-Graduação em Administração - Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6273/000527954.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- MACHADO, Á. *Ecoturismo, um produto viável: a experiência do Rio Grande do Sul*. Senac Nacional, 2005.
- MACHADO FILHO, C. A. P. *Responsabilidade social e governança: o debate e as implicações: responsabilidade social, instituições, governança e reputação*. São Paulo: Thomson, 2006.
- MARIANI, M. A. P. *Turismo e meio ambiente no paraíso das águas*. Campo Grande: UCDB, 2003.
- MARTINS DE OLIVEIRA, A. Planejamento participativo como instrumento de desenvolvimento turístico responsável. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 8, n. 3, 2008.
- MAXIMIANO, A. C. A. *Fundamentos de administração: manual compacto para cursos de formação tecnológicas e sequenciais*. São Paulo: Atlas, 2004.
- MEYER-STAMER, J. *Governance and territorial development: policy, politics and polity in local development*. Duisburg, 2004.
- MIELKE, E. J. C.; PEREIRA, A. E. Desenvolvimento Econômico e Social através do Turismo: Interações entre Atores Locais. In: IV SEMINÁRIO DE PESQUISA EM

TURISMO DO MERCOSUL, v. 2, n. 2, 2006, Caxias do Sul, RS. *Anais...* Caxias do Sul, 2006.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 180-214, 2006.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas: uma análise das experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MOESCH, M. *A produção do saber turístico*. São Paulo: Contexto, 2002.

MOLINA, S. *Turismo e Ecologia*. São Paulo, 1998.

NETTO, A. P.; TRIGO, L. G. G. *Reflexos sobre um novo turismo: política, ciência e sociedade*. São Paulo: Aleph, 2003.

NACHTIGALL, M. O.; BRIDI, G. A importância da participação da comunidade local no processo de desenvolvimento do ecoturismo: um estudo de caso do município de Bonito-MS. In: BRIDI, G. (Org.). *O estado da arte do turismo: segmentação, transporte e cultura*. Porto Alegre: Edipucrs, 2014.

OLIVEIRA, H. V. A prática do turismo como fator de inclusão social. *Revista de Ciências Gerenciais*, v. 12, n. 16, p. 91-104, 2015.

OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1990.

PASA GÓMEZ, C. et al. A participação da comunidade no turismo de base comunitária: um estudo de múltiplos casos. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 16, n. 2, p. 263-279, 2016.

PAIXÃO, A. C.; ABRAHÃO, C.; PAIXÃO, D. L. Governança do Turismo na cidade de Curitiba e região: uma análise do papel do Curitiba, Região e Litoral Convention & Visitors Bureau (CCVB) no planejamento e na gestão turística local e regional, 2014.

PANOSSO NETTO, A.; ANSARAH, M. G. dos R. *Segmentação do mercado turístico, estudos, produtos e perspectivas*. Barueri: Manole, 2009.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, v. 8, n. 14, p. 79-106, 2009.

PERAZZOLO, Olga Araujo; PEREIRA, Siloe; SANTOS, M. M. C. dos. Dimensão relacional do acolhimento: contribuições para a psicologia do turismo. Artigo aguardando avaliação In: **Psicologia e sociedade** [prelo], apresentado em 2010.

PEROSA, J. M. Y. Papel da coordenação em alianças de mercado: análise de experiência no SAG carne bovina. In: II WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES – PENSA/FEA/USP RIBEIRÃO PRETO, 1999, Ribeirão Preto. *Anais...* Ribeirão Preto, 1999, p. 69-74.

PERKINS, D. D.; ZIMMERMAN, M. A. Empowerment meets narrative: listening to stories and creating settings. *American Journal of Community Psychology*. Oct, v. 23, n. 5, p. 569-79, 1995.

PETROCCHI, M. *Gestão de Pólos Turísticos*. São Paulo: Futura, 2001.

