

GESTÃO PARTICIPATIVA NO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CENÁRIOS COLOMBIANO E BRASILEIRO

Júlia Erminia Riscado¹

RESUMO

O turismo se tornou alvo de constantes críticas por se distanciar de setores sociais na elaboração e no acompanhamento de políticas públicas e/ou programas de recuperação urbana ao mesmo tempo em que se tornava cada vez mais próximo de setores empresariais. Com base neste cenário, o presente artigo tem como objetivo observar o desenvolvimento do turismo no contexto urbano contemporâneo, explorando a conceitualização do termo e o processo de institucionalização do setor no Brasil e na Colômbia. Para tal, serão apresentados debates bibliográficos sobre as noções de gestão participativa e de turismo. Em ambos os casos pretende-se traçar um diálogo com a questão dos processos de refuncionalização nas cidades contemporâneas.

PALAVRAS-CHAVE: TURISMO. GESTÃO PARTICIPATIVA. AMÉRICA LATINA.

¹ Bacharela e Licenciada em História (UFF) e Mestra em História (UNIRIO). Atualmente é Doutoranda em Ciência Política (UFF). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES). E-mail: julia_riscado@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos o turismo se tornou elemento fundamental na competitividade entre cidades ao explorar suas vantagens específicas, estimulando novas atrações de consumo e entretenimento. Essa postura empreendedora adotada por administrações nacionais e locais, em parceria com agentes privados, tornou-se um modelo de desenvolvimento urbano compartilhado nas mais diferentes realidades ao redor do mundo (HARVEY, 2005; PEIXOTO, 2003).

Um dos efeitos imediatos deste processo é a estetização das práticas quotidianas dos indivíduos e dos locais que caracterizam o cotidiano dos núcleos urbanos, como os centros históricos. Quando recebem o *status* de produto ou de imagem a ser consumida, estes espaços adentram em um ciclo de iniciativas urbanísticas que prioriza o embelezamento de fachadas e estimulam a criação de eventos atrativos que combinam o tradicional com o festivo.

É certo que a emergência de uma economia vinculada ao turismo e ao lazer proporcionou o surgimento e a dinamização de determinadas atividades culturais e econômicas. Todavia, percebe-se em grande parte dos projetos de revitalização e de desenvolvimento turístico a pouca ou a total ausência de identificação coletiva da população local com a região em transformação.

A noção de gestão participativa, tratada a seguir, pode ser compreendida como um instrumento alternativo a ser considerado pelo urbanismo. Os processos de intervenção para os núcleos urbanos ainda carecem de um planejamento que tenha como alvo a coletividade e a articulação dos diferentes grupos culturais, sociais e econômicos.

Um dos efeitos imediatos de incorporar o modelo de gestão participativa aos projetos de reabilitação está no reconhecimento da pluralidade de usos do espaço público. Os valores e sociabilidades passam a ser integralmente respeitados nesse processo, deixando de lado as “cenografias operísticas” (BAPTISTA; PUJADAS, 2000, p. 302) que caracterizam as iniciativas atuais pautadas na exploração turística intensiva.

Neste artigo, pretende-se observar os processos de institucionalização do turismo no Brasil e na Colômbia de modo a avaliar as possibilidades de construção de uma gestão participativa no setor. Complementarmente, será apresentada uma discussão bibliográfica sobre o termo a fim de identificar sua utilização na gestão pública em países latino-americanos. Espera-se, com isso, mostrar os caminhos para a elaboração de práticas mais inclusivas no setor.

O ASPECTO CULTURAL DO TURISMO

De acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT) o turismo compreende todas “as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens e estadias em lugares diferentes de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, tendo em vista lazer, negócios ou outros motivos” (OMT, 1995, p. 1). Entretanto, há um extenso debate acadêmico sobre o conceito a partir de interlocuções com diferentes problemáticas e áreas acadêmicas, tais como antropologia, sociologia e urbanismo (URRY, 1996; BEEHO e PRENTICE, 1997; TRIBE, 1997).

De acordo com John Urry (1996), por exemplo, a atividade turística seria um período de exceção, uma vez que o indivíduo deixaria de exercer suas atividades cotidianas a partir do momento em que sai do seu domicílio ou ambiente de trabalho. Desse modo, as práticas sociais desenvolvidas no turismo seriam percebidas como lazer.

O entendimento sobre a experiência turística de John Urry converge com a linha de análise apresentada por Valene Smith (1989), que identificou o lazer como um segmento fundamental no turismo. Entre suas considerações, Smith aponta o turismo cultural como sendo aquele em que turistas procuram lugares “pitorescos”, distanciando-os de seus problemas cotidianos.

Ted Silberberg (1995, p. 361) ampliou um pouco mais a noção de turismo cultural ao defini-la como o ato de “visitação por pessoas de fora da comunidade receptora motivada no todo ou em parte por interesse em aspectos históricos, artísticos, científicos ou de estilo de vida e de herança oferecidos por uma comunidade, região, grupo ou instituição”. Nesse sentido, é necessário considerar o papel da noção

antropológica de cultura para o conceito de turismo cultural apresentado, uma vez que reconhece diferentes códigos, saberes e práticas entre as diferentes configurações culturais e sociais.

