



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007

Desafios para governança em destinos turísticos e roteiros integrados¹

Helena Araújo Costa²
Universidade de Brasília

Fabiano Toni³
Universidade de Brasília

Resumo

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre governança no turismo, buscando levantar os benefícios que esse conceito pode oferecer para pensar os roteiros integrados. A reflexão teórica foi construída a partir de conceitos amplos de governança, para então, aproximar-se da recente preocupação com sua aplicação aos destinos turísticos, ressaltando as peculiaridades do turismo e seus desafios para a governança. A partir disso, foi realizada análise documental dos módulos operacionais do Programa de Regionalização- Roteiros do Brasil - do Ministério do Turismo, no que tange à institucionalização da governança e à roteirização, resultando em uma visão crítica que confronta teóricos da governança e diretrizes do programa. Por fim, foram abordadas as dimensões de sustentabilidade (social, econômica e ambiental) dos roteiros integrados, entendidas como esferas que podem angariar vantagens de uma boa governança.

Palavras-chaves: governança; destinos turísticos; turismo; roteiros integrados.

Apresentação

O termo governança tem aparecido como palavra de ordem em discursos acadêmicos, governamentais e do terceiro setor acerca de políticas públicas e desenvolvimento sustentável (RESNICK e BIRNER, 2005). Weiss (2000) situa governança como algo que existe desde o início da história da humanidade, mas que passou a estar na moda a partir da década de 80 e atualmente, aponta haver tensão entre a literatura que trata governança como algo complexo e intrincado, enquanto alguns autores a utilizam de modo simplista como sinônimo de “governo”.

¹ Trabalho apresentado GT - Interfaces com a Gestão de Negócios do IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo.

² Doutoranda no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CSD/UnB); Mestre em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; Administradora de Empresas pela Universidade de Brasília; Professora do Centro de Excelência em Turismo da UnB (CET/UnB) – helenacosta@unb.br.

³ Professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB).



O conceito de governança é versátil (EUROPEAN COMISSION, 2006) e, por isso, capaz de confundir os estudiosos pela sua intensa relação com diversos outros temas e assuntos. Além da versatilidade do termo, Resnick e Birner (2006) chamam atenção para sua ambigüidade, o que pode torná-lo de operacionalização obscura.

Governança pode ser entendida, em linhas gerais, como combinações possíveis entre formas de regulação, organizando atores sociais ao redor das instituições formais e informais.

O turismo impõe inúmeros desafios à governança, em razão de suas peculiaridades, principalmente quando se trata de roteiros turísticos integrados, como é foco da discussão desse artigo. Paskaleva-Shapira (2006) chama atenção: existe um fraco conhecimento sobre novas formas de governança que possam resultar em um turismo mais sustentável para a comunidade local, tornando crítica a necessidade de pensar formas inovadoras.

A argumentação da autora justifica a preocupação deste trabalho ao lado do fato de que governança para o desenvolvimento do turismo ainda é um desafio para grande parte dos países, que têm buscado refletir sobre o assunto como mostram as atuais publicações de Manning (1998); Caffyn e Jobbin (2003); Nordin e Svensson (2006).

A partir disso, lança-se o objetivo de refletir sobre desafios da governança no turismo, buscando levantar os benefícios que esse conceito pode oferecer para pensar os roteiros integrados, vinculados ao Programa de Regionalização do Ministério do Turismo (2005a) que os entende não somente como estratégia de comercialização, mas como estratégia de desenvolvimento regional.

O trabalho está organizado em quatro partes. A primeira é uma revisão teórico-conceitual que aborda conceitos de governança e seus componentes. Na segunda, discutem-se os desafios da governança para os destinos turísticos. A terceira parte está voltada a apresentar e analisar questões de governança presentes do Programa de Regionalização do turismo no Brasil. Por fim, a quarta parte traz reflexões sobre a aplicabilidade dos conceitos levantados para a gestão dos roteiros e as vantagens que podem ser obtidas de uma boa governança.

1. Governança: uma visão teórica sobre instituições, desenvolvimento e cooperação

A governança pode ser entendida como a combinação de maneiras de regulação específicas Benko (2005) apontou cinco elementos ideais da governança, que combinados, explicam as sociedades modernas e as economias locais: o mercado (concorrência); a grande firma (hierarquia no mercado); o Estado (conflitos); a comunidade (solidariedade); e as representações profissionais (sindicatos e suas negociações).

Apesar de toda a ambigüidade ao redor do conceito de governança, parece comum às definições a noção de mecanismos de coordenação que o termo carrega, além da importância de elementos como participação social, transparência, responsabilidades e prevalência de leis e estabilidade (RESNICK e BIRNER, 2005).

