

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/324224533>

# Turismo e Governança: abordagem teórica

Conference Paper · November 2017

---

CITATIONS

0

READS

363

1 author:



Fábila Trentin

Universidade Federal Fluminense

26 PUBLICATIONS 47 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



POLÍTICAS DE TURISMO NO BRASIL Tomada de Decisão e Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Indutores de Armação dos Búzios e de Paraty no Estado do Rio de Janeiro, Brasil [View project](#)

## Turismo e Governança: abordagem teórica

Fábia Trentin<sup>1</sup>

**Resumo:** O termo governança tem sido amplamente empregado em publicações no campo do turismo. Porém, necessita de uma orientação conceitual acerca da ideia de seu significado. O objetivo deste trabalho é apresentar alguns conceitos que influenciam a abordagem no turismo com a finalidade de ampliar a discussão conceitual sobre o termo. O trabalho é exploratório que utilizou a revisão sistemática da literatura para a sua elaboração. Ao final do trabalho, verificou-se que o uso do termo governança volta-se para as relações entre atores públicos e não públicos em que há colaboração para a resolução de problemas coletivos. No turismo as ideias de governança perpassam a um processo inerente ao governo e à forma de governar além dos mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão que envolvem a coordenação, a cooperação e a participação dos atores sociais.

**Palavras-chave:** Governança, Turismo, Conceitos.

### **Governança: abordagem um conceito amplo**

A projeção da ideia de governança no contexto internacional mais recente foi impulsionada pelo relatório “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” do World Bank (1989), que se referiu à governança como um mecanismo para enfrentar a corrupção, o nepotismo e as políticas ineficientes e inadequadas, que foram considerados entraves para o desenvolvimento em determinados países.

Além do Relatório do Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 1998), o FMI e ainda os economistas e cientistas políticos anglo-saxões (Mayntz, 1998) contribuem para a disseminação do termo ao designarem a arte ou o modo de governar de maneira a promover um modo de gestão da governança fundamentada na participação da sociedade civil.

Nos anos 1990, Kooiman, (1993) conceituou governança como os padrões que emergem das atividades relativas ao processo de governo, empreendidas pelos

atores sociais, políticos e administrativos. Isto é, todas as atividades dos atores sociais, políticos e administrativos, entendidos como esforços intencionais para orientar, dirigir, controlar ou gerir setores ou facetas da sociedade, em que os atores públicos e privados agem em conjunto, interagindo entre si para melhor eficácia da gestão (Eagles, 2008). Este autor, trabalha com a governança aproximando-a da abordagem do Banco Mundial, em que contempla a participação pública, a orientação ao consenso, a visão estratégica, a resposta às partes interessadas, a eficácia, a eficiência, a responsabilidade com o público e as partes interessadas, a transparência, a equidade e o normas.

Rhodes (1997), por sua vez, apresentou um conceito de governança entendida como a auto-organização de redes interorganizacionais, caracterizadas pela interdependência, troca de recursos em que o Estado mantém autonomia em relação às regras do jogo. Enquanto Mayntz (1998), utiliza o termo governança, para indicar um novo estilo de governo, que é distinto do modelo de controle hierárquico e caracterizado por um modo mais cooperativo, bem como pela interação entre Estado e os atores não estatais que participam em redes mistas público-privadas. E também, para referir-se às formas de coordenação, diferentes de hierarquia e mercado, abrangendo todas as formas de coordenação social, relacionando-as a redes.

Nesse sentido, a governança moderna significa uma forma de governar mais cooperativa, diferente do antigo modelo hierárquico, no qual as autoridades estatais exerciam um poder soberano sobre os grupos de cidadãos que constituíam a sociedade civil (Mayntz, 1998). As instituições estatais e não estatais, os atores públicos e privados, participam e cooperam na formulação e aplicação de políticas públicas.

A governança é, ainda, o exercício da autoridade política, econômica e administrativa para gerir assuntos da nação, abrangendo mecanismos complexos, processos, relações e instituições, através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem os seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças (PNUD, 1997).