Entretanto, a noção de turismo cultural apresentada por Bob Mc Kercher e Hilary Du Cros (2003) parece ser a mais adequada para refletir sobre a gestão do patrimônio na atualidade. Ao definirem turismo cultural como um segmento inserido no mercado turístico, os autores procuraram identificar as deferentes motivações e níveis de envolvimento sobre as atrações turísticas entre os diversos perfis socioculturais que compõem este segmento. Para isso, a noção de atração turística cultural utilizada ao longo da pesquisa se baseia no conceito de patrimônio cultural da International Commission on Monuments and Sites (ICOMOS):

Patrimônio cultural é um conceito amplo que inclui bens tangíveis, como ambientes naturais e culturais, incluindo paisagens, locais históricos, sítios e ambientes construídos, assim como bens intangíveis como coleções, práticas culturais passadas e atuais, conhecimento e experiências de vida. Exemplos de patrimônio tangível incluem museus, prédios históricos, sítios religiosos e talvez parques temáticos, se eles têm um foco patrimonial, enquanto o patrimônio intangível inclui coleções, performances e festivais. Elas não incluem, no entanto, atrações turísticas que não têm um foco cultural ou patrimonial claro e reconhecível. (MC KERCHER; DU CROS, 2003, p. 48).

Ainda que o objetivo do estudo tenha sido apresentar uma tipologia dos turistas no segmento do turismo cultural, cabe destacar que os autores utilizaram uma abordagem teórica proveniente do campo empresarial para analisar a dinâmica do campo turístico. Tal leitura reflete a importância econômica progressiva do setor turístico no contexto internacional.

A partir do aumento do fluxo turístico em sítios históricos e ambientais surgiu a necessidade de ampliar ou criar infraestrutura hoteleira nas localidades. Com isso, a relação entre o turismo e o patrimônio se consolidou ainda mais, sendo basilar para a legitimação e desenvolvimento do setor turístico.

Como apontou Francisca Hernández (2002), o turismo passaria a ser considerado um campo estratégico para o incremento das economias nacionais. E,

consequentemente, o patrimônio nacional tornar-se-ia elemento fundamental neste processo:

Em uma época em que a Europa começa a estimular e potencializar a sociedade de consumo, como fruto da ruptura social e econômica que predominou nos anos 60 [...] não é de se estranhar que a noção de patrimônio cultural venha enriquecendo cada vez mais, integrando não somente paisagens naturais e sítios históricos, mas também antigos edifícios industriais. Tudo isso tornará possível que o patrimônio passe a adquirir uma função econômica importante e que o turismo cultural se transforme em um meio fundamental para apresentar as diferentes ofertas feitas ao visitante (HERNANDEZ, 2002, p. 365).

No caso dos sítios históricos, além da construção de infraestrutura local, o turismo estimulou a produção e promoção de representações sociais da cidade. Diferentemente da “cidade do habitante” (ANDRIOLO, 2009), a noção de cidade histórica adotada pelo turismo seria formulada a partir de um ideal hegemônico. Ou seja, por ser composto por instâncias governamentais, empresariais e por representantes de grupos da sociedade civil, o campo do turismo representaria em escala reduzida as lutas e estratégias simbólicas que configuram a estrutura social.

Desse modo, seria possível afirmar que os atrativos turísticos seriam construções artificiais, apropriadas e reelaboradas de acordo com o público consumidor. Sozinhos, os elementos históricos não seriam suficientes para criar e redirecionar possibilidades de uso e apropriação da cidade para o turismo.

Admite-se a existência de uma interface entre o campo da produção erudita e o campo do turismo, possibilitando a constituição de produtos turísticos. Os discursos e documentos visuais produzidos pelos intelectuais são extraídos de seu campo originário e reproduzidos conforme as necessidades do campo turístico. No entanto, os significados são utilizados apenas em parte, não somente reproduzidos de modo imediato, passam por interesses de grupos hegemônicos do próprio campo turístico. Assim, a “cidade histórica turística” emerge desde a sua gestação nos escritos dos viajantes, da apreciação de estudiosos, passando pelo redirecionamento imprimido segundo os interesses de agenciadores do turismo e governantes, para se tornar então objeto da percepção do turista (ANDRIOLO, 2009, p. 161).

A compreensão do ambiente urbano feita por Arley Andriolo reconhece a cidade como um “artefato produzido socialmente em diversos momentos” (2009, p. 161). O

espaço urbano representaria a diversidade e as tensões da experiência social vivida, sendo o turismo um entendimento parcial da realidade nas cidades e centros históricos.

Atualmente, os centros históricos são apresentados por seus gestores locais como zonas emblemáticas para a história das cidades. Entretanto, o caráter policêntrico das cidades contemporâneas retira dessas áreas a percepção das regiões centrais como principal espaço de convivência coletiva (BARREIRA, 2010).