Contudo, três nuances podem ficar obscuras na maior parte dos trabalhos que menciona o termo governança: a primeira delas é o fato de governança não se resumir a governo; a segunda é que governança por si é um conceito neutro, podendo ser qualificada de diferentes maneiras tais como efetiva ou incompetente, opressiva ou benevolente, boa ou não⁴; por fim, a terceira consiste em alertar que governança enfatiza o *processo*, reconhecendo que os relacionamentos entre atores muitas vezes são conflituosos (PASKALEVA-SHAPIRA, 2006).

Governança pode ser entendida, como a auto-organização de atores caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras compartilhadas que proíbem, permitem e pedem ações (NORDIN e SVENSSON, 2006). Tal definição se assemelha à idéia de instituições, definidas como regras do jogo que diminuem as incertezas nas interações sociais (NORTH, 1990). Ou seja, as normas usadas para determinar quem é elegível para tomar decisões em alguma arena, que ações são permitidas e proibidas, a agregação de normas a serem utilizadas, os procedimentos que precisam ser seguidos, as informações a serem ou não providenciadas e os resultados das ações (OSTROM, 1990).

A OCDE (2006) afirma que instituições impactam tanto os resultados de desenvolvimento quanto a formação da estrutura de governança de um país, o que mostra uma relação simbiótica entre esses conceitos. Ou seja, a governança é moldada pelas combinações de instituições historicamente construídas e vigentes que, por sua vez, são moldadas pelas configurações da

⁴ Kofi Anan (1998). Annual Report para General Assembly. Disponível em www.unsystem.org/ngls/documents/pdf/go.between/gb71.pdf. Acesso em dezembro de 2006.



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007

governança. O mais consagrado estudo empírico a respeito desta relação é o trabalho de Putnam (2006) a respeito do desempenho institucional nos governos regionais italiano.

Como sugerem as definições de Paskaleva-Shapira (2006) e Resnick e Birner (2005), assim como os resultados do trabalho de Putnam (2006), a governança pressupõe a cooperação entre atores. Tal cooperação requer a resolução de dilemas de ação coletiva, ou seja, a superação dos interesses meramente individuais em nome de interesses coletivos que não sejam conflitantes com os individuais (ver HARDIN, 1968; OLSON, 1990; OSTROM, 1990).

2. Governança em Destinos Turísticos e seus desafios

O turismo é a maior fonte de renda em diversos países e tem grandes impactos econômicos, sociais e ambientais. Este fato impõe desafios para a um novo modelo de gestão desses destinos, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável em escala nacional e regional (MANNIG, 1998).

Para Nordin e Svensson (2006) a perspectiva da governança ajuda a compreender o dinamismo e a falta dele em um dado destino turístico. Isso advém de alguns pressupostos adotados sobre os destinos e seus processos de inovação: destinos não são conduzidos por um único ator e sim por um complexo grupo deles; existe dependência de recursos entre os atores; as dimensões público-privada formal e informal são importantes para a gestão e para a inovação no destino. Assim, os autores afirmam que a governança para destinos turísticos pode ser entendida como uma expressão da mútua dependência entre governos e o setor privado do turismo e que uma boa governança pode resultar em ganhos de inovação para o destino como um todo.

Dentro de uma visão sistêmica, Paskaleva-Shapira (2006) em seu estudo para a União Européia sobre gestão sustentável de cidades turísticas e governança, relaciona esta com a participação de atores, com o desenvolvimento integrado da comunidade e com princípios do turismo sustentável. A autora entende ser essa uma maneira inovadora de resolver conflitos locais zelando por preocupações de longo prazo.

A importância da governança para a gestão de localidades que têm o turismo como principal atividade econômica ficou registrada também em documento da ONU (UN, 2002) em que se firmava o reforço dessa governança como a possibilidade de alcançar patamares de

desenvolvimento sustentável. A partir disso, são sugeridos três principais aspectos da governança para destinos turísticos:

- Instituições políticas transparentes, efetivas e capazes de realizar participação e representação política dos interesses dos cidadãos;
- Quadro coerente e consistente de políticas e aspectos regulatórios que vejam o turismo de modo sistêmico;
- Parcerias entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil, visto que o turismo afeta diversas esferas da sociedade. Assim, as parcerias se tornam particularmente importantes para a discussão, a mediação e a colaboração construtiva.

