

O Papel do Estado nas Instâncias de Governança Regionais do Turismo¹

The Role of the State in Regional Tourism Governance Instances

El Papel del Estado en las Instancias de Gobernanza Regionales del Turismo

Natasha Bantim²
Aguinaldo Fratucci³
Fábia Trentin⁴

Este artigo foi recebido em 23 de julho de 2019 e aprovado em 05 de maio de 2020

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir diferentes interpretações sobre as instâncias de governança regionais e sua aplicação em territórios turísticos regionalizados. Discute-se o papel do Estado nos colegiados e três visões iniciais sobre as instâncias de governança: a) Como instrumento oriundo da luta da sociedade civil por maior participação nas decisões públicas; b) Como instrumento neoliberal utilizado pelo terceiro setor para exercer funções antes de responsabilidade do Estado e, c) Como instrumento utilizado pelo Estado como uma nova roupagem para continuar mantendo o seu poder. Como exemplo empírico, apresenta-se o caso das instâncias do Circuito das Águas Paulista-SP e da Região Agulhas Negras-RJ. Em ambos os casos, percebe-se uma dependência das ações vindas do poder público, demonstrando que, dentre as três interpretações sobre as instâncias de governança apresentadas nesse artigo, a que mais se aproxima é que esses espaços representam um subterfúgio utilizado pelo Estado como uma nova forma para continuar exercendo o seu poder, ainda que se apresente como um modelo de participação da sociedade na tomada de decisões.

Palavras-chave: Circuito das Águas Paulista. Governança. Região das Agulhas Negras. Regionalização.

Abstract: *The objective of this article is to discuss different interpretations of regional governance instances and their application in regionalized tourism territories. The role of the State in the collegiate bodies and three initial interpretations of governance bodies are discussed: a) as a result of the struggle of civil society for greater participation in public decisions, b) as a neoliberal instrument used by the third sector to exercise functions that before were responsibility of State and, c) as an instrument used by the State as a new garment to continue maintaining its power. As an empirical example, the case of the instances of the Circuito das Águas Paulista and the Região das Agulhas Negras are presented. In both cases it is possible to perceive a dependence on actions coming from the public power, showing that, among the three interpretations of the governance instances presented in this article, the closest approach is that these spaces represent a subterfuge used by the State as a new way to continue exercising its power, although it is presented as a model of participation of society in decision-making.*

Key-words: *Circuito das Águas Paulista. Governance. Região das Agulhas Negras. Regionalization.*

¹ Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, apresentado resultados parciais de pesquisa de dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Turismo da Universidade Federal Fluminense.

²**Formação/curso:** Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre e Bacharel em Turismo pela Universidade Federal Fluminense. **Instituição:** Professora substituta do Departamento de Administração e Turismo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professora do eixo Turismo, Hospitalidade e Lazer, na Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro. **E-mail:** natashabantim@id.uff.br

³**Formação/curso:** Doutor e mestre em Geografia. **Instituição:** Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Turismo da Universidade Federal Fluminense, líder do Grupo de Pesquisa CNPq "Turismo, gestão e territórios. Professor associado da Faculdade de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal Fluminense. **E-mail:** acfratucci@turismo.uff.br

⁴**Formação/curso:** Doutora em Turismo, Lazer e Cultura na Universidade de Coimbra equivalente ao Doutorado em Geografia da UFF; Mestre em Hospitalidade, linha de Pesquisa- Planejamento e Gestão da Hospitalidade, pela Universidade Anhembi Morumbi (2005); Mestrado em Turismo: Planejamento e Gestão Ambiental e Cultural pelo Centro Universitário Ibero-Americano (2001); MBA em Turismo: Planejamento, Gestão e Marketing pela Universidade Católica de Brasília (UCB); Especialização Lato Sensu em Administração de Turismo e Hotelaria pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1995). **Instituição:** Professora adjunta da Faculdade de Turismo e Hotelaria (FTH) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e ministra aulas no Mestrado em Turismo e no curso de graduação em Turismo. **E-mail:** fabiatrentin@gmail.com

Resumen: *El objetivo de este artículo es discutir diferentes interpretaciones sobre las instancias de gobernanza regionales y su aplicación en territorios turísticos regionalizados. Se discute el papel del Estado en los colegiados y tres interpretaciones iniciales sobre las instancias de gobernanza: a) como instrumento fruto de la lucha de la sociedad civil por una mayor participación en las decisiones públicas, b) como instrumento neoliberal utilizado por el tercer sector para ejercer funciones antes de responsabilidad del Estado y c) como instrumento utilizado por el Estado como un nuevo ropaje para seguir manteniendo su poder. Como ejemplo empírico, se presenta el caso de las instancias del Circuito das Águas Paulista y de la Região das Agulhas Negras. En ambos casos se percibe una dependencia de las acciones venidas del poder público, demostrando que, entre las tres interpretaciones sobre las instancias de gobernanza presentadas en ese artículo, la que más se aproxima es que esos espacios representan un subterfugio utilizado por el Estado como una nueva forma para seguir ejerciendo su poder, aunque se presente como un modelo de participación de la sociedad en la toma de decisiones.*

Palabras-clave: *Circuito das Águas Paulista. Gobernanza. Região das Agulhas Negras. Regionalización.*

1 Introdução

A partir do início da década de 2000, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) - principal programa fomentado pelo Ministério do Turismo brasileiro - trouxe o desafio de adotar o recorte regional para a atividade turística e, com ele, a necessidade de um espaço de gestão capaz de administrar o território turístico regionalizado. Para Silveira, Paixão e Cobos (2006), o grande desafio da regionalização é a institucionalização desses espaços, chamados de Instâncias de Governança Regionais, pois o êxito do PRT depende de sua capacidade gerencial em uma escala – a regional - que não possui representantes tradicionais.

O conceito de governança é relativamente impreciso e um dos que tem gerado mais literatura nos últimos anos, tanto na ciência política como em outras áreas de conhecimento (GONZÁLEZ; TRENTIN, 2014). De acordo com Rhodes (1996), o termo possui pelo menos seis aplicações: pode se referir ao estado mínimo, à governança corporativa, ao novo gerenciamento público, à boa governança, ao sistema sociocibernético e às redes com organização própria.