Os projetos de revitalização e requalificação elaborados por administradores locais, setores empresariais e alguns grupos da sociedade civil são exemplos desta intenção por conferirem “aos locais públicos formas dinâmicas de utilização, baseadas em investimentos comumente associados a comércio e lazer” (BARREIRA, 2010, p. 255). O turismo, portanto, apareceria como uma alternativa de utilizar e de incorporar novos usos ao espaço urbano.

O PLANEJAMENTO DO TURISMO NOS CASOS BRASILEIRO E COLOMBIANO

Segundo a OMT (OMT, 2011), entre os mais beneficiados pelo crescimento do setor turístico estão os países da América Latina e Caribe, dos quais se destacam Brasil e Colômbia. De acordo com os dados apresentados pela organização, entre 2009 e 2010 houve um aumento de 7,5% e 3,6%, respectivamente, no fluxo turístico desses países.

Por ser uma atividade cada vez mais representativa para as economias emergentes, os planos nacionais de turismo passaram a incorporar novas questões ao tema. Para Brasil e Colômbia, por exemplo, o turismo tornou-se uma atividade econômica fundamental, capaz de interferir diretamente nas áreas ambiental, cultural, política e social. Por conta disso, o planejamento do setor turístico de ambos os países se tornou uma política de Estado.

No Brasil, seguindo uma tendência internacional que ultrapassa os limites do setor turístico, a descentralização definiu a forma como as políticas de turismo foram estruturadas no país. Tal postura iniciou-se com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em 1994.

Durante o governo Itamar Franco, mediante a Portaria 130, de 30 de março de 1994, do Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia, foi criado o Comitê Executivo do PNMT (CRUZ, 2000). Entretanto, somente em 1996, no então governo Fernando Henrique Cardoso, o Programa foi oficializado e passou a ser executado pela Embratur².

A inovação na proposta do PNMT estava em dar enfoque participativo ao planejamento do turismo no país. Para isso, foi elaborada uma metodologia a partir da fusão de técnicas Metaplan³ e do método ZOPP⁴, ambos criados na Alemanha entre as décadas de 1970 e 80. Seu objetivo consistiu em capacitar os municípios brasileiros de modo que criassem e mantivessem os Conselhos Municipais de Turismo com a participação ativa das comunidades locais na participação e gestão do PNMT (PEREIRA, 2000).

Baseado nos princípios da descentralização, da sustentabilidade, da parceria, da mobilização e da capacitação dos atores envolvidos, o PNMT se mostrou uma iniciativa que pretendia atualizar a gestão do turismo. Para isso, procurou estimular a formulação de políticas e de metodologias de planejamento do turismo adequadas as diferentes realidades do país.

Entretanto, há muita controvérsia sobre os efeitos positivos e negativos do programa. A adoção do método ZOPP, por exemplo, pode ser pouco adequada à realidade brasileira. Por ter sido elaborada na Alemanha, o modelo considerou a realidade educacional e econômica do país europeu. Desse modo, seria inadequado utilizar o modelo no planejamento do turismo do Brasil.

Em contrapartida, a medida possibilitou toda uma discussão crítica a respeito da atividade turística. Com o debate sucedido foi possível observar, inclusive, as lacunas do PNMT que acabavam dificultando a execução do planejamento participativo e descentralizado proposto inicialmente.

² Criada em 1966, é uma autarquia especial do Ministério do Turismo responsável pela execução da Política Nacional de Turismo.

³ Metaplan é um conjunto de ferramentas de comunicação para serem usadas por grupos em busca de ideias e soluções, para a formulação de objetivos, recomendações e planos de ação.

⁴ O método ZOPP de planejamento e avaliação de projetos por objetivos (Ziel-Orientierte Projekt Planung) foi criado pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e é utilizado para o planejamento participativo de projetos nas mais diversas áreas. O ZOPP é um método com etapas sucessivas, interligadas por meio de reuniões (oficinas) conduzidas por um moderador (facilitador).

Um dos problemas observados foi a falta de clareza na definição dos critérios adotados para determinar a potencialidade turística de uma dada localidade. O abandono da metodologia de inventário turístico e a adoção do RINTUR [*Relatório de Informações Turísticas*], identificada na pesquisa como substituto para determinação dessa potencialidade, evidenciam essa falta de critérios técnicos. O RINTUR é inadequado para avaliação da potencialidade turística, e sua adoção permite a ocorrência de interferências de variáveis políticas nas avaliações (...). Não menos relevante é a ingerência política na elaboração dos planos e projetos que têm como efeito o bloqueio da participação efetiva da sociedade civil. Por último, fica a questão da falta de recursos disponíveis para aplicação nos planos e projetos turísticos, o que acaba por desmotivar e desmobilizar a população diante de outras necessidades mais prementes. (BRUSADIN, 2005, p. 109).

Em 2004, o PNMT foi substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Posteriormente, o PRT constituiu um dos macroprogramas do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010. São eles: Planejamento e Gestão; Informação e Estudos Turísticos; Logística de Transportes; Regionalização do Turismo; Fomento à Iniciativa Privada; Infraestrutura Pública; Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos; Promoção e Apoio à Comercialização, e; Implementação do PNT (BRASIL, 2007).

