

# REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNANÇA TURÍSTICA

Theoretical Reflections on Public Governance and Tourist Governance

FAUSI KALAOUM<sup>1</sup> & LUIZ GONZAGA GODOI TRIGO<sup>2</sup>

DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v13i1p71>

## RESUMO

As mudanças sociopolíticas, econômicas e culturais ocorridas nas últimas décadas do século 20, contribuíram para repensar novo[s] modelo[s] de gestão pública. Essas mudanças estruturais estatais no sistema brasileiro, que alguns autores definem como Governança, é o ponto de partida desse trabalho. O objetivo desse trabalho é o estimular e contribuir com uma construção teórica sobre Governança e sua aplicação na Governança Turística. Com abordagem qualitativa, foi utilizada como técnica na construção desse trabalho a pesquisa bibliográfica, com enfoque nas leituras sobre Governança Pública, New Public Management [NPM] e Governança Turística. Entre os resultados alcançados estão a identificação de divergências ou pouca precisão do conceito de Governança, e a identificação de elementos em comum na literatura que podem auxiliar uma melhor compreensão desse construto.

## PALAVRAS-CHAVE

Turismo; Governança Pública; New Public Management; Governança Turística.

## ABSTRACT

The changes due to the social and political aspect around the world, which began around the 70's, contributed to rethink a new model [or models] of public management. This structural change in the Brazilian State, which some authors define as Governance, is the starting point for this work. Thus, the objective of this work is to stimulate and contribute to a theoretical construction of Governance and its application to the touristic governance. With a qualitative

---

<sup>1</sup> **Fausi Kalaoum** – Mestre. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Turismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0725425710734342> E-mail: [fausi@usp.br](mailto:fausi@usp.br)

<sup>2</sup> **Luiz Gonzaga Godoi Trigo** – Doutor. Professor no Programa de Pós-Graduação em Turismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0322089095908308> E-mail: [trigo@usp.br](mailto:trigo@usp.br)

approach, the bibliographic research was used as a technique in engendering this work, focusing on the readings on Public Governance, New Public Management and Tourism Governance. Among the results achieved are the identification of divergences or lack of precision of the concept of governance and the identification of common elements in the literature that may help a better understanding of this construct.

#### KEYWORDS

Tourism; Public Governance; New Public Management; Tourist Governance.

#### INTRODUÇÃO

As mudanças sociopolíticas e econômicas globais evidenciaram o esgotamento dos modelos de atuação e gestão das políticas públicas por parte dos Estados. Não apenas a crise política, mas acontecimentos como as crises financeiras cíclicas [especialmente a de 2008], o esgotamento do modelo econômico vigente e as crises de desenvolvimento para países subdesenvolvidos (Santos & Rover, 2019) contribuíram para o engendramento de um novo pensamento e a reinvenção do papel do Estado abandonando a postura de governo e adotando uma prática denominada Governança. A ideia de que os governos nacionais são atores centrais em políticas públicas e que são capazes de influenciar a economia e a sociedade foi colocada em dúvida face aos escândalos financeiros e políticos que acompanharam essas crises econômicas (Peters & Pierre, 1998).

Tal problemática ético-moral no mundo corporativo norte-americano foi identificada na literatura em dezenas de textos [citamos como exemplo os romances de Tom Wolfe *Fogueira das vaidades*, 1987, e *Um homem por inteiro*, 1998]. Esses impactos no imaginário ocidental foram consideráveis e a vasta filmografia reflete a extensão e profundidade do problema: *Wall street* (1987 e 2010), *Inside job* (2010), *The company men* (2010), *The flaw* (2011), *Europe at the brink* (2011), *Too big to fall* (2011), *Margin call* (2011), *The wolf of wall street* (2013). Essa proliferação literária e cinematográfica surgiu juntamente com artigos, livros e reportagens que demandavam uma nova concepção de gestão para empresas privadas, ONGs, setores públicos ou híbridos. A antiga ética cívica ou religiosa [cristã], preciosa para os liberais clássicos como Adam Smith, F. A. Hayek, Karl Popper, Raymond Aron ou J. Revel, esvaiu-se em ganância, corrupção, consumo ostentatório e hedonismo extremo.

Na América Latina, incluindo o Brasil, os processos paulatinos de redemocratização evidenciaram demandas que até então se mantinham latentes, entre elas a transparência de

governo e a participação popular (Lotta & Vaz, 2015). No Brasil, esses problemas tornaram-se evidentes desde a década de 1970, em uma conjuntura política de um governo autoritário que minou a participação popular e anulou o Estado Democrático de Direito. Com a redemocratização [1985] surgiu a Assembleia Constituinte (1988) que formulou a nova Constituição Federal, instaurando profundas mudanças no cenário nacional, como a possibilidade da participação social nos processos decisórios e implementação de políticas públicas, previstas na própria Carta Magna.

Ruschmann, Anjos e Arnold (2017) reafirmam que o processo de gestão política tem sofrido alterações ao longo das últimas décadas, inclusive nos setores de viagens e turismo. No Brasil, essas mudanças têm marco histórico a partir do processo de redemocratização [década de 1980], mas que se iniciam na década de 1970 com o fortalecimento dos levantes populares. Por um viés jurídico, o marco regulatório legal ocorreu com a formulação e implementação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [CRFB-88], por meio de Assembleia Constituinte.