PIMENTEL, M. P. C. A Dimensão Institucional das Políticas Públicas de Turismo no Brasil. In: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. (Org.). *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: EDUCS, 2014. p.15-38.

POLÈSE, M. From regional development to local development: on the life, death and rebirth of regional science as a policy relevant Science. In: ACTAS DO V ENCONTRO NACIONAL DA APDR – EMPREGO E DESENVOLVIMENTO E REGIONAL. v. I. 1998, Coimbra. *Anais...* Coimbra, 1998, p. 59-70.

PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTUGUEZ, A. P. *Agroturismo e desenvolvimento regional*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

RABINOVICI, A. Ambientalismo, organizações não governamentais e a busca pela sustentabilidade no turismo. *Revista Turismo em Análise*, v. 22, n. 1, p. 44-70, 2011.

REIS, B. P. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia Política*, n. 21, 2003.

RIBEIRO, G. Turismo de Base Comunitária. *Revista Global Tourism*, v. 4, n. 2, 2008.

RICH, R. C. et al. Citizen participation and empowerment. *American Journal of Community Psychology*, v. 23, n. 5, p. 657-76, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. *Análises setoriais do Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul*. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. 2. ed. 2015. Disponível em: <<http://www.setel.rs.gov.br/conteudo/2826/Observatorio-de-Turismo-do-RS:-Analises-Setoriais>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

RIZZO, M. R. *Encontros e desencontros do turismo com a sustentabilidade: um estudo do município de Bonito-Mato Grosso do Sul*. 2010. Tese (Programa de Pós-Graduação em

Geografia - Doutorado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, UNESP, 2010.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 6, n. 11, p. 41-57, 2012.

RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. Estruturas de Governança e Empreendedorismo Coletivo: o caso dos Doutores da Alegria. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2006.

ROSO, A.; ROMANINI, M. Empoderamento individual, empoderamento comunitário e conscientização: um ensaio teórico. *Psicologia e Saber Social*, v. 3, n. 1, p. 83-95, 2014.

SABOURIN, E. Desenvolvimento Rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias, atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

SAMPAIO, C. A. C.; ZAMIGNAN, G. Estudo da demanda turística: experiência de turismo comunitário da microbacia do Rio Sagrado, Morretes (PR). *CULTUR: Revista de Cultura e Turismo*, v. 6, n. 1, p. 25-39, 2012.

SANCHO, A.; IRVING, M. de A. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 10, n. 3, 2010.

SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. Turismo de base comunitária: Potencialidade no espaço rural brasileiro. In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (Org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. p. 142-161.

SANSOLO, D. G. Centralismo e participação na proteção da natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil. In: BARTHOLO, R., SANSOLO, D. G, BURSZTYN, I. (Org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. p. 122-141.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, M. *Espaço e Sociedade: Ensaio*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SCARPATI, F. V.; PORTINHO, P. O papel da cooperação no desenvolvimento de cadeias produtivas de turismo. *Augustus*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO – SEMTUR. *Plano municipal de turismo. Bento Gonçalves / RS*. 2015a. Acesso em 14 abr.2017

SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO – SEMTUR. *Plano municipal de turismo de 2015-2025*. Indisponível. *Ouro Preto / MG*. 2015b. Acesso em 24 abr.2017

SILVA, M. D. *Governança territorial no arranjo produtivo local de turismo de Bonito/ Serra da Bodoquena e o desenvolvimento local*. 2007. Dissertação (Programa de Pós Graduação em