Diferentemente do PNMT, o PRT ultrapassa a esfera municipal para atuar em âmbito regional. Com o intuito de ordenar, diversificar e qualificar a oferta turística do país, o programa utilizou como principal estratégia a roteirização turística.

Ao agrupar os municípios com atrativos e potenciais similares em regiões, essa medida tem como objetivo ampliar as opções turísticas e a atratividade do país. Portanto, o PRT atua como um modelo de gestão pública coordenada, integrada e compartilhada nas esferas federal, estadual e municipal. Além disso, pretende explorar a cooperação entre diversos atores da sociedade civil e do setor empresarial (BRASIL, 2007).

Ao estruturar a oferta turística por meio da roteirização, o PRT exige dos atores envolvidos um aprofundamento sobre o cotidiano e a história local. Com base no conhecimento dos potenciais atrativos da região torna-se possível promover e diversificar o turismo, dinamizar as economias e potencializar a competitividade dos produtos turísticos locais (BRASIL, 2007).

Assim, a atividade turística é apresentada no PRT como um produto e a roteirização como uma ferramenta de *marketing* local, capaz de promover uma determinada região e torna-la mais atrativa e competitiva frente aos demais destinos turísticos. Nesse sentido, como apontou Miguel Bahl (2003, p. 143), a elaboração de roteiros turísticos traz “implícita a necessidade de reunir o maior número de atrativos que os tornem realmente peculiares no âmbito da concorrência”.

A noção de turismo apresentada pelo PRT aparece bastante atrelada ao aspecto econômico e ainda coloca a arquitetura, o ambiente, as práticas e as expressões locais na condição de instrumentos para incrementar a oferta turística de uma dada região. Percebe-se, com isso, que as mudanças no setor do turismo acontecem de modo mais intenso nas ferramentas de gestão e menos em sua filosofia e conceitos.

As tendências atuais do turismo também influenciaram o planejamento do setor na Colômbia. Assim como no Brasil, a metodologia adotada nos últimos anos pelo Ministério de Comércio, Indústria e Turismo na formulação dos planos de desenvolvimento turístico se baseou em modelos de competitividade que exploram os aspectos atrativos de cada região do país.

No contexto internacional, a opção pela competitividade surge como resposta ao fenômeno da globalização e seus impactos para o turismo. A experiência turística é dilatada com a busca por espaços e serviços diferenciados (COHEN, 2005), o que se constitui em uma janela de oportunidades para a exploração de novos roteiros turísticos.

Desse modo, a descentralização na gestão do turismo na Colômbia torna-se necessária para que as ações se adaptem “as necessidades particulares dos departamentos e municípios tendo em consideração a informação disponível, o grau de desenvolvimento do turismo, as prioridades regionais e a capacidade técnica instalada” (MINCIT, 2010, p. 6, tradução nossa). A partir da elaboração de diagnósticos sobre os mais diversos aspectos de cada região, desde a situação dos atrativos culturais, naturais e arquitetônicos até a condição de serviços básicos como segurança e transporte, são identificados os objetivos e as estratégias a serem implementadas pelos programas de turismo local.

Percebe-se, ainda, a complexificação das relações entre Estado e o meio empresarial. Para garantir sua competitividade, gestores públicos e privados devem priorizar o trabalho em conjunto, reconhecendo as necessidades do mercado, dinamizando o turismo nacional e integrando-o a outros serviços a fim de contribuir para a economia do país (MOLINA, 1991).

A Lei 300 de 1996⁵, ou Lei Geral do Turismo, reconheceu a necessidade do turismo colombiano adotar uma postura competitiva frente a economia de livre mercado. Ao atribuir a formulação da política e do planejamento do turismo ao Ministério do Desenvolvimento Econômico no artigo nº 12 da lei, o governo colombiano coloca o turismo como uma atividade econômica expressiva para a economia nacional.

Ademais, a Lei Geral do Turismo determinou o envolvimento entre os diversos atores envolvidos com o setor turístico direta ou indiretamente. Da mesma maneira que estabeleceu seis tipos de turismo a serem desenvolvidos e explorados no território colombiano. São eles: ecoturismo, turismo étnico, agro turismo, turismo náutico, turismo metropolitano e turismo de interesse social.

Em 2002 essas atribuições ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. A criação do Ministério objetivou coordenar as políticas nacionais e regionais relacionadas ao desenvolvimento econômico e social colombiano. No campo do turismo esperava-se ampliar a capacidade dos agentes que intervêm na atividade turística nacional, regional e municipal de garantir a competitividade internacional de maneira sustentável.

A relevância do turismo para a política de governo se refletiu ainda na elaboração do Conpes 3.397 de 2005⁶. O documento elaborado pelo Conselho Nacional de Política Econômica e Social⁷ (Conpes) estabeleceu orientações para uma política de

⁵ Colômbia, 1996. Disponível em: <http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/legislacion/participacion/pl30096.htm>. Acessado em: 04/03/2017.