Envolve o sentido de direção da sociedade, as atividades para realizar os objetivos as formas de se organizar, e o modo pelo qual distribuem os custos e benefícios a partir da deliberação conjunta entre o governo e as organizações privadas e sociais. Corresponde a sociedades estruturalmente interdependentes, em que os atores públicos, privados e sociais atuam em conjunto, em função de assuntos de interesse particular e coletivo, ao reconhecerem que possuem recursos limitados para atuarem isoladamente (Aguilar, 2010).

Assim sendo, a governança é entendida como “novas formas de decisão coletiva a partir da confluência de diferentes relações entre cidadãos e atores públicos e privados com o objetivo de conseguir capacidades de governo frente a problemas comuns” (Borja, Sánchez, Sisternas & Subirats, 2014, p. 6), gerindo o território por meio “[...] das relações de poder necessárias para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações” (Becker, 1991, p. 178).

Representando uma realidade nova e diferente se comparada aos sistemas tradicionais de governo. O Estado experimentou transformações em seu papel, entretanto, não significa o seu fim, apenas sua adaptação à complexidade do tecido social (Pierre & Peters, 2000), pois continua a exercer um papel relevante e estratégico na governança ao deter o direito de intervir em defesa dos interesses coletivos e quando os atores em rede não chegarem a um acordo (Cerrilo & Martínez, 2005). Contudo, a essência da governança está nos mecanismos de governo que não repousam sobre o recurso da autoridade e sanções do governo (Stoker, 1998).

Se inicialmente o termo governança foi associado a governo e ao exercício do poder pelas lideranças, o significado atual do termo tem sido atribuído, volta-se para uma interação entre os atores públicos e não públicos para a tomada de decisão. Embora não exista o consenso sobre uma definição de governança, há algumas convergências em torno de certas características (Quadro 1) relacionadas ao conceito que envolve participação e partilha de poder, integração multinível, diversidade e descentralização, deliberação, flexibilidade e

reversibilidade, experimentação e conhecimento, criação, autonomia e autoridade, redes e interdependência, cooperação e interação.

Elementos	Características
Participação e de partilha de poder	Formulação de políticas não é considerada como o único domínio dos reguladores, mas as partes interessadas públicas e privadas de diferentes níveis devem participar do processo político como parte da parceria público-privada.
Integração multi-nível	A coordenação entre os diferentes níveis de governo precisa ocorrer tanto na horizontal como na vertical e deve envolver os atores privados.
Diversidade e descentralização	Em vez de uma abordagem legislativa ou norma regulamentar, uma variada gama de abordagens coordenadas é incentivada.
Deliberação	Maior deliberação entre atores públicos e privados é incentivada, de modo a melhorar a legitimação democrática do processo de formulação de políticas.
Flexibilidade e reversibilidade	A adoção de medidas depende muitas vezes de diretrizes flexíveis e padrões abertos que são implementados de forma voluntária e podem ser revistos conforme as mudanças das circunstâncias políticas.
Experimentação e conhecimento criação	Maior incentivo à experimentação local em medidas de governação, bem como a criação de conhecimento e o compartilhamento em conexão com o acompanhamento multilateral, o benchmarking e a troca de resultados e melhores práticas.
Autonomia e autoridade	Grau significativo de autonomia em relação Estado que é percebido e atua como um ator capaz de utilizar novas ferramentas e técnicas para orientar e guiar. A governança reconhece a capacidade fazer coisas que independentemente do poder do governo para comandar ou usar sua autoridade.
Redes e interdependência	Organização e atuação dos atores estatais e não estatais em redes de decisões mistas. Interdependência de recursos entre organizações.
Cooperação e interação	A cooperação entre os atores da rede é necessária para o processo de tomada de decisão. Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar objetivos compartilhados. Interações enraizadas na confiança e reguladas pelas normas que são negociadas e acordadas pelos participantes da rede.