- Desenvolvimento Local - Mestrado). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS, 2007.
- SILVEIRA, M. L. Região e Globalização: pensando um esquema de análise. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, 2010.
- SILVEIRA, C.; MEDAGLIA, J.; PAIXÃO, D. L. D. Política pública de turismo no Brasil: evolução estrutural, alterações da lógica partidária e as tendências recentes de apoio ao turismo massificado. In: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. (Org.). *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: EDUCS, 2014. p. 65-9.
- SLOMSKI, V. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.
- SOARES, E.; EMMENDOERFER, M.; MONTEIRO, L. Gestão pública no turismo e o desenvolvimento de destinos turísticos em um estado da Federação Brasileira: uma análise do planejamento estratégico do turismo em Minas Gerais (2007-2010). *Tourism & Management Studies*, v. 9, n. 2, p. 50-56, 2013.
- SOUTELLO ALVES, L. E. Governança e Cidadania Empresarial. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n. 4, 2001.
- SOUZA, L. F. de; RASTROLLO, M. A.; CASAROTTO FILHO, N. Análise da implantação das governanças turísticas regionais no Brasil. In: CONGRESSO LUSÓFONO DE CIÊNCIA REGIONAL, 2., 2009, Cidade da Praia. *Anais...* Cidade da Praia, 2009.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.
- SPINOLA, C. A.; CASTRO, F. M.; SILVA, J. A. A aplicabilidade do conceito de clusters para a governança do turismo em salvador – um estudo sobre a perspectiva dos residentes. *RDE Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano XV, n. 28, 2013.
- STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Org.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.
- STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibility, hierarchy and regional developments: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research Policy*, North-Holland, v. 20, n. 5, 1991.
- SUZIGAN, W.; GARCIA, R., FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. *Revista Gestão da Produção*, v. 14, n. 2, p. 425-439, 2007.
- SWARBROOKE, J. *Turismo Sustentável, conceitos e impacto ambiental*. Tradução de Margarete Dia Pulido. São Paulo: Aleph, 2000.
- TENÓRIO, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Ijuí: Unijuí, 2007.
- TOMIO, M.; SCHMIDT, C. M. Governança e ações coletivas no turismo regional: a experiência dos empreendedores da região oeste do Paraná. *Revista Turismo Visão e Ação Eletrônica*, v. 16, n. 3, 2014.

TOMAZZONI, E. L. Turismo e Desenvolvimento Regional: modelo APL TUR aplicado à região das Hortênsias (Rio Grande do Sul - Brasil). 2007. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação - Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes da

297

Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2007. Disponível em:
<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27148/tde-11052009-111001/pt-br.php>>.
Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores. Caxias do Sul (RS): EDUCS, 2009.

TRENTIN, F. Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. *Public Action and Tourism Policy*, v. 14, n. 3, p. 645, 2016.

TRIGO, L. G. G. *A sociedade pós-industrial e o profissional em turismo*. 7. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2003.

TRINDADE, R. *Circuitos turísticos mineiros: descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local (finais dos anos 90-tempo presente)*. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo - Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4490/1/2009_RubensdaTrindade.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

VAHL, F. *Mapeamento dos atores e das redes de confiança da governança endógena do micropólo de turismo da região Leste de Florianópolis*. 2011. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, 2011. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/94905>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

VALDUGA, V. *Raízes do Turismo no Território do Vinho: Bento Gonçalves e Garibaldi-1870-1960*. 2011. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia –Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2011. Disponível em:
<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/38568/000821055.pdf?sequence1>>.
Acesso em: 20 jun. 2014.

VALE, G. M. V. Aglomerações produtivas e estudos organizacionais: em busca de uma tipologia sobre novas conformações organizacionais. In: ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Resumo...* Rio de Janeiro: 2007.

VELASCO GONZÁLEZ, M. Gestión pública del turismo. La gobernanza. In: FERNÁNDEZ, J. I. P.; SÁNCHEZ, Y. L. (Org.). *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2013. p. 469-519.

VELASQUEZ, G. G. *A relação turismo e meio ambiente: uma proposta de sistema flexível de turismo*. 2016. Tese (Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria - Doutorado) – Universidade do Vale do Itajaí, UNIVALI, Campus Balneário Camboriú, SC, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.cbc.ufms.br:8080/jspui/handle/123456789/2978>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

VELOSO PIRES, E.; DELGADO ALCANTARINO, M. A participação das comunidades autóctones no turismo e o capital social no processo de desenvolvimento local: um exame do Programa Turismo Solidário-MG. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 8, n. 1, 2008.