⁶Colômbia, 2005. Disponível em: https://www.fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/2005/CONPES_3397_.pdf. Acessado em 04/03/2017.

⁷ O Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) é um organismo que auxilia o Governo em relação ao desenvolvimento econômico e social colombiano. Além disso, é encarregado de estudar e propor políticas gerais para as áreas. É considerada, atualmente, de grande relevância para o

desenvolvimento do turismo colombiano. A partir de um estudo sobre as potencialidades de cada região e as deficiências comuns às diferentes áreas, como infraestrutura e transporte, segurança pública, comunicação, execução de políticas de turismo e programas de sensibilização e educação das comunidades locais, se estabeleceu um plano de desenvolvimento baseado em seis grandes estratégias (CONPES, 2005, p. 10):

1. Fortalecimento institucional necessário para o desenvolvimento da atividade.
2. Melhorias na segurança dos turistas.
3. Estabelecimento de promoção e campanha de marketing agressivos e constantes.
4. Estabelecimento de uma oferta turística competitiva.
5. Formação de recursos humanos e sensibilização turística.
6. Consolidação de um sistema de informações turísticas para formular políticas governamentais e o uso da tecnologia da informação e comunicação.

As estratégias pontuadas apontam para a necessidade de uma maior participação das administrações departamentais no planejamento e no desenvolvimento do turismo na Colômbia. De acordo com o Conpes 3.397/2005, não seria possível considerar a atratividade turística do país de modo homogêneo, mas por suas regiões. Com isso, caberia cobrar mais envolvimento das autoridades e setores privados locais (2005, p. 10).

Essa noção complementa o disposto na Lei 768 de 2002⁸ que confere maior responsabilidade as autoridades distritais no planejamento e administração dos espaços e bens públicos e privados suscetíveis a exploração turística. A região do Caribe colombiano, da qual fazem parte Barranquilla, Santa Marta e Cartagena das Índias, passam a ser consideradas Distritos Especiais. O intuito desta classificação seria “promover o desenvolvimento integral de seu território a fim de contribuir para a

planejamento do país, atuando sob a direção do Presidência da República e do Subdiretor de Planejamento Nacional, como Secretário Executivo.

⁸ Minambiente, 2002. Disponível em:
http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2002/ley_0768_2002.pdf. Acessado em 04/03/2017.

melhoria de vida de seus habitantes a partir do uso de seus recursos e vantagens derivadas das características, condições e circunstâncias especiais apresentadas pelos mesmos” (MINAMBIENTE, 2002, p. 1).

Cabe destacar ainda duas medidas recentes que visaram melhorar a competitividade e a sustentabilidade dos produtos e destinos turísticos. A primeira é o decreto 2.785 de 2006⁹ que modificou a estrutura do Mincit ao criar o Vice ministério de Turismo ao dedicar um setor ministerial para tratar do tema. A segunda foi a nova lei do turismo¹⁰, que substituiu a Lei 300 de 1996. Embora tenha alterado pontos relevantes, como o aumento dos recursos destinados a competitividade, a publicidade e a promoção do turismo, manteve as Zonas de Desenvolvimento Turístico Prioritário. Ao receber a classificação, o município passa a se comprometer em priorizar o uso turístico nas localidades, oferecendo uma infraestrutura de qualidade e conservando seu patrimônio cultural e natural.

Percebe-se, com isso, que tanto Brasil quanto Colômbia entendem a competitividade como a capacidade em tornar o turismo nacional mais atrativo aos turistas nacionais e internacionais. E para satisfazer esses consumidores são exploradas as possibilidades de experiências turísticas, seja na concepção de novos roteiros ou na melhoria dos serviços oferecidos.

O CONCEITO DE GESTÃO PARTICIPATIVA E SEUS REFLEXOS NA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

Com o aumento do poder político de entidades subnacionais e da ampliação de iniciativas de consolidação do “empoderamento” das comunidades locais, observou-se entre países latino-americanos a adoção de projetos políticos democratizantes e participativos. Como apontou Celina Souza (2004), ao priorizarem uma gestão participativa, as administrações locais estariam alinhando-se ao princípio da

⁹ Mincit, 2006. Disponível em: <http://catalogo.mincomercio.gov.co/webis/zeiky/documentos/textol/decreto-2785-2006.pdf>

¹⁰ Colômbia, 2006. Disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22241> Acessado em 04/03/2017.

participação direta do cidadão na gestão pública, estabelecido na Declaração dos Direitos do Homem, na qual “todo homem tem o direito a tomar parte no governo de seu país diretamente, ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (NAÇÕES UNIDAS, Art. XXI, inciso I, 1948, p. 1).

Todavia, é preciso destacar que a noção de gestão participativa tem origem na administração empresarial, sendo uma estratégia adotada pelas empresas de envolverem seus funcionários no processo de produção com a finalidade de se tornarem mais competitivas. A complexificação do cenário empresarial globalizado passou a exigir destas organizações a adoção de um paradigma gerencial baseado em funções descentralizadas, participativas, interdependentes e integradas, não cabendo mais a perspectiva mecanicista de outrora. A abertura de novos mercados, as inovações tecnológicas e a internacionalização de atividades foram alguns dos principais motivos dessa mudança comportamental nas empresas (PREDEBON; SOUSA, 2003).