Quadro 1 - Características da governança.

Fonte: Adaptado de Velasco González, 2013; Hall, 2011; Aguilar, 2010; Dredge & Pforr, 2008; Rhodes, 2005, Stoker, 1998.

As características do conceito de governança possibilitam a compreensão da mudança na atuação do Estado e da sociedade, resultando na descentralização das decisões que antes se concentravam em um Estado cêntrico, passando depois para um nível mais próximo do local, com a participação societal multipolarizada (Aguilar, 2010).

Atuar em rede não significa negar o papel do Estado, mas sim, melhor compreender o papel dos atores governamentais e não governamentais (Cerrillo & Martínez, 2005), no processo de formulação, implementação e resultados da política pública.

Com base nas características do conceito de governança e nas possibilidades de interação entre Estado, mercado e sociedade são estabelecidos alguns modos de governança que podem apresentar uma tendência mais hierárquica quando prevalecem a visão e intervenção convencional do governo, a descentralização da autoridade do Estado para instituições regionais e locais, e a atuação por meio de parceria público-privada (Pierre & Peters, 2000). Contudo, e conforme Aguilar (2010) e Mayntz (2001), para que a governança (nova, moderna) seja possível é necessário que:

1. A sociedade civil esteja funcionalmente diferenciada em subsistemas, em que organizações especializadas levem a cabo as funções econômicas e sociais importantes como a produção, o ensino e o cuidado com a saúde;
2. A sociedade civil esteja bem organizada com atores corporativos, organizações produtivas e de serviços, bem como as associações de voluntários, representando diferentes interesses funcionais e socioeconômicos, e gozando de autonomia e habilidade para negociar com os interesses opostos e com as autoridades do Estado; e exista um sentido de identificação e responsabilidade com a coletividade, isto é uma identidade comum cuja base deve ser a integração social e cultural.

A governança (nova, moderna) não poderá existir se os atores sociais não forem eficientes em sua própria área de atuação e não cooperarem na formulação das políticas pública que visem aos anseios coletivos ao invés de lutar entre si (Mayntz, 1998), bem como se inexistirem ou funcionarem precariamente as

“instituições que reconhecem e garantem a existência dos mercados e da sociedade civil” (Aguilar, 2010, p. 47).

No turismo, a reflexão em torno do conceito e aplicação do termo governança tem sido utilizada nos estudos de vários autores, sejam por meio de estudos teóricos ou empíricos. Destacam-se neste trabalho Velasco González (2013) pelo conceito de governança turística, Bramwell & Lane (2011) que se aborda a desigualdades de poder em comunidades locais na África e Ruhanen, Scott, Ritchie & Tkaczynski (2010) que realizaram um trabalho teórico buscando reunir os conceitos correlacionados ao termo.

O único estudo que propôs um conceito de governança do turismo ou a governança turística foi Velasco González, (2013, p. 508) ao entender que “seria uma nova forma de liderar os processos de inovação, fortalecimento e mudança das dinâmicas turísticas em um espaço determinado, incorporando os atores públicos e privados com a intenção de tomar decisões coletivas”.

O estudo de Ruhanen, Scott, Ritchie & Tkaczynski (2010) analisou, por meio de um estudo teórico, as dimensões relacionadas à definição de governança. Encontraram 72 dimensões, porém algumas se referiam ao mesmo conceito, por isso os autores realizaram uma nova etapa, reduzindo-as a 40. Desse total, 26 foram reconhecidas em estudos que se baseiam nas ciências políticas e na área de gestão empresarial. As dimensões mais citadas foram **responsabilidade, transparência, envolvimento, estrutura, eficácia e poder**, sendo identificados em uma frequência de ao menos dez estudos.