Por ser um conceito utilizado em contextos tão abrangentes, é natural que abra margens para diferentes interpretações e que se observem lacunas entre o conceito e suas aplicações práticas, até porque, atualmente, há uma tendência, tanto nos Estados nacionais quanto nas organizações internacionais e empresas privadas, para a valorização e afirmação da necessidade de construção da governança, tornando implícito que sua adoção é um elemento positivo, sendo a governança relacionada necessariamente a boa governança (GONÇALVES, 2005). Entretanto, é necessário questionar falhas no processo de construção da governança, conforme questionamento de Gonçalves (2005, s.p.): “[...]a má governança seria simplesmente a “ausência” de governança, ou há espaço para uma discussão maior sobre os métodos e planos de sua construção e implementação?”

O conceito de instâncias de governança, tal qual aparece nos documentos ministeriais brasileiros, indica uma concepção de espaço democrático, em que os agentes sociais envolvidos no

turismo regional poderiam atuar de forma participativa e representativa (BRASIL, 2007). Uma instância de governança democrática estaria ancorada nos seguintes princípios, de acordo com Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004):

- i) A representatividade das instituições do poder executivo (democracia representativa);
- ii) O compromisso político do governo com essas esferas públicas, do qual depende o cumprimento das decisões tomadas em seu interior;
- iii) A organização da sociedade em associações civis (representação semidireta), já que os conselhos são espaços de representação dos interesses dos setores sociais que estão organizados e;
- iv) A representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, de forma que as posições assumidas pelos conselheiros dessas entidades expressem, de fato, os interesses sociais existentes em dado contexto social (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 25)

Entretanto, alguns estudos, tais como os de Gohn (2004), Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) e Tatagiba (2002), apontam uma lacuna entre esses princípios da governança democrática e a realidade observada em colegiados participativos de diversos setores. O mesmo se observa no campo do turismo, conforme apontado em estudos, tais como os de Barbará, Leitão e Fontes Filho (2007), Endres (2008) e Fernandes e Coriolano (2015), o que leva à diferentes interpretações sobre esses espaços de diálogos.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é discutir as diferentes interpretações sobre o conceito de instâncias de governança regionais e sua aplicação em territórios turísticos, tendo como base a análise de documentos e de entrevistas com gestores locais da Região das Agulhas Negras e do Circuito das Águas Paulista. Na análise aqui apresentada, discute-se o papel do Estado nos colegiados, por se tratar do agente social coordenador das políticas públicas, cuja atuação interfere diretamente na estruturação desses espaços de governança enquanto espaços democráticos.

Nesse contexto, se discute três visões iniciais sobre as instâncias de governança: a) Enquanto instrumento oriundo da luta da sociedade civil por maior participação nas decisões públicas, b) Enquanto instrumento neoliberal utilizado pelo terceiro setor para exercer funções antes de responsabilidade do Estado e, c) Enquanto instrumento utilizado pelo Estado como uma nova roupagem para continuar mantendo o seu poder. Por fim, são apresentados exemplos empíricos de instâncias de governança da área do turismo, com uma breve análise da constituição política de duas instâncias de governança: a do Circuito das Águas Paulista (SP) e da Região Turística das Agulhas Negras (RJ), destacando o papel do Estado nas ações das mesmas.

2 Instâncias de governança nas políticas públicas nacionais de turismo

Para compreender a indicação da institucionalização de instâncias de governança regionais para a gestão de destinos turísticos, é preciso compreender peculiaridades do fenômeno turístico e sua lógica de apropriação dos territórios na escala regional.

A adoção do recorte regional pelas políticas públicas do setor turístico nacional parte da lógica de que, ao realizar a atividade turística, muitas vezes, o turista visita atrativos ou utiliza equipamentos e serviços que não se restringem aos limites municipais, sendo a regionalização entendida como “[...]a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística” (BRASIL, 2004, p. 11).

Assim, o Ministério do Turismo brasileiro vem fomentando, desde 2004, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), com a proposta de “[...]transformar as ações, antes centradas nos municípios, em uma política pública mobilizadora, capaz de promover mudanças por meio de um planejamento sistematizado e participativo” (BRASIL, 2004, p. 9), assumindo que “[...]o trabalho envolve negociações permanentes entre as instâncias envolvidas, articulação de acordos diversos e planejamento das ações de forma participativa, visando à integração entre municípios, estados e países” (BRASIL, 2004, p. 11).

Ressalta-se que, embora o recorte regional nos pareça o mais apropriado para tratar do fenômeno (FRATUCCI, 2009), a adoção do termo região deva ser repensada, considerando que nem todo o espaço constitutivo do território de uma região (conceito relacionado à uma continuidade territorial) pode ser considerado turistificável, sendo este, na verdade, um espaço entrecortado e descontínuo. Fratucci (2009), por exemplo, aponta para duas lógicas na apropriação dos espaços pelos agentes sociais envolvidos com fenômeno turístico: enquanto o poder público e a comunidade local atuam em uma lógica predominantemente contínua (zonal), para agentes do mercado e trabalhadores do setor, a lógica se apresenta ora contínua e ora entrecortada (reticular), enquanto para o turista essa lógica é essencialmente reticular e marcada pela mobilidade e flexibilidade. Para o autor, a constituição desse espaço do turismo - ora contínuo (zonal), ora entrecortado (reticular) - constitui um território-rede (HAESBAERT, 2004), categoria que poderia ser utilizada de maneira mais apropriada para as políticas de planejamento e ordenamento territorial do setor.

De qualquer forma, considera-se que no acontecer do fenômeno turístico, os limites e as fronteiras que marcam as divisões das estruturas administrativas municipais, estaduais ou mesmo nacionais, nem sempre são percebidos claramente pelos seus diferentes agentes sociais. Em alguns casos, o turista ainda vai se deparar com simbologias (placas de sinalização de fronteiras, por exemplo) que funcionam como marco de diferenciação entre os territórios. Em outros casos, porém, não há

nenhuma indicação de transposição das fronteiras, o que faz com que aquele local seja percebido como um território único, não existindo, entretanto, nenhuma estrutura de gestão para ordenamento desse território regionalizado.

Conforme destacam Trentin e Moraes (2014), uma estrutura administrativa em nível regional para gerir a região turística não figura na organização do sistema federativo brasileiro, o que faz com que o Ministério do Turismo indique a necessidade de institucionalização de instâncias de governança para a gestão da atividade turística na escala regional.

O Ministério do Turismo afirma que instância de governança regional é “[...]uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa [PRT] em âmbito regional” (BRASIL, 2007, p.16). No contexto da regionalização, destaca-se a coordenação por ser uma das funções do Estado atribuído às instâncias de governança. O exercício da coordenação é essencial, pois as governanças regionais envolvem pessoas e/ou instituições em torno de um esforço ou programa específico interagindo durante um longo período de tempo. Para isso, é necessário a implementação de um processo de planejamento bem como a divisão clara das funções a serem exercidas por cada membro partícipe do programa (TRENTIN, 2014). Nesse sentido, a coordenação trabalha o alinhamento deliberado e ordenado para atingir metas determinadas conjuntamente visando a eficiência e eficácia dos mecanismos que viabilizam os resultados esperados.

