

# Neoliberalismo e Governança: repercussões no setor do turismo

**Resumo estendido apresentado de forma virtual na Mesa de Apresentação de Trabalhos do XVIII Seminário Internacional de Lutas contra o Neoliberalismo, no dia 19 de outubro de 2024.**

**Luciana Gomes de Viveiros  
Fábia Tentrin**

## Introdução

O estudo visa investigar as diferentes definições de governança ao longo do tempo, destacando como essas concepções variaram entre autores de diferentes nacionalidades e como foram influenciadas por mudanças políticas e econômicas, como a adoção do neoliberalismo na América Latina. Ao traçarmos a evolução do termo governança, desde sua utilização inicial até sua incorporação nos debates contemporâneos, destacamos as influências dos organismos multilaterais e as adaptações aos contextos locais. Os conceitos de governança foram aplicados no setor do turismo, com ênfase na governança turística como um processo colaborativo que envolve múltiplos atores. Examinamos as estruturas conceituais e a dinâmica prática dessa aplicação, a fim de entender como os espaços de participação, como os conselhos gestores e os conselhos municipais de turismo, foram implementados e como eles contribuem para uma governança democrática e inclusiva, especialmente no contexto das políticas públicas brasileiras de turismo. Analisaremos os principais desafios e oportunidades associados à implementação de instâncias de governança no turismo, destacando as melhores práticas e as lições aprendidas com a experiência brasileira de incorporação de atores não estatais na gestão pública do turismo.

## Neoliberalismo e as Mudanças na Governança das Políticas Públicas de Turismo

O neoliberalismo, com sua ênfase na privatização, desregulamentação e redução do papel do Estado, moldou significativamente as políticas públicas de turismo no Brasil. A partir da década de 1970, começaram a emergir, na América Latina, os primeiros sinais da aplicação das políticas econômicas do modelo neoliberal. Nos anos 1980, grande parte dos países da região enfrentou crises econômicas profundas, o que abriu

caminho para a adoção dessas políticas neoliberais. Esse movimento se consolidou na década de 1990, com o Brasil também aderindo a essas práticas. No entanto, essas políticas, tiveram um impacto limitado na consolidação da democracia na região. A privatização acelerada foi promovida como uma estratégia para melhorar a prestação de serviços e construir políticas públicas mais inclusivas. Contudo, a governança no modelo neoliberal tende a se orientar por mecanismos de mercado como a eficiência e a redução do papel do estado na economia. A filosofia da política neoliberal influenciou a visão de que o mercado é o melhor mecanismo para alocar recursos de maneira eficiente e justa, sem a intervenção direta do governo. No entanto, isso não significa que o governo não tenha influência; ele pode intervir de formas menos diretas, como oferecendo incentivos financeiros, promovendo educação, ou sugerindo que poderá intervir no futuro, estimulando a autorregulação de setores como na indústria do turismo. Assim, o governo atua de forma indireta para guiar o mercado em direções desejadas, em vez de utilizar mecanismos regulatórios diretos (HALL, 2011).

A noção de governança emergiu em um contexto de globalização intensa. Com as crises dos Estados assistencialistas e a valorização do desenvolvimento local autônomo, governança passou a representar a reconfiguração do papel do Estado e a inclusão de atores não estatais na gestão pública (GRAÑA, 2005; TRETIN, 2022). Isto é, o objetivo principal dessa política era reduzir o tamanho do Estado na economia, diminuir a dívida pública e aumentar a eficiência dos serviços anteriormente administrados pelo governo.

Desde os anos 1980, o termo governança ganhou destaque nos debates políticos e acadêmicos tornando-se parte do vocabulário cotidiano das instituições públicas e privadas, impulsionado por organismos multilaterais internacionais como: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros. Tais organismos recomendaram a privatização e outras reformas neoliberais com a promessa de que essas mudanças resultariam em uma melhor prestação de serviços públicos e em políticas públicas que incluíssem mais pessoas (TRENTIN, 2022; CAVALCANTE; PIRES, 2018). No entanto, “[...] o modelo neoliberal, que há várias décadas foi imposto na América Latina, ao longo de sua vigência tem sido visto como um gerador de exclusão e um destruidor da democracia, entre outras características negativas que lhe são atribuídas” (RAMOS, 2016, P. 2). Esse alinhamento neoliberal prioriza o lucro e a eficiência, muitas vezes à custa de impactos sociais e ambientais negativos.