Buscando melhorar a utilização dos recursos na produção foram estabelecidas regulações coletivas baseadas na premissa de que os indivíduos se identificassem com os propósitos das empresas, tendo maior atuação no processo de desenvolvimento empresarial. Ao investir no relacionamento com os funcionários, as empresas conseguiriam estimular uma postura mais ativa desses indivíduos no processo de produção e gestão da produção. Nesse sentido, o termo gestão participativa no contexto empresarial pode ser compreendido como a “forma de gestão em que um ou poucos administram, utilizando um grupo de trabalho ou o coletivo como um todo” (PREDEBON; SOUSA, 2003, p. 3).

Na administração pública, esta lógica se consolida na participação ativa de grupos da sociedade civil na gestão pública. Entretanto, como apontou Evelina Dagnino, esse processo não se deu de modo contínuo por estar relacionado à construção democrática dos governos:

(...) o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado. Além disso, demonstra também que esse processo se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como demiurgo do aprofundamento democrático. (DAGNINO, 2002, p. 279).

Ainda que em determinados momentos compartilhem dos mesmos interesses, Estado e sociedade civil estabelecem um diálogo quase sempre conflituoso. Tal situação poderia ser explicada pela existência de aspectos presentes em ambas as partes que impediriam a ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública.

Na esfera estatal, a instabilidade política dos projetos, a pouca transparência e acesso a informações, a falta de recursos e uma burocracia excessiva caracterizariam dificuldades estruturais à plena participação popular. Enquanto no âmbito da sociedade civil, a autora destacou a falta de capacitação técnica e política para defender suas demandas e o perigo da cooptação ou da dependência de um agente qualificado como entraves nesse processo.

Diante deste cenário, o maior desafio dos regimes democráticos contemporâneos parece ser o estabelecimento de consenso entre os diferentes agentes em torno de um projeto político. Nesse sentido, os espaços públicos tornam-se fundamentais para o reconhecimento da pluralidade e articulação das diferenças, uma vez que abririam caminho para a configuração do interesse público.

Jean Cohen e Andrew Arato (COHEN; ARATO, 1992) também se voltaram à emergência de experiências participativas a partir da década de 1980. Ao analisarem a importância do ressurgimento e do fortalecimento de organizações civis para a viabilidade da democracia, os autores afirmaram que somente a partir da negociação entre diversos agentes seria possível estabelecer uma transformação nas relações de poder.

Embora não exerçam diretamente o poder político, grupos e organizações de caráter civil poderiam influenciar as decisões dos governos. Até mesmo, determiná-las. Nesse sentido, a ideia de complementariedade passaria a ser apresentada como aspecto fundamental para o entendimento da relação Estado e sociedade civil.

De acordo com Carlos Milani (2008), seria preciso atentar para os diferentes contextos em que o discurso de participação política foi apropriado pela Administração Pública. Em alguns casos, essa preocupação surge no bojo da crise de um modelo assistencialista de Estado que predominou até meados da década de 70 nos países

européus e até os anos 80 nos países latino-americanos. A participação dos cidadãos na formulação e gestão de políticas públicas passaria a ser compreendida como “uma possível crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local” (MILANI, 2008, p. 557).

Já nos casos de democracias representativas, procurou-se estabelecer um modelo que melhor compreendesse a coexistência de diferentes escalas de governo. Além disso, a participação social era percebida como um dos elementos a compor um projeto de ressignificação do conceito de público. Ou seja, seria uma reforma do Estado baseada na participação de diferentes atores, tratando-as com igual relevância no processo de participação.

Entretanto, esses dois aspectos seriam complementares quando se trata do conceito de participação política. Isso porque, a partir de um processo de construção de identidades e reivindicação por novas demandas, novos atores se incorporariam à sociedade política, lutando por seus direitos, reconhecimento e atuação na elaboração de políticas públicas, e formariam uma nova cultura política.

Com a crise do Estado, o desprestígio e a burocratização do sistema partidário, o agravamento dos conflitos sociais e a crescente conscientização de vários segmentos sociais, desenvolvem-se novas alternativas de participação, novas áreas de relações sociais (homem/mulher, etnias), incorporando-se temas até aí fora da problemática política tradicional. Exercita-se assim uma outra lógica – a da solidariedade e busca de um consenso normativo em relação a questões básicas, tais como meio ambiente, exclusão social, cooperação internacional, possibilitando-se o surgimento de novos tipos de participação, mais ampla, inclusive de conteúdo mais contestador, formando-se uma nova cultura política em que se valorizam a ação coletiva, a construção de identidades, a criação e efetivação de direitos, o enfrentamento dos problemas cotidianos. (TEIXEIRA, 2001, p. 28).