A partir do processo de redemocratização – que ocorrera não somente no Brasil, mas em vários pontos do mundo (Endres & Pakman, 2019) –, houve também orientações por mudanças institucionais que permitisse maior envolvimento e participação de grupos da sociedade, organizados ou não, no que diz respeito aos processos de formulação, implementação e controle de políticas públicas. De acordo com Rocha (2008), a CRFB-88 coroou o processo de participação social, relativizando o papel monopolista do Estado e instituindo dispositivos que reforçaram esse processo em esfera federal e local. Foi um período de criação de vários conselhos públicos, milhares de sindicatos, coletivos de cidadania e grupos interessados em temas como meio ambiente, justiça e inclusão social, combate aos preconceitos [machismo, homofobia, racismo] e denúncias contra corrupção e má gestão. A partir da Reforma Trabalhista de Michel Temer (2018) e do Governo Bolsonaro (2019), a maior parte dos sindicatos desapareceu e vários dos conselhos ligados ao setor público federal foram extintos em nome de agilidade administrativa e diminuição de gastos públicos, porém, os conselhos municipais, estaduais ou federais de Turismo permaneceram em sua maioria, sendo inclusive uma das exigências para a inclusão de municípios em regiões turísticas.

Conhecida como Constituição Cidadã, a vigente Carta Magna brasileira apresenta mecanismos de participação direta e indireta. Rocha (2008) cita o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como previsto no Artigo 14 como exemplos dessa participação. Em relação à democracia

participativa, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são os principais mecanismos em variadas escalas – municipais, estaduais, regionais e federais – constituídas de representantes do Estado e da Sociedade Civil. Para Gohn (2001), tais conselhos podem ser entendidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (p.7). Gomes (2003) indica que a formação de conselhos antecede a Constituição de 1988, pois nas décadas de 1970 e de 1980, esses grupos foram formados e inseridos nas agendas políticas, adaptados aos modelos de participação na época. A nova constituição traça um marco histórico sobre o envolvimento e inserção cidadã nas áreas políticas de tomadas de decisões. A institucionalização desses canais marca uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil. Os conselhos se constituem como órgãos de composição geralmente paritária entre membros do Governo e segmentos da Sociedade Civil e podem ter condições para repasse de recursos governamentais. Essas mudanças institucionais alteraram as regras e valores da maneira de governar (Endres & Pakman, 2019) e desenharam novas condutas de participação, cooperação e competição. Ambos os processos, cooperativo e competitivo, ocorrem devido à possibilidade de diferentes grupos da Sociedade Civil, com diferentes interesses, ter a possibilidade – em teoria, igualitária – de integrarem arenas deliberativas e decisórias da política. Nesse sentido, mesmo diante do reitar democrático, é necessário superar uma abordagem que homogeneiza os grupos de cidadãos e transforma seus interesses em uma massa única. Esses espaços de tomadas de decisões e disputas políticas refletem as relações de poder e os jogos de interesses de grupos, por vezes, antagônicos. As decisões e resultados dessas disputas negociadas ajudam a desenhar uma agenda política e a definir os projetos a serem gerados futuramente.

Essa abertura do modelo de gestão pública pode gerar novas formas de governo (Ruschmann et al., 2017), criando processos de descentralização que permitem o desenvolvimento endógeno e a ampliação de valores locais. Os atores sociais se tornaram influentes sobre as políticas e administração pública em um processo nunca ocorrido antes e que estabelece um marco histórico no Estado Democrático de Direito. O conceito tradicional de Governo como controlador e regulador da sociedade se torna obsoleto (Peters & Pierre, 1998), com o Estado deixando de adotar uma postura exclusiva de Governo por uma de Governança (Santos & Rover, 2019).

Esse trabalho, portanto, tem como objetivo as reflexões acerca da construção teórica sobre o conceito de Governança pública e relacioná-la com a Governança Turística. A importância dessa

discussão está em mitigar a confusão e o uso amplo e indiscriminado do conceito de Governança, pois, “o aumento de produção e difusão da literatura sobre a Governança trouxe um problema metodológico de conceituação e delimitação do seu alcance” (Wildberger & Gileá, 2020, p.10). Diante disso, tem-se como objetivos específicos, (a) enfatizar a diferença entre Governança Pública e New Public Management [NPM], que por diversas vezes são tratados como sinônimos na leitura acadêmica, incluindo artigos que versam sobre o turismo; (b) identificar elementos em comum na literatura especializada que auxiliem no entendimento do conceito de Governança Pública, ademais aplicada ao turismo.

Esse trabalho, por sua vez, não traz como objetivo e, portanto, ao debate, a dimensão de indicadores de Governança, se limitando, estritamente à perspectiva teórica do construto, como dito. Também não se trata de uma pesquisa bibliométrica, e logo, não buscou uma revisão sistemática da literatura. Ao invés disso, tratou-se de investigação teórica, com caráter ensaísta, sem hipótese inicial [e, portanto, sem dedução], sendo um trabalho com abordagem qualitativa e que utiliza a técnica de revisão bibliográfica. A primeira parte do artigo trata da diferença entre Governança e NPM, enquanto a segunda introduz a atividade turística nas análises sobre o construto. A terceira, e última parte, são as considerações finais e recomendações de reflexões futuras sobre essa construção teórica, reforçando assim, uma característica ensaísta dessa investigação.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Um dos objetivos de uma pesquisa é elucidar problemas ou situações que exijam considerações e procedimentos novos ou adaptados às novas realidades. A pesquisa científica fornece avanços para a sociedade humana ao introduzir novos elementos de reflexão e debate (Veal, 2011). Esse artigo optou por uma abordagem qualitativa investigativa evitando uma visão meramente positivista ou descritiva, na qual a construção da realidade percebida como um ato subjetivo e a “descoberta e a construção de teorias são objetos de estudo dessa abordagem. Também um aspecto deste tipo de pesquisa é que os dados coletados resultam em textos que, a partir de diferentes técnicas analíticas são interpretados hermeneuticamente” (Kovacs, Souza, Barbosa & Mesquita, 2011, p. 21). Esse trabalho trata de uma análise e reflexão teórica do conceito de Governança – o que inclui o uso do termo em artigos sobre a atividade turística –, não tendo uma hipótese inicial e inserida na tipologia de pesquisa exploratória. Sobre a técnicas selecionada está a pesquisa bibliográfica, como foco nos temas de participação social, Governança, Governança Turística, New Public Management [Nova Gestão Pública] e Arranjos