O documento “Institucionalização de uma instância de governança”, elaborado pelo MTur no contexto do PRT, aponta que, em se tratando de governança social ou democrática, “[...] essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas” (BRASIL, 2007, p.16).

Em razão dessa importância para o PRT, vários estudos na área de turismo tratam, ainda que tangencialmente, da questão da governança, especialmente aqueles que se debruçam sobre o processo de formação ou gestão de regiões/circuitos regionalizados (FONSECA et al., 2007; COSTA; CARVALHO, 2014; TOMIO; SCHMIDT, 2014; SETTE; DO VALE; COUTINHO, 2014) e sobre arranjos produtivos locais (BERTON; CUNHA; CUNHA, 2005; LINS, 2000; FUINI, 2010), redes de cooperação (FRATUCCI, 2009) e colaboração, cooperação e coordenação (TRENTIN, 2016). Embora o uso do termo seja crescente, alguns autores, tal como Gonzáles (2014), alertam que a governança se trata de um termo em moda na academia e na política o qual, se utilizado sem reflexão, pode tornar-se apenas parte de uma retórica banal.

A própria definição proposta pelo Ministério do Turismo parece insuficiente para compreender a complexidade por de trás da ideia de governança e as diferentes interpretações que podem surgir a partir da institucionalização desses espaços, devido aos diferentes significados atribuídos ao termo e a

sua utilização em diferentes momentos, pode ser visto como muito positivo ou negativo dependendo do contexto em que se insere. Assim, elencam-se, aqui, três interpretações diferentes desse termo, não excludentes, mas que ajudam a entender as controvérsias a respeito da constituição e do funcionamento dos espaços de governança.

2.1 Governança como instrumento oriundo da luta da sociedade civil por maior participação nas decisões públicas

A interpretação, que relaciona as instâncias de governança como instrumento de luta da sociedade civil por maior participação nas decisões, está relacionada, no Brasil, com o processo de democratização pelo qual o país passou a partir da década de 1980, que abriu espaço para que forças políticas, constituídas principalmente na luta contra o regime ditatorial, passassem a atuar com uma postura de negociação, por meio do aumento do associativismo, da consolidação de movimentos sociais organizados, da reorganização partidária etc., tendo a Constituição de 1988 como um marco desse processo (DAGNINO, 2002a). Para alguns autores, tal como Arns (2009), esses movimentos populares (movimento social, movimento sindical, ONGs etc.) se fortaleceram em um contexto de disputas políticas e se legitimaram como oposição ao poder dominante do Estado centralizador e autoritário (décadas de 1960 a 1980) e ao neoliberalismo (décadas de 1980 e 1990).

Nesse sentido, a governança implicaria em uma maior transparência nos processos de tomada de decisões, com a participação de atores com diferentes interesses, a construção de consensos, resolução de conflitos e visão de liderança compartilhada, podendo ser definida como a “[...]estrutura de relações entre os diferentes atores, por meio da qual se toma decisões sobre a coisa pública, com visão de longo prazo” (ZAPATA, 2009, p. 13).

Há, portanto, segundo essa visão, uma ideia de mudança de paradigma, passando de uma noção de governo com um Estado centralizador do poder político, monopolizador de decisões de interesse coletivo para um contexto em que essas decisões são fruto de discussões entre as instituições e a sociedade (ZAPATA, 2009). Assim, a governança seria fruto de um anseio pela reversão do padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, pois, os mecanismos de participação obrigariam o poder público a negociar suas propostas com os diferentes agentes sociais, dificultando, na tomada de decisão, o predomínio dos interesses de grupos que circulam em torno do poder estatal e exercem influência direta sobre ele, dando voz à diferentes agentes com ideias diversas (TATAGIBA, 2002).

Ressalta-se que esse não seria um movimento isolado da sociedade civil em busca de maiores espaços de participação e influência, e sim, a ação conjunta entre Estado e sociedade na busca de

soluções aos problemas comuns, destacando-se que a presença dos agentes não estatais seria condição *sine qua non* para a prática da governança, contribuindo com opiniões capazes de influir nos resultados de políticas públicas, na regulação internacional, na produção e revisão de normas, dentre outros campos (GONÇALVES, 2005).

Nesse contexto, o termo governança está relacionado também à capacidade de gerar resposta às demandas da sociedade, não só por parte do governo, mas também por todas as representações sociais, emergindo assim um processo de descentralização das tomadas de decisões e da proposição, implantação e acompanhamento de políticas de forma compartilhada entre Estado, organizações sociais e agentes econômicos (ARNS, 2009).

É nessa concepção que, pelo menos em teoria, se encontra o posicionamento do Ministério do Turismo. Segundo definição do PRT, a instância de governança seria constituída “[...]a partir de processos de sensibilização, mobilização, identificação e capacitação – apropriada e específica – de atores com representatividade nos Municípios da região turística” (BRASIL, 2004, p. 27), baseada nos princípios da participação, sustentabilidade, integração e descentralização (BRASIL, 2007), ou seja, conceituação próxima às ideias de governança democrática apresentadas na introdução deste trabalho.

Ainda seguindo essa concepção, o conceito foi apropriado para o turismo, com a noção de ‘governança turística’, entendida como a busca de novas formas de tomada de decisões coletivas sobre assuntos que implicam a gestão de conflitos de interesse e que tratam de impulsionar processos de inovação social, fortalecimento de atores minoritários do sistema e mudança das dinâmicas turísticas geradoras de impactos negativos (GONZÁLEZ; TRENTIN, 2014). O ponto positivo do conceito está relacionado com a necessidade sentida pelos cidadãos em melhorar os processos coletivos de tomada de decisões, embora a autora faça um alerta para a necessidade de reflexão sobre o termo, pois várias propostas podem conter formas de coordenação com base no mercado, disfarçadas sob a ideia de aumento da participação social (GONZÁLEZ; TRENTIN, 2014), conforme a interpretação apresentada a seguir.