298

VIANA, A. L. B. *Modelos relacionais para a organização e o desenvolvimento regional do turismo*. 2012. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/404>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

VIEIRA, A. R. M. *Planejamento e Políticas Públicas de Turismo: análise dos módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luis-MA*. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo - Mestrado) – Universidade de Brasília, DF, Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9204/1/2011_AlineRodriguesMendesVieira.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1067-1089, 2009.

WEGNER, D. *Governança, gestão e capital social em redes horizontais de empresas: uma análise de suas relações com o desempenho das empresas participantes*. 2011. Tese (Programa de Pós-Graduação em Administração - Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL- WTTC. *Economic Impact research*. 2016 Disponível em <https://wttc.org/> Acesso 25 ago.2017.

XAVIER, T. R. et al. A relação entre redes e turismo: uma análise bibliométrica sobre a emergência de um novo paradigma no planejamento turístico. *Turismo e Sociedade*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 443-465, 2012.

**APÊNDICE A – FORMULÁRIO GERAL DE ENTREVISTA COM ATORES
TURÍSTICOS DA GOVERNANÇA**

Prezado(a) Senhor(a);

O presente formulário integra a pesquisa “**GOVERNANÇA EM TURISMO: UM ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DE BENTO GONÇALVES (RS), BONITO (MS) E OURO PRETO (MG)**”, pertencente a elaboração de Tese do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC, como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional

Nesse sentido, solicito sua importante colaboração, respondendo, com o maior detalhamento possível, às questões que seguem.

CATEGORIA A: CARACTERÍSTICAS DE GESTÃO

1) No município, a gestão pública do turismo é feita por:

- Secretaria Municipal
 Está associado com outra secretaria, caso positivo qual a secretaria:

Órgão subordinado ao prefeito

Outra forma.

Qual? _____

Não sabe/ Não respondeu

2) A gestão pública do turismo é feita em parceria com outros municípios da região?

Não

Sim, como? _____

Não sabe/ Não respondeu

3) Existem projetos integrados de turismo com outros municípios?

Não

Sim, quais e como ocorre essa integração ? _____

Não sabe/ Não respondeu

4) De que forma ocorre essa integração entre projetos?

Ações de parceria em projetos específicos

Administração e planejamento em conjunto

Outra. Qual? _____

5) Qual a frequência com que esses encontros ocorrem?

Quinzenalmente

Mensalmente

Bimestralmente

Semestralmente

Anualmente

6) Como você caracterizaria o processo de gestão turística local?

Centralizada e participativa

Centralizada e Pouco participativa

Descentralizada e participativa

- () Descentralizada e pouco participativa
 () Não sabe/ Não respondeu

Justifique sua resposta: _____

CATEGORIA B: PODER DECISÓRIO

1) Em âmbito do turismo, como funcionam as instâncias de poder decisório?

- () As decisões são tomadas de caráter vertical, diretamente pelas instâncias públicas, sem a participação de outros atores;
 () Existe caráter de horizontalidade na tomada de decisões, uma vez que estas incluem a participação de outros atores (públicos e/ou privados);
 () Não sabe/ Não respondeu

2) Caso haja caráter horizontal no processo decisório, informe quais atores participam desse processo.

- () Lideranças e representações comunitárias
 () Entidades de Classe
 () Instituições de Ensino Superior
 () Organizações pertencentes ao Sistema S
 () *Convention & Visitors Bureau*
 () Outros. Quais _____

3) De que forma ocorre essa participação no poder decisório?

- () Direito à voto
 () Sob a composição de Conselhos
 () Outra. Qual? _____

4) Qual a frequência com que as reuniões ocorrem?

- () Quinzenalmente
 () Mensalmente
 () Bimestralmente
 () Semestralmente
 () Anualmente

5) Os atores turísticos locais possuem alguma autonomia na tomada de decisões?