Institucionais. Em consonância com um rigor metodológico, foram utilizados como referências artigos acadêmicos publicados em periódicos nacionais e estrangeiros.

Como ferramenta de busca, utilizou-se bancos de dados *Spell* [resultados de pesquisas produzidas no Brasil], Scielo [busca na América Latina] e Google Scholar [resultados globais]. Nas plataformas Scielo e Google Scholar utilizou-se o comando <Governança>, excluindo o debate a respeito do tema <Governança Corporativa>. Diante dos resultados, outros temas como Governança em hospitais e em programas de políticas públicas bem específicos foram eliminados. Deu-se preferência aos artigos que trouxessem em seu título uma discussão teórica do termo e convergências com o NPM, em detrimento de estudos de caso. Já na plataforma *Spell*, a busca se deu pelas palavras-chaves, visto que é de consenso que esses são termos utilizados para apontar as principais discussões em trabalhos acadêmicos. Novamente, exclui-se resultados relacionados à área de saúde e empresarial. Também houve um cuidado de não utilizar extensamente trabalhos que tragam à discussão modelos de indicadores de avaliação de Governança para se manter ao objetivo estrito de reflexões teóricas desse trabalho.

Ao decorrer da escrita desta pesquisa, também se identificou o uso do termo Arranjo Institucional como sinônimo de Governança [quando a literatura aponta que o termo sinônimo correto é o de Estrutura de Governança]. Destarte, também foram incorporados alguns textos que versam sobre os Arranjos Institucionais. Finalmente, dos artigos encontrados, foram utilizados aqueles publicados em periódicos de maior relevância e rigorosidade, como é o caso da RBTUR, revista com maior pontuação Qualis na área 27 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES], que dispõe sobre Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo.

### **GOVERNANÇA OU NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?**

De acordo com Ferrão (2010), a Governança surge pela perda de força ou até mesmo falência da capacidade de governo dos Estados modernos e a necessidade de mudanças estruturais na forma de governar. Essas reflexões foram fortemente conduzidas pelo Banco Mundial, sobretudo a partir da década de 1990, e buscavam não apenas compreender os resultados de políticas governamentais, como também a forma na qual os governos exercem seus poderes (Gonçalves, 2005). O documento do Banco Mundial, *Governance and Development*, define Governança como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo” e segue “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e

econômicos de um país visando o desenvolvimento” (p.2). Hall (2011) descreve Governança como “o ato de governar”, mas enfatiza que não há uma definição única e aceita amplamente, caracterizando assim uma polissemia do conceito que resulta em uma elevada imprecisão e o mau ou indiscriminado uso do mesmo. Isso se deve às estruturas complexas de governo que podem possuir múltiplos agentes que influenciem na forma e no conteúdo de decisões e execuções das políticas públicas.

A definição de Hall (2011) é ponto de partida para o entendimento do conceito, mas é vaga e pouco colabora na construção teórica. Ao aceitar que Governança é todo ato de governar, amplia-se e concomitantemente anuvia-se o conceito, atribuindo-lhe pobreza de pensamento crítico e dificuldade de empregabilidade, permitindo que haja confusão com termos muito próximos como: Governo; Governabilidade; New Public Management e até mesmo Arranjos Institucionais. Para tal, qualquer ação promovida por qualquer governo ou instituição privada, seja em qualquer modelo político ou de produção, poderia se enquadrar no termo.

Dessa forma, a pouca precisão, dubiedade ou ausência de consenso entre pesquisadores no debate surge como ponto fraco em diversos trabalhos científicos e impacta nas descobertas e contribuições teóricas nas pesquisas. Kissler e Heidemann (2006) apontam que no contexto da política alemã “a Governança tornou-se um conceito chave, que todos utilizam sem saber exatamente o que é” (p.481). Tomio e Schmidt (2014) afirmam que a múltipla aplicação do termo Governança resulta em discussão complexa. Para Dias e Cario (2014), a palavra Governança “costuma ser usada para tratar de vários assuntos. Tornou-se um conceito guarda-chuva e é sinônimo para vários fenômenos. Visitando a literatura nacional e internacional a respeito, é possível observar diversas perspectivas e abordagens dadas a ela, indicando, inclusive, a existência de muita confusão na literatura” (p. 92).

Nos estudos em turismo, como em Endres e Pakman (2019), o processo de governança é sugestionado como sinônimo para a New Public Management: “É uma trajetória que tende a ir de uma administração burocrática ineficiente para uma nova administração pública [...]” (p. 2). Apesar de não poder afirmar que os autores de fato instituem Governança e NPM como o mesmo processo, a escrita pode confundir seus leitores. Outros autores (Santos & Rover, 2019; Kissler & Heidemann, 2006; Dias & Cario, 2014; Wildberger & Gileá, 2020; Peci, Pieranti & Rodrigues 2008) versam ideia contrária, na qual o NPM [Nova Administração Pública] e Governança são conceitos distintos e por vezes antagônicos.