Embora esse debate tenha ganhado força durante os anos 1980, foi na década seguinte que a participação política se tornaria um dos principais princípios organizativos. Entre organismos internacionais passou-se a notar a necessidade de incorporação de diferentes atores políticos e sociais no monitoramento de questões que ultrapassam os limites nacionais, buscando preservar os princípios democráticos. Ao reconhecer os impactos da globalização nos contextos locais, essas organizações

buscaram propor soluções junto a populações de diversos países a fim de estabelecerem um modelo de gestão pública local.

Além das orientações de organismos nacionais e internacionais, houve um esforço por parte de governos locais em promover estratégias de inovação a partir da participação dos cidadãos. Como consequência dessas iniciativas, alguns grupos e movimentos sociais perceberam a criação de um campo favorável para recuperar reivindicações históricas, como por exemplo, as relacionadas à gestão de políticas urbanas (MILANI, 2008).

Contudo, os processos locais de participação social encontrariam dois limites críticos:

Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local. Em segundo lugar, os atores não governamentais (e somente alguns deles) são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, assim e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação praticada dessa forma pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo (MILANI, 2008, p. 555).

Ademais, muitas lideranças sociais foram incorporadas à sociedade política através da institucionalização de algumas conquistas alcançadas por movimentos sociais e da criação de partidos políticos com programas mais afinados aos valores democráticos. Com isso, a década de 1990 passou a ser compreendida por alguns autores como um período de certo refluxo dos movimentos sociais.

Todavia, a retração dos movimentos sociais pode ser entendida como um novo momento no processo participativo latino-americano, em que alguns atores sociais passam a fazer parte de novos espaços institucionais. Sua incorporação representaria um cenário novo e, por isso, mais complexo diante daquele consolidado na década de 1980. Porém, não poderia ser considerado menos válido dentro dos princípios da gestão participativa no contexto da administração pública.

Independentemente das formas que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. Apresenta-se assim o problema de como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromisso para que as argumentações, livremente expostas, permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político. (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado ao longo deste artigo, analisar o turismo no espaço urbano ainda se mostra uma tarefa bastante complexa. Caberia, contudo, que as administrações nacionais e locais reconhecessem os centros históricos como espaços representativos tanto para o passado quanto para o presente das cidades, sendo uma composição de espaços de conflito e de constante negociação entre diversos interesses.

Todavia, os processos de intervenção e/ou revitalização urbana ainda carecem de um planejamento que tenha como alvo a coletividade e a articulação dos diferentes grupos culturais, sociais e econômicos. Um dos efeitos imediatos de incorporar uma perspectiva participativa de gestão aos projetos de reabilitação seria o reconhecimento da pluralidade de usos do espaço público. Os valores e sociabilidades passariam a ser integralmente respeitados nesse processo e a exploração turística intensiva seria contida.

A utilização do turismo como principal mecanismo na garantia de sustentabilidade de determinadas zonas urbanas, como os centros históricos, expõe a influência do setor na maneira como políticas e programas são estruturados. Por conta disso, observar o processo de institucionalização do setor é fundamental. Tanto no Brasil quanto na Colômbia, o turismo nacional incorporou características empresariais à gestão pública.

A partir deste ponto de vista, a intervenção estatal não poderia ser entendida como um mecanismo capaz de atenuar as clivagens sociais. Ao contrário, as políticas de revitalização urbana exacerbariam as contradições por meio da seleção e da dissociação

sistemática dos diferentes tipos de equipamentos urbanos, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital. Desse modo, identifica-se a necessidade de uma mudança profunda na estrutura institucional do setor nos dois países para a plena gestão participativa no turismo. Os esforços participativos iniciados nos respectivos processos de redemocratização, contudo, se mostraram por demais embrionários e pouco eficazes para promover tal transformação.

PARTICIPATIVE MANAGEMENT IN TOURISM DEVELOPMENT: CONSIDERATIONS ABOUT COLOMBIAN AND BRAZILIAN SCENARIOS

ABSTRACT

Tourism became the target of constant criticism for not construct a good dialogue with social groups. For this reason, public policies and revitalization programs stayed close to entrepreneur's intents. Based on this situation, this article aims to observe the development of tourism in the present urban context, exploring this concept and the institutionalization process in Brazil and Colombia. For this, will be present the bibliographic discussion about participative management and cultural tourism. In both cases, it is intended to develop a dialogue with the question of the processes of refunctionalization in contemporary cities.

KEYWORDS: TOURISM. PARTICIPATIVE MANAGEMENT. LATIN AMERICA.

REFERÊNCIAS

ANDRIOLO, A. Entre a ruína e a obra de arte: psicossociologia da percepção da cidade histórica turística. **Estudos de Psicologia**, 14 (2), 2009, p. 159-166. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v14n2/a09v14n2.pdf>>. Acessado em 30 de abril de 2016.

BAHL, M. **Perspectivas do turismo na sociedade pós-industrial**. São Paulo: Rocca, 2003.