2.2 Governança como instrumento neoliberal utilizado pelo terceiro setor para exercer funções antes de responsabilidade do Estado

A ideia da governança como instrumento neoliberal utilizado pelo terceiro setor para exercer funções antes de responsabilidade do Estado, está relacionada ao reposicionamento atual do papel do Estado a partir do processo de globalização e predomínio do neoliberalismo econômico. Com o fim do sistema soviético, ao final da década de 1980, o neoliberalismo se propagou de maneira mais intensa, paralelamente a algumas correntes de autogestão e a um questionamento ideológico do Estado, que

passou a ser encarado, muitas vezes, como nocivo (BOURDIN, 2001; LIPOVETSKY; SERROY, 2011). Dardot e Laval (2016) apontam que:

O termo “governança” tornou-se palavra-chave da nova norma neoliberal, em escala mundial. A própria palavra “governança” (gubernantia) é antiga. No século XIII, designava o fato e a arte de governar. Durante o período de constituição dos Estados-nações, o termo desdobrou-se progressivamente nas noções de soberania e governo. Reincorporado à língua francesa pelo presidente senegalês Léopold Sédar Senghor no fim do século XX, recuperou o vigor nos países anglófonos com o sentido de uma modificação das relações entre gerentes e acionistas, até adquirir significado político e alcance normativo quando foi aplicado às práticas dos governos submetidos às exigências da globalização. Nesse momento, tornou-se a principal categoria empregada pelos grandes organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal, em especial pelo Banco Mundial nos países do Sul (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 271)

O paradigma neoliberal que impõe competitividade, velocidade e inovações, resulta em um processo de globalização e suas conhecidas consequências, reformulando, de acordo com Harvey (2007) não só estruturas e poderes institucionais anteriores, mas também de divisões do trabalho, relações sociais, tecnologia, formas de vida etc. Com a intensificação dos fluxos transnacionais advindos do atual paradigma tecnológico, a centralidade do Estado-nação e seus líderes, responsáveis por iniciativas econômicas, sociais e políticas, perdeu espaço e abriu margem para questionamentos sobre a eficiência da política econômica nacional e a geopolítica apoiada no nacionalismo (SANTOS, 2002; CASTRO, 2009).

De acordo com Santos (2002), o modelo de desenvolvimento voltado para o mercado é o único compatível com o atual regime global de acumulação impondo, em escala mundial, políticas de ajustamento estrutural, em contraposição a intensa regulação estatal da economia adotada anteriormente. O modelo neoliberal hegemônico valoriza o intercâmbio de mercado como uma ética em si mesma, capaz de atuar como um guia para toda ação humana e substituindo todas as crenças éticas anteriormente mantidas (HARVEY, 2007). Assim, alguns sistemas, tais como a Igreja, o socialismo, o Estado, a nação, a escola e as culturas de classe, perduram, mas não são contrapesos fortes o suficiente em comparação ao poder do mercado e sua lógica de concorrência, competição e desempenho (LIPOVESTSKY; SERROY, 2011).

Anteriormente a confiança no Estado se baseava em suas condições de transformar realidades sociais, a partir do poder e da política. Porém, esse poder foi capturado por forças supraestatais e a política foi assolada pelo déficit de poder e coerção, ocorrendo uma cisão entre o poder e a política, responsável por um novo momento político e institucional (BAUMAN; BORDONI, 2016). Esse enfraquecimento de poder e as dificuldades do Estado na resolução dos problemas criaram um ceticismo nos cidadãos sobre aqueles que os representam, diminuindo a crença em política ou partidos políticos e

aproximando-se de algumas referências, tais como história, cultura, religião e etnicidade, capazes de criar um sentimento de inclusão coletiva (LIPOVETSKY; SERROY, 2011) ou a busca de outras formas de fazer política, como por meio de instâncias de governança, em uma interpretação de transferência de poder do Estado para o terceiro setor. Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), sobre esse contexto, afirmam que:

Nesta agenda, os objetivos de aumento da participação da gestão local se justificam apenas em razão das ameaças a uma suposta crise de governabilidade das cidades e da necessidade de coesionar as forças locais para aproveitarem as oportunidades criadas pela globalização. [...]. Ao mesmo tempo, prega-se a concepção da governança em contraposição à clássica concepção do governo regulador dos interesses privados em nome do interesse público pelo qual o governo tem responsabilidade perante a sociedade. [...]. É em razão desta reformulação do papel dos governos e dos procedimentos pelos quais se estabelecem entre interesse público e interesses privados que o tema da participação é incorporado na agenda liberal (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 13-14).

Souza (2006, p. 176) aponta que essa visão se vinculou a ideia de “[...]privatizações, austeridade fiscal, corte nos gastos públicos, desregulamentação da economia e das relações capital/trabalho e ‘descentralização’”, passando para Organizações não governamentais (ONGs) e outras instituições, funções que antes eram atribuições do Estado, o que, para Gonçalves (2005), tem levado à redefinição do conceito de soberania estatal pela emergência de uma governança global. Dardot e Laval (2016) colocam que:

Da mesma forma que os gerentes das empresas foram postos sob a vigilância dos acionistas no âmbito da *corporate governance* predominantemente financeira, os dirigentes dos Estados foram colocados pelas mesmas razões sob o controle da comunidade financeira internacional, de organismos de expertise e de agências de classificação de riscos. A homogeneidade dos modos de pensar, a semelhança dos instrumentos de avaliação e validação das políticas públicas, as auditorias e os relatórios dos consultores, tudo indica que a nova maneira de conceber a ação governamental deve muito à lógica gerencial predominante nos grandes grupos multinacionais (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 272).

Por isso, o Estado, muitas vezes, resiste aos impulsos participativos e à institucionalização de instâncias de governança, pois veem esses espaços de tomada de decisão como forma de perda de seu poder, muitas vezes com conflito de interesse com grupos comerciais. Nesse cenário, a participação acaba ficando limitada aos momentos eleitorais, reforçando alguns mecanismos, tais como o clientelismo, as relações de favor e o personalismo (DAGNINO, 2002b; HALL, 2004).

2.3 Governança como instrumento utilizado pelo Estado como uma nova roupagem para manter o seu poder

Se, por um lado, o Estado pode resistir aos espaços de governança por os enxergarem como uma perda na confiança de sua capacidade enquanto solucionador de problemas, por outro lado, vê-se, de forma geral, uma valorização crescente desses espaços participativos (BAUMAN; BORDONI, 2016). Tal valorização é tão grande que, em alguns casos, como no turismo brasileiro, é o próprio Estado que incentiva a institucionalização de instâncias de governança.

