

## Artigos

# Gestão regional do turismo – participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras- RJ<sup>1</sup>

Regional management of tourism - participation and representativeness in the Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras – RJ

Gestión regional del turismo - participación y representatividad en el Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras – RJ

Natasha Ribeiro Bantim<sup>1</sup>; Aguinaldo Cesar Fratucci<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

<sup>3</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

---

### Resumo

#### Palavras-chave:

Políticas de Turismo.  
Regionalização.  
Governança Turística.  
Região das Agulhas Negras, RJ.

Esse artigo objetiva analisar empiricamente um dos instrumentos de tomada de decisão e gestão de destinos turísticos indicado pelas políticas públicas brasileiras: a instância de governança regional. A relevância desse estudo reside no fato de que no caso do setor de turismo brasileiro, os estudos de políticas públicas abrangendo a composição dos agentes participantes, arenas, processos decisórios e seus efeitos ainda são incipientes. A instância aqui estudada apresenta-se em formato de Conselho Regional de Turismo (CONRETUR) da região Agulhas Negras- RJ, que se destaca por ter sido pioneira no Estado do Rio de Janeiro na constituição de um colegiado participativo em nível regional. Os resultados aqui apresentados são parciais de uma pesquisa de dissertação de mestrado e foram alcançados a partir de pesquisa bibliográfica acerca do turismo na Região das Agulhas Negras, análise documental em registros regionais, estaduais e federais e de entrevistas em profundidade realizada com lideranças do CONRETUR no primeiro semestre de 2017. A falta de participação e de representatividade dos membros do Conselho alinhados às dificuldades de gerir um território regionalizado e a alta dependência de membros da esfera pública constituem-se fatores decisivos para que essa instância de governança passe por momentos de dificuldade atualmente.

### Abstract

#### Keywords:

Tourism policies.  
Regionalization.

This article aims to empirically analyze one of the decision-making and management tools for tourist destinations indicated by Brazilian public policies: the regional governance instance. The relevance of this study is that in the case of the Brazilian tourism sector, studies of public policies that include the composition of the participating agents, arenas, decision-making processes and their effects are incipient. The governance instance studied here is presented as

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, sendo resultado da dissertação de mestrado apresentada pela autora (BANTIM, N.R.) no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Turismo da Universidade Federal Fluminense, sob orientação do professor doutor Aguinaldo Cesar Fratucci.

Tourism governance.  
Região das Agulhas Negras – RJ.

Conselho Regional de Turismo (CONRETUR) Agulhas Negras-RJ, which stands out for having been a pioneer in the State of Rio de Janeiro in the constitution of a participatory collegiate at the regional level. The results presented here are partial results of a master's dissertation and were obtained from bibliographical research about tourism in the Agulhas Negras region, documentary analysis in regional, state and federal registries and in-depth interviews with CONRETUR leaders in the first semester of 2017. The lack of participation and representativeness of the members of the Council, aligned with the difficulties of managing a regionalized territory and the high dependence of members of the public sphere, are decisive factors for this instance of governance to pass through moments of difficulty currently.

#### Resumen

Este artículo objetiva analizar empíricamente uno de los instrumentos de toma de decisión y gestión de destinos turísticos indicado por las políticas públicas brasileñas: la instancia de gobernanza regional. La relevancia de este estudio es que en el caso del sector de turismo brasileño, los estudios de políticas públicas que abarcan la composición de los agentes participantes, arenas, procesos decisorios y sus efectos son incipientes. La instancia aquí estudiada se presenta como Consejo Regional de Turismo (CONRETUR) de la región Agulhas Negras- RJ, que se destaca por haber sido pionera en el Estado de Río de Janeiro en la constitución de un colegio participativo a nivel regional. Los resultados aquí presentados son resultados parciales de una disertación de maestría y se alcanzaron a partir de la investigación bibliográfica sobre el turismo en la región Agulhas Negras, análisis documental en registros regionales, estatales y federales y de entrevistas en profundidad realizada con líderes del CONRETUR en el primer semestre de 2017. La falta de participación y de representatividad de los miembros del Consejo, alineada a las dificultades de gestionar un territorio regionalizado y la alta dependencia de miembros de la esfera pública, son factores decisivos para que esa instancia de gobernanza pase por momentos de dificultad actualmente.

#### Palabras clave:

Políticas de turismo.  
Regionalización.  
Gobernanza turística.  
Região das Agulhas Negras-RJ.

Revisado por pares.  
Recebido em: 24/07/2018.  
Aprovado em: 17/09/2018.

**Como citar:** Bantim, N. R. ; 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*, São Paulo, 13 (1), p. 108-124, jan./abr. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v13i1.1487>



## 1 INTRODUÇÃO

O estudo de políticas públicas é essencial para o entendimento da causa e das consequências das decisões políticas e para análise da efetividade das mesmas diante dos problemas da sociedade, conforme colocações de autores como Hall (2004) e Pimentel (2014). Frey (2000) aponta, entretanto, que em democracias como a praticada no Brasil, caracterizadas pela fraqueza e densidade reduzida de instituições, as decisões políticas acabam reservadas a uma elite classista, sofrendo também a influência de questões como o clientelismo, o populismo e o patrimonialismo que, em algumas situações, podem interferir na política de forma mais efetiva do que as instituições formais (Frey, 2000).

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, muitas vezes conflitantes, e suas próprias identidades perante a sociedade (Frey, 2000; Hall, 2004; Trentin e Moraes, 2014). Portanto, pode-se afirmar que os espaços de tomada de decisão são também, por si só, produtos de negociações, refletindo relações de poder e produzindo efeitos decisivos para o processo político (Frey, 2000). No caso do setor de turismo brasileiro, entretanto, os estudos a respeito de atores, arenas, processos decisórios e seus efeitos ainda são incipientes (Pimentel, 2014).

Nesse cenário, esse artigo busca contribuir analisando um dos instrumentos de tomada de decisão e gestão de destinos turísticos indicado pelas políticas públicas brasileiras: a instância de governança regional. A instância aqui estudada apresenta-se em formato de conselho: Conselho Regional de Turismo (CONRETUR) da região Agulhas Negra, que se destaca por ser o mais antigo do estado do Rio de Janeiro, formado pelos municípios de Itatiaia, Porto Real, Quatis e Resende. Os resultados aqui apresentados são resultados parciais de uma pesquisa de dissertação de mestrado (Bantim, 2017), que analisou a rede regional turística da região supracitada, incluindo suas relações formais e informais que poderiam influenciar o processo decisório da gestão daquele destino turístico. Neste artigo nos atemos em apresentar as características daquele colegiado participativo a partir do processo de tomada de decisões políticas, problematizando aspectos

como a representatividade e legitimidade das decisões e as dificuldades de gestão de territórios regionais. É realizada uma análise do estatuto do CONRETUR e apresentam-se os dados obtidos a partir de sete entrevistas em profundidade com lideranças regionais, abordando questões relativas à composição dos participantes, às influências exercidas pelas entidades participantes e às dificuldades da gestão e do processo decisório em nível regional. A figura 1 apresenta de maneira sistematizada os objetivos da pesquisa e as variáveis investigadas junto aos entrevistados:

**Figura 1** – Objetivos da Pesquisa e Variáveis investigadas

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Variáveis investigadas</b>
Reconhecer a importância da gestão descentralizada para administração dos territórios em escala regional	Processo de tomada de decisão
Caracterizar a Região Turística das Agulhas Negras - RJ, do ponto de vista das suas potencialidades turísticas e dos seus processos histórico de formação;	Processo de formação da região turística Articulação regional entre os municípios
Verificar as relações efetivas existentes entre os municípios fronteiriços na região turística das Agulhas Negras no Rio de Janeiro;	Relação Agulhas Negras e municípios fronteiriços Outras entidades que poderiam fazer parte do Conselho
Verificar se os municípios do estado de Minas Gerais que fazem parte da rede regional turística das Agulhas Negras estão de alguma forma, incluídos no CONRETUR;	Relação Agulhas Negras e municípios fronteiriços Outras entidades que poderiam fazer parte do Conselho
Discutir sobre a legitimidade das decisões desse Conselho, em função da participação e representatividade dos agentes sociais incluídos nessa instância de governança.	Processo de tomada de decisão Participantes e estatuto do Conselho Rotina do CONRETUR Frequência e convocação das reuniões do Conselho Abstinência dos representantes Protagonismo de determinados representantes Outras entidades que poderiam fazer parte do Conselho Indicação de outros participantes importantes para entrevista

Fonte: elaboração própria

A partir dos objetivos específicos e variáveis investigadas, alcançou-se o objetivo geral de analisar a governança da região das Agulhas Negras, entendida como um destino cujo território do turismo ultrapassa as fronteiras estaduais, e compreender as políticas públicas que ordenam o desenvolvimento turístico nessa região. Ressalta-se que neste artigo, destacou-se os aspectos referentes ao processo de tomada de decisão no Conselho.