Bramwell e Lane (2011) analisaram a literatura acerca da governança do turismo e da sustentabilidade e encontraram duas abordagens para governança: a primeira considera os processos de governo e a segunda, alude a tendências nos papéis assumidos pelo Estado, após as reformas neoliberais. Na revisão da literatura realizada, Bramwell e Lane (2011) encontraram diferentes relações de poder que influenciam nos resultados das ações públicas bem como a atuação de atores governamentais e não governamentais, sejam de comunidades locais ou mesmo agentes do mercado.

Ainda no turismo, os espaços de governança apresentaram características e diferenças, principalmente, no que diz respeito à coordenação de determinados conflitos relativos à atividade turística; à instituição da cooperação; ao momento de institucionalização do espaço de governança; à prioridade em relação aos interesses do segmento que representa e/ou ao desenvolvimento do destino como um todo; e a organização por meio de entidades civis representativas dos segmentos envolvidos diretamente na atividade turística (Trentin, 2016).

A governança é um conceito aberto que tem aglutinado ideias que compreendem a participação e a partilha do poder, a integração multinível, a diversidade e a descentralização, a deliberação, além de formas flexíveis que permitem a experimentação e a criação do conhecimento com um forma diferenciada de exercer a autonomia e a autoridade, se aproximando da articulação social em redes de cooperação e interação. De acordo com o estudo de Ruhanen, Scott, Ritchie & Tkaczynski (2010) reverbera no turismo os princípios da boa governança, presentes nas orientações do Banco Mundial.

No turismo, as ideias de governança perpassam a existência de um processo inerente ao governo e à forma de governar e também aos mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão que envolvem a coordenação, a cooperação e a participação dos atores sociais em estudos de casos aplicados em contextos específicos do turismo sem, contudo, apresentarem aprofundamento teórico relativamente aos modos de governança.

### Referências

- Aguilar, L. (2010b). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Col. San Ángel Inn, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Becker, B. K. (1991). Geografia Política e Gestão do Território no Limiar do Século XXI: uma representação a partir do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 53(3), 169-182.
- Borja, J., Sánchez, J., Sisternas, X., & Subirats, J. (2014). Gobierno y organización administrativa del territorio. XP07/B0192/02481. Universitat Oberta de Catalunya. UOC.

- Bramwell, B., & Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*. 19, 4–5, p. 411–421.
- Cerrilo I Martínez, A (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de administración Pública – Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Dredge, D., & Pforr, C. (2008). Policy networks and tourism governance. in Scott, N.; Baggio, R., & Cooper, C. in *Networks analysis and tourism: from theory to practice*. Clevedon: Channel View Publications. 58 – 78.
- Eagles, P.F.J. (2008), Governance models for parks, recreation, and tourism. In: Hanna, K.S., Clark, D.A.; Slocombe, D.S. (Eds). *Transforming Parks and Protected Areas*. Routledge, New York, NY, 39-61.
- Hall, C.M. (2011). Typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*. v. 19, Nos. 4–5, 437–457.
- Kooiman, J. (1993). Social-political governance: introduction. in Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance: New Government–Society Relations*. 1–8.
- Mayntz, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50.
- Pierre, J., & Peters, G. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2, 223-243
- PNUD. *Reconceptualising Governance*. New York January 1997.
- Rhodes, R. A. W (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. in Cerrilo I Martínez, A (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de administración Pública – Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, 99 – 122.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ruhanen, Lisa., Scott, Noel., Ritchie, Brent., & Tkaczynski, Aaron. (2010). “Governance: a review and synthesis of the literature”. *Tourism Review*, 65(4), 4-16.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Journal Social Sciences*. 50, 1, 17 – 28.

TRENTIN, F. Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. PASOS. Vol. 14 N.o 3. Special Issue Págs. 645-658. 2016.

Unesco. (1998). Governance. *International Journal of Social Sciences*. 50, 155. 1 – 157.

Velasco González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. in Juan Pulido Fernández, I., & López Sánchez, Y. (Eds.). *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, Servicio de Publicaciones. 469 – 519.

World Bank (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. World Bank, Washington, DC.