Wildberger e Gileá (2020) apontam que a administração pública moderna, idealizada no início do século XX pela ótica weberiana, não levava em consideração agentes externos à burocracia, excluindo outros agentes na participação de agendas de políticas públicas. Com a crise fiscal ao fim da década de 1970 e a globalização das atividades econômicas, esse modelo moderno se exaure, dando lugar a um novo, reconhecido como New Public Management, que ganha força por meio do viés ideológico do neoliberalismo, com a ascensão de poder de líderes políticos como Margareth Thatcher [Inglaterra] e Ronald Reagan [Estados Unidos]. Para Peci et al., (2008), “nas décadas de 1980 e 1990, vários movimentos, abrigaram sob o guarda-chuva da New Public Management [NPM], especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública. Pontos centrais se referiam à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência” (p. 41).

A Nova Administração Pública se debruça sobre uma reformulação administrativa do Estado com enfoque nos resultados alcançados em detrimento dos processos. Trata-se de um novo modelo da administração e gestão pública que surge para substituir o papel centralizador e hierárquico do Estado moderno weberiano e tem como berço ideológico o neoliberalismo. Isso significa que o NPM não apenas visa uma redução do papel dos políticos eleitos e recomenda uma maior burocracia dos burocratas, como introduz mecanismos de mercado na administração e aplicação dos recursos públicos. Via de regra, o NPM busca enxugar os postos de trabalho dentro da administração pública e adotar uma postura gerencial para o Estado. Em outras palavras, há um mimetismo de adotar medidas empresariais no gerir da máquina pública, sem levar em consideração os objetivos distintos de cada setor. Contudo, há um descolamento dos objetivos fins do mercado e Estado, já que enquanto os agentes de mercado buscam, necessariamente o lucro, o segundo deve atender sua função social e trabalhar em prol do povo que ocupa seu território.

Santos e Rover (2019) esclarecem que apesar de alguns considerarem o NPM como sinônimo de Governança, uma corrente majoritária argumenta em contrariedade: “Enquanto alguns estudiosos e profissionais seguem ideais neoliberais e defendem a aplicação de princípios de organizações privadas na gestão pública, com seus movimentos gerencialistas, outros acreditam na concepção de administração pública como instrumento de um projeto democratizante. Dessa maneira, concomitantemente com o surgimento da NPM e outros movimentos gerencialistas,

também surgiu um movimento da administração pública conhecido como Governança Pública, que vem sendo debatido em uma abordagem multidisciplinar” (p. 734).

Se os autores já citados apontam a NPM e a Governança Pública como dois conceitos distintos, Kissler e Heidemann (2006) trazem um aspecto dicotômico de ambos, quando se trata do cenário da administração pública alemã: “A modernização do Estado que ocorreu nos últimos 10 anos foi, principalmente, uma reforma interna inspirada na administração pública gerencial [New Public Management]. Pautando-se por este modelo ideológico, o Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática, provocou sobretudo uma redução dos postos de trabalho na administração pública. Deve-se as condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo modelo: a Governança Pública” [Public Governance] (pp. 479-480).

Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler (2006) chamam atenção para três diretrizes que fundamentam a NPM: a desagregação, a concorrência e o incentivo. Wildberger e Gileá (2020) indicam que a desagregação consiste na descentralização hierárquica do modelo weberiano de uniforme para multiforme. Essa transição trouxe mais dinamismo para a administração pública ao permitir diversos núcleos de ação, ao invés de apenas um, como no modelo moderno. Quanto à concorrência, a NPM prevê a criação de mecanismos que distribuam recursos públicos para órgãos baseado na competição entre esses órgãos. Já o incentivo diz respeito à alteração da relação existente entre Estado e servidores/gestões públicas e objetiva a gratificação desses por meio de avaliações de desempenho, mecanismo comumente adotado em empresas.

Percebe-se, principalmente nas diretrizes de concorrência e incentivo, que a NPM busca realizar mudanças estruturais profundas no modelo weberiano de administração e aproximar com as culturas de gestão do mercado (Peci et al., 2008). Por fim, a NPM trata o cidadão, em um primeiro momento, como cliente das políticas públicas e com a evolução dos debates e práticas da mesma, como consumidor. Essa mudança de cliente à consumidor pressupõe que a eficiência das políticas públicas passa a ser um ponto central nesse novo modelo. Já no que versa a Governança, trata-se de um meio e um processo que não exige coerção e visa produzir resultados eficazes, integrando diversos atores sociais, sem necessariamente criar uma relação de hierarquia (Gonçalves, 2005). Difere-se da postura weberiana e da NPM, pois enquanto a primeira hierarquiza o Estado e os políticos eleitos e a segunda tenta reestruturar para um modelo mais gerencial mercadológico, a Governança indica uma reformulação do papel do Estado: esse age como agente de coalização entre diferentes e heterogêneos grupos,

promovendo a integração e o diálogo entre diferentes atores, o que inclui o próprio mercado e sociedade civil (Peci et al., 2008).