É importante destacar que, ainda que a empiricidade de estudos como esse apresente uma validade situacional, na medida em que cresce o seu número o conhecimento sobre políticas específicas é ampliado, assim como o conhecimento teórico relativo às relações estruturais e processuais do sistema político e das políticas estatais, abrindo possibilidades para uma compreensão mais consistente desses processos (Frey, 2000).

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E AS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS

No setor de turismo brasileiro os documentos que direcionam as políticas públicas nacionais são a Lei Geral do Turismo (2008) e o Plano Nacional de Turismo, em suas edições quadrienais. Destacamos aqui este último e o principal programa que orientou as ações da política nacional a partir de 2004, o Programa de Regionalização do Turismo. Esse programa orienta a gestão do turismo de forma descentralizada a partir da regionalização do território nacional.

A descentralização da gestão pública é um processo de abrangência mundial, com maior visibilidade no Brasil a partir da década de 1980 (Zapata, 2009). No país, o histórico desse processo pode ser relacionado à luta unificada da sociedade civil contra o autoritarismo, que reuniu diversos setores sociais organizados no combate ao modelo de Estado centralizado e autoritário e desempenhou papel fundamental ao longo da transição democrática (Dagnino, 2002). Zapata (2009) explica que a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco para esse processo, com o fortalecimento dos municípios e desconcentração de políticas e programas da União devido à dificuldade de centralizar a gestão em um país com a dimensão e a complexidade do Brasil em um contexto contemporâneo.

No setor do turismo, observa-se uma tendência à descentralização da gestão desde a implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) na década de 1990. Porém, como seu foco territorial era o município, as experiências bem sucedidas muitas vezes permaneciam circunscritas às localidades ou microrregiões, não se disseminando em regiões vizinhas (Cerqueira, 2009). Santos e Pereira (2018) colocam que com o PNT 2003-2007, a região passa a ser o foco do planejamento, deixando-se de discutir a ação municipal, o que poderia contribuir para o avanço do setor e para o desenvolvimento regional. Vale destacar que, mesmo antes dessa orientação política, algumas experiências já adotavam o recorte espacial regional para gestão da atividade turística como o caso do Rio Grande do Sul (Machado e Tomazzoni, 2011) e a experiência dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (Gomes e Santos, 2007), pois já se percebia que a escala de atuação municipal não era a mais indicada para a gestão territorial já que o acontecer da atividade turística não fica circunscrito a essas fronteiras (Trentin, Fratucci, 2011).

Em 2003, o PNMT foi extinto dando lugar ao Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que manteve a tendência à descentralização da gestão, dessa vez, entretanto, focando o recorte territorial da região ao invés do município.

O PRT é apresentado a princípio como parte de um macroprograma mais amplo no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007, como um “fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional” (Brasil, 2003, p.6). A importância e abrangência desse programa fizeram com que no plano nacional seguinte, PNT 2007-2010 – Uma viagem de inclusão, ele próprio se transformasse em um macroprograma, mantendo-se dessa forma no PNT 2013-2016. O PNT 2018-2022 reconhece que o programa “foi ganhando força e status nas políticas desenvolvidas pelo setor, até se tornar a diretriz central para o processo de desenvolvimento turístico brasileiro” (Brasil, 2018, p.54).

O PRT se apresenta inicialmente como “um modelo de gestão pública descentralizada, coordenada e integrada” (Brasil, 2004, p.11) com a proposta de transformar as ações anteriormente circunscritas nos municípios em políticas mais abrangentes a partir de um planejamento sistemático e participativo, envolvendo negociações entre os agentes envolvidos e integrando municípios, estados e países (Brasil, 2004). Para atingir esse objetivo, suas diretrizes adotam duas abordagens para a descentralização da gestão. A primeira é uma descentralização de Estado para Estado, com as responsabilidades indo da União para o estado, do estado para a região turística, e da região Turística para o município. A segunda abordagem é uma descentralização do Estado para a sociedade, que atuaria no planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do turismo por meio de colegiados participativos (Brasil, 2004). É esse segundo aspecto que é destacado nesse estudo.

O documento de diretrizes operacionais do PRT explica que todos os processos que envolvem planejamento, desenvolvimento e implantação de planos estratégicos necessitam de uma organização encarregada de coordenar, acompanhar e gerir esses processos em nível regional. No caso do Programa de Regionalização há uma orientação para “reconhecer, institucionalizar ou fortalecer uma organização representativa dos poderes público, privado, do terceiro setor e da sociedade civil organizada dos Municípios componentes da região turística em foco” (Brasil, 2007c, p.16), que assuma o papel de executora da proposta, chamada Instância de Governança Regional.

Segundo o PRT, a instância de governança deve ser “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). De acordo com Silveira, Paixão e Cobos (2006), o grande desafio da regionalização é a institucionalização dessas instâncias, pois o êxito do Programa depende do bom andamento desses arranjos e da sua capacidade gerencial em uma esfera que não possui representantes tradicionais. Dagnino (2002) afirma que, devido à diversidade de composição desses espaços, do sucesso, dificuldades e limites encontrados nos mesmos, eles constituem um cenário rico para pesquisa.

Ressalta-se, entretanto, que governança é um termo complexo que possui diferentes significados e interpretações. Rhodes (1996; 2007) reconhece vários usos diferentes para o termo governança: ele pode ser entendido como um novo processo de governo, ou a mudança nas condições da regulação social ou um novo método para governar a sociedade, dentre outros. Na definição do Banco Mundial, a governança é definida

como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um local para seu desenvolvimento (World Bank, 1992). De acordo com Tomio e Schmidt (2014), essa multiplicidade de aplicações do termo governança resulta numa discussão bastante complexa; entretanto, geralmente ele é empregado para denominar qualquer movimento de “descentralização” do processo decisório, com a participação de atores envolvidos nessa decisão.

As ideias sobre governança também estão relacionadas com os processos de rupturas e transformações sociais ocasionados pela globalização e desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, originando assim um modelo com mais cooperação e horizontalidade (Zapata, 2009). Alguns autores como Gonçalves (2005) indicam que a governança não é 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. A presença desses 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). Scott, Baggio e Cooper (2008) elencam os seguintes parâmetros para uma boa governança: participação, Estado de Direito, transparência, capacidade de resposta, orientação para o consenso, equidade e inclusão, eficiência e eficácia, e prestação de contas.

O conceito de governança é apropriado pelo setor do turismo, diante da necessidade de buscar novas formas de tomar decisões coletivas que permitam um papel mais ativo de diferentes agentes sociais (González, 2014). Para González a governança turística pode ser 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, 2014). Nesse estudo, não problematizaremos a discussão sobre as diferentes concepções de governança e adotaremos o mesmo entendimento expresso na política pública nacional e explicitado ao longo das próximas páginas. Autores como Rodrigues e Souza (2015), Sette, Valle e Coutinho (2014), Silva, Lima e Teixeira (2012) abordam em seus trabalhos a composição física e institucional de alguns exemplos de instâncias de governança regionais formadas a partir das diretrizes expressas no PRT, sob diferentes formatos. Do ponto de vista do seu caráter jurídico, as instâncias de governança podem ser privadas, públicas ou privadas e públicas, na forma de fórum, conselho ou outro tipo de colegiado de acordo com as necessidades de cada região (Brasil, 2004; 2007c). A instância de governança aqui abordada assume o formato de um Conselho Regional e, neste artigo, concentra-se em discutir as dificuldades enfrentadas na gestão do território de forma regional e as relações entre os membros do colegiado que influenciam a tomada de decisões.