Entre os elementos que compõem a governança, Göymen (2000) oferece uma contribuição: a nova divisão do trabalho entre diferentes esferas do governo, da sociedade e do setor privado; novos tipos de cooperação; novos atores e parceiros no turismo e setores correlatos; novos arranjos, estruturas e formas de participação, comunicação e responsabilização.

As grandes dificuldades para estabelecer uma governança do turismo, especialmente para a gestão do sistema costeiro, é a falta de descentralização ou participação, segundo Caffyn e Jobbins (2003) concluíram após 3 anos de pesquisas no Marrocos e na Tunísia. As evidências do estudo mostraram que estruturas rígidas de governo, verticalizadas e baseadas em comando e controle não atendem às complexas necessidades da gestão turística de zonas costeiras. Os maiores obstáculos identificados por eles dizem respeito a problemas sociopolíticos na operacionalização da descentralização e na governança baseada em processos participativos locais e comunitários, tendo em vistas as limitações associadas aos *stakeholders* e a falta de transparência da tomada de decisões nesses países.

Para a ONU a descentralização é “um ingrediente fundamental para a boa governança” (UN, 2002, p. 04). Entretanto, vale lembrar que a descentralização não pode ser vista como uma solução universal, dado o que Ribot (2006) chama atenção ao questionar se a descentralização sempre gera resultados positivos, aventando também a perda de democracia suscetível de ocorrência, como verificado em alguns países do continente africano.

Para que possa ser almejado o desenvolvimento sustentável de destinos turísticos e da governança, parece fundamental conhecer as peculiaridades do turismo e das localidades, conforme apontam Mannig (1998), Caffyn e Jobbin (2003). Afinal, não existe uma maneira correta de regular realidades distintas.

A natureza da atividade turística impõe inúmeros desafios à governança. Entre eles estão a magnitude do fluxo de turistas frente ao tamanho da população em muitos ambientes frágeis, ocasionando conflitos e impasses. Além disso, a governança de um destino torna-se ainda mais difícil por alguns atributos dos turistas. como: 1) o fato de não serem contribuintes ou eleitores do destino turístico; 2) sua capacidade de introduzir mudanças sociais; 3) sua concentração em em certas localidades, atividades e épocas do ano; 4) a possibilidade de mudarem opção de destino sempre que julgarem não ter suas expectativas atendidas (MANNIG, 1998).

Ainda, outras características do turismo podem ser apontadas e entendidas como desafios para a governança dos destinos, como mostra o quadro 1:

Características do Turismo	Desafios para Governança
Dependente de outros setores e outros recursos (natural, cultural, econômico)	Integração de processos de planejamento, identificação de valores e limites de mudanças aceitáveis
Focado em certas localidades, ecossistemas frágeis e culturas sensíveis	Identificação e proteção de fatores chaves (patrimônio natural e cultural, permissão de acesso)
Turistas não são normalmente familiarizados com as normas e valores locais	Controle do turismo e turistas, monitoramento de conduta, mudança de público. Definição de limites e educação de locais e turistas para os limites locais
Turismo divide infra-estrutura com outros setores	Planejamento de infra-estrutura para atender a turistas e locais
Turistas e operadores são aversos ao risco e dispõem de grande mobilidade	Antecipação e prevenção de incidentes que podem prejudicar o turista e o setor
Turistas têm demandas específicas	Controle de importação de bens e serviços para o turismo e desenvolvimento de produtos locais
Significativas diferenças de status econômicos entre turistas e locais	Considerações de equidade, controle de impactos sociais negativos
O setor é composto por inúmeros agentes	Facilitação de cooperação entre setor privado, governo, comunidade e impulso às iniciativas de cooperação
Propriedade e gestão por parte de estrangeiros ou forasteiros	Controle de impactos na economia, benefícios revertidos para o local, imagem do destino
Destinos turísticos podem ultrapassar fronteiras jurisdicionais	Desenvolvimento de instituições que tratem de questões supra-fronteiriças
Para muitos turistas, um dos maiores valores está na liberdade de ação e acesso	Implementação de controles que respeitem valores locais e não ofendam visitantes
O turismo possui um controle muito disperso	Definição de líderes, responsáveis e modos de articulação entre atores

Quadro 1 – Características do turismo que lançam desafios para a governança de destinos

Fonte: adaptado a partir de Mannig (1998)

A despeito da importância de todas estas características, aquela que parece mais relevante é o controle disperso do setor, tanto na esfera privada quanto pública. Essa constatação faz

emergir perguntas expostas por Mannig (1998) como: quem deve liderar o desenvolvimento do setor? Como fazer as diferentes instâncias governamentais interagirem a partir de suas especialidades como meio ambiente, transporte, comércio, turismo? Quem coordena e com quais prerrogativas?