Para alguns autores, ainda que as forças do capitalismo se mostrem superiores às do Estado, elas não destruíram a ideia de nação que continua com sua importância na resolução de conflitos e negociações (LIPOVETSKY; SERROY, 2011), e assim, a institucionalização de instâncias de governança, também pode ser vista como uma oportunidade de reposicionamento do papel do Estado, que, sob a égide de valorização do local e da participação comunitária na tomada de decisões, pode utilizar esses espaços como subterfúgio para manutenção de seus próprios interesses.

Para Souza (2006), se há algumas décadas o discurso participativo podia servir para convencer a população a assumir responsabilidades cidadãs, atualmente, a questão sociopolítica da participação como instrumento de governança não é mais integrar, mas cogerir crises, legitimando um sistema lesivo para a maioria da população.

Em seu estudo sobre conselhos participativos, Tatagiba (2002) afirma que tem sido difícil reverter, na dinâmica de funcionamento dos mesmos, o protagonismo do Estado na tomada de decisão, apesar da própria existência do conselho já se constitui um ponto positivo. A autora aponta que o controle que o poder dos governos exerce sobre os conselhos em um contexto de referências autoritárias, coloca dúvidas acerca das condições deles exercerem efetivamente seu papel deliberativo. A relação entre o poder público e os demais agentes sociais ocorre em um contexto de referências autoritárias e a própria presença desse poder público, dessa ‘autoridade’ em um espaço de gestão pode gerar nos demais o reconhecimento de um poder simbólico, produzindo uma mudança nos membros do grupo e o que ele afirma com sua ‘autoridade’ acaba sendo sancionado (BOURDIEU, 1989).

Nesse sentido, em relação ao processo de planejamento turístico, Hall (2004) afirma que em quase todo mundo o que ocorre são concessões simbólicas quando “[...]as decisões, ou, igualmente importante, a direção das decisões, já foram determinadas pelo governo” (HALL, 2004, p. 56). No caso brasileiro, por exemplo, ao se falar em ‘institucionalizar’ a instância, inclusive com uma cartilha de orientação de como fazê-lo, parece um processo de cunho autoritário, vindo de cima para baixo (*top-down*), com grande influência do governo. Entende-se, porém que uma instância de governança democrática deveria ser resultado de um processo genuinamente endógeno, como resultado da vontade

dos grupos sociais envolvidos, para que a sua formação possa se constituir efetivamente como espaços sociais de convivência democrática para a solução de problemas em comum, construídos a partir da vontade da população, em um processo de baixo para cima.

Dessa forma, Dagnino (2002b) conclui que é necessário examinar, nesses espaços, não só as relações internas e a diversidade que a sociedade civil tende a esconder, mas também as relações que a participação mantém com a multiplicidade de dimensões e atores que compõem o cenário onde ela ocorre, sendo necessário assim, a particularização desses contextos e explicitação de sua complexidade, para entendimento de cada um deles. Assim, apresentamos, a seguir, dois cenários de instâncias de governança do turismo brasileiro.

3 Metodologia

Os resultados apresentados a seguir tem o propósito de ilustrar a composição de uma instância de governança do turismo e o papel do Estado no seu funcionamento. Conforme apontado por Gonçalves (2005), a crescente valorização da governança pode diminuir uma avaliação crítica da forma pela qual ela acontece.

As instâncias de governança que servem como modelo aqui foram estudadas pelos pesquisadores em trabalhos anteriores ao longo da última década (FRATUCCI, 2009; SOUZA, 2010; BANTIM; FRATUCCI, 2016; BANTIM, 2017; BANTIM; FRATUCCI, 2019), tendo seus principais resultados aqui compilados e sintetizados, de forma a possibilitar a comparação de ambos os casos e permitir o alcance do objetivo aqui proposto, de analisar o papel do Estado nesses espaços participativos.

Foram escolhidas como exemplos dois casos de instâncias de governança do turismo no Brasil, localizadas nos estados de São Paulo (Circuito das Águas Paulista) e Rio de Janeiro (Região Turística das Agulhas Negras).

Para a análise referente à democratização desses espaços de governança, foram considerados os critérios apontados por Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), transcritos na introdução deste trabalho e retomados nas considerações finais. Já para a caracterização das instâncias de governança foram utilizados dados obtidos de pesquisas documentais, tais como os estatutos de ambas as instâncias de governança (CIRCUITO DAS ÁGUAS PAULISTAS, 2005; ESTATUTO DAS AGULHAS NEGRAS, 2009). Ressalta-se que esses documentos foram obtidos em contato direto com gestores das instâncias, não estando facilmente acessíveis ao público geral. Alguns desses dados foram divulgados pelos autores em trabalhos anteriores (SOUZA, 2010; BANTIM; FRATUCCI, 2016; BANTIM, 2017; BANTIM; FRATUCCI, 2019).

As informações dos estatutos foram confirmadas e complementadas por meio de entrevistas semiestruturadas, onde o pesquisador “[...] deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75), tendo como vantagem uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos.

Essas entrevistas foram realizadas com lideranças que participaram do processo de formação do Circuito ou por agentes que, então, faziam parte das instâncias estudadas. No caso do Circuito das Águas Paulistas, as entrevistas foram realizadas pessoalmente com o então gestor de turismo do município de Socorro, em 2010, e com o então gestor de turismo do Circuito, no mesmo ano. Algumas informações foram atualizadas pelo gestor de turismo do Circuito em 2016, via correio eletrônico. No caso da Região das Agulhas Negras, foi realizada entrevista pessoalmente com a ex-gestora do Conselho e via telefone e/ou correio eletrônico com outros sete membros do Conselho entre os anos de 2016 e 2017. Optou-se por ocultar o nome dos entrevistados e limitou-se, aqui, a um recorte específico com a apresentação de dados pertinentes à análise do papel do Estado nessas instâncias de governança.

4 Instâncias de Governança no contexto do turismo

O processo de formação tanto do Circuito das Águas Paulista quanto da Região Turística das Agulhas Negras remonta ao final da década de 1990, antes, portanto do início do Programa de Regionalização do Turismo (2004). No caso de ambas as instâncias, os agentes sociais envolvidos com o turismo tiveram a percepção de que seria vantajoso trabalhar o turismo em conjunto com seus municípios vizinhos antes mesmo da institucionalização do PRT; entretanto, atualmente, a gestão regional do turismo segue os preceitos desse programa.

Gestores de ambas as instâncias comentam que os fundadores desses espaços tinham a percepção de que era possível obter vantagens competitivas caso municípios vizinhos trabalhassem o turismo de forma conjunta, já que o turista não se importa se está no município A e B, e sim com os atrativos, equipamentos e serviços que pode usufruir em um curto espaço de tempo, o que confirma a tese de Fratucci (2009) a respeito da apropriação reticular do território pelo turista, podendo ser caracterizado como um território-rede.