Para a formação desses espaços, o Ministério do Turismo sugere que sejam resgatadas e levantadas informações sobre as instâncias já existentes nas regiões e se analise a possibilidade de a instância encontrada assumir o papel da coordenação geral do Programa. Porém, caso não seja identificada uma instância de governança regional, aponta para a institucionalização da mesma, “com base na transparência, representatividade dos setores envolvidos na atividade e das áreas de abrangência, de forma participativa e compartilhada” (Brasil, 2004, p. 27).

Para o Ministério do Turismo, as questões relacionadas à descentralização da gestão e à participação são “resultantes da pressão social gerada pelos conflitos entre grupos da sociedade” (Brasil, 2007c, p.15) e, por isso, a melhor forma de atuação da instância é a cooperação. Para tanto, indica que a cooperação “torna-se condição essencial para uma atuação conjunta, na qual poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino compartilham a escolha de prioridades e a participação na tomada de decisões” (Brasil, 2007c, p.15).

Em uma avaliação sobre o PRT, Trentin e Fratucci (2011) apontam que uma das grandes dificuldades do Programa foi conseguir promover efetivamente a cooperação e integração entre os agentes sociais, premissa básica para o seu funcionamento. Esses autores afirmam que tal diagnóstico está relacionado com a falta de preparação dos municípios para a gestão da atividade e formatação dos produtos, visto que sem a organização dos municípios há uma grande dificuldade dos arranjos e redes regionais se estruturarem, pois o estabelecimento de legislações e normas básicas para o desenvolvimento do turismo passa pelo nível administrativo do município (Trentin, Fratucci, 2011). A complicação aqui presente deve-se ao fato do turismo

ser uma atividade que ultrapassa fronteiras municipais, que inclusive incentiva a criação de instâncias de governança para administração do território regionalizado, mas que não possui nenhuma instância administrativa de governo capaz de legislar a escala regional.

Empiricamente, essa situação faz com que os governantes busquem a regionalização da atividade turística, sem, no entanto, ter uma estrutura municipal minimamente organizada para tal, como observado em Virginio e Ferreira (2013) em relação à regionalização do Rio Grande do Norte, com arranjos institucionais regionais sob formato de polos turísticos envolvendo poucos municípios que contavam com Conselhos ou planos municipais, dificultando uma efetiva regionalização turística no Estado. Percebe-se assim, em consonância com os estudos de Trentin e Fratucci (2011), que seja necessário um trabalho paralelo nos municípios para a efetivação da regionalização, alinhando as propostas dos dois programas e não descontinuando o Programa de Municipalização.

Ressalta-se ainda que a ideia de gestão descentralizada e participação de diferentes agentes sociais no processo de tomada de decisão não é fácil de ser operacionalizada. O processo participativo não é simples, exige tempo e investimento na formação de recursos humanos e na construção de metodologias capazes de lidar com as especificidades de cada local (Irving, 2009), caso contrário corre-se o risco de cair no planejamento generalista que não considera a realidade local, disfarçado sob a ideia de construção coletiva.

É também utópico imaginar que todas as pessoas inseridas em um grupo social possuem os mesmos interesses ou opiniões, por isso, se torna extremamente complexo falar em participação como se a comunidade participante fosse um ente único, sem embates, jogos de força e poder e disputas internas e capaz de atingir um consenso de forma simples.

Além disso, às vezes não há tempo (ou interesse) de fazer circular todas as informações e gerar uma posição do grupo (Ferreira, 2010), fazendo com que a opinião do representante, sem discussões ou debates se torne a “decisão” do grupo. É preciso considerar que os representantes não necessariamente são escolhidos por votação, sendo essa escolha, na verdade, fruto de questões como relações pessoais, alianças, compadrios, troca de favores, etc. (Ferreira, 2010), ao contrário da expectativa de uma gestão descentralizada que de fato represente a realidade local, não apenas em termos quantitativos e sim, qualitativos, na tentativa de alcançar segmentos diferenciados e representativos de carências socioeconômicas e das demandas sociais (Gohn, 2004).

Outro ponto a ser considerado é a relação sociedade civil e Estado. Para Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), o bom funcionamento dos espaços de governança em um contexto de gestão descentralizada e democrática, estaria dependente da forma como interagem a esfera governamental e a sociedade, da maior ou menor autonomia da sociedade frente ao Estado e da sua capacidade de mobilização. Entretanto, em seu estudo sobre conselhos participativos, Tatajiba (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 constituir um ponto positivo. A autora aponta para o controle que o poder dos governos exerce sobre os conselhos em um contexto de referências autoritárias, colocando dúvidas acerca das condições deles exercerem efetivamente seu papel deliberativo.

Observa-se, então, que a participação de diferentes agentes sociais no processo de tomada de decisões e a representatividade dos agentes envolvidos – importantes aspectos para o funcionamento de uma instância de governança como um processo democrático, de acordo com os preceitos apontados nos documentos do Ministério do Turismo - estão sujeitos à inúmeros desvios. A própria proposta de constituição desses espaços realizada pelo Ministério do Turismo é passível de problematização, pois, a indicação de ‘institucionalizar’ uma instância, inclusive com uma cartilha de orientação de como fazê-lo (Brasil, 2007c), parece indicar um processo de cunho autoritário, vindo de cima para baixo (*top-down*), com grande influência do governo, sendo possível uma leitura onde essa iniciativa do Estado possa ser considerada como uma forma do Governo reafirmar seu próprio poder (Virginio, Delgado, Fortes, 2011; Bauman, Bordonni, 2016).

Em nosso entendimento, uma instância de governança democrática deveria ser resultado de um processo genuinamente endógeno, a partir da vontade e mobilização da sociedade, gerando certa independência do controle do poder público. Dessa maneira, sua formação poderia se constituir efetivamente como um espaço social de convivência democrática para a solução de problemas em comum constituídos a partir da vontade

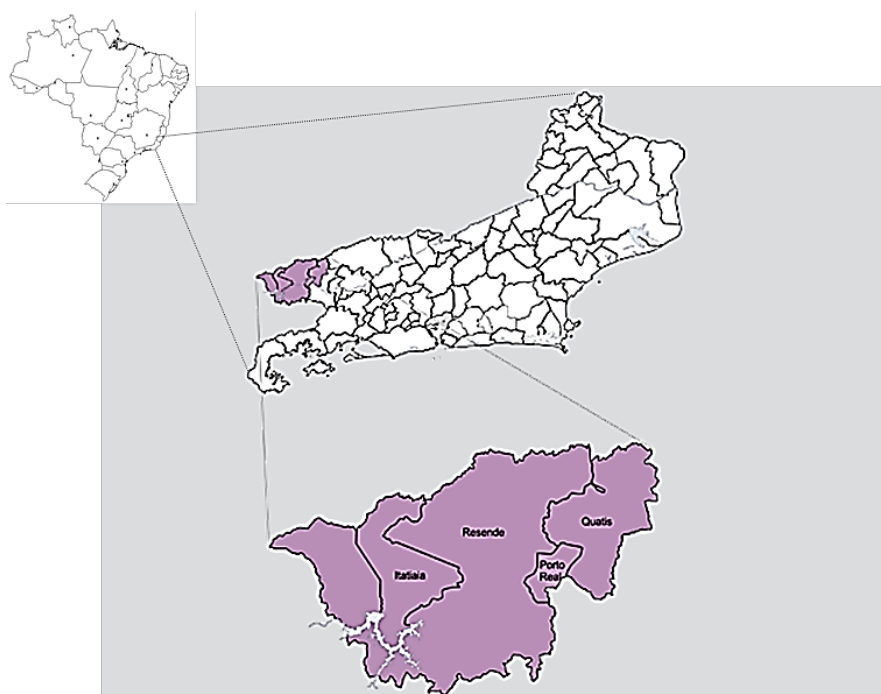
da população, em um processo de baixo para cima. Caso contrário, a legitimidade das decisões daquela instância pode vir a ser questionada já que, conforme aponta Souza (2006, p. 33) os instrumentos e rotinas de planejamento e gestão “só adquirem plena legitimidade ao terem a sua operacionalização e a sua implementação debatidas, deliberadas e monitoradas pelos cidadãos”. Refletindo sobre essas questões, analisamos a instância de governança regional turística da região das Agulhas Negras- RJ, o seu CONRETUR.