3. Governança no Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

Como política pública, os roteiros são frutos do Programa de Regionalização do Turismo, evocado pelo Plano Nacional de Turismo - PNT (MTUR, 2003). O Programa tem como objetivo, conforme o MTur (2005), “promover o crescimento econômico, a criação e manutenção de novos postos de trabalho, de forma a buscar o desenvolvimento sustentável nas regiões turísticas envolvidas”.

A roteirização pode ser vista como um produto do Programa de Regionalização. Segundo o Mtur, a roteirização “deve, também constituir-se em um instrumento de inclusão social, resgate e preservação dos valores culturais e ambientais existentes” (MTUR, 2005c, p. 5), o que permite remontar às preocupações centrais com o conceito de sustentabilidade já abordadas por Sachs (2002; 2004).

De acordo com o Ministério do Turismo (MTUR, 2005c, p. 6), o foco da roteirização é mantido sobre a construção de parcerias na busca dos seguintes objetivos: 1) ampliação e diversificação da oferta turística; 2) inserção de municípios nas regiões e roteiros turísticos; 3) atuação de micro e pequenas empresas no mercado turístico; 4) criação e ampliação de postos de trabalho; 5) aumento e melhoria na distribuição de renda; 6) inclusão social e redução das desigualdades regionais e sociais; 7) aumento da visitação, da permanência e do gasto médio do turista; 8) fortalecimento da identidade regional e; 9) consolidação de uma estratégia de desenvolvimento regional.

Governança é um tópico que ocupa lugar de destaque nos objetivos e na metodologia do Programa de Regionalização, obtendo um dos módulos operacionais dedicados ao exclusivamente ao assunto. A partir dos documentos específicos do Programa, extrai-se que governança é entendida como um conceito que diz respeito à competência técnica de governar,

abrindo espaço para participação, envolvimento das populações no planejamento, monitoramento e, por vezes, execução da política pública (MTUR, 2005b).

O Programa entende suas instâncias de governança como organizações representativas “dos poderes público e privado, da sociedade e dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional” direcionadas por princípios como descentralização, participação, integração regional. É proposto no Programa que cada região turística conte com uma instância de governança definida e instalada. Entretanto, “a estrutura, o formato e o caráter jurídico dessa instância ficarão a cargo dos envolvidos, podendo ser um fórum, um conselho, uma associação, um comitê ou outro tipo de colegiado, todos com a intenção de reforçar a capacidade dos grupos para lidar com seus problemas, objetivos e metas e para gerenciarem seus recursos.

Objetivos da institucionalização de uma instância de governança no âmbito regional

- a) criar uma interlocução regional para a operacionalização do Programa de Regionalização do Turismo;
- b) coordenar o processo da regionalização do turismo de uma região turística e
- c) descentralizar as ações de coordenação do processo, deslocando-as da União para o estado e deste para as regiões turísticas

Estratégias para alcançar tais objetivos:

- a) organizar e coordenar os diversos atores para trabalharem com o foco centrado na região turística, de modo a considerar as especificidades de cada município;
- b) avaliar e endossar os projetos elaborados pelos diversos atores para a região turística, quando necessário;
- c) mobilizar parceiros regionais para integrarem o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil;
- d) participar no planejamento e apoiar a gestão dos roteiros e produtos turísticos;
- e) integrar as ações intra-regionais e interinstitucionais;
- f) realizar o planejamento, acompanhamento, monitoria e avaliação das estratégias operacionais do Programa no âmbito regional e
- g) captar recursos e otimizar seu uso

Quadro 3 – Governança regional no Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

Fonte: Mtur, 2005b, p. 15

Conforme mostrado no quadro 3, formar a instância de governança seria útil para facilitar a interlocução e a operacionalização do programa, coordenando-o e descentralizando-o. Com isso, fica nítido que o programa reforça e retoma termos que são uma constante no discurso da boa governança e do desenvolvimento apresentados na primeira seção do trabalho.

Contudo, ainda que seja um avanço tratar da governança regional no âmbito da política pública federal em turismo no Brasil, há críticas que podem ser feitas à abordagem adotada pelo Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil.



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007

A primeira delas diz respeito a pressupostos simplificadores sobre a governança e a cooperação nela embutidos. A escolha de cooperar e participar parece ter sido entendida estritamente como uma ação para a qual se capacita tecnicamente. Isso pode ser questionável, já que a ação de grupos perpassa meandros da interação social que fogem ao voluntarismo de planos de governo. É preciso levar em conta aspectos históricos da formação das comunidades onde se desenvolve o turismo, ao modo de Putnam (2006), considerar regras de reciprocidade entre os atores sociais (AXELROD,1990), e o cálculo estratégico entre ações e interesses individuais e coletivos (OLSON,1990).