No caso do Circuito das Águas Paulista, as parcerias entre os municípios foram fomentadas pelo poder público dos municípios, tendo como pioneiras as cidades de Serra Negra, Águas de Lindóia e Socorro. Atualmente, o Circuito das Águas Paulista é composto, além dos municípios pioneiros, pelas cidades de Amparo, Holambra, Jaguariúna, Lindóia, Monte Alegre do Sul e Pedreira, e está localizado na divisa entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, a aproximadamente 120 km da cidade de São Paulo, capital do estado.

Já na Região Turística das Agulhas Negras, a iniciativa de trabalhar o turismo de forma regionalizada começou por um grupo de empresários que considerava a gestão do turismo fraca na região. Apesar disso, hoje a atuação de representantes do poder público se sobressai naquela instância. Atualmente, a região é composta pelos municípios de Itatiaia, Resende, Quatis e Porto Real. O quadro 1 resume a estrutura administrativa de ambas as instâncias regionais:

Quadro 1 - Estrutura administrativa consórcio intermunicipal do Circuito das Águas Paulista X Concretur Agulhas Negras

Consórcio Intermunicipal do Circuito das Águas Paulista	Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras
Conselho de Prefeitos - Órgão deliberativo, constituído pelos prefeitos dos municípios consorciados, sendo seu representante eleito para um mandato de dois anos e permitido reeleição.	Assembleia geral - É o órgão máximo constituído por um membro indicado por cada uma das entidades que integram o Conselho.
Diretoria do Circuito - É composta por um colegiado de representantes dos municípios consorciados, indicados pelos prefeitos das cidades, que formam o chamado Grupo de Trabalho dirigente. Esses representantes são indicados pelos prefeitos das cidades.	Diretoria Executiva - É o órgão de gestão do Conselho, cabendo a ela as iniciativas, coordenação, desenvolvimento de projetos, mobilização de órgãos e entidades em prol do desenvolvimento turístico e a administração dos recursos captados
Conselho Fiscal - É o órgão responsável pela fiscalização da gestão financeira do Consórcio constituído por um representante de cada Município consorciado e uns respectivos suplentes, indicados pelos Prefeitos Municipais, para um período de dois anos	Conselho Fiscal - É composto por três membros efetivos do Conselho Deliberativo, com mandato de dois anos, prorrogáveis por mais dois.
Embora não descritas no Estatuto, ainda existem na estrutura, as Câmaras Temáticas e o Conselho de Secretários ⁵ . O Conselho de Secretários é composto pelos nove secretários de turismo das cidades consorciadas que se reúnem mensalmente, para discutir as ações relacionadas ao Circuito, tendo poder decisório. Enquanto o Conselho de Prefeitos responde legalmente pelo Consórcio, o Conselho de Secretários faz a gestão do mesmo e execução das ações. As Câmaras Temáticas existentes atualmente no Circuito são as de Esporte e Cultura e funcionam com reuniões mensais entre os secretários das respectivas pastas dos municípios consorciados e podem pedir auxílio financeiro do Circuito se as ações tiverem algum cunho turístico. ⁶	

Fonte: Adaptado de Circuito das Águas Paulistas, 2005; Região Turística das Agulhas Negras, 2009; BANTIM; FRATUCCI, 2016; BANTIM; FRATUCCI, 2019.

Destaca-se que ambas as instâncias enfatizam a importância da participação direta do SEBRAE para a realização de diversos projetos turísticos regionais.

⁵ Informações fornecidas pelo gestor do circuito via correio eletrônico em maio de 2016

⁶ Informações fornecidas pelo gestor do circuito via correio eletrônico em maio de 2016

Juridicamente, as instâncias de governança podem assumir diversos formatos. O Circuito das Águas Paulista adota a forma de Consórcio público. Vale destacar que a formação de Consórcios para operacionalizar o PRT está indicada no documento Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança (BRASIL, 2007), estabelecendo que apenas agentes públicos podem compor um consórcio. Tal indicação, no entanto, vai de encontro aos preceitos do PRT que determina a participação ampla no processo decisório democrático. Ressalta-se ainda que o Circuito das Águas Paulista foi institucionalizado no ano anterior à promulgação da lei nº11.107/2006, que versa sobre essa matéria admitindo somente entes públicos federados para integrar os Consórcios, e mesmo assim, não conta com a participação de agentes da sociedade civil.

Já a Região Turística das Agulhas Negras tem como instância de gestão um Conselho Regional (CONRETUR), que se caracteriza como “[...] entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos” (ESTATUTO AGULHAS NEGRAS, 2009, p. 1) e conjuga esforços do poder público, sociedade civil e iniciativa privada para incentivar e desenvolver projetos.

Assim, em uma primeira análise, a estrutura do Conretur Agulhas Negras permite espaço para uma participação mais ampla da sociedade civil, conforme preceitos da governança democrática. Entretanto, mesmo tendo sido idealizada por empresários, atualmente os membros do Conselho que se destacam por serem participativos e atuantes são o Sebrae e aqueles vinculados ao poder público, em especial, representantes dos municípios de Resende e Itatiaia que possuem o maior número de atrativos turísticos na região.

Essa influência de agentes públicos acarreta momentos de dificuldade quando algum político dos executivos locais não entende a importância das instâncias regionais, o que enfraquece a continuidade das ações e de projetos. Outra dificuldade apontada é que a governança regional carece de uma esfera administrativa oficial. Apesar da política pública e da literatura especializada apontarem que a institucionalização de uma instância de governança poderia suprir esse papel, no caso das Agulhas Negras, há uma dificuldade em executar qualquer ação sem o aval de uma figura como um prefeito que, por sua vez, não poderia se responsabilizar por ações em um município que não é o seu. Além disso, o Conselho não possui orçamento próprio e nem um compromisso das prefeituras e instituições participantes em aportar recursos por priorizarem ações municipais em detrimento às regionais.

Dessa forma, o Conselho se restringe a realizar articulação institucional e política para realização de eventos e divulgação publicitária da região, o que gera críticas tanto em relação a uma possível priorização de determinadas áreas destinadas aos eventos quanto à ausência de fomento à planos regionais e planejamento a longo prazo.