### 3 A REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS E SEU CONRETUR

Os resultados apresentados a seguir são fruto de uma pesquisa bibliográfica acerca do turismo na Região das Agulhas Negras, análise documental em registros regionais, estaduais e federais e de sete entrevistas em profundidade realizadas com lideranças do CONRETUR no primeiro semestre de 2017.

Na área de estudos do turismo, a região das Agulhas Negras se destaca por ter sido a primeira no estado do Rio de Janeiro a instituir um Conselho Regional de Turismo, em 1997, ainda durante o período de implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). A região está localizada ao sul do Estado do Rio de Janeiro e é composta oficialmente pelos municípios de Itatiaia, Porto Real, Quatis e Resende (figura 2).

**Figura 2** – A região das Agulhas Negras



**Fonte:** adaptado de Cidades Maravilhosas (2017)

Fratucci (2009) identifica três marcos históricos relacionados ao fluxo de visitantes para essa região. O primeiro teve início na década de 1920 com veranistas cariocas se deslocando em direção ao núcleo colonial alemão na vila de Visconde de Mauá. O segundo ocorre na década de 1930, especialmente para a colônia finlandesa de Penedo e para o Parque Nacional de Itatiaia, inaugurado em 1937. Por fim, o terceiro marco é identificado na década de 1950, com a inauguração da rodovia Presidente Dutra, considerada uma das rodovias mais importantes do Brasil por ligar as metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo e por cortar uma das regiões mais desenvolvidas do país, o vale do Rio Paraíba (Fratucci, 2009).

O guia oficial da região das Agulhas Negras (2017) apresenta as seguintes localidades turísticas como destaques da região: Parque Nacional do Itatiaia, colônia finlandesa de Penedo, Serrinha do Alambari, Capelinha do Pirapitinga e Região Visconde de Mauá. Esses destaques se concentram nos municípios de Itatiaia e Resende, indicando assim uma disparidade na região no que se refere à área turistificada efetivamente em comparação à região turística oficialmente constituída.

A institucionalização da região turística Agulhas Negras é posterior à própria criação do CONRETUR, então chamado CONRETUR Sul. De acordo com entrevista com a ex-secretária executiva do CONRETUR<sup>2</sup> e ex-secretária de turismo do município de Itatiaia, o que hoje é reconhecido como Região das Agulhas Negras fazia parte de uma região turística chamada Serrana I, junto com alguns municípios que hoje fazem parte da região do Vale do Café.

Essa divisão turística foi definida pela Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (TurisRio) na década de 1980 e baseava-se em peculiaridades regionais para atender a Lei Estadual n° 276/74 e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social de 1980/1983 (TURISRIO, 2017). Esse mapa apresentava sete regiões turísticas, incluindo a citada região Serrana I, que abrangia, com outros municípios do vale do Paraíba, o território que hoje compõe a Região das Agulhas Negras (TURISRIO, 2017). O CONRETUR data de 1997, período em que esta divisão regional ainda estava em vigor e, portanto, não obedeceu a então divisão oficial e sim, buscou integrar municípios mais próximos.

De acordo com um dos idealizadores do CONRETUR<sup>3</sup> e com a ex-secretária executiva, a ideia de criação de um Conselho Regional surgiu de um grupo de empresários que consideravam a gestão do turismo na região muito fraca. A ex-secretária executiva afirma ainda, que os empresários na época pensaram que a criação de algo regional poderia fortalecer o setor e refletir na gestão municipal.

Percebe-se assim que, embora a regionalização e a gestão descentralizada regional do turismo só tenham sido institucionalizadas pelo Plano Nacional de Turismo de 2003, a percepção da importância da cooperação intermunicipal já havia sido identificada empiricamente pelos agentes produtores do turismo da região antes disso.

De acordo com a ex-secretária executiva, esse grupo de empresários começou então a convocar reuniões com o trade turístico e representantes do poder público dos municípios de Itatiaia, Resende, Porto Real e Quatis. A escolha desses destinos, de acordo com a mesma entrevistada, ocorreu pela identificação de um trânsito natural dos turistas pela região, principalmente entre os municípios de Itatiaia e Resende.

É importante ressaltar que esse trânsito de turistas na região incluía também municípios limítrofes ao Estado do Rio de Janeiro, como Bocaina de Minas (MG), Itamonte (MG), São José dos Barreiros (SP) e Bananal (SP). A ex-secretária executiva do Conselho afirma que representantes desses municípios foram convidados a participar das primeiras reuniões, mas não demonstraram interesse. Já o idealizador do CONRETUR afirma que não puderam incluir esses municípios no Conselho por conta de uma limitação na atuação do SEBRAE-RJ, que não poderia fomentar projetos fora do território estadual e como essa instituição era considerada a principal parceira do CONRETUR, optaram por restringirem-se aos limites estaduais.

Entre os anos de 1999 e 2000, buscando implantar uma identidade mais comercial e vendável, o Conselho deixa de ser reconhecido como CONRETUR Sul e passa a se chamar Agulhas Negras, com uma lei estadual oficializando essa nomenclatura (Lei Estadual n° 3395 de 05 de maio de 2000). Essa ação coincidiu com reuniões organizadas pela TurisRio para elaboração do Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, documento publicado em 2002 e que até 2016 fundamentou a divisão turística regional no Estado<sup>4</sup>. Segundo aquele documento, ocorreram na época “diversos encontros regionais com os municípios e representações de mercado na escala regional, onde foram discutidas as limitações e potencialidades para o desenvolvimento regional da atividade” (SEPDET/TURISRIO, 2001, p. 3).

Juridicamente, o CONRETUR se caracteriza como “entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos” (Estatuto Agulhas Negras, 2009, p.1), tendo sede no município de Resende, ainda que esta possa ser transferida para qualquer outro município integrante da região por decisão absoluta dos conselheiros.

De acordo com seu estatuto, o Conselho conjuga esforços do poder público, sociedade civil e iniciativa privada para incentivar e desenvolver projetos e ações que possam gerar oportunidades de renda, emprego,

<sup>2</sup> Optamos por não identificar nominalmente os entrevistados. Entrevista realizada em 23/02/2017

<sup>3</sup> Entrevista realizada em 03/04/2017

<sup>4</sup> Essa divisão foi válida até o ano de 2016, quando o estado reduziu de 92 para 71 o número de municípios participantes de suas, agora, 12 regiões turísticas: Águas do Noroeste, Agulhas Negras, Baixada Fluminense, Caminhos Coloniais, Caminhos da Mata, Costa do Sol, Costa Doce, Costa Verde, Metropolitana, Serra Verde Imperial, Vale do Café (OLIVEIRA, 2016). A região das Agulhas Negras se mantém a mesma.



qualificação e fortaleçam os valores culturais nos municípios que compõem a região (Estatuto Agulhas Negras, 2009). O estatuto que o rege foi aprovado em assembleia geral realizada em 6 de maio de 1998 e alterado em 15 de maio de 2009 (Estatuto Agulhas Negras, 2009).

O estatuto do CONRETUR lista as entidades que compunham o Conselho na data de sua última alteração. Em entrevista, a ex-secretária executiva do CONRETUR atualizou a listagem apresentada, informando as seguintes entidades: Secretarias de Turismo das Prefeituras de Itatiaia, Resende, Porto Real e Quatis; Conselhos Municipais de Turismo de Resende, Itatiaia e Quatis; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae/RJ; Parque Nacional do Itatiaia - PNI; Associação Brasileira dos Agentes de Viagens - ABAV; Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - ABIH; Secretaria de Estado de Turismo/TurisRio; Associação de Guias de Turismo da Região das Agulhas Negras - AGUIMAN; Câmara de Dirigentes Lojistas de Resende - CDL; Sindicato de Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares; Associação Comercial de Visconde de Mauá - ACVM; Associação Comercial e Turística da Região de Visconde de Mauá - MAUATUR; Associação Comercial e de Empresários da Serrinha do Alambari - ACESA; Associação Empresarial Pró-Penedo; Associação de Lojistas da Pequena Finlândia - ALOFIN; Associação de Hotéis, Restaurantes e Similares de Itatiaia - AHRSI .