A concepção da política de turismo deixa implícito um tipo de governança: aquela regulada pelo Estado que, como coordenador e impulsionador, chama os demais atores a opinarem sem, no entanto, dar-lhes o protagonismo nas ações e decisões. Além disso, a condução desse processo por uma autoridade central como o Mtur se propõe a fazer, poderia ser questionada no que diz respeito ao alcance de seus resultados. Afinal, estudos sobre a gestão compartilhada de recursos mostram que a intervenção direta reguladora de uma autoridade central não é um fator crucial para o sucesso (OSTROM, 1990).

A promoção da comunicação e dos encontros previstos na metodologia da governança do Programa encontra respaldo em estudo teóricos como o de Axelrod (1984), para quem a perspectiva de interações sucessivas a longo prazo pode facilitar e até mesmo intensificar a cooperação entre as partes. Entretanto, não parece que uma mobilização e uma sensibilização seguidas por uma reunião explicativa sobre formas de governança sejam ferramentas suficientes para gerar uma articulação efetiva para o desenvolvimento de uma dada região. Tal tarefa demandaria um tempo mais longo do que os gestores de políticas públicas geralmente estão propensos a aguardar na implantação de suas ações de desenvolvimento.

A última das críticas diz respeito à noção de *institucionalizar* a instância de governança partindo do pressuposto que institucionalização significa formalização administrativo-legal, sem levar em conta aspectos mais densos como sua legitimidade e sua representação democrática para aquela realidade. O que parece que se pode alcançar com essa ação é a criação da organização e não da instituição, retomando a clareza oferecida por North (1990).

Essas críticas e questões que surgem sobre a abordagem da governança realizada no Programa de Regionalização (PRT) não desmerece a potencialidade de uma boa governança gerar ganhos para roteiros integrados a partir das leituras prévias, como será apontado na próxima seção.

4. Potenciais Benefícios da (boa) Governança em Roteiros Turísticos Integrados

No caso dos roteiros integrados, um dos fatores de destaque é o que Mannig (1998) chama de destinos que ultrapassam fronteiras jurisdicionais, dado que os roteiros integrados podem perpassar mais de um estado federativo, como o caso daquele que cruza Ceará, Piauí e Maranhão. Podem ainda ser transnacionais, como o roteiro IguassuMissões® que perpassa Paraná, Rio Grande do Sul, Argentina e Paraguai, tornando ainda maiores os desafios para a construção de uma governança supra-fronteiriça.

Pode-se inferir que, se a governança seria uma preocupação central em destinos, seria ainda mais em roteiros – por serem eles um conjunto de destinos e com necessidade de gestão que ultrapassa as fronteiras político-administrativas por diversas vezes – devido a necessidades como:

- Integração entre as várias partes do setor (hospedagem, entretenimento, alimentação, transporte, receptivo, etc) e entre setores públicos e privados para tomada de decisão estratégica a fim de manter o posicionamento do roteiro e a imagem unificada aos olhos dos turistas;
- Balanço entre proteção e acesso aos bens públicos como aqueles de infra-estrutura e recursos de uso comum (CPRs);
- Resolução de conflitos advindos de diferenças entre prioridades locais, regionais e nacionais dos destinos participantes;
- Estabelecimento de instituições e níveis de gestão apropriados, ao considerar a necessidade de regras, de monitoramento e punições, além de esferas de participação e resolução de conflitos.

Infere-se que pensar em governança na unidade do roteiro integrado poderia resultar em benefícios diretos ligados às três esferas básicas - social, econômica e ambiental (SACHS, 2002; 2004; BUARQUE, 2004; NASCIMENTO e VIANNA, 2007) - para se fomentar a sustentabilidade do desenvolvimento que pode estar atrelada à atividade turística:

a. Dimensão Social:



Governança está inerentemente ligada à organização social e pressupõe que “vínculos sociais e normas são críticos para sustentabilidade” (PRETTY, 2003, p. 1912), abordagem interessante para os roteiros integrados. Isso remonta a discussões de articulação entre atores e capital social, trazendo cinco aspectos são importantes: (1) relações de confiança, (2) reciprocidade e trocas; (3) regras comuns; (4) sanções e (5) conectividade com grupos ou redes (LOCKE, 2001; PUTNAM, 2006).