Sobre a participação da sociedade civil, no Circuito das Águas Paulista, em entrevista realizada com o então gestor do consórcio em 2016, foi informada uma preocupação em realizar ações que

beneficiassem tanto o poder público quanto a iniciativa privada e a sociedade civil, e que, de certa forma, as secretarias/diretorias municipais estavam ligadas à sociedade civil⁷. O gestor, ao mencionar que o Consórcio se preocupa em ‘realizar ações’, acaba deixando implícito que, ainda que exista essa preocupação genuína, a tomada de decisões é realizada de maneira verticalizada, iniciada pelos agentes públicos, sem a inclusão dos agentes privados e da sociedade civil efetivamente no processo decisório.

Situação similar ocorre na Região Turística das Agulhas Negras. O idealizador do Conselho afirma que seria necessário participação de associações da sociedade civil no Concretur:

A sociedade civil, ela tinha que estar mais presente nesses Conselhos Municipais e Regionais. Porque pra você fazer uma cidade ser atrativa pro turismo, você precisa de investimento nessa cidade. Infraestrutura principalmente. Isso beneficia primeiramente o morador. Então o morador tem que entender que quando se fala em desenvolvimento do turismo, ele é o primeiro beneficiado e não o turista. Mas é comum você ouvir de moradores, ouvir até de vereadores ‘não...não vou gastar dinheiro com turista. Eu vou gastar dinheiro com a população’. Mas é a mesma coisa. Então falta nesse tripé a perna, a coluna da sociedade civil. Tinha que ter mais gente da sociedade civil: associação de moradores, lideranças comunitárias (...)

Nessa mesma linha de análise, a ex-gestora do Conselho acrescenta que:

A grande maioria das empresas e empresários desse destino não sabe do trabalho do CONCRETUR. Vinte anos que eu tô falando. Não sabem nem do Conselho Municipal, que a gente fez um trabalho suando pra dar publicidade a tudo que a gente fazia (...)

Questiona-se, entretanto, até que ponto a população é informada e conscientizada sobre a importância daquele colegiado regional. Em entrevista realizada por Menicucci (2011) com moradores do distrito de Penedo, na Região Turística das Agulhas Negras, os entrevistados criticam a ausência de participação comunitária nos Conselhos, vistos como ‘cabides de emprego’ e questionam a efetividade das ações do Concretur apontando a valorização de ações de marketing em detrimento à investimentos na infraestrutura. Percebe-se, portanto, uma falta de integração entre as ações dos agentes públicos e necessidades percebidas pela sociedade civil.

De acordo com Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), o bom funcionamento dos espaços de gestão descentralizada democrática é dependente da forma como interagem a esfera governamental e a sociedade, ou seja, dependendo da maior ou menor autonomia da sociedade frente ao Estado e da sua capacidade de mobilização. Reconhece-se, entretanto, que essa forma de interação é dependente também da ação governamental, não apenas pela instituição dessas arenas de interação, mas pela criação de uma cultura cívica.

⁷ Informações fornecidas pelo gestor do circuito via correio eletrônico em maio de 2016

Gohn (2004) alerta que a informação é essencial para a participação democrática, pois não se pode ter igualdade quando alguns setores (como os representantes de governo) sabem tudo sobre a legislação pertinente, o funcionamento da máquina pública etc., quando outros setores, além de não conhecerem têm dificuldade de acesso àquelas informações. Nesse caso, determinados grupos estarão manipulando “[...]pessoas e grupos de forma a controlá-las, e não o contrário, o conselho participando da elaboração e controlando a execução das políticas públicas” (GOHN, 2004, p. 89). É necessário, portanto, maior publicização das informações, necessidades, prioridades, a criação de uma cultura participativa e ainda condições para atuação como local físico, infraestrutura mínima, recursos financeiros, ou esses conselhos servirão apenas para reproduzir velhas práticas sob um novo formato (GOHN, 2004; SOUZA, 2006).

5 Considerações finais

Percebe-se como aspecto similar entre os dois casos apresentados, a influência majoritária de agentes públicos no processo de tomada de decisão.

No caso do Circuito das Águas Paulista, ao optar pelo modelo de consórcio público, esse protagonismo fica evidente e sugere uma contradição, pois, ao mesmo tempo que os documentos do Ministério do Turismo indicam o consórcio como uma forma de instância de governança, o fato dele ser constituído apenas por agente públicos vai de encontro aos pressupostos da política nacional que indicam a necessidade da participação de diversos agentes sociais da constituição desses colegiados participativos.

No caso da Região Turística das Agulhas Negras, embora o Conretur possa teoricamente ser um espaço democrático que permite a participação de diferentes agentes sociais, em sua composição encontram-se instituições empresariais e públicas, sem contar com membros representantes da sociedade civil. E, ainda que sua constituição seja mais heterogênea que o Circuito das Águas Paulista, ainda se percebe uma predominância dos agentes públicas no processo decisório, a ponto de o Conselho ter se desarticulado a partir da mudança do quadro político dos municípios que o compõem, no ano de 2017. Segundo informações recentes obtidas informalmente com a ex gestora do Conretur, há um novo movimento entre os membros do Conselho para a sua reativação, independentemente da situação políticas nos municípios da região.

Considerando-se os princípios da governança democrática expostos por Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) na introdução desse artigo, pode-se indicar que:

i) Em relação à representatividade das instituições do poder executivo – Ambas as instâncias pesquisadas são bem representadas pelo poder executivo.

ii) Em relação ao compromisso político do governo com essas esferas públicas – No caso do Circuito das Águas Paulista há aporte de verbas por parte dos governos municipais para as ações da instância e o próprio governo faz a gestão da instância. No caso das Agulhas Negras, não há compromisso financeiro por parte dos governos municipais e, embora conte com a participação de membros da esfera pública, a continuidade da instância depende dos interesses políticos dos grupos que assumem ciclicamente o poder nos municípios.

iii) Em relação à organização da sociedade em associações civis, percebe-se que no caso do Circuito das Águas Paulista não há espaço para participação direta de associações civis. No caso da Região Turística das Agulhas Negras, embora juridicamente haja espaço para essa participação, ela não se concretiza de maneira efetiva.

iv) Quanto à representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, percebe-se que, em ambos os casos, as demais organizações relacionadas à instância de governança são dependentes das ações do governo.

Assim, em ambos os casos, percebe-se uma certa dependência das ações vindas do poder público, demonstrando que dentre as três interpretações sobre as instâncias de governança apresentadas nesse artigo a que mais se aproxima com aquelas pesquisadas é que esses espaços representam um subterfúgio utilizado pelo Estado como uma nova forma para continuar exercendo o seu poder, ainda que se apresente como um modelo de participação da sociedade na tomada de decisões.