- () Sim. Quais e de que forma? _____

() Não. Por que? _____

6) No tocante a gestão turística, como funciona o processo de transparência quanto ao andamento dos projetos aprovados com a participação dos atores?

- () Eventos e reuniões periódicas
 () Prestação de contas através de informativos impressos ou virtuais
 () Outra. Qual? _____
-

CATEGORIA C: COOPERAÇÃO

1) Em sua opinião, as relações de cooperação entre a gestão pública e os demais atores que compõem a governança turística do local atendem plenamente à demanda pra o desenvolvimento turístico do destino?

- () Concordo plenamente
 () Concordo parcialmente
 () Não concordo nem discordo
 () Discordo parcialmente
 () Discordo plenamente

Justifique sua resposta: _____

2) Como você descreveria essas relações de cooperação entre esses atores?

- () Fáceis, uma vez que atendem objetivos comuns,
 () Difíceis, porque _____
 () Quase impossíveis, pois _____
 () Não sabe/ não respondeu

3) Caso existam, qual a natureza dessas relações de cooperação? (É possível assinalar mais de uma opção)

- () Prestação de apoio financeiro;
 () Compartilhamento de informações
 () Participação de projetos em conjunto
 () Disponibilização de recursos humanos para apoio mútuo
 () Outras. _____
-

4) Essas relações de cooperação são formalizadas/institucionalizadas?

- () Sim. De que forma? _____
 () Não. Por quê? _____

5) Essas relações de cooperação incluem a participação de lideranças/representantes comunitários?

- () Sim. Quais e de que forma? _____

- () Não. Por quais razões? _____

6) Como você classificaria a importância da efetividade nas relações de cooperação entre os atores em prol do desenvolvimento turístico do destino?

- () Nada Importante
 () Pouco Importante
 () Importante
 () Muito Importante
 () Essencial

Justifique sua resposta: _____

CATEGORIA D: INSTITUCIONALIZAÇÃO

1) Qual a importância da institucionalização das relações entre os atores da governança turística local?

- () Nada Importante
 () Pouco Importante
 () Importante
 () Muito Importante
 () Essencial

Justifique sua resposta: _____

2) As relações de articulação entre os atores da governança são formalizadas/institucionalizadas?

- () Sim. De que forma? _____
 () Não. Por quê? _____

3) Existe algum tipo de incentivo da gestão pública na formalização das parcerias de articulação entre os atores?

- () Sim. De que forma? _____
 () Não. Por quê? _____

4) Quais os principais desafios para a consolidação de uma política formal de articulação de atores de governança?

- () Questões de ordem política
 () Questões de ordem cultural
 () Questões de ordem econômica
 () Questões legais/burocráticas
 () Outras. Quais? _____
-

5) Existem registros documentais da quantidade e perfil característico dos atores que compõem a governança turística local?

- () Sim. De que forma? _____
 () Não. Por quê? _____

6) Caso exista, essa estrutura formal de governança está gerida/representada por lideranças que:

- () Elegeram-se democraticamente e por um determinado período de tempo
 () Elegeram-se democraticamente e sem um determinado período de tempo
 () Foram indicadas verticalmente.
 () Outra. Qual? _____
 () Não sabe/ Não respondeu

CATEGORIA E: ENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

1) Existe algum tipo de incentivo da gestão pública/privada na busca de prover envolvimento comunitário na governança turística do destino?

- () Sim. De que forma? _____
 () Não. Por quê? _____

2) Existem indicadores formais da empregabilidade da mão de obra local no setor turístico?

- () Sim. Onde estão disponibilizados? _____
 () Não. Por quais razões? _____

3) Existem, em âmbito público e/ou privado, programas de formação de recursos humanos para atuação no setor turístico?

- () Sim
 () Não

4) Caso existam, em que consistem esses programas?