A ex-secretária executiva do CONRETUR também relata que o idealizador do Conselho, após seu mandato como presidente, continuou participando do Conselho representando a ACESA. Entretanto, tal entidade se tornou inativa e para que este conselheiro continuasse a frequentar as reuniões, incluíram entre os membros a entidade RPPN Agulhas Negras. O que se destaca aqui não é a inclusão ou exclusão de uma entidade, (fato garantido pelo estatuto a partir da aprovação prévia de 2/3 dos membros do Conselho em assembleia (Estatuto Agulhas Negras, 2009) mas sim, a inclusão de uma nova entidade motivada pela necessidade de uma pessoa específica continuar a frequentar o Conselho. Este é um indício de que o Conselho é centrado muito mais na atuação de pessoas específicas do que em entidades.

Em relação à estrutura, o CONRETUR é composto por assembleia geral, conselho consultivo de ex-presidentes, conselho fiscal e diretoria executiva. A figura 3 apresenta as principais responsabilidades de cada um dos órgãos:

**Figura 3** - Composição e responsabilidades do CONRETUR

Assembleia Geral	<p>Órgão máximo constituído por um membro indicado por cada uma das entidades que integram o Conselho. Cabe a ela:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aprovar contas, balanços e relatórios anuais apresentados pela diretoria;</li> <li>• aprovar previsão orçamentária;</li> <li>• realizar eleição a cada dois anos da diretoria executiva e do conselho fiscal;</li> <li>• debater problemas relacionadas à atividade turística, cultural e ambiental;</li> <li>• aprovar alteração no Estatuto;</li> <li>• decidir sobre matérias que não sejam de competência da diretoria;</li> <li>• decidir dissolução do CONRETUR;</li> <li>• fixar de normas gerais;</li> <li>• aprovar e destituir membros do quadro</li> </ul>
Conselho Consultivo de ex-presidentes	O Conselho consultivo é um órgão permanente e consultivo do CONRETUR, tendo como membros ex-presidentes da entidade.
Conselho Fiscal	<p>É composto por três membros efetivos do Conselho Deliberativo, com mandato de dois anos, prorrogáveis por mais dois, com a competência de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• examinar os livros, documentos, balancetes e apresentar à diretoria seus pareceres;</li> <li>• denunciar ao Conselho Deliberativo quaisquer irregularidades;</li> <li>• reunir-se obrigatoriamente de seis em seis meses para analisar as contas, relatórios e atividades da diretoria;</li> <li>• apreciar e aprovar as contas da diretoria ao fim do mandato</li> </ul>
Diretoria Executiva	<p>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.</p> <p>Ela é composta por presidente, vice-presidente, secretário executivo, diretor técnico, tesoureiro, diretor de marketing, diretor de capacitação e diretor de políticas públicas.</p> <p>O mandato é de dois anos, podendo ser ampliado por igual período e, em caso de vacância, o presidente deve indicar outro membro para ocupar o cargo no mandato em vigor.</p>

Fonte: elaboração própria a partir de informações do Estatuto das Agulhas Negras, 2009

Não há remuneração pelo desempenho nas funções do conselho e o estatuto prevê substituição de conselheiro no caso de falta sem justificativa a três reuniões consecutivas ou cinco alternadas (Estatuto Agulhas Negras, 2009). Porém, a ex-secretária executiva do Conselho afirma que há entidades que não comparecem às reuniões há anos e, que, no entanto, nunca foram destituídas. Em relação às reuniões, de acordo com o estatuto, elas deveriam acontecer bimestralmente, sendo a tomada de decisão realizada por maioria simples, desde que tenha garantia de 1/5 dos membros para promovê-la (Estatuto Agulhas Negras, 2009). Segundo informações obtidas nas entrevistas, houve a tentativa dessas reuniões serem itinerantes, entretanto, comumente acontecem no mesmo local.

O estatuto aponta ainda que é vedado aos conselheiros, em nome do CONRETUR, discutir política partidária e fazer proselitismo religioso, apoiar ou combater candidato a cargo político partidário, participar de movimentos que estejam em desacordo com o objetivo do conselho e solicitar recursos financeiros, excetuando-se membros da diretoria que terão autorização *ad referendum* do CONRETUR (Estatuto Agulhas Negras, 2009). Observou-se empiricamente, entretanto, que a política partidária está diretamente relacionada ao Conselho, o que constitui uma das grandes dificuldades para a continuidade de ações e gestão dessa instância de governança, conforme será abordado a seguir.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da análise das entrevistas, listamos alguns pontos de dificuldades enfrentadas pelo Conselho, que se analisados em conjunto, podem ter contribuído para a atual instabilidade enfrentada pelo CONRETUR.

A primeira dificuldade apontada é a questão da governança regional e a dificuldade encontrada em gerir a atividade turística em uma escala que não possui uma esfera administrativa institucionalizada.

Embora os planos nacionais de turismo e a literatura apontem que a institucionalização de uma instância de governança poderia ser capaz de assumir tal função, na prática, as dificuldades em gerir um território regionalizado são grandes. A ex-secretária executiva do CONRETUR aponta que muitas ações enfrentam dificuldades por não ter em nível regional uma figura de autoridade como um prefeito, dado que não há como uma cidade gerir, por exemplo, o recurso financeiro repassado pelos governo federal e/ou estadual para uma obra que será executada em território de outro município.

Dessa forma, para realizar ações, o CONRETUR focou na realização de articulação institucional: vários documentos com solicitações da região foram enviados às instâncias superiores com a assinatura dos quatro prefeitos o que, a princípio, fornecia uma importância política maior ao pleito – ainda que em vários momentos esse processo tenha encontrado dificuldade com políticos que não entendiam a importância dessa associação regional.

Entretanto, esse trabalho sofreu críticas daqueles que visualizavam que o papel do Conselho não se restringia a apenas isso. Para o idealizador do CONRETUR, por exemplo, o Conselho se descaracterizou de seu objetivo inicial na medida em que se concentrou na articulação política e institucional focando na realização de eventos e marketing em conjunto e não investiu na realização de planos diretores e políticas regionais. Para esse entrevistado, ao invés de atuar como formulador de propostas, o Conselho passou a ser apenas organizador de eventos, o que gerou outro conflito, pois, como os eventos se concentravam em localidades como Penedo e Visconde de Mauá, as pessoas entendiam que essas regiões estavam sendo privilegiadas.

A implantação de planos e políticas regionais, entretanto, esbarra na dificuldade do Conselho em assumir uma responsabilidade que depende de diferentes prefeituras. A ex-secretária executiva do CONRETUR explica essa questão:

Eu não acredito que o Conselho Regional vá um dia conseguir fazer uma ação dessa: um plano diretor de turismo regional de crescimento e desenvolvimento. As leis são municipais. Aí o SEBRAE até falou que ia trazer uma consultoria de legislação da área de políticas públicas do Rio pra tentar formar uma legislação regional... que prefeito que vai responder? Muito difícil. O executivo é o executivo, gente. Não tem região no executivo. Com responsabilidade fiscal você vai assumir um compromisso de um território que é dos outros? É uma visão diferente da minha: 'o Conselho não tem que ficar fazendo evento, não estamos aqui pra fazer marketing'... eu acho que sim. Porque eu acho que o trabalho bem feito, tem que ser feito no município. A gestão de desenvolvimento econômico, de crescimento, a política de meio ambiente, ela tem que ser responsável no município. 'Ah mas tem que ser integrada'... mas aí você não tá falando de Conselho de turismo mais. (...) Se não, dentro do Conselho

Regional – de turismo – você vai levar o secretário de Meio Ambiente, o secretário de Desenvolvimento Econômico, dos quatro municípios. Já imaginou se isso vai dar certo? Não vai dar certo...só com o turismo já tem dificuldade... já não vai. Então eu acho que fazer evento em conjunto sim, fazer promoção em feira em conjunto sim, o marketing da região é legal, o folder... capacitação regional eu acho que sim porque ela barateia e acho que articulação regional . (...) então eu vejo esse o papel do Conselho Regional porque eu não acredito em algo que você vai se responsabilizar pra fazer sem ter a responsabilidade pra fazer.