Espera-se da boa governança de roteiros, uma preocupação com a comunidade que estaria assentada nos laços de identidade, potencializando ações comunitárias coletivas e não mais estritamente individuais (LIMA e MOURA, 2005). Essas ações, no contexto de uma governança para os roteiros, deve valorizar idéias relativas a descentralização, participação social e envolvimento da sociedade civil na elaboração e controle de políticas para o desenvolvimento em longo prazo, articulando necessidades das três esferas de sustentabilidade aqui colocadas em questão.

Espera-se ainda de um roteiro com boa governança consolidada que haja mais altos níveis de capital social, o que segundo Pretty (2003), está atrelado com melhorias econômicas e de bem-estar, já que grupos com maior conectividade tendem a ter mais renda, melhores níveis de saúde e educação, além de mais ligações construtivas com o governo (MARTELETO e SILVA, 2004; PUTNAM, 2006).

b. Dimensão Econômica:

Do ponto de vista econômico, quando focada especialmente a questão empresarial, roteiros integrados podem ser vistos como aglomerados territoriais de empresas, principalmente daquelas de pequeno porte, dado que 97% do total das empresas do turismo no Brasil são micro ou pequenas (IBGE, 2007).

A lógica dessas aglomerações está apoiada em associação e complementaridade entre empresas de pequeno porte como possibilidade para o desenvolvimento empresarial e local (CASAROTTO FILHO e PIRES, 1999; DOTTO e WITTMANN, 2003; UNIDO, 2001; OCDE, 2002), o que pode ser facilmente transplantado para a própria concepção e objetivos dos roteiros integrados.



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007

Por ser a falta de coesão dentro do setor turístico um problema conhecido (HALL, 2001), torna-se necessário o fomento à cooperação para que se possa gerar as vantagens advindas da aglomeração. Em outras palavras, é necessário que haja um processo de articulação social para gerenciar os bens coletivos produzidos por essa interação entre empresas dentro das localidades (BENKO, 2005). Com isso, tais empresas poderão maximizar a prestação de um serviço de qualidade (AUGUSTÍN e KNOWLES, 2000), apresentar uma imagem mais coesa como roteiro, angariar maiores fatias de mercado, diminuir custos operacionais, promover inovações nos produtos turísticos (COSTA e SOUTO-MAIOR, 2006) e gerenciar conjuntamente os destinos pertencentes aos roteiros, tendo em vista a sustentabilidade da atividade desses destinos conectados. Ainda, uma boa governança de roteiros e destinos pode evitar a danosa “monocultura do turismo” (VALLS, 2006), conduzindo a um processo mais sustentável de conciliação com outros setores econômicos e de diversificação produtiva.

b. Dimensão Ambiental:

Do ponto de vista ambiental, a boa governança de um roteiro pode gerar benefícios para a gestão do uso dos bens comuns utilizados no turismo. Bens de uso comum são caracterizados pela dificuldade de exclusão de seus usuários e pela subtratibilidade das unidades de recurso (aquilo que um usa não poderá ser usado por outro). Portanto, o uso excessivo de tais recursos pode levar a sua destruição (OSTROM, 2003) ou à tragédia dos comuns de Hardin (1968), que nada mais é do que um dilema social no qual a falta de cooperação entre os indivíduos leva a uma deterioração e possível colapso de recursos como água, terra, bacias, peixes e florestas (OSTROM, 1990; 2003; AGRAWAL, 2001).

A tragédia dos comuns para o destino turístico vinculado a segmentos de ecoturismo e de natureza como principal atrativo poderia resultar em saturação, prejuízo à imagem, falta de habilidade de atender às expectativas do seu público-alvo de turistas, bem como falta de perspectiva de futuro em razão do congestionamento e perda de qualidade dos recursos. No Brasil, não faltam exemplos para essa saturação como Porto Seguro e Balneário Camboriú, que foram cidades com ocupação desregrada na construção e acesso aos recursos naturais como praias, mangues, lagoas e dunas. Em médio prazo esses destinos se tornaram



empobrecidos, com baixa atratividade, além de contar um turista menos sensibilizado para questões de preservação, reforçando o ciclo vicioso.

Presume-se que a boa governança de roteiros integrados poderia possibilitar a exploração dos bens sem custo excessivo e sem consumo excessivo (OSTROM, 1990; 2003). Isso se faria por meio de ações coletivas, mesmo em ambientes onde há possibilidade de comportamentos oportunistas, desde que fossem trabalhadas regras de reciprocidade entre os atores e que benefícios fossem percebidos pelos grupos organizados (AXELROD, 1984; OLSON, 1999).