Diante desses elementos, pode-se afirmar que existem condições ideais para que a Governança se manifeste como meio e processo, entre essas, a instituição de um modelo de governo democrático, a inclusão social e o respeito aos direitos humanos (Buta & Teixeira, 2019). Mayntz (2001) estabelece condições necessárias para que a Governança se estabeleça: (1) sociedade civil forte e bem organizada; (2) igualdade perante a lei e direitos fundamentais que protejam os cidadãos; e (3) organizações sociais autônomas e que sejam capazes de negociar com as autoridades estatais. Ao tratar do tema e conceitos de Governança, assim, como o advento de seu uso nas instituições públicas, privadas e terceiro setor, é necessário compreender que seus aspectos estão diretamente relacionados ao envolvimento dos seus atores, pois, estes permitem que ocorra direcionamento de suas ações de forma coesa (Conceição, 2020, p. 125)

Assim, esse trabalho enfatiza que a NPM trata, majoritariamente, de um modelo de gestão que tem por objetivo a transformação do setor público em vários níveis, sendo os principais deles: (1) a reestruturação ou enxugamento operacional da máquina pública; (2) a visão genuinamente empresarial que busca o 'lucro' da máquina pública, ou seja, resultados de eficácia medida quantitativamente, desconsiderando os processos; (3) visão intraorganizacional, desconsiderando, por exemplo, grupos da sociedade civil no ciclo de políticas públicas. Já a Governança não pode ser considerada como um modelo, mas como meio ou forma em que se manifestam as relações entre diferentes agentes envolvidos nas arenas políticas e que são mediadas pelo Estado. Uma última observação pertinente é o uso do termo Post-New Public Management [Pós-Nova Gestão Pública], um modelo que surge como contraproposta ao NPM, utilizando como base axiológica a Governança.

Estabelecida essas características, a próxima seção desse trabalho discute a Governança Pública e sua aplicabilidade na atividade turística, além de trazer os elementos que surgem com maior recorrência nas reflexões teóricas analisadas.

## **UM ESFORÇO TEÓRICO-CONCEITUAL SOBRE GOVERNANÇA TURÍSTICA**

As discussões sobre Governança surgem como pauta global mediante as mudanças de governabilidade ao redor do mundo. Fenômenos recentes, tais como as crises econômicas e financeiras exigem que os agentes dos Estados reformulem os papéis e as agendas políticas, buscando alcançar uma melhora de desempenho e o cumprimento do papel social do próprio

Estado (Santos & Rover, 2019). Para o Banco Mundial, Governança se delinea quando o poder é exercido na administração de recursos socioeconômicos de um local com a finalidade de promover seu desenvolvimento. Dias e Cario (2014) indicam que a palavra ‘desenvolvimento’, que surge nos debates teóricos e práticos da Governança Pública não deve ser confundida com o estritamente econômico, isso é, acumulação de capital. O desenvolvimento previsto no modelo de Governança Pública tampouco deve mirar no desenvolvimento individual, mas aquele que atenda grupos da sociedade [coletividade]. Carvalho (2002) indica que a Governança pode ser coordenada pelo setor público, que define políticas de fomento ao desenvolvimento.

Retomando o Banco Mundial, além do desenvolvimento, há ainda outros elementos necessários imbuídos na Governança Pública, sendo eles: a presença de um Estado Democrático de Direito; a participação da sociedade civil nos assuntos públicos, uma burocracia incorporada de ética profissional, transparência governamental e responsabilidade pública. Já para Scott, Baggio e Cooper (2008), alguns elementos constituintes de uma boa Governança são: participação; Estado de Direito; transparência; equidade e inclusão; prestação de contas.

Até aqui, o que se foi apresentado trata apenas do conteúdo, ou de elementos que compõem o modelo debatido nesse texto, contudo, há ainda uma pergunta crucial que precisamos responder para avançar nas reflexões sobre o tema: Como ocorrem os processos de Governança? Para Hall (2011), é possível classificar em tipologias distintas, sendo os principais atores envolvidos nas tomadas de decisões os responsáveis por essas classificações. Ainda de acordo com o autor, é possível que haja ao menos 4 tipologias de Governança, sendo eles:

- Hierárquica: na qual o Estado desempenha papel centralizador, controlador e decisório da formulação e implementação de políticas públicas;
- Mercadológica: Nesse modelo, as forças do Mercado assumem protagonismo nas decisões do Estado. A atuação desse fica à mercê dos interesses desse setor em detrimento da coletividade da Sociedade Civil.
- Redes: Um caminho intermediário entre as duas anteriores. Na Governança em rede, há a integração de diferentes perspectivas políticas, além de parcerias público-privadas.
- Comunitária: Envolve o poder e a participação cidadã de maneira direta, centralizada e resulta na tomada de decisões.

Esse trabalho nega, em parte, a tipologia estabelecida e se apoia nos diversos autores que entendem que o processo de Governança [ou Boa Governança] não ocorre, de maneira alguma,

por meio de uma arena hierárquica. Desse modo, a tipologia 1 proposta por Hall (2011) indica apenas um papel weberiano/moderno da administração pública. Quanto à tipologia número 2, trata-se de pressupostos apresentados no NPM, enviesando a administração e gestão pública por uma perspectiva do mercado. Finalmente, a tipologia número 3, o de Governança Comunitária, se coloca de maneira severamente idealizada e parece propor modelos de tomada de decisão onde o Estado e o Mercado subordinam-se a pressão e apelo popular de maneira definitiva e não leva em consideração a necessidade das capacidades necessárias de planejamento, gestão e administração, bem como a mediação de conflito de interesses por integrantes desse mesmo grupo. Em suma, trata-se de um modelo utópico de pensar a Governança. Há ainda, nesse modelo proposto a retomada da problemática da polissemia: se considerasse Governança como qualquer forma de governar – o que aqui poderia ser confundido como governabilidade –, se tem, em vão, os esforços teóricos-conceituais de caracterizar e delimitar o conceito.