Nesse trecho de sua fala a entrevistada expõe três aspectos importantes para os interesses desta pesquisa. Primeiro, o caráter multidisciplinar do turismo que, sozinho não é capaz de lidar com os problemas que o envolve. De acordo com Tomio e Schmidt (2014), o consumidor turístico estabelece um conjunto de exigências que depende da união de empreendimentos diversos como hospedagens, transportadoras, agências, empresas organizadoras de eventos e lazer, entre outros, para serem atendidas. O mesmo pode ser dito sobre a gestão do setor público, que depende de outros setores como meio ambiente e economia para realizar seu planejamento e suas ações.

O segundo aspecto diz respeito à dificuldade em gerir um território regional sem órgãos executivos e legislativos que possam administrar uma região. Ainda que a institucionalização de instâncias de governanças seja apontada como a forma para gerir o território regional, empiricamente percebe-se que a região fica refém da ação dos órgãos executores e legisladores municipais, que só agem regionalmente de acordo com seus interesses. Esse aspecto deixa evidente também, que embora as instâncias de governança sejam concebidas enquanto espaços de descentralização da gestão, com participação de diferentes setores da sociedade (Brasil, 2007c), as ações dependem efetivamente da vontade do poder público. Dessa forma, apesar das concepções da governança enquanto processo neoliberal e de reposicionamento do papel do Estado (Bauman, Bordonni, 2016), percebe-se nesse caso a governança incorporada em estruturas hierárquicas com o governo como um ator central, situação frequente na leitura de Wan e Bramwell (2015), especialmente em termos de legitimidade e responsabilização.

O terceiro aspecto diz respeito aos recursos destinados ao Conselho, que, segundo o estatuto seriam oriundos dos governos federal ou estadual, rendimentos e juros provenientes de aplicações financeiras e patrocínios, produto de convênios e contratos, doações em espécie e dotações orçamentárias (Estatuto Agulhas Negras, 2009). A ex-secretária executiva do CONRETUR explica que já foi cogitado a captação de recursos anual via prefeituras, entretanto, algumas delas não faziam o repasse nem para fundo de turismo municipal, então, provavelmente não o fariam regionalmente e haveria muito conflito caso isso fosse institucionalizado e apenas algumas prefeituras contribuíssem.

Outra dificuldade apontada é que o Conselho é extremamente dependente do poder público e, consequentemente, dependente da instável trocas de governantes a cada novo mandato. Por isso, o Conselho não consegue uma estabilidade para promover os seus objetivos.

Embora a ideia de institucionalizar o CONRETUR Agulhas Negras tenha vindo de empresários da região, o que se observa atualmente a partir de entrevistas é uma liderança na atuação das entidades de caráter público. De maneira geral, os entrevistados apontam que o Conselho depende inteiramente da participação do poder público e poucas entidades ligadas ao empresariado são apontadas como lideranças fortes. Entretanto, esse protagonismo acabou gerando diversas dificuldades para a continuidade das ações do CONRETUR em razão das constantes mudanças políticas que aconteceram nos municípios ao longo dos anos.

Vários entrevistados mencionam que eventualmente algum político assumia um novo cargo nos municípios e não entendia a importância do colegiado, trazendo dificuldades para a continuidade de ações do Conselho. Mais de um entrevistado apontou que vereadores e prefeitos, muitas vezes não se interessam pelo Conselho, pois priorizam ações que possam ser convertidas em votos em seus próprios municípios. Por isso, o Conselho sempre vivenciou momentos de altos e baixos. A descontinuidade de ações decorrente da troca partidos políticos no governo é reflexo da ausência de funcionários de carreira ocupando os cargos públicos do setor de turismo. Tal ponto é recorrente em outros casos similares no Brasil como o descrito por Minasi (2015) na região extremo sul do país, prejudicando o projeto de desenvolvimento turístico que ocorre a médio e longo prazo.

Além disso, se há troca de partidos nos governos municipais há, consequentemente, troca dos representantes das secretarias de turismo no Conselho. Nas eleições municipais de 2016, por exemplo, houve mudança

partidária em três das quatro prefeituras municipais da região, o que afetou diretamente as atividades do Conselho, pois ele ficou sem participação de pessoas que ocupavam cargos centrais como a secretaria executiva e a tesouraria.

O último presidente do CONRETUR coloca que as dificuldades do Conselho se ampliaram na última gestão a partir da cassação do mandato do prefeito de Itatiaia, em 2013. A destituição definitiva do mandato, após recursos jurídicos, em 2015, coincidiu também com o agravamento de uma crise financeira no estado do Rio de Janeiro, dificultando ainda mais o repasse de verbas e fomento de projetos.

Com a saída do prefeito e a posse de um novo grupo político na prefeitura, a então secretária de turismo de Itatiaia (ex-secretária executiva do CONRETUR) também foi destituída do cargo e conseqüentemente, das suas funções no Conselho e, na fala de pelo menos quatro entrevistados, sua atuação era fundamental para a continuidade das ações do CONRETUR. Percebe-se então que a ex-secretária executiva do CONRETUR era o elemento central no Conselho, o que, mais uma vez, reforça o caráter pessoal e não institucional dessa instância.

A situação de dependência do poder público e a mudança de secretariado podem ser apontadas como os principais fatores que levaram o Conselho a situação que se encontra hoje, de inatividade, corroborando com os estudos de Trentin e Fratucci (2011). Segundo o último presidente do CONRETUR, o Conselho está com suas atividades paralisadas há pelo menos um ano.

O Conselho já viveu momentos de dificuldades similares anteriormente e uma entidade é mencionada por todos os entrevistados como de fundamental importância para o andamento do Conselho: o SEBRAE-RJ. De acordo com a ex-secretária executiva do CONRETUR, o SEBRAE-RJ sempre contribuiu com orientações jurídicas, realização de projetos regionais, ações de qualificação e esclarecimentos aos gestores públicos sobre a importância do Conselho. O ex-secretário de turismo de Resende relata que em outros momentos de instabilidade as reuniões só voltaram a acontecer graças a projetos do SEBRAE-RJ.

A representante do SEBRAE-RJ<sup>5</sup>, coordenadora das ações de turismo do SEBRAE Médio Paraíba e atuante na Região das Agulhas Negras, entretanto, refuta o rótulo de protagonista nas ações do Conselho, descrevendo a entidade como 'incentivadora do processo' e principal parceiro do Conselho. Ela ainda afirma que as ações para reestruturação do Conselho deveriam partir da iniciativa privada.

Entretanto, desde a formação do CONRETUR é nítida a forte influência do SEBRAE-RJ quando, por exemplo, deixou-se de incluir municípios fronteiriços no Conselho por conta da limitação territorial de atuação do SEBRAE-RJ.

Sobre essa questão, ressalta-se que um dos principais atrativos das Agulhas Negras, a microrregião de Visconde de Mauá engloba parte do território do Estado de Minas Gerais. Oficialmente, fazem parte da destinação conhecida como Visconde de Mauá a vila de mesmo nome, e as vilas de Maromba (RJ), Maringá (RJ) e Maringá (MG), que pertence ao município de Bocaina de Minas. Em entrevista, o representante da Associação Turística e Comercial da Região de Visconde de Mauá e a Região das Agulhas Negras (MAUTUR<sup>6</sup>) explica que, para o turista, o fato de uma das vilas da microrregião estar em outro estado não faz diferença para a sua experiência, por isso a MAUTUR inclui empresas daquela localidade.

A percepção de que o território onde o turista circula não necessariamente se restringe às fronteiras político-administrativas está presente na política nacional de turismo, que indica a regionalização do território turístico através do PRT. Entretanto, o que se percebe visualizando o mapa do turismo brasileiro (MTur, 2017) é que essa regionalização do turismo, embora ultrapasse as fronteiras municipais, não avança sobre fronteiras estaduais. O que se observa neste estudo empírico, entretanto, é que a Região das Agulhas Negras engloba, na prática, parte do território de Minas Gerais. Considerando ainda que a MAUTUR é uma das entidades participantes do CONRETUR, pode-se afirmar ainda que algumas empresas do território mineiro estão, indiretamente, representadas no Conselho Regional, uma vez que fazem parte daquela associação que tem assento no CONRETUR.