Considerações finais

O objetivo desse artigo consistiu em refletir sobre desafios da governança no turismo, buscando levantar os benefícios que esse conceito pode oferecer para pensar os roteiros integrados, vinculados ao Programa de Regionalização do Ministério do Turismo. Para possibilitar o alcance do objetivo, foram revisados conceitos de governança e seus componentes, bem como os desafios da governança para os destinos turísticos. Então, foram apresentadas, a partir de análise documental, questões de governança do Programa de Regionalização do turismo no Brasil e, por fim, foi trazida a reflexão sobre governança em roteiros integrados.

Governança pôde ser entendida como combinações de maneiras de regulação, trazendo atores sociais de diferentes naturezas para a arena de decisão, o que remete a conceitos de cooperação, organização social e instituições, que podem ser vinculados à idéia de desenvolvimento.

No turismo, a governança se caracteriza como um desafio em razão das peculiaridades da atividade, dos destinos turísticos e dos turistas, ainda que poucas saídas inovadoras para essa governança sejam conhecidas.

O assunto tem recebido atenção, inclusive dentro do Programa de Regionalização do turismo brasileiro, que propõe a criação de instâncias regionais de governança para representar os atores sociais e atender aos princípios de descentralização, participação e integração regional. A concepção apresentada nos módulos operacionais do Programa, ainda que condizentes em grande parte com a literatura, podem ser criticadas por sua simplificação e por algumas premissas adotadas.



Se para destinos turísticos a governança já apresentava desafios em virtude das peculiaridades do turismo, eles ficam amplificados frente à concepção de roteiros integrados. Afinal, os roteiros perpassam fronteiras e tornam necessárias novas articulações para gestão social, econômica e ambiental com intenção de promover a competitividade e a sustentabilidade desses destinos turísticos conectados entre si.

A governança de roteiros turísticos integrados engloba a necessidade de: articular atores e integrar os sub-setores que compõem a cadeia produtiva; equilibrar a regulação e o acesso aos bens de uso comum; trabalhar por meio de instâncias em níveis de gestão apropriados à escala territorial do roteiro integrado, responsável por monitorar resultados, aplicar sanções, promover participação e mediar conflitos.

Uma efetiva governança tem, portanto que trabalhar com os limites naturais dos destinos e dos roteiros, contabilizar os efeitos sinérgicos da ocupação de várias localidades encadeadas, desenhar regras de interação, monitorar e punir os desrespeitos. Dessa forma seriam potencializados ganhos de competitividade para as aglomerações produtivas do turismo e para seus empreendedores de pequeno porte, que lá deverão permanecer em longo prazo e por isso, necessitam de recursos preservados que permaneçam como produtos turísticos diferenciados para o mercado. Além disso, a visão de longo prazo dos negócios pode ter impacto em ganhos de sustentabilidade ao articular interesses sociais, econômicos e ambientais nas decisões conjuntas em uma esfera de governança do roteiro, que pensa e age em uma escala diferenciada daquela voltada para os destinos isoladamente.

Por fim, caberia levantar para pesquisas futuras: quais seriam os condicionantes locais que permitiriam o funcionamento de uma boa governança para os roteiros integrados? E, ainda, para finalizar com a proposição de nova reflexão que fomente a continuidade dessa linha de investigação, vale fazer a mesma pergunta que lançaram Caffyn e Jobbins (2003) para estudar realidades no continente africano: em que medida pode o turismo ser desenvolvido e gerenciado de modo integrado e sustentável em países com governanças centralizadas no Estado e democracias locais deficitárias?

Referências Bibliográficas

AGRAWAL, Arun. Common property institutions and sustainable governance of resources. *In World Development*, vol. 29, no. 10, 2001. p. 1649 – 1672.

AUGUSTÍN, Marcjanna; KNOWLES, Tim. Performance of Tourism Partnership: a focus on York. *In Tourism Management*, vol. 21, p. 341-351, 2000.

BENKO, Georges. Distritos Industriais e Governança das Economias Locais: o caso da França. *In Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local – vol. 6, n. 9, p. 9-24, set. 2004.*

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 2ª ed. (Coleção Terra Mater).

CAFFYN, Alison; JOBBINS, Guy. Governance Capacity and Stakeholder Interactions in the Development and Management of coastal tourism: examples of Morocco and Tunisia. *In Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 11, No. 2&3, 2003.

CASAROTTO FILHO, Nelson; PIRES, Luis Henrique. **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana**. São Paulo: Atlas, 1999.

COSTA, Helena; SOUTO-MAIOR, Alice. Sistemas Produtivos Locais em Turismo: relacionamentos estratégicos e aglomeração territorial como vantagens competitivas. *In Revista Acadêmica do Observatório de Inovação em Turismo*. FGV, Ebape - n.1, 2006.