Dias e Cario (2014) analisam a forma, similar à tipologia de Redes de Hall (2011), que esse processo pode se manifestar: “um movimento baseado na ideia que cidadãos podem e devem ser envolvidos na construção e na implementação das políticas públicas e numa proposta de fortalecimento democrático fomenta uma Administração Pública a partir da ideia de inclusão da sociedade civil e das comunidades locais” (p. 95).

É a partir dessa mudança de relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil que se pode assegurar um movimento de redes<sup>i</sup> [networks], sendo essa formulação aspecto fundamental na manifestação e construção teórica do termo de Governança Pública. Esse processo que estabelece redes entre diferentes poderes de diferentes esferas pode também ser compreendido como uma inovação da máquina pública. Por sua vez, inovação não deve ser entendida apenas como uma trajetória descomplicada resultante na coalisão de interesses de diferentes agentes, mas deve ser pensada como socialmente e culturalmente construída por meio de esforços entre diferentes interesses de grupos da mesma ou de esferas distintas (Dredge, 2004). Em outras palavras, apesar dessa relação mais democrática e politicamente inclusiva que ocorre na Governança Pública, ela não está livre de disputas e conflitos: “as decisões políticas podem ser consideradas como o resultado do jogo de interesses entre diferentes grupos envolvidos no processo político obedecendo regras, direitos e deveres e tentando defender seus valores, muita das vezes conflitantes, e suas próprias identidade perante a sociedade” (Bantim & Fratucci, 2019, p. 109).

Mas e quando se trata da Governança no Turismo, esses elementos recorrentes na literatura se mantêm? Para Tomio e Schmidt (2014), a Governança no turismo pode ser desenvolvida transversalmente, envolvendo aspectos socioeconômicos, ambientais e políticos e com uma multiplicidade de atores de caráter público e privado [empresas, ONGS, Governo]. Para as autoras, esses elementos resultam “num processo que envolve todos os atores e ações que ultrapassam as atuações individuais em direção aos grupos, ao coletivo. No turismo [...] a Governança exerce, em especial, um papel de ordenamento, de gestão e de articulação.” (p.716). Viana (2012) argumenta que Governança Turística é uma “organização social que conta com a participação de representações do poder público, da sociedade civil organizada e de entidades empresariais vinculadas ao turismo em determinado território” (p. 67). Ruschmann et al. (2017) afirma que “esse modelo de gestão tem maior grau de complexidade devido à natureza participativa, tendo a singularidade do Estado como condutor da linha de processo” (p.129).

Para o Governo Federal, por meio do Ministério do Turismo [MTur], a Governança Turística se manifesta e é gerida por meio de instâncias, que nada mais são dos que as organizações dos grupos e que se institucionalizam de alguma maneira. Essas, por sua vez, podem assumir caráter jurídico e estrutura diferenciadas, tais como fóruns, associações, conselhos etc. Para o documento técnico Institucionalização da Instância de Governança Regional (Brasil, 2007) do Governo Federal, uma das formas de se entender Governança é através da partilha de poder. Ainda de acordo com o documento, a forma mais adequada de atuação dentro da Governança é por meio da cooperação entre poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino. Destarte, as instâncias de Governança do turismo são arenas de articulação entre diferentes atores que propõem, analisam, discutem, monitoram as políticas públicas voltadas para o turismo (Trindade, César & Vianna, 2018). É através da Governança que se pode alcançar um processo de desenvolvimento, articular demandas e atender necessidades dos vários grupos que compõem as arenas de deliberação e decisão.

Apesar das palavras gerir e gestão aparecerem em diversos autores e em documentos oficiais do Governo Federal, é importante salientar que não se pode minimizar, tampouco restringir Governança somente aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado ou ao seu bom funcionamento, pois é possível haver o gerenciamento de recursos do Estado e até mesmo o seu bom funcionamento, sem que haja a Governança de fato [Governo sem Governança]. A Governança supera o modelo de gestão, ou puramente hierárquico da administração pública,

trata-se de padrões de relações ou articulações [cooperação, competição, disputa, consenso] entre os atores constituintes das arenas políticas (Santos, 1997).

Outras noções que podem surgir como uma nuvem de fumaça para entender a discussão sobre o principal construto desse trabalho são os organogramas ou estruturas organizacionais do governo e o de Arranjos Institucionais. As organizações e/ou organogramas não podem ser confundidos como a Governança em si. O que deve ser levado em consideração sobre esses são os fluxos de relações intra, extra e para que ocorram entre os sujeitos que estejam de alguma maneira envolvida nos processos ocorridos nas mesmas. No aspecto da Governança, as relações extra setores, e principalmente as ‘para’, ou seja, aquelas que ocorrem com grupos e associações paralelas aos pertencentes ao Estado. As para-relações surgem como elemento de participação social/civil e podem ajudar a desenvolver relações de cooperação/competição, elemento recorrente na literatura que discute Governança Pública e Governança Turística.

É preciso, também, elucidar a noção de Arranjos Institucionais, que assim como NPM, pode causar confusão e até mesmo ser utilizado como sinônimo de Governança na literatura científica e não científica: “Os Arranjos Institucionais Complexos são compreendidos como as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes público e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo de políticas públicas” (Lotta & Vaz, 2015, p. 173).