Conclui-se que o processo de regionalização proposto pelo PRT não foi suficiente para agregar as dinâmicas políticas, sociais e institucionais necessárias para viabilizar o modelo de ordenamento territorial pretendido em relação ao desenvolvimento do turismo no Brasil, ressaltando falhas de coordenação e cooperação entre os atores envolvidos no processo, nas escalas territoriais, ressalvadas algumas exceções (TRENTIN, 2014). Assim, ressalta-se a importância de refletir sobre as lacunas e os desafios a serem superados para a implantação de um modelo de governança efetivamente democrático nos destinos turísticos regionalizados no país.

Referências

ARNS, P. C. Governança democrática e desenvolvimento social territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: ZAPATA, T. (org). **Desenvolvimento local e a nova governança**. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH, p. 79-111, 2009.

BARBARÁ, S.; LEITÃO, M. C. da S.; FONTES FILHO, J. R. A governança regional em turismo: realidade? Estudo de caso sobre o destino Estrada Real. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 5, n. 4, p. 1-16, 2007.

BANTIM, N. (2017). **Política e gestão pública do turismo**: análise da instância de governança das Agulhas Negras – RJ. (Dissertação de Mestrado). Curso de Turismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

BANTIM, N. R.; FRATUCCI, A. C. Programa de Regionalização do Turismo: reflexões a partir do processo no Circuito das Águas Paulista. **Anais do Seminário da ANPTUR**, 2016

BANTIM, N. R.; FRATUCCI, A. C. Gestão regional do turismo—participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras-RJ. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, n. 1, p. 108-124, 2019.

BAUMAN, Z.; BORDONI, C. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BERTON, L. H.; CUNHA, S. K.; CUNHA, J. C. Planejamento e governança de um cluster turístico. **Anais eletrônicos do Enanpad**, 29, 2005.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, Santa Catarina, v. 2, p.68-80, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>. Acesso em: 29 jun. 2015.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. (Coleção espaços do desenvolvimento).

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo**: roteiros do Brasil: diretrizes operacionais. Brasília: Ministério do Turismo. 2004.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil**: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional. Brasília, Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL. **Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa turístico brasileiro**. Brasília: Ministério do Turismo, 2015.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009

CIRCUITO DAS ÁGUAS PAULISTA. **Estatuto do Circuito das Águas Paulista**, 2005.

COSTA, S. R.; CARVALHO, C. de M. Belfort. Instância de governança regional: uma perspectiva para o desenvolvimento turístico do polo são luís. **Cadernos de Pesquisa**, p. 73-87, 2014.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 9-16, 2002a.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-302, 2002b.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. Boitempo Editorial, 2017.

ESTATUTO DAS AGULHAS NEGRAS. Região das Agulhas Negras, 2009.

ENDRES, A. V. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do estado: cenários e inquietações. **Em tese**, v. 5, n. 1, p. 74-97, 2008.

FERNANDES, L. M. M.; CORIOLANO, L. N. M. T. A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. **Turismo-Visão e Ação**, v. 17, n. 2, 2015.

FONSECA, P. C. et al. A formação dos circuitos turísticos mineiros: uma política pública descentralizada e democratizante?. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 2, n. 4, p. 07-08, 2007.

FRATUCCI, A. C. Refletindo sobre a gestão dos espaços turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo. **Revista Turismo em Análise**, v. 20, n. 3, p. 391-408, 2009.

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. 191 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2010.

GOHN, M. da G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. IN: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S de. **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. **Anais do Encontro do Conpedi**, 14, 2005.

GONZÁLES, M. V. Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?. **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, s.9-s.22, nov. 2014.

GONZÁLEZ, M. V.; TRENTIN, F. Evolução da política de turismo no Brasil e Espanha: enfoque nas redes de atores. **Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas - GIGAPP-IUIOG**, 5. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização:** do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HALL, C. M. **Planejamento turístico:** políticas, processos e relacionamentos. Tradução de Edite Sciulli. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2004. (Coleção Turismo Contexto)

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism.** Oxford University Press, USA, 2007.

LINS, H. N. Florianópolis, cluster turístico? **Revista Turismo em análise**, v. 11, n. 2, p. 55-70, 2000.

LIPOVETSKY, G.; SERROY, J. **A cultura-mundo:** resposta a uma sociedade desorientada. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MENICUCCI, G. L. **Conexão regional:** o caso do Conselho Regional de Turismo da Região das Agulhas Negras e suas inter-relações com o Programa de Regionalização do Turismo. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Turismo. Universidade Federal Fluminense. 2011.

RHODES, Rod. AW. The new governance: governing without government. **Political Studies**. XLIV, 652-667, 1996.

SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. de S. (org). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; AZEVEDO, S. de; RIBEIRO, L. C. de Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. IN: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SETTE, I. R.; DO VALLE, M. I. M.; COUTINHO, M. P. C. O Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais: uma abordagem da política pública estadual de turismo. **Revista Turismo em Análise**, v. 25, n. 3, p. 608-627, 2014.

SILVEIRA, C. E.; PAIXÃO, D. L. D.; COBOS, V. J. Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. **Ciência e Opinião**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 120-135, Jan-Jun 2006.

SOUZA, M. L. de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006

SOUZA, N. R. B. de. **As políticas públicas no processo de formação e gestão do Circuito das Águas Paulista**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Turismo. Universidade Federal Fluminense, 2010.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-104, 2002.

TOMIO, M.; SCHMIDT, C. M. Governança e ações coletivas no turismo regional: a experiência dos empreendedores da Região Oeste do Paraná. **Turismo-Visão e Ação**, v. 16, n. 3, p. 710, 2014.

TRENTIN, F. **Políticas de turismo no Brasil: tomada de decisão e a análise das estruturas de governança nos destinos turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, Brasil**. Coimbra: [s.n.], 2014. Tese de doutoramento.

TRENTIN, F. Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. PASOS. **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**. v. 14, n. 3. Special Issue, p. 645-658. 2016.

TRENTIN, F. ; MORAES, C. C. de A . La inserción de la idea de gobernanza y redes de actores en la política de turismo en Brasil y. In: **Congresso AECIT INVAT-TUR**, 18, 2014, Benidorm/ES. Turismo: liderazgo, innovación y emprendimiento Congresso AECIT. Valencia: Instituto Valenciano de las Tecnologías Turísticas, 18, 2014. v. 1

ZAPATA, T. A importância da nova governança para construir uma outra cultura política no Brasil. In ZAPATA, T. (org). **Desenvolvimento local e a nova governança**. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH, p. 9-29, 2009.