Nas últimas décadas, governança evoluiu para sugerir uma modalidade horizontal de tratamento de assuntos políticos, contrastando com o governo tradicional baseado na autoridade estatal (GRAÑA, 2005). Segundo Klijn (2012), a horizontalidade refere-se à maneira como os governos estão se adaptando para funcionar de forma mais colaborativa e menos hierárquica. Essa abordagem horizontal permite que diferentes atores, como empresas, comunidades e outros grupos, colaborem diretamente com o governo. A ideia principal é que, em um mundo cada vez mais interconectado, os governos precisam trabalhar de forma mais aberta e inclusiva, compartilhando poder e

responsabilidade com outros atores da sociedade para alcançar seus objetivos (KLIJN, 2012). Em outras palavras, a concepção de relações horizontais na governança é a de promover uma participação igualitária, transparente e colaborativa entre todos os atores envolvidos, garantindo que nenhuma parte domine o processo de decisão e que todos tenham acesso às mesmas informações para contribuir de maneira efetiva e justa. Porém, é patente que, “Dependendo da natureza das dependências de recursos entre os atores, a governança ainda pode mostrar deslocamentos verticais ou assimétricos” (KLIJN, 2012, P. 202).

## **Governança no Turismo**

A nova governança pública tem emergido como um foco importante de pesquisa na literatura, sendo ainda um conceito em evolução. Entendemos, esta, como uma alternativa a administração pública tradicional, representando uma mudança na forma de implementação das políticas públicas a partir da integração de múltiplos atores promovendo uma abordagem mais colaborativa e flexível (SILVESTRE, 2019). Deste modo, buscamos explorar e compreender as diferentes abordagens discursivas e dimensões de análise que auxiliam na interpretação da governança dentro do setor turístico. Também examinaremos como o conceito de governança pública no turismo tem sido tratado pela comunidade acadêmica, analisando as diversas perspectivas e metodologias adotadas para melhorar a gestão e o desenvolvimento do turismo.

No turismo, segundo Emmendoerfer, Mediotte e dos Santos (2022), a concepção de governança pública é definida como um processo que envolve a coprodução de serviços públicos, onde a participação ativa de atores governamentais e outros stakeholders é importante. Os autores destacam a relevância da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, que inclui 17 objetivos 169 metas, evidenciando o ODS 17, que é essencial para alcançar os outros objetivos, pois foca no fortalecimento da governança e na cooperação global por meio de parcerias para o desenvolvimento sustentável. Esses grupos formam redes complexas de coordenação, colaboração e cooperação, essenciais para o planejamento e a formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento turístico sustentável em diversos territórios.

Velasco González (2013) descreve o surgimento da governança turística como um processo de transição na forma como o setor de turismo é gerido, onde a linha entre os setores público e privado se tornou cada vez mais tênue. Na contemporaneidade, é essencial envolver outros agentes, como a sociedade civil, representantes culturais e ONGs. A introdução de novas tecnologias transformou a informação e o conhecimento, diluindo o protagonismo dos atores tradicionais e dificultando a identificação de quem serão os atores-chave nos processos.

A governança turística envolve uma abordagem inovadora e colaborativa. A importância da participação coletiva na tomada de decisões, visa fortalecer e adaptar as dinâmicas do turismo em um determinado território. Essa abordagem enfatiza a necessidade de cooperação e coordenação entre diferentes partes interessadas para promover mudanças eficazes e sustentáveis no turismo (VELASCO GONZÁLEZ, 2013).

Podemos observar que os diversos autores mencionados apresentam perspectivas complementares sobre a governança turística, destacando a importância de cooperação, coordenação e colaboração no setor. Todos os autores concordam que a governança turística requer uma abordagem colaborativa e integrada, onde cooperação, coordenação e colaboração são fundamentais para promover o desenvolvimento sustentável e eficaz do turismo. Cada autor, no entanto, oferece uma ênfase diferente: desde a coprodução de serviços públicos e o fortalecimento de parcerias globais (Emmendoerfer, Mediotte, & dos Santos, 2022), passando pela inovação e adaptação às novas dinâmicas do setor (Velasco González, 2013), até a medição e eficácia das práticas governamentais (DURAN, 2013, *apud* TIAGO; GRECHI, 2022).