Dessa maneira, Arranjos Institucionais apresentam uma relação institucionalmente delineada e se manifestam em uma perspectiva de cultura organizacional de determinado órgão público. Isso significa, por exemplo, que através dos Arranjos Institucionais que se definem critérios de participação de um determinado processo, bem como seu objeto e objetivos. A Governança, por sua vez, se estabelece por meio de relações entre os agentes, como já mencionado, mas não necessariamente se relaciona a cultura organizacional. Trata de processos que podem ser caóticos e até mesmo conflitantes, e por uma perspectiva raffestiana, desenha as relações de poder em uma rede qualquer. Isso significa que a Governança pode estar contida no Arranjo Institucional de uma cultura política, mas não necessariamente é o arranjo em si. Finalmente, é importante mencionar que os AI’s trazem três perspectivas (que superam o papel pressuposto da Governança) que são: normatização; financiamento; e execução das políticas públicas (Lotta & Favareto, 2016).

Diante da discussão teórica apresentada, pode-se construir um quadro síntese que nos ajude a melhor compreender o conceito de Governança e a sua aplicabilidade nos estudos da atividade turística. O Quadro 1 explicita uma síntese, antítese para o conceito:

**Quadro 1 - Antítese e Síntese do conceito de Governança**

<b>Antítese [o que não é]</b>	<b>Síntese [palavras ou elementos recorrentes na literatura de Governança]</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>New Public Management</i></li><li>• Arranjo Institucional</li><li>• Apenas gestão de políticas públicas</li><li>• Atuação puramente hierárquica no processo de formulação e implementação de Políticas Públicas</li><li>• Atuação puramente empresarial no processo de formulação e implementação de Políticas Públicas</li><li>• Atuação puramente cooperativa e livre de conflitos no processo de formulação e implementação de Políticas Públicas</li><li>• Crescimento econômico</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cooperação</li><li>• Coletividade</li><li>• Desenvolvimento em contraposição ao crescimento econômico</li><li>• Participação</li><li>• Estado Democrático de Direito</li><li>• Transparência Governamental</li><li>• Redes</li><li>• Inovações</li><li>• Responsabilidade Pública</li><li>• Sociedade Civil</li><li>• Mercado</li></ul>

**Fonte:** Adaptado pelos autores (2021)

A partir do quadro de antítese e síntese, esse trabalho com caráter de ensaio, chega à construção de uma ‘tese’ ou pelo menos de um entendimento mais objetivo de Governança Turística: *Trata-se da inovação das relações de participação, estabelecida em redes, entre diferentes grupos que compõem o Estado, o Mercado e também a Sociedade Civil e que visam por meio de processos de cooperação e conflito a busca e o desenvolvimento da atividade turística não apenas pela perspectiva econômica e de resultados, como ocorre na New Public Management, mas social, cultural e ambiental, respeitando princípios da administração pública, tais como a transparência e responsabilidade pública e que ocorrem em um sistema político, necessariamente, democrático.*

## **CONCLUSÃO**

Os processos de redemocratização que ocorreram a partir do fim da década de 1970 e inícios de 1980 em vários países do mundo provocaram demandas sociais até então reprimidas por sistemas autoritários. Essas mudanças políticas globais, como também as crises financeiras e fiscais, contribuíram para novas formas de pensar a atuação na administração pública

promovendo transição de um Governo Hierárquico a um modelo de Governança, que pressupõe participação social na tomada de decisões e formulação de políticas públicas.

Dado o contexto do surgimento da Governança, é importante apontar para o uso incorreto ou genérico do conceito, bem como sua definição pouco precisa que dificulta não apenas entendimento, mas o desenvolvimento de estudos sobre o tema. Dentro da produção de conhecimento, incluindo a área de turismo, Governança é utilizada para definir diferentes conceitos como o NPM, governabilidade, governo e até mesmo como sinônimo de arranjos institucionais. Essa imprecisão conceitual que criou o incomodo para a elaboração da investigação que resultou nesse artigo. Sendo tratado como um enorme guarda-chuva que abrange muitos processos políticos e de gestão pública distintas, o uso indiscriminado do termo passou a ser uma panaceia para todos os problemas pós-modernos de sociedades democráticas e participativas e dificulta avanços teóricos e de compreensão do construto. Esse artigo, portanto, focou em apontar principalmente as diferenças teóricas entre Governança e NPM e se esforçou em sintetizar os principais elementos comuns nas definições da primeira e posteriormente trazer a discussão à área do turismo.

Conclui-se que NPM corresponde a um modelo de administração e gestão da máquina pública que enfraquece o papel dos políticos eleitos e reduz e visa reduzir a máquina pública em busca de eficiência. Ademais, alinha a atuação do Estado ao pensamento de mercado, incentivando, por exemplo, premiações por eficiência do gestor/administrador público e a competição entre diferentes órgãos ou setores estatais. Governança, por sua vez, é vista como um meio ou processo, e não um modelo de gestão como a NPM [há literatura que sugere que esse modelo que abarca axiologicamente a Governança é o post-new public management]. Trata-se inclusive, de acordo com boa parte da literatura, como um processo que nasce em antagonismo às práticas de caráter neoliberal do NPM. A Governança trata das relações que ocorrem numa arena política democrática e envolve a participação de diferentes agentes do Estado, do mercado e da Sociedade Civil. Essa relação reconfigura, portanto, o papel do Estado, dissolvendo, ao menos em teoria, níveis de hierarquia à níveis de heterarquia.

A tese encontrada nesse esforço é que há alguns elementos fundamentais para se pensar Governança Pública e Governança Turística, sendo alguns desses:

- Sistema Governamental Democrático;
- Participação de diferentes grupos paraestatais nos processos de políticas públicas;

Kalaoum, F., & Trigo, L. G. G. (2021). Reflexões teóricas sobre Governança Pública e Governança Turística. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 13(1), pp. 71-89, DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v13i1p71>

- Formação de redes com relações de cooperação e conflito;
- Busca do desenvolvimento (amplamente entendido) da atividade turística;
- Respeito aos princípios da administração pública, tal como a transparência.