<sup>5</sup> Entrevista concedida em 19/05/2017

<sup>6</sup> Entrevista realizada em 05/04/2017

Por esse motivo, os entrevistados foram questionados se alguma entidade ou instituição deveria ser incluída no Conselho. Entretanto, apenas o ex-secretário de turismo de Resende ponderou que o CONRETUR deveria incluir representantes das prefeituras e da iniciativa privada de Bocaina de Minas e Itamonte.

O último presidente do CONRETUR, a representante do SEBRAE-RJ, a representante de Porto Real e a ex secretária executiva do CONRETUR não veem nenhuma outra possível instituição participante e afirmam que muitas instituições que atualmente integram o Conselho não participam efetivamente. Sobre esse ponto, o último presidente do CONRETUR aponta que na verdade, há mais instituições no Conselho do que deveria, pois algumas entidades não participam efetivamente e outras não são representativas do trade local.

A ex secretária executiva do CONRETUR afirma ainda que muitos empresários da região não sabem do trabalho realizado pela entidade, mesmo após vinte anos de atuação e não tem interesse em participar das entidades representativas, Nem se preocupar com o desenvolvimento turístico da cidade ou da região. Mesmo um dos membros do CONRETUR admitiu em entrevista que está nas reuniões apenas como ouvinte, pois apenas seus superiores hierárquicos tem poder decisório, porém não se interessam pelo Conselho.

Também se destaca a falta de participação da comunidade local, agente esquecido pela maioria dos entrevistados. Apenas o idealizador do CONRETUR menciona a falta de participação da sociedade civil ao dizer que a infraestrutura da cidade deve beneficiar primeiramente o morador, que por sua vez deveria entender como pode se aproveitar do desenvolvimento do turismo e participar dos Conselhos através de associações de moradores e lideranças comunitárias. Tais constatações vão ao encontro das propostas de Frey (2000) e Hall (2004) quando apontam para as dificuldades de participação e para a questão da representatividade nas instâncias de governança.

A pesquisa de Menicucci (2011) sobre a região das Agulhas Negras menciona entrevistas nas quais moradores da região, em especial do distrito de Penedo, criticam a ausência da participação comunitária nos Conselhos, vistos como ‘cabides de emprego’, e duvidam da efetividade das ações do CONRETUR, alegando que, se as prefeituras não realizam ações básicas como asfaltar as ruas, não estariam efetivamente preocupadas com o desenvolvimento do turismo. Alegam também que os agentes do Conselho pensam muito em ações de marketing como divulgação de cachoeiras e não se preocupam com a infraestrutura local que possibilitaria aos turistas visitar esses atrativos com uma maior comodidade.

Os resultados da pesquisa de Menicucci (2011) ainda demonstram que a comunidade local vê uma certa rivalidade entre as destinações, com comerciantes locais não querendo ‘perder’ seus turistas para os municípios vizinhos (Menicucci, 2011). Isso demonstra uma contradição e que a ideia da cooperação regional é difícil de ser difundida e defendida tanto para os gestores públicos, conforme relatos nas entrevistas aqui descritas, quanto para a comunidade local.

Por outro lado, alguns entrevistados apontam para a falta de participação de empresários locais em eventos e ações de capacitação realizadas pelo CONRETUR. Questiona-se, entretanto, como é possível querer a participação de uma comunidade que não entende o propósito das ações regionais, que vê os destinos vizinhos como concorrentes e que não está efetivamente incluída nos processos decisórios relacionados à atividade turística. Questiona-se, portanto, até que ponto essa comunidade foi educada, informada e conscientizada sobre a importância das ações regionais e do seu papel em participar do processo de tomada de decisões ou até que ponto foi oportunizado a elas esse envolvimento.

É preocupante uma fala do idealizador do Conselho de que são sempre as mesmas pessoas que participam de todos os colegiados participativos da região, pois, questiona-se até que ponto essas pessoas são representativas da população local (Frey, 2000; Hall, 2004). Até que ponto essas pessoas são de fato representantes ou viram nesses colegiados apenas mais uma forma de trabalhar em prol de seus próprios interesses ou dos grupos que representam.

A falta de participação e de representatividade dos membros do Conselho alinhado às dificuldades de gerir um território regionalizado e a alta dependência de membros da esfera pública são, em nossa análise, fatores decisivos para que o CONRETUR chegasse a atual fase de inatividade que enfrenta. Alguns entrevistados adotam posturas otimistas sobre a volta de sua operacionalização e a maioria deles acredita que o processo deveria ser conduzido pelo empresariado da região. Entretanto, a pouca liderança das entidades do setor

privado no Conselho pode indicar que consideram seus posicionamentos irrelevantes para a tomada de decisões ou que seus representados não veem importância nas ações do CONRETUR.

Bodernave (1995, p. 25) propõe que “uma sociedade participativa seria aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa”. No contexto do CONRETUR, pode-se afirmar que nem todos os cidadãos estão incluídos no processo decisório (isso sem mencionar os agentes do turismo dos municípios vizinhos que se relacionam com a região), os representantes não são representativos e, portanto, a legitimidade das decisões desse colegiado pode ser questionada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de turismo no Brasil orientam para a criação de instâncias de governança regionais para gestão da atividade turística. Essas instâncias seriam compostas por diversos agentes sociais envolvidos com a atividade, incluindo poder público, empresariado e sociedade civil, para tomada de decisões de uma maneira mais horizontalizada, participativa e democrática.

Entretanto, o processo de tomada de decisões nesses colegiados participativos enfrenta diversas dificuldades para que possam se constituir, de fato, em espaços democráticos e representativos. Alguns interesses são tão diversos que é difícil pensar na formação de um consenso. Os representantes algumas vezes não representam de fato alguns grupos da sociedade ou, mesmo que representem, a princípio, seu papel acaba se constituindo como uma carta branca para tomar decisões em nome de um grupo que não foi consultado, dentre outras questões. Diante disso, a legitimidade desses espaços para tomarem decisões pode ser questionada.

No caso da região das Agulhas Negras, entende-se que a formação de seu CONRETUR foi um processo endógeno, que partiu do empresariado local e mesmo anterior às políticas públicas com foco na gestão regional. Apesar de ser o colegiado do setor do turismo mais antigo do estado do Rio de Janeiro, sempre encontrou dificuldades para conscientização do poder público e da população local sobre sua importância.

Apesar do pioneirismo do empresariado nessas ações, representantes do poder público dos municípios de Resende e Itatiaia se destacaram na liderança da instância, e as eventuais trocas de poder entre partidos políticos desses municípios acarretam dificuldades na continuidade de ações do Conselho ao longo dos anos. Foi o que ocorreu nas últimas eleições municipais (2016) e um dos fatores que explicam o atual estágio de inatividade do CONRETUR. Resultado similar foi observado na pesquisa de Virginio, Delgado e Fortes (2011), onde alguns representantes demonstram maior ‘poder’ no Conselho, ao contrário dos representantes da sociedade civil que ainda se mostram apáticos em participar, reforçando a necessidade de estudos que analisem como ocorre o processo de tomada de decisão nesses espaços.

Muitos representantes não participam efetivamente das decisões, outros participam, mas não tem poder decisório e alguns entrevistados acreditam que outros membros deveriam compor o Conselho, e, nesse aspecto, destacamos representantes de municípios vizinhos à região que, efetivamente tem suas vidas impactadas a partir das decisões daquele colegiado.

Além de questões sobre a representação, o Conselho ainda enfrenta dificuldades referentes às verbas para seu funcionamento e a dependência de órgãos municipais/estaduais pela ausência de uma instância administrativa em nível regional que tenha poder legislativo ou executivo.

O exemplo estudado mostra que, embora no papel as instâncias de governança regionais existam com o propósito de administrar territórios regionais com a participação de diversificados agentes, na prática, esses são propósitos difíceis de serem alcançados. Esses resultados, evidentemente, tratam da situação dessa instância específica e recomendam-se novos estudos para avaliação desses processos e dessa política em todo país, para que a partir de um diagnóstico inicial, novas estratégias possam ser sugeridas para que as instâncias de governança possam se constituir efetivamente como espaços de gestão democrática.

## REFERÊNCIAS

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.