BAPTISTA, L. V., PUJADAS, J. J. Confronto e entre posição: os efeitos da metropolização na vida das cidades. **Fórum sociológico**, 3(4), 2000, p. 293-308.

BARREIRA, I. A. F. Pulsações no coração da cidade: cenários de intervenção em centros urbanos contemporâneos. **Caderno CRH**, EDUFBA: Salvador, 23 (53), 2010, p. 255- 266.

BEEHO, A. J.; PRENTICE, R. Conceptualizing the experiences of heritage tourists: a case study of New Lanark World Heritage Village. **Tourism management**, Elsevier: Grã-Bretanha, 18(2), 1997, p. 75-87.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes**. 2007. 27p. Disponível em:<http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acessado em 05 de jan. 2018.

BRUSADIN, L. B. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, Universidade Anhembi Morumbi: São Paulo, 2 (2), 2005, p. 87-111.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civic Society and Political Theory**. Cambridge, Mass, MIT Press, 1992. 747p.

_____. Principales tendencias en el turismo contemporáneo. **Política y Sociedad**, (vol. 42, nº1). Universidad Complutense de Madrid: Espanha, 2005, p. 11-24.

COLOMBIA. **Lei 768 de 31 de julho de 2002**. Estabelece o Regime político, administrativo e fiscal dos Distritos Portuário e Industrial de Barranquilla, Turístico e Cultural de Cartagena das Índias e Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Bogotá: Congreso de Colombia. 2002. Disponível em: <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2002/ley_0768_2002.pdf>. Acessado em 04 mar. 2018.

_____. **Lei 3.397 de 28 de novembro de 2005**. Estabelece o Plano Setorial de Turismo. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2005. Disponível em: <http://fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/2005/CONPES_3397_.pdf>. Acessado em 05 de jan. 2018.

_____. **Lei 2.785 de 17 de agosto de 2006**. Modifica a estrutura do Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá: Diário Oficial de Colombia, 2006. Disponível em: <http://catalogo.mincomercio.gov.co/webisis/zeiky/documentos/textol/decreto-2785-2006.pdf>. Acessado em 05 de jan. de 2018.

_____. **Conpes 3.397/2005**, 2017 Disponível em: <https://www.fontur.com.co/aym_document/aym_normatividad/2005/CONPES_3397_.pdf>. Acessado em 04 de mar. 2017.

CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. Contexto: São Paulo. 2000.

DAGNINO, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 364p.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a formação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. Annablume: São Paulo, 2005, p. 163-190.

HERNÁNDEZ, F. **El patrimonio cultural: la memoria recuperada**. Ediciones Trea: Gijón, 2002. 462p.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, vol. 42, nº 3, 2008, p. 551- 579.

MCKERCHER, B., DU CROS, H. Testing a cultural tourism typology. **The international journal of tourism research**, John Wiley & Sons: Malden, MA, (v. 5, nº 1), 2003, p. 45-58.

MOLINA, S. **Conceptualización del Turismo**, Limusa: México, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos do Homem**, 1948. 7p.

OMT. **World Tourism Barometer**, 2011, 27p.

PEIXOTO, P. Centros históricos e sustentabilidade cultural das cidades. In: **Seminário - A cidade entre projectos e políticas**. Faculdade de Letras da Universidade do Porto: Portugal, 2003. p. 211-226. Recuperado em 10 de março de 2017 em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8511.pdf>.

PEREIRA, J. O. **Descentralização das políticas públicas em Turismo**: análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Rio Grande do Norte – Natal, RN (Dissertação de Mestrado em Administração), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2000, 126 p.

PREDEBON, E. A.; SOUSA, P. D. B. As organizações, o indivíduo e a gestão participativa. **II Seminário**, Paraná: UNIOESTE, 2003. Disponível em: <http://www.unioeste.br/campi/IIseminario/ver_artigo.pdf>. Acesso em: 14 de fev. 2015.

SILBERBERG, T. Cultural tourism and business opportunities for museums and heritage sites. **Tourism management**, Elsevier: Grã-Bretanha, (v. 16, nº 5), 1995, p. 361-365.

SMITH, V. L. Introduction. In: SMITH, V. L., **Hosts and guests: the anthropology of tourism**. (2º ed, p. 1-17). University of Pennsylvania Press: Philadelphia, 1989.

SOUZA, C. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação Saede, vol. 18, 2004, p. 27-41.

TRIBE, J. The indiscipline of tourism. **Annals of tourism research**, Elsevier: Grã-Bretanha. 24 (3), 1997, p. 638-657.

URRY, J. **The tourist gaze: leisure and travel in contemporary societies**. SAGE Publications: Londres, 1996. 175p.

Cronologia do Processo Editorial

Recebido em: 23. jun. 2018

Aprovação Final: 13. set. 2018

Referência (NBR 6023/2002)

RISCADO, Júlia Erminia. Gestão participativa no desenvolvimento turístico: considerações sobre os cenários colombiano e brasileiro. **Turismo: Estudos & Práticas (RTEP/UERN)**, Mossoró/RN, vol. 7, n. 2, p. 56-76, jul./dez. 2018.