Finalmente, há de se assumir que a construção do conhecimento é uma constante, vide a dinâmica das mudanças e mobilidades do mundo contemporâneo e hipermoderno. Dessa maneira, esse trabalho, apesar de ser um dos poucos dentro do turismo que se propõe à uma reflexão teórica-conceitual não é definitivo, exigindo críticas ou colaborações de outros autores. Sugere-se a construção de novas reflexões teóricas e novas pesquisas, tais como a construção de indicadores que meçam a Governança Turística nas Instâncias Regionais e/ou a aplicação de indicadores para medir eficiência da mesma em regiões turísticas brasileiras.

## REFERÊNCIAS

- Bantim, N., & Fratucci, A. C. (2019). Gestão Regional do turismo: participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras-RJ. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13(1), 108-124. [Link](#)
- Brasil. (2007). *Ministério do Turismo: Institucionalização da instância de governança regional*. Brasília: Ministério do Turismo. [Link](#)
- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2019). Governança Pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Revista Organizações & Sociedade*, 27(94), 370-395. [Link](#)
- Carvalho, A. G. (2002). Governança corporativa no Brasil em perspectiva. *RAUSP – Management Journal*, 37(3), 19-32. [Link](#)
- Conceição, C. C. (2020). Modelo analítico de governança regional de turismo – MAGRET. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 14(2), 123-139. [Link](#)
- Dias, T., & Cario, S. A. F. (2014). Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 17(3), 89-108. [Link](#)
- Dredge, D. (2006). Policy networks and the local organization of tourism. *Tourism Management* 27(2), 269-280. [Link](#)
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. [Link](#)

Kalaoum, F., & Trigo, L. G. G. (2021). Reflexões teóricas sobre Governança Pública e Governança Turística. *Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*, 13(1), pp. 71-89, DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v13i1p71>

- Endres, A. V., & Pakman, E. T. (2019). A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13(1), 1-18. [Link](#)
- Ferrão, J. (2010). Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planejamento*, 17, 1-11. [Link](#)
- Gohn, M. G. M. (2001). *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez.
- Gomes, E. G. M. (2003). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, controle social e instituições*. Dissertação, Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP, Brasil]. [Link](#)
- Gonçalves, A. (2005). *O Conceito de Governança*. Anais... XIV Congresso Nacional Conpedi, Fortaleza-CE, Brasil. [Link](#)
- Hall, M. C. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 437-457. [Link](#)
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *R A P*, 40(3), 479-499. [Link](#)
- Kovacs, M. H., Barbosa, M. L. A., Souza, A. G. & Mesquita, A. E. P. (2011). Pesquisa em Turismo: uma avaliação das metodologias empregadas nos artigos publicados nos anais no triênio do seminário anual da Associação Brasileira de pesquisa e Pós-Graduação em Turismo – Anptur. *Revista Turismo - Visão e Ação*, 14(1), 19-34. [Link](#)
- Lotta, G., & Favareto A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 49-65. [Link](#)
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos Institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista de Serviço Público*, 66(2), 171-194. [Link](#)
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, 21. [Link](#)
- Peci, A., Pieranti, O. P. & Rodrigues, S. (2007). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Revista Organizações e Sociedade*, 15(46), 39-55. [Link](#)
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2), 223-243. [Link](#)

- Rocha, E. (2008). A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*. pp. 131-148. Brasília: Anfp. [Link](#)
- Ruschmann, D. V. M., Anjos, F. A., & Arnhold, M. J. (2017). Indicadores de avaliação de governança em destinos turísticos – uma análise da aplicabilidade dos modelos propostos. *Applied Tourism*, 2(1), 128-148. [Link](#)
- Santos, M. H. C. (1997). Governabilidade, Governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, 40(3), 333-376. [Link](#)
- Santos, R. R., & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista Administração Pública*, 53(4), 732-752. [Link](#)
- Scott, N., Baggio, R. & Cooper, C. (2008). *Network analysis and tourism: from theory to practice*. Channel View Publications.
- Tomio, M., & Schmidt, C. M. (2014). Governanças e ações coletivas no turismo regional: a experiência dos empreendedores da região oeste do Paraná. *Revista Turismo - Visão e Ação*, 16(3), 710-739. [Link](#)
- Trindade, B. S., César, P. A. B., & Vianna, S. L. G. (2018). Governança do turismo: planejamento e gestão local e regional em Gramado-RS, Brasil. *Rosa dos Ventos- Turismo e Hospitalidade*, 11(3), 653-663. [Link](#)
- Veal, A. J. (2011). *Metodologia de pesquisa em lazer e turismo*. São Paulo: Aleph.
- Viana, A. L. B. (2012). *Modelos relacionais para a organização e o desenvolvimento regional do turismo*. Tese. Doutorado em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil. [Link](#)
- Wildberger, M., & Gileá, J. (2020). Post-New Public Management, governança e controle externo: um diálogo necessário. *Research, Society and Development*, 9(8), 1-21. [Link](#)

---

#### NOTA

<sup>i</sup> Para uma leitura sobre vantagens de redes e políticas de turismo, ler Dredge (2014): *Policy networks and the local organisation of tourism*

#### PROCESSO EDITORIAL

Recebido: 22 FEV 20; Aceito: 23 NOV 20