DOTTO, Dalva M. R. e WITTMANN, Milton L. As Redes de Pequenas e Médias Empresas do Vale do Rio Pardo e Taquari do Rio Grande do Sul, Brasil: uma análise de estratégias de cooperação empresarial e desenvolvimento regional. *In VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (Anais...) Panamá, 28-31 oct. 2003

EUROPEAN COMMISSION. **Governance in the European Union: what is governance?** Disponível em http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm. Acessado em dezembro de 2006.

GÖYMEN, Korel. Tourism and Governance in Turkey. *In Annals of Tourism Research*, Vol. 27, No. 4, pp. 1025 a 1048, 2000.

HALL, C. Michael. **Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *In Science*, 162, 1968, p. 1243-1248.

IBGE. **Economia do Turismo: análise das atividades características do turismo 2003**, Rio de Janeiro: 2007.

KOPELMAN, S. WEBER, J.M., MESSICK, D.M. Factors influencing cooperation in commons dilemmas: a review of experimental psychological research. *In OSTROM, Elinor et al. The Drama of the Commons*. Washington, Dc: National Academic Press, 2002. Capítulo 4.

LIMA, Jacob Carlos; MOURA, Maria do Carmo. Trabalho atípico e capital social: os agentes comunitários de saúde na Paraíba. *In Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, n. 1, p. 103-133, jan./abr. 2005

LOCKE, Richard. Trust building. **Econômica**, v. 3, n.2, p. 253-281, dezembro 2001

MANNIG, Edward. **Coping with tourism: governance for tourism in impacted destinations**. Paper publicado na conferência ‘The Commonwealth in the Third Millennium’. Ottawa, February 1998.

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antonio Braz de Oliveira E. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local**. In Ci. Inf., Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **Plano Nacional de Turismo**. Brasília: 2003.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo: diretrizes operacionais**. Brasília, 2005a.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo: institucionalização de instâncias de governança (módulo operacional 3)**. Brasília, 2005b.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo: roteirização (módulo operacional 7)**. Brasília, 2005c.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (orgs.) **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

NORDIN, Sara; SVENSSON, Bo. **The Significance of Governance in Innovative Tourism Destinations**. Paper presented at the 55th Aiest Congress Brainerd, USA, August 28 – September 1, 2005. Disponível em www.etour.se. Acessado em novembro de 2006.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **OCDE Small and Medium Enterprise Outlook**. OCDE Publications Service: France, 2002. Disponível em www.competitiveness.org. Acessado em 14/03/2005.

_____. **Public Governance and Management**. Disponível em <http://www.oecd.org/topic>. Acesso em dezembro de 2006.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. How types of goods and property rights jointly affect collective action. In **Journal of Theoretical Politics**, vol. 15, n.o 3, 2003. p. 239-270.

PASKALEVA-SHAPIRA, Krassimira. **Innovative Partnerships for Effective Governance of Sustainable Urban Tourism: framework approach**. Institute for Technology Assessment and System Analysis. Forschungszentrum Karlsruhe, Germany, 1999. Disponível em <http://sut.itas.fzk.de>. Acesso em dezembro de 2006.

PRETTY J. Social Capital and the Collective Management of Resources. *In Science*, 302: 1912-1914, 2003.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2006. 5ª. edição.

RESNICK, Danielle; BIRNER, Regina. **Does Good Governance Contribute to Pro-poor Growth?: A Conceptual Framework and Empirical Evidence from Cross-Country Studies**. Artigo publicado na German Development Economics Conference, 2005. Disponível em <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2005/3478/pdf/Birner.pdf>

RIBOT, Jesse C. **Representation, Citizenship and the Public Domain: Framing the Local Democracy effects of Institutional Choice and Recognition**. May, 2005. Paper submitted for presentation at the eleventh biennial conference of IASCP in Ubud, Bali, June 19-23, 2006.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e o Futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil**. Brasília: PNUD, SEBRAE, 2002.

_____. **Desenvolvimento Includente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

UNIDO – UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. **Development of Clusters and Networks of SMEs: the UNIDO programme**. UNIDO: Vienna, 2001.

UNITED NATIONS - UN. **Report of the International Colloquium on Regional Governance and Sustainable Development in Tourism-driven Economies**. Cancun, Q.R., Mexico, 20-22 February 2002. Publicado em New York, 2002

VALLS, Josep-Francesc. **Gestão Integral de Destinos Turísticos Sustentáveis**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

WEISS, Thomas. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *In Third World Quarterly*, vol. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.