## **O Papel Transformador dos Conselhos Gestores na Governança Democrática**

Desde o início dos anos 1990, o Brasil tem se destacado como um cenário para a implementação de práticas participativas que visam fortalecer a democracia. Essas práticas buscam criar um modelo democrático em que os cidadãos não sejam apenas observadores, mas participantes ativos e decisivos nos processos de tomada de decisão do governo. Esse movimento surge como uma tentativa de combinar os elementos tradicionais da democracia representativa, onde os cidadãos elegem representantes para tomar decisões em seu nome, com mecanismos de democracia direta, que permitem uma participação mais direta e efetiva da população nas decisões políticas. Entre as práticas mais notáveis que emergiram nesse contexto estão o orçamento participativo e os conselhos municipais de gestão de políticas setoriais (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO, & AZEVEDO, 2004).

Partindo desse entendimento, Gohn (2011) faz uma abordagem sobre conselhos gestores e participação social, destacando que os conselhos gestores representam uma forma de governança democrática que se distingue dos modelos tradicionais de administração pública. Sendo a governança democrática entendida como um sistema em que o governo não age de forma isolada, mas em estreita colaboração com a sociedade civil organizada. Refletindo na formulação e no controle de políticas sociais, especialmente em nível local, através de parcerias entre o estado e a sociedade. A autora ainda pontua que a governança democrática não se resume à simples participação dos cidadãos, mas envolve a criação de mecanismos institucionais que permitem uma interação contínua e estruturada entre o governo e a sociedade civil. Esse modelo de governança democrática, busca promover uma administração pública mais inclusiva, transparente e responsável, onde as decisões são compartilhadas e os resultados beneficiam a coletividade.

No Brasil, esse processo de surgimento de conselhos gestores de turismo foi desencadeado com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), implementado entre os anos de 1994 e 2001, surgindo com a intenção de promover uma abordagem participativa e comunitária no desenvolvimento do turismo municipal. O programa foi concebido para capacitar os municípios brasileiros, oferecendo condições técnicas

e organizacionais necessárias para que pudessem instituir seus próprios Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR) (Brusadin, 2005).

Os conselhos de turismo, dentro das políticas públicas implementadas pelo PNMT, tinham como objetivo principal incluir as comunidades locais no processo de formulação e gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável. A proposta era que essa participação comunitária garantisse que as diretrizes do turismo fossem construídas a partir das necessidades e desejos das bases da sociedade, resultando em um modelo de governança ascendente, no qual as decisões fossem fundamentadas na realidade local e não impostas de cima para baixo (BRUSADIN, 2005).

As políticas de turismo, desde o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) até o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), incorporam esses espaços de participação como conselhos e fóruns, imprescindíveis para a implementação das políticas. Essas políticas enfatizam a necessidade de descentralização e participação para uma governança mais eficaz, embora enfrentem desafios de uma monocultura institucional dominada por estruturas supranacionais e internacionais (ENDRES & PAKMAN, 2019).

As instâncias de governança regional (IGR), criadas a partir da implantação do PRT, são compostas por diferentes unidades, dentro das estruturas administrativas das organizações, cada uma com suas incumbências e funções; envolvidas na avaliação, no planejamento, no direcionamento e no monitoramento de uma organização, garantindo uma governança regional eficaz (FREIRE, 2018).

A governança democrática, não se resume à simples participação dos cidadãos, mas envolve a criação de mecanismos institucionais que permitem uma interação contínua e estruturada entre o governo e a sociedade civil (GOHN, 2011). Esse modelo de governança que vem se desenvolvendo ao longo das últimas décadas, e que se espalha globalmente, busca promover uma administração pública mais inclusiva, transparente e responsável, onde as decisões são compartilhadas e os resultados beneficiam a coletividade.

## **Metodologia**

A metodologia baseia-se em uma abordagem qualitativa. Concentra-se na compreensão dos significados e interpretações que indivíduos ou grupos atribuem a questões sociais ou humanas, conforme indicado por Creswell (2014). Essa abordagem é ideal para investigar aspectos complexos e subjetivos, que não podem ser facilmente quantificados.

Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizada uma revisão da literatura e uma pesquisa exploratória. Isso significa que o objetivo principal era ampliar o entendimento sobre o tema. Os métodos utilizados incluíram a pesquisa bibliográfica e documental. Essas abordagens permitiram que a pesquisa explorasse de forma aprofundada os conceitos e as práticas existentes, fornecendo uma base teórica sólida para o estudo e ajudando a compreender as complexidades do problema investigado (Creswell, 2014).

## Resultados e Considerações Finais

A abordagem da influência das políticas neoliberais na América Latina foi essencial para entendermos como a noção de governança foi moldada por fatores econômicos e políticos globais. Essa análise crítica das políticas neoliberais, nos leva ao entendimento da valoração dos mecanismos de mercado em detrimento de uma governança inclusiva, sugere que a governança contemporânea deve ser analisada à luz das dinâmicas de poder e suas implicações para a democracia.

Para avançar em um novo modelo de desenvolvimento econômico que seja inclusivo e sustentável, o Brasil precisará reavaliar suas políticas de turismo para garantir que elas promovam benefícios sociais amplos e respeitem a biodiversidade e a cultura local.

A necessidade de uma governança compartilhada com participação dos movimentos sociais é um ponto importante para repensar as políticas públicas de turismo. A trajetória da governança nas políticas públicas de turismo no Brasil demonstra que a participação social é essencial para a construção de um turismo sustentável e inclusivo, que não apenas impulsiona o desenvolvimento econômico, mas também respeita e valoriza as necessidades e aspirações das comunidades locais. A criação dos Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR) e das Instâncias de Governança Regional (IGRs) exemplifica o modelo de governança que valoriza as realidades locais e busca alinhar o desenvolvimento turístico com os princípios da sustentabilidade e da justiça social. Isso se opõe à abordagem neoliberal, que tende a centralizar o poder em grandes corporações e demandas privadas.

## Referências

BRUSADIN, L. B. (2005). Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo -PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, pp. 87-111.

CAVALCANTE, P. L., & Pires, R. R. (2018). Governança Pública: Construção de Capacidades para Efetividade da Ação Governamental. (**Nota Técnica**, n. 24, Diest - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia).

CRESWELL, J. W. (2014). O projeto de um estudo qualitativo,. In: J. W. Creswell, *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens* (pp. 48-65). Porto Alegre: **Penso Editora**.

EMMENDOERFER, M. L., MEDIOTTE, E. J., DOS SANTOS, Y. T. (2022). Governança pública no turismo: polissemia, reflexões e implicações. **Ateliê Geográfico**, 16(1), pp. 24-49.

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), pp. 1-18.

FREIRE, A. H. (2018). Comitê Interno de Governança. Fonte: **CIGOV-**

UFLA. Disponível em: <<https://cigov.ufla.br/lideranca/sistema-de-governanca#:~:text=S%C3%A3o%20respons%C3%A1veis%20por%20definir%20ou%20avaliar%20a%20estrat%C3%A9gia,p%C3%BAblico%20servindo%20de%20elo%20entre%20principal%20e%20agente>>.

GOHN, M. (2011). *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (4 ed.). São Paulo: **Cortez**.

GRAÑA, F. (2005). Todos Contra el estado: Usos y abusos de la “governanza”. **Espacio Abierto**, 14(4), pp. 501-529.

HALL, M. C. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. **Journal of Sustainable Tourism**, 19(4-5), pp. 437-457.

KLIJN, E. H. (2012). New Public Management and Governance: a comparison. In: D. L. Faur, **The handbook of governance** (pp. 201-214). Oxford: Oxford university.

RAMOS, Y. (2016). Crisis del concepto gobernanza bajo el modelo neo liberal en América Latina. **CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO**, 2(5), pp. 52-63.

SANTOS JUNIOR, O. A., RIBEIRO, L. d., & AZEVEDO, S. d. (2004). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: **Editora Revan**.

SILVESTRE, H. C. (2019). *A (Nova) Governança Pública*. Brasília: **Enap**.

TRENTIN, F. (2022). *Governança Regional e Municipal do Turismo*. Niteroi: **Laboratório de Políticas, Governança e Turismo**.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2013). *Gestón Pública del Turismo. La gobernanza*. In: J. P. Fernández, & Y. L. Sánchez, **Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos** (pp. 469-519). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.