- Bauman, Z. Bordini, C. (2016). Estado de Crise. Rio de Janeiro: Zahar.
- Bodernave, J. E. (1994). O que é participação. São Paulo: Brasiliense.
- Brasil. (2003). *Plano Nacional de Turismo 2003-2007*. Brasília: Ministério do turismo.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil: diretrizes operacionais*. Brasília: Ministério do Turismo.
- \_\_\_\_\_. (2007a). *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do turismo.
- \_\_\_\_\_. (2007c). *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional*. Brasília: Ministério do Turismo.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília: Ministério do turismo.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa turístico brasileiro*. Brasília: Ministério do turismo.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil*. Brasília: Ministério do turismo.
- Carqueira, R. R. (2009). As Instâncias de Governança de Turismo no Brasil. In: Zapata, T. *Desenvolvimento local e a nova governança* (p. 201-229). Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH.
- Cidades Maravilhosas (2017). Mapa Agulhas Negras . Consultado em julho, 2017 em <http://www.cidades-maravilhosas.rj.gov.br/agulhasnegras.asp>
- Dagnino, E. (2002). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: Dagnino, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (p. 9-16). São Paulo: Paz e Terra.
- Estatuto das Agulhas Negras. (2009). Região das Agulhas Negra.
- Fratucci, A. C. (2008). *A dimensão espacial nas políticas públicas Brasileiras de turismo*. (Tese de Doutorado). Curso de Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- \_\_\_\_\_. (2009). Refletindo sobre a gestão dos espaços turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo. *Turismo em Análise*, 10(3), 391-408. Rio de Janeiro.
- Ferreira, H. C. H. (2010). *A dinâmica da participação na construção de territórios sociais e do patrimônio ambiental da Ilha Grande-RJ* (Tese de doutorado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, 21.
- Gohn, M. D. G. (2004). Os conselhos municipais e a gestão urbana. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 57-93.
- Gomes, B. M. A. Santos, A. C. (2007) Influências das políticas públicas de Turismo nas transações entre os agentes: uma análise sob a ótica da ECT. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. 1 (2), 72-100. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v1i2.87>
- Gonçalves, A. (2005). O conceito de governança. XIV Encontro do Conpedi, 16.
- González, M. V. (2014). Gobernanza turística: ¿ Políticas públicas innovadoras o retórica banal?. *Caderno Virtual de Turismo*, 14.
- Hall, C. M. (2004). *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos* (2ª ed). São Paulo: Contexto.
- IBGE. Cidades. Homepage. Consultado em maio 12, 2017 em: <http://cidades.ibge.gov.br>
- Irving, M. A. (2009). Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária. *Bartholo, R; Bursztyn, I; Sansolo, D. Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Ed. Letra e Imagem, 108-121.
- Machado, A. L.; Tomazzoni, E. L. (2011) A regionalização turística do Rio Grande do Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo no Brasil. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. 5 (2),226-247. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v5i2.386>

- Menicucci, G. L. (2011). *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*. (Monografia – Graduação). Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Minasi, S. (2015). Planejamento do turismo na perspectiva territorial na região extremo sul do RS/Brasil. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 3(1).
- Oliveira, M.(2016, Julho 14).Homepage. Rio de Janeiro tem novo mapa turístico. Página oficial do Ministério do Turismo. Consultado em fevereiro 15, 2017 em <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAItimas-not%C3%ADcias/6459-rio-de-janeiro-tem-novo-mapa-tur%C3%ADstico.html> .
- Pimentel, M. P. C. (2014) A dimensão institucional das políticas públicas de turismo no Brasil. In: Pimentel, T. D., Emmendoerfer, M. L. Tommazzoni, E. L. *Gestão Pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações* (p. 15-38). Caxias do Sul.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- \_\_\_\_\_. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rodrigues, S. L., Souza, M. (2015). O papel da Governança na regionalização do turismo. *Capa*, 8(2).
- Santos, T. S., Pereira, R. S. (2018). Governança do Turismo no Campo das Vertentes (MG): garantia de desenvolvimento regional?. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 12(2), 83-111. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v12i2.1415>
- Santos Junior, O., Azevedo, S., Ribeiro, L. C. Q. (2004). Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. IN: Santos Junior, O. A., Ribeiro, L. C. Q., Azevedo, S. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase.
- Scott, N. Baggio, R. Cooper, C. (2008). *Network Analysis and Tourism: from theory to practice*. Channel View Publications.
- SEPDET/TURISRIO .(2001). Plano diretor de turismo do estado do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.prodetur.rj.gov.br/arquivos/Volume1.pdf> Acesso em: 15 fev 2017
- Sette, I. R., do Valle, M. I. M., & Coutinho, M. P. C. (2014). O Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais: uma abordagem da política pública estadual de turismo. *Revista Turismo em Análise*, 25(3), 608-627. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v25i3p608-627>
- Silva, F. C., Lima, A. A. T. F. C.; Teixeira, M. A. C. (2012). A cooperação intermunicipal nos circuitos turísticos de Minas Gerais. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, 7(1), 2-5.
- Silveira, C. E. Paixão, D. L. D., & Cobos, V. J. (2006). Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. *Ciência e Opinião* 3(1), 120-135. Curitiba. Recuperado de <cienciaeopiniau.up.edu.br/.../art7%20Ciência%20e%20Opinião%20nov06.pdf>.
- Souza, C. (2006) Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*.8, (16), 20-45. Porto Alegre. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 47-103.
- Tomio, M., & Schmidt, C. M. (2015). Governança e ações coletivas no turismo regional: a experiência dos empreendedores da Região Oeste do Paraná. *Turismo, Visão e Ação*, 16(3), 710-739. <https://doi.org/10.14210/rtva.v16n3.p710>
- Trentin, F, & Fratucci, A. C. (2011). Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. *International Conference On Tourism & Management Studies*, 1, 839-848. Algarve.
- Trentin, F.; Moraes, C.C. A. (2014).La inserción de la idea de gobernanza y redes de actores en la política de turismo en Brasil. In: *XVIII Congresso AECIT INVAT-TUR*, 2014, Benidorm/ES. Turismo: liderazgo, innovación y emprendimiento XVIII Congresso AECIT.1. Valencia: Instituto Valenciano de las Tecnologías Turísticas.
- Turisrio. Homepage. Projetos. Consultado em fevereiro 03, 2017 em: <http://www.TurisRio.rj.gov.br/projetos.asp>



Virginio, D. F., Delgado, A. K. C., & Fortes, L. (2011). Microfísica do poder no turismo: reflexões sobre as relações de poder no Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte. *Caderno Virtual de Turismo*, 11(2).

Virginio, D. F., & Ferreira, L. V. (2013). Gestão pública do turismo: uma análise da política de regionalização no período 2004-2011 no Rio Grande do Norte, Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*, 13(2).

Visite Agulhas Negras (2017). Homepage. Guia oficial. Consultado em maio, 12, 2017, em <http://visiteagulhasnegras.com.br/>

Wan, Y. K. P., & Bramwell, B. (2015). Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning. *Tourism Management*, 50, 316-327. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.03.010>

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-2094-7>

Zapata, T. (2009). A importância da nova governança para construir uma outra cultura política no Brasil. In: Zapata, T. *Desenvolvimento local e a nova governança* (p. 9-29). Recife: IADH.

---

## Informações dos autores

### **Natasha Ribeiro Bantim**

Professora Substituta do Departamento de Administração e Turismo da UFRRJ. Coordenadora Técnica do eixo Turismo, Hospitalidade e Lazer na FAETEC- RJ. Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ). Mestre e Bacharel em Turismo (UFF).

Contribuiu com a estruturação e redação do artigo, elaboração do referencial teórico e realização da pesquisa de campo.

E-mail: [natashaBantim@id.uff.br](mailto:natashaBantim@id.uff.br).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7554-1459>.

### **Aguinaldo Cesar Fratucci**

Professor Associado da Faculdade de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal Fluminense. Doutor e mestre em Geografia (UFF). Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Turismo da Universidade Federal Fluminense, líder do Grupo de Pesquisa CNPq “Turismo, gestão e territórios”.

Contribuiu com a construção da metodologia aplicada, a estruturação e redação e revisão crítica do artigo.

E-mail: [acfratucci@turismo.uff.br](mailto:acfratucci@turismo.uff.br).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4267-4399>.