- () Cursos de curta duração (até 30h)
 () Cursos de média duração (31 a 100h)
 () Cursos de longa duração (mais de 100h)
 () Cursos de formação superior
 () Bolsas de estudo/financiamento de formação de nível técnico e/ou superior
 () Outros. Quais? _____

5) Com que frequência esses programas de formação são oferecidos?

- () Mensalmente
 () Trimestralmente
 () Semestralmente
 () Anualmente
 () Outra. Qual? _____

6) Como é feita a divulgação desses programas de formação? (É possível assinalar mais de uma opção)

- () Mídia impressa
 () Mídia virtual
 () Parceria com o setor privado
 () Base de dados
 () Outra. Qual? _____

CATEGORIA F: COORDENAÇÃO DOS ATORES E LIDERANÇAS

1) Existe um setor específico na gestão pública/privada que seja responsável pela coordenação dos atores da governança turística do destino?

- () Sim. Descreva: _____

 () Não. Por quê? _____

2) Caso exista, esse setor possui orçamento disponível para atuação?

- () Sim. Onde estão disponibilizados os recursos? _____ ()
) Não. Por quais razões? _____

3) A coordenação se reúne com os atores com que frequência?

- () Quinzenalmente
 () Mensalmente
 () Bimestralmente
 () Semestralmente
 () Anualmente

4) Essa coordenação possui integração com outros municípios?

- () Não
 () Sim, De que forma? _____
 () Não sabe/ Não respondeu

5) Como você descreveria essas relações de coordenação desses atores e lideranças?

- () Fáceis, uma vez que atendem objetivos comuns
 () Difíceis, porque _____
 () Quase impossíveis, pois _____
 () Não sabe/ não respondeu

6) Como você caracterizaria a coordenação dos atores da governança turística local?

- () Centralizada e participativa
 () Centralizada e Pouco participativa
 () Descentralizada e participativa
 () Descentralizada e pouco participativa
 () Não sabe/ Não respondeu

Justifique sua resposta: _____

ESPAÇO PARA OBSERVAÇÕES GERAIS E INFORMAÇÕES ADICIONAIS DE LIVRE ESCOLHA DO ENTREVISTADO SOBRE AS CATEGORIAS DE ANÁLISE QUE POSSAM CONTRIBUIR COM A PESQUISA :

CARACTERÍSTICAS DE GESTÃO:

ENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

COORDENAÇÃO DOS ATORES E LIDERANÇAS

**APÊNDICE B – FORMULÁRIO COMPLEMENTAR – ENTREVISTA
REPRESENTANTE CONSELHO DE TURISMO**

1. De que forma ocorre a nomeação das lideranças do COMTUR?

2. Existe o Fundo de Turismo no município? Caso exista, de onde vem os recursos e a quem fica o encargo do gerenciamento deste fundo?

3. Ao que consta, atualmente, ___ representações compõem o Conselho. Como você caracterizaria as relações de articulação entre os atores que o compõem?
4. Existem projetos de cooperação entre esses atores? Justifique e exemplifique
5. No tocante às relações do COMTUR com a Secretaria Municipal de Turismo, como elas se são e de que forma elas ocorrem?
6. O Conselho tem poder de voto na indicação do Secretário Municipal de Turismo do município?
7. Quais seriam os principais desafios enfrentados pelo Conselho no tocante à articulação dos atores turísticos que o compõem?

OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

**APÊNDICE C – FORMULÁRIO COMPLEMENTAR – ENTREVISTA
REPRESENTANTE IES**

1. O curso de Turismo participa ativamente dos processos e ações que envolvem a governança local? Justifique e exemplifique
2. O Curso abriu novas turmas em 2017? Como você caracterizaria a valorização do profissional com formação em turismo para atuação no município?

3. Existem projetos de extensão voltados para o turismo e que envolva a participação da IES juntamente com atores e a comunidade local? Justifique e exemplifique

4. Em sua opinião, quais seriam os principais desafios para a governança turística do município?

OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES: