

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Carolina Braghirolli Stoll

**ARRANJOS DE GOVERNANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL:
ESTUDO DE CASO NAS REGIÕES COM CÂNIONS NO SUL DO PAÍS**

Porto Alegre

2021

Carolina Braghirolli Stoll

**ARRANJOS DE GOVERNANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL:
ESTUDO DE CASO NAS REGIÕES COM CÂNIONS NO SUL DO PAÍS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr^a Luciana Leite Lima

Porto Alegre

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

REITOR

Carlos André Bulhões

VICE-REITORA

Patrícia Pranke

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DIRETOR

Hélio Ricardo de Couto Alves

VICE-DIRETOR

Alex Niche Teixeira

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

COORDENADORA

Lígia Mori Madeira

COORDENADORA-SUBSTITUTA

Luciana Leite Lima

CIP - Catalogação na Publicação

Stoll, Carolina Braghirolli Stoll
ARRANJOS DE GOVERNANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA
DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL:
ESTUDO DE CASO NAS REGIÕES COM CÂNIONS NO SUL DO PAÍS
/ Carolina Braghirolli Stoll Stoll. -- 2021.
201 f.
Orientadora: Luciana Leite Lima Lima.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Políticas Públicas. 2. Turismo. 3.
Implementação. 4. Cântions. 5. Programa de
Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil. I.
Lima, Luciana Leite Lima, orient. II. Título.



ATA PARA ASSINATURA N^o _____

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
POLÍTICAS PÚBLICAS - Doutorado

Ata de defesa de Tese

Aluno: Carolina Braghirolli Stoll, com ingresso em 28/03/2017

Título: ARRANJOS DE GOVERNANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - ROTEIROS DO BRASIL: estudo de caso nas regiões com cânions no sul do país Orientador: Prof^a Dr^a Luciana Leite Lima

Data: 05/04/2021

Horário: 14:30h

Local IFCH - videoconferência

Banca Examinadora **Origem**

Leticia Maria Schabbach	UFRGS
Marcos Arnhold Junior	Externo
Mariana Pereira Chaves Pimentel	UFJF

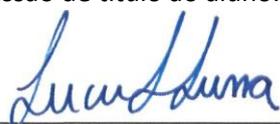
Porto Alegre, 05 de abril de 2021

Membros	Assinatura	Avaliação
Leticia Maria Schabbach	por videoconferência	Aprovada
Marcos Arnhold Junior	por videoconferência	Aprovada
Mariana Pereira Chaves Pimentel	por videoconferência	Aprovada

Conceito Geral da Banca: (A)

Correções solicitadas: () Sim (X) Não

Observação: Esta Ata não pode ser considerada como instrumento final do processo de concessão de título ao aluno.



Orientador



Aluno

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que aceitaram contribuir com este estudo. Obrigada por sua atenção e disponibilidade!

Agradeço a todos os professores e funcionários do IFCH/UFRGS, por suas contribuições.

Agradeço à minha orientadora Luciana Leite Lima, por toda sua dedicação e paciência em ensinar.

Agradeço aos colegas do PPGPP pelo companheirismo, especialmente àquelas que se tornaram amigas: Andréa Lucas Fagundes, Ximena Cecília Chavez Hoffmann e Gianna Vargas Reis Salgado.

Agradeço aos meus amigos por tornarem esses quatro anos mais leves.

Agradeço à minha família por sempre me apoiar, em especial ao meu marido Daniel Dênis Stoll e meu filho Otto Braghirolli Stoll, pelo incentivo irrestrito e a compreensão. Amo vocês.

RESUMO

Este trabalho analisa os processos de implementação relacional que tomam forma nos arranjos de governança responsáveis pela execução do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, nas regiões turísticas com cânions do sul do país. Foi realizada uma pesquisa qualitativa e os dados foram coletados junto aos atores das Instâncias de Governança Regionais (IGRs), nas regiões turísticas Campos Gerais (PR), Campos de Cima da Serra (RS) e Caminho dos Canyons (SC), para fins descritivos. O estudo se desenvolveu a partir da lente analítica de redes de políticas públicas como governança, sob os enfoques: organizacional, estrutural e relacional. Nesse sentido, foram analisadas: a) política pública: suas características e procedimentos de implementação; b) IGR: regras, normas, funcionamento, organização; c) atores: quem são, *status* que possuem, interesses, objetivos, poder, percepções e recursos que mobilizam; d) pontos nodais: situações em que interagem interna e externamente; e) vínculos existentes: pessoais, familiares, institucionais, políticos e de negócios; f) interações: informação, reconhecimento, confiança, colaboração e cooperação. Concluiu-se que nas três IGRs que foram estudadas, os aspectos relativos à formação, à participação, a fragilidades nas mobilizações de informações e na criação de laços contribuem para gerar desconfianças sobre as ações e dificultam, por sua vez, a concertação entre os atores, o que prejudica a colaboração e a cooperação efetivas. Isso influencia e molda o Programa de Regionalização do Turismo nas regiões estudadas, onde a política pública não propiciou o desenvolvimento turístico nos municípios envolvidos, em termos de aumento do fluxo turístico e de ocupações formais no setor de hospedagem, conforme preconizado pelo Mapa do Turismo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Turismo. Implementação. Cânions.

ABSTRACT

This work analyzes the relational implementation processes that take shape in the governance arrangements responsible for the execution of the Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, in touristic regions with canyons in the south of the country. A qualitative research was carried out and data were collected from the actors of the Instâncias de Governança Regional (IGRs), in the touristic regions Campos Gerais (PR), Campos de Cima da Serra (RS) and Caminho dos Canyons (SC), for descriptive purposes. The study was developed from the analytical lens of public policy networks as governance, under the focuses: organizational, structural and relational. In this sense, the following were analyzed: a) public policy: its implementation characteristics and procedures; b) IGR: rules, norms, operation, organization; c) actors: who they are, their *status*, interests, goals, power, perceptions and resources that they mobilize; d) nodal points: situations in which they interact internally and externally; e) links: personal, family, institutional, political and business; f) interactions: information, recognition, trust, collaboration and cooperation. It was concluded that in the three IGRs studied, aspects related to training, participation, weaknesses in the mobilization of information and in the creation of bonds contribute to generate suspicions about the actions and hinder the consultation between the actors, which hinders effective collaboration and cooperation. This influences and shapes of the Programa de Regionalização do Turismo in the regions studied, where public policy has not promoted tourism development in the municipalities involved, in terms of increasing the tourist flow and formal occupations in the hosting sector, as defined by the Mapa do Turismo.

Keywords: Public policies. Tourism. Implementation. Canyons.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura de Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo 32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fases do Programa de Regionalização do Turismo.....	24
Quadro 2– Categorias de estudo e variáveis na pesquisa	64
Quadro 3 – Coleta de dados de cada categoria estudada	69
Quadro 4 – Classificação do entrevistado quanto ao grupo pertencente.	75
Quadro 5 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Campos Gerais 2017-2019.....	79
Quadro 6 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Campos de Cima da Serra 2017-2019	92
Quadro 7 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Caminho dos Canyons.	103
Quadro 8 - Resumo dos principais achados empíricos nas regiões estudadas.....	172

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAV	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS
ADETUR	AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DOS CAMPOS GERAIS DO PARANÁ
AMCG	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DOS CAMPOS GERAIS
AMESC	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO SUL CATARINENSE
CADASTUR	CADASTRO DE PRESTADORES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS
CEPATUR	CONSELHO PARANAENSE DE TURISMO
CNTUR	CONSELHO NACIONAL DE TURISMO
COMTUR	CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO
CONDESUS	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA
COREDE	CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO
EMBRATUR	EMPRESA BRASILEIRA DE TURISMO
FAMURS	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO DO GRANDE DO SUL
GAF	<i>GOVERNANCE ANALITICAL FRAMEWORK</i>
GEPOT	GERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
IADH	INSTITUTO DE ASSESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
ICMBIO	INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE
IGR	INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS
MTUR	MINISTÉRIO DO TURISMO
OMT	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO
OSCIP	ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

PARNA	PARQUE NACIONAL DOS APARADOS DA SERRA
PNMT	PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO
PNT	PLANO NACIONAL DO TURISMO
PRT	PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO
REDE	REDE NACIONAL DE REGIONALIZAÇÃO
SANTUR	AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE SANTA CATARINA
SEDEST	SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DO TURISMO
SEDETUR	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO
SETUR-RS	SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO RS
SIGEP	COMISSÃO BRASILEIRA DE SÍTIOS GEOLÓGICOS E PALEOBIOLÓGICOS
SINDETUR	SINDICATO DAS EMPRESAS DE TURISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SISNATUR	SISTEMA NACIONAL DE TURISMO
SOL	SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO, CULTURA E ESPORTE

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL, DO MINISTÉRIO DO TURISMO DO BRASIL	22
2.1 CONCEPÇÃO E PRINCIPAIS ASPECTOS NORMATIVOS DO PRT: UMA APRESENTAÇÃO CRONOLÓGICA	22
2.2 ASPECTOS NORMATIVOS E DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRT EM CADA UMA DAS FASES	24
2.2.1 1ª Fase (2003-2007) – Criação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil	24
2.2.2 2ª Fase (2007-2010) – Transformação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil em Macro Programa de Regionalização do Turismo	27
2.2.3 3ª Fase (2011-2013) – Retorno à nomenclatura Programa de Regionalização do Turismo	29
2.2.4 4ª Fase (2013 - 2016) – Regionalização do Turismo como Diretriz do Plano Nacional de Turismo 2013-2016, chamado de Programa de Regionalização do Turismo	30
2.2.5 5ª Fase (2018 - 2022) – Fortalecimento da Regionalização do Turismo como Diretriz do Plano Nacional de Turismo 2018-2022, chamado de Programa de Regionalização do Turismo	31
2.3 AS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS NO PRT DE ACORDO COM A NORMATIVA	31
3 OS ARRANJOS DE GOVERNANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
3.1 OS PAPEIS DO ESTADO E DA SOCIEDADE EM NOVAS FORMAS DE GOVERNAR.....	35
3.2 GOVERNANÇA: O ESTADO E A SOCIEDADE NA AÇÃO CONJUNTA	37
3.3 CONTEXTUALIZANDO POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESPAÇO PARA A GOVERNANÇA.....	40
3.3.1 O Ciclo de Políticas Públicas como Facilitador da Visualização das Fases das Políticas	42
3.4 REDES POLÍTICAS COMO GOVERNANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	55
3.4.1 Enfoques para o Estudo das Redes Políticas como Governança	57
3.5 TEORIA DE REDES DE POLÍTICAS COMO GOVERNANÇA, COMO LENTE ANALÍTICA.....	60

4 PERCURSO METODOLÓGICO PARA ALCANCE DOS OBJETIVOS DA TESE	66
4.1 ÁREA DE EXECUÇÃO DA PESQUISA	66
4.2 COLETA DE DADOS	67
4.2.1 Coleta de Dados Secundários: Bibliográfico e Documental	67
4.2.2 Coleta de Dados Primários: Entrevista Semiestruturada	69
4.3 PLANO DE AMOSTRAGEM	70
4.3.1 Atores Escolhidos para Entrevista Semiestruturada	72
4.3.2 Roteiro Entrevista Semiestruturada	75
4.4. ANÁLISE DOS DADOS.....	76
5 CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES TURÍSTICAS COM CÂNIONS NO SUL DO BRASIL E SUAS RESPECTIVAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.....	78
5.1 REGIÃO TURÍSTICA CAMPOS GERAIS – PARANÁ.....	78
5.1.1 Instância e Governança Regional Campos Gerais – Paraná: criação, organização, regras, normas e funcionamento	80
5.2 REGIÃO TURÍSTICA CAMPOS DE CIMA DA SERRA – RIO GRANDE DO SUL	90
5.2.1 Instância de Governança Regional Campos de Cima da Serra – Rio Grande do Sul: criação, organização, regras, normas e funcionamento	93
5.3 REGIÃO TURÍSTICA CAMINHO DOS CANYONS – SANTA CATARINA	102
5.3.1 Instância de Governança Regional Caminho dos Canyons – Santa Catarina: criação, organização, regras, normas e funcionamento.....	104
6 ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL NAS REGIÕES COM CÂNIONS NO SUL DO PAÍS.....	114
6.1 IGR CAMPOS GERAIS – PARANÁ: SEUS ATORES, PONTOS NODAIS E VÍNCULOS EXISTENTES ENTRE ELES	114
6.2 IGR CAMPOS DE CIMA DA SERRA – RIO GRANDE DO SUL: SEUS ATORES, PONTOS NODAIS E VÍNCULOS EXISTENTES ENTRE ELES	120
6.3 IGR CAMINHO DOS CANYONS – SANTA CATARINA: SEUS ATORES, PONTOS NODAIS E VÍNCULOS EXISTENTES ENTRE ELES	125
7 PROCESSO DE INTERAÇÃO NAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA: INFORMAÇÃO, COORDENAÇÃO, CONFIANÇA, COLABORAÇÃO, COOPERAÇÃO E RECONHECIMENTO.....	132
7.1 COLABORAÇÃO SELETIVA NO PROCESSO DE INTERAÇÃO NA IGR CAMPOS GERAIS – PARANÁ	132
7.2 FRAGILIDADES DA COOPERAÇÃO NA IGR CAMPOS DE CIMA DA SERRA – RIO GRANDE DO SUL	138

7.3 REFLEXOS DA COORDENAÇÃO NA IGR CAMINHO DOS CANYONS – SANTA CATARINA	143
8 PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO RELACIONAL PARA A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL, NAS REGIÕES COM CÂNIONS DO SUL DO PAÍS	151
8.1 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO RELACIONAL NA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CAMPOS GERAIS - PARANÁ.....	151
8.2 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO RELACIONAL NA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CAMPOS DE CIMA DA SERRA – RIO GRANDE DO SUL	159
8.3 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO RELACIONAL NA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CAMINHO DOS CANYONS – SANTA CATARINA ...	165
8.4 ANÁLISES DO PROCESSO RELACIONAL NAS REGIÕES COM CÂNIONS NO SUL DO PAÍS: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS	169
CONCLUSÕES	175
REFERÊNCIAS.....	180
APÊNDICE A – Roteiro da entrevista com os Coordenadores Estaduais do PRT	196
APÊNDICE B – Roteiro da entrevista com os Atores das IGRs pré-definidos na metodologia	197
APÊNDICE C – Roteiro da entrevista com municípios sem participação na IGR	199

1 INTRODUÇÃO

A atividade turística vem sendo desenvolvida no Brasil de forma organizada há pouco tempo. Os primeiros movimentos na organização da atividade aconteceram na década de 1950, como a fundação do Sindicato das Empresas de Turismo no Estado de São Paulo (SINDETUR-SP) e a criação da Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV) em 1952, no Rio de Janeiro. A primeira política pública do país concebeu-se por meio do Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, que apresentava a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), responsáveis pelo planejamento da atividade turística, estimulando investimentos na infraestrutura turística, principalmente na hotelaria. A política nacional instituída em seguida, com a promulgação da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, extinguiu o CNTur e determinou que a EMBRATUR passasse a formular, coordenar e dar condições para a execução da Política Nacional de Turismo (PNT) e, entre outras disposições, que continuasse a estimular o desenvolvimento da atividade em todo o país, principalmente por meio de subsídios e estímulos financeiros, além da promoção da atividade.

O cenário das políticas públicas começa a se modificar em 1994, com a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), cujo objetivo era desenvolver o turismo de forma descentralizada, sob o enfoque territorial (municipalização) e o planejamento participativo. A descentralização e a gestão da política davam-se a partir da transferência de responsabilidade federal às secretarias e órgãos estaduais e municipais de turismo. Já o planejamento participativo ocorria com a sensibilização de atores dos poderes público, privado e da sociedade civil para que se organizassem em Conselhos de Turismo municipais e participassem de oficinas (orientados por documentos norteadores do PNMT), realizando a leitura da realidade local, seguida da construção do Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo, promovendo o turismo no município (COSTA, 2003). O PNMT teve a duração de 8 anos e, durante esse período, foi avaliado por diversos estudiosos; dentre eles, Costa (2003); Brusadin (2005) e Araújo (2016). Os estudos apontam resultados positivos, já que foi considerado o maior esforço em termos turísticos feito até então. Nesse cenário, também houve críticas ao Programa; dentre elas: que o enfoque no planejamento do turismo foi feito sem inventariação turística prévia dos municípios participantes; que as experiências bem sucedidas ficaram circunscritas ao município;

que muitas ações foram encerradas juntamente à saída do apoio técnico-institucional e financeiro; o baixo envolvimento de atores locais e a falta de instâncias governamentais estruturadas.

Após o término do PNMT, em 2003, foi criado o Ministério do Turismo (MTur). Esse movimento marca um novo momento do turismo no país, ao determinar a atividade como sendo uma das prioridades para o desenvolvimento econômico e social, inserindo-a como pauta frequente e de relevância no âmbito do governo federal. Uma das primeiras ações do MTur foi a criação do PNT - Diretrizes, Metas e Programas, período 2003-2007. No âmbito dos programas do PNT, em 2004, foi lançado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), uma política descentralizadora para o desenvolvimento turístico no país, concebida com base em algumas experiências do PNMT, como a descentralização e a participação.

Nos primeiros 15 anos do PRT, houve diversas fases e ajustes com o intuito de cumprir com o objetivo principal para o qual foi criado, ou seja, “apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no País” (BRASIL, 2017b). Nesse esforço, o PRT focou na descentralização e na regionalização das ações, especialmente no que diz respeito à implementação da política. A regionalização baseou-se na criação de regiões turísticas nos estados da federação, que foram conformadas respeitando as similaridades turísticas entre os municípios constituintes, para fins de maximização das vantagens competitivas. A descentralização deu-se quando o governo federal delegou às regiões turísticas organizadas a gestão das ações por ele orquestradas com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos pelo PRT de forma participativa. Assim, a implementação ocorre nas regiões turísticas dos estados federados sob a gestão de um Coordenador Estadual, na forma de um órgão oficial de Turismo da Unidade da Federação com apoio do Fórum Estadual de Turismo. Cada região turística recebe orientações do Coordenador Estadual (relativas às estratégias, planejamento, coordenação de ações do programa, articulação de parcerias, monitoramento e avaliação) e interpreta-as em forma de ação pelas Instâncias de Governança (IGR) que, segundo Brasil (2007b, p. 37), é uma organização representativa do poder público, privado e da sociedade civil dos municípios da região turística, responsável pelo planejamento e gestão do PRT.

Observa-se, então, comparativamente ao Plano Nacional de Municipalização do Turismo, que o PRT é proposto sob um enfoque descentralizador, não mais sob a ótica da municipalização, mas sim da regionalização. O PRT foi concebido não

somente para o planejamento, mas também para execução de projetos turísticos, sendo a implementação e a gestão do PRT feitas por meio de arranjos de governança, as IGRs organizadas regionalmente. Vale ressaltar que se convencionou para o presente estudo chamar de implementação relacional aquela proposta pelo PRT a ser realizada pelas IGRs.

Estudos versando sobre a implementação de políticas públicas vêm ganhando destaque desde a publicação de Pressmann e Wildavsky (1973); contudo, quando se enfocam as pesquisas nas publicações sobre o tema, especificamente na área de turismo, observa-se que ainda é bastante incipiente. Levantamento em bases de dados (Scielo, Scopus, Spell, Capes, Google Academic), realizado no mês de junho de 2018 e replicado em 2020, em bancos de teses e dissertações das principais universidades brasileiras com Pós-Graduação em turismo (Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Universidade de Brasília - UnB, Universidade de São Paulo – USP e Universidade Federal do Paraná – UFPR), demonstrou essa fragilidade. Foram identificados 54 estudos, partindo de uma busca pelo termo “implementação de políticas públicas no turismo”, sendo que, desse total, apenas 3 abordam efetivamente o assunto, mas nenhum deles com o enfoque na implementação relacional, tema desta tese. Considerando publicações internacionais do mesmo tema, foram identificados apenas 13 estudos, nenhum versando sobre implementação relacional.

O PRT é a política escolhida para que a implementação relacional seja analisada e a área de estudo delimitada está circunscrita às três regiões turísticas com cânions, no sul do Brasil. Os cânions como recursos estratégicos, em termos turísticos, possuem diferenciais de atratividade diante de outros recursos turísticos de importância. Em se tratando de recursos estratégicos de relevância, exigem planejamento, políticas públicas e formas de implementação e gestão que acompanhem as especificidades locais. Para isso, fazem-se necessários estudos aprofundados acerca de seus aspectos ecológicos, socioculturais, históricos, econômicos, turísticos, políticos, dentre outros, para uma visão holística e, conseqüentemente, adequado planejamento e gestão.

Pelo fato de o PRT ser um programa que há 18 anos vem sendo implementado no país, com aderência de todos os estados da federação, esperava-se a existência de inúmeras pesquisas sobre essa política. Apesar disso, diante do levantamento em bases de dados citado anteriormente, foram identificados apenas quatro estudos

relativos ao PRT, nenhum deles especificamente sobre as regiões com cânions no sul do país, nem mesmo versando sobre implementação da referida política.

Assim, este estudo justifica-se pela incipiência de abordagens na área de políticas públicas do turismo e, de forma mais específica, nos processos de implementação relacional que tomam forma nos arranjos de governança. Ao focar os arranjos de governança, surge a oportunidade de identificar os atores que os compõem e como esses diversos atores e suas interações produzem políticas, práticas e efeitos que definem os padrões de governar. A compreensão de como padrões de governar distintos podem produzir diferentes respostas aos problemas públicos são de interesse, pois possibilitam reflexões sobre a implementação e a gestão da política para o alcance dos objetivos. Permite, ainda, identificar problemas, formular soluções, repensar a política ou elementos relacionados a ela, assim como orientar as relações entre os atores para a busca de melhores resultados.

Acredita-se que esse estudo pode contribuir tanto para a reformulação da política, quanto para a formulação de novas, bem como a articulação de parcerias e formas de gestão mais eficientes e participativas, corroborando com o desenvolvimento regional. Sobretudo, a possibilidade de contribuição para o aumento de conhecimento e interpretações para o empirismo tão comumente exposto no contexto turístico. Justifica-se, ainda, pelo fato de a pesquisadora atuar como profissional de turismo desde 1999 e como docente na rede federal, nessa área, acompanhando a implementação e gestão do PRT desde a sua criação. Além de sua inserção no ambiente dos arranjos de governança do PRT em uma das regiões de estudo, como representante de uma instituição de ensino, o que permite aproximação com as definições acerca da implementação e da gestão da política.

Conforme foi explicitado, em relação à continuidade do PRT no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2017-2020, há o entendimento da importância de, cada vez mais, analisá-lo, estimulando o engajamento dos arranjos de governança na implementação e gestão para o aprimoramento contínuo do PRT. Contudo, entende-se ainda contribuir com as pesquisas e produções bibliográficas no âmbito dos arranjos de governança à implementação de políticas públicas no turismo.

Diante do exposto, o enfoque deste estudo parte do interesse em compreender a implementação relacional do PRT realizada pelas IGRs em regiões com cânions no sul do país. À medida em que o Estado isoladamente não possui condições de enfrentar as questões relacionadas à política em todos os pontos do país, aparecem

oportunidades para que as IGRs sejam uma forma de busca de soluções conjuntas por meio de estruturas descentralizadas. Ao inserir diferentes atores na implementação e gestão de uma política pública, propõe-se a uma dinâmica diferente, unindo forças e pensamentos distintos, com o intuito de auxiliar na superação de dificuldades e contribuir para atingir os objetivos propostos. Pierre (2016, p. 42) corrobora com a ideia afirmando que problemas públicos complexos, dinâmicos e diversificados não podem ser tratados plenamente por um único ator, seja ele público seja privado.

Considerando implementação como um processo em que atores estatais e não estatais se unem em uma construção coletiva, concertada, coordenada e influenciada por diversos fatores, a perspectiva de análise de implementação que considera redes de políticas como governança serviu de lente analítica, pois possibilita explicar de que maneira redes influenciam no processo de tomada de decisão e, conseqüentemente, nos resultados da ação (LOTTA, 2019). Possibilita ainda compreender a integração entre os atores, pois Hjern e Porter (1981 *apud* MARQUES, 2015) afirmam haver o envolvimento de atores estatais e não estatais, ligados por diversos tipos de relações, e que estas estruturas de implementação teriam formas próprias, considerando coordenação, coesão, descentralização e poder, ao que Scharpf e Vanberg (2002 *apud* SCHNEIDER, 2005) acrescentam o papel das regras e da confiança entre os atores nesse processo. Com o intuito de analisar as redes de política como governança, é possível identificar três enfoques: estrutural, organizacional e relacional (MULLER, SUREL (2002); HUFTY *et al.* (2006); CASANOVA *et al.* (2018); LOTTA (2019), sendo que aspectos relativos aos três enfoques são importantes para esse estudo, pois como Latour (1997) destaca, a compreensão das redes não pode ficar restrita ao campo estrutural ou relacional, pois a homogeneidade restringe diferentes possibilidades de ligações, interações e associações.

O enfoque organizacional tem a finalidade de oportunizar a compreensão da política pública em estudo e, também, em sua implementação. Em termos do enfoque estrutural, tendo como base as cinco ferramentas analíticas apontadas por Hufty *et al.* (2011), optou-se por focalizar os atores, pois a ação coletiva desses leva à formulação de normas sociais que, por sua vez, orientam, sancionam e prescrevem comportamentos, que podem ser modificados pelas interações possíveis de serem observadas nos pontos nodais. Assim, parte-se da compreensão de quem são os atores e suas características; os acordos e decisões para solucionar um problema, ou

seja, as normas (formais ou informais), que podem ser traduzidas em valores e crenças de um grupo, ou que pode ou não ser feito, reforçando ou limitando comportamentos e definindo o funcionamento do grupo e, conseqüentemente, a implementação da política. Quando da transmissão das normas, ocorrem as interações que em redes de governança são horizontais, ou seja, ocasião em que nenhum ator deve ser superior em poder ou em decisões. Assim, considerando o enfoque relacional, Emirbayer e Goodwin (1994) destacam que os fenômenos sociais e políticos devem ser analisados acerca de seus padrões de relações entre indivíduos. Andrade (2006) registra que as relações entre atores são processos movimentados pelo discurso, pelo qual é possível acompanhar a trajetória dos atores e os recursos que utilizam para que haja forte associação para implementação de uma política pública. O autor ainda destaca como relevantes: contatos, vínculos, conexões, discordâncias, proximidades e distâncias. Isso posto, Latour (1999) propõe que se compreenda o que os atores fazem, como fazem e por que fazem e, dessa forma, por meio dessas interações geram resultados. Para Barnes (1987), as ligações entre os atores são baseadas nos movimentos de informações, que podem gerar colaboração, cooperação, conhecimento e, até mesmo, de forma negativa, conflitos.

De forma complementar aos três enfoques, considerou-se também o questionamento feito por Hill e Hupe (2014, p. 127) sobre “quem age, onde, fazendo o quê, em qual escala e como?”. Questão posta, é possível respondê-la agregando aos três enfoques (organizacional, estrutural e relacional) informações sobre a caracterização da política, os atores envolvidos e as relações entre eles na implementação da referida política.

Nesse cenário, considerando que diversos atores e suas interações produzem políticas, práticas e efeitos que definem os padrões atuais de governar, o problema de pesquisa concentra-se na questão: como as formas e os resultados dos processos relacionais, no âmbito dos arranjos de governança, influenciam a implementação e moldam o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil?

Com a finalidade de responder a esse problema de pesquisa, apresentam-se os **objetivos** traçados, tendo como objetivo geral: **analisar os processos de implementação relacional que tomam forma nos arranjos de governança responsáveis pela execução do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, nas regiões turísticas com cânions do sul do país.**

No intuito de alcançar o objetivo geral, foram traçados os **objetivos específicos**, a saber:

- estudar a estrutura normativa do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, especialmente das Instâncias de Governança;
- identificar os arranjos de governança nas regiões de estudo, em termos de redes políticas como governança, considerando pluralismo, interdependência e coordenação;
- apontar os atores que compõem os arranjos de governança, as normas sociais e as interações ocorridas nos pontos nodais;
- descrever os processos relacionais nos arranjos de governança, na implementação da política considerando: informação compartilhada; colaboração; cooperação; reconhecimento; liderança; coesão; confiança;
- verificar o grau de alinhamento das ações dos arranjos de governança, na implementação da política, em cada uma das regiões de estudo, às diretrizes da política pública.

Diante dos objetivos elencados, estabeleceu-se algumas hipóteses a serem consideradas:

- a paridade na representatividade na composição das IGRs e nas decisões promovem implementação efetiva do PRT, conforme a normativa, de forma a promover o turismo na região, observável na categorização dos municípios no Mapa de Turismo;
- diferentes conformações de arranjos de governança (paridade ou não entre atores estatais e não estatais) promovem diferentes processos de implementação relacional
- arranjos de governança com relações mais colaborativas promovem implementação do PRT, conforme normativa, de forma mais eficiente;
- arranjos de governança com relações mais colaborativas promovem melhores desempenhos dos municípios turísticos da região, conforme o Mapa do Turismo.

Diante do exposto, fez-se necessário organizar o trabalho, considerando oito capítulos descritos resumidamente a seguir:

Na introdução, são apresentados aspectos introdutórios do estudo, assim como conceitos e definições iniciais.

No capítulo 2, é descrito o PRT.

No capítulo 3, são apresentados o referencial teórico e modelo de análise.

No capítulo 4, são apresentados elementos do percurso metodológico para que fosse possível alcançar os objetivos da tese.

No capítulo 5, são apresentadas as regiões turísticas com cânions do sul do país e suas IGRs.

No capítulo 6, são apresentados os implementadores do PRT nas regiões estudadas.

No capítulo 7, são apresentados os processos de interação nas IGRs.

No capítulo 8, são apresentados os processos de implementação do PRT nas regiões estudadas.

Por fim são apresentadas as conclusões.

2 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL, DO MINISTÉRIO DO TURISMO DO BRASIL

A seguir serão apresentados o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), seus aspectos normativos e implementação, segundo o formulador da política, o Ministério do Turismo do Brasil.

2.1 CONCEPÇÃO E PRINCIPAIS ASPECTOS NORMATIVOS DO PRT: UMA APRESENTAÇÃO CRONOLÓGICA

O PRT surgiu em 2004, vinculado ao PNT 2003 – 2007, como política para o desenvolvimento turístico no país, seguindo orientações da Organização Mundial do Turismo (OMT), no sentido de promover o desenvolvimento do PRT com o intuito de regionalização do turismo. Esta orientação propunha “[...] a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no País e se constitui no referencial de base territorial do PNT” (BRASIL, 2007, p. 67). Para Silva Júnior (2006, p. 54), esta política pública visa o desenvolvimento do turismo por meio de arranjos de governança com o intuito de aumentar o grau de participação da sociedade para mobilização de recursos e soluções alternativas, melhor conhecidas pela comunidade.

No ano de 2007, com o lançamento do segundo Plano Nacional de Turismo (PNT) – “Uma Viagem de Inclusão”, período entre 2007 a 2010, houve uma modificação na estrutura dos programas propostos, e o PRT passou a ser um macro programa devido ao destaque das ações efetivadas nos anos anteriores. O Macro Programa de Regionalização do Turismo apresentou os seguintes programas: Programa Planejamento e Gestão da Regionalização; Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos; Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo; Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo. Como Macro Programa de Regionalização do Turismo continuou com a mesma proposta, de acordo com a publicação de BRASIL (2007a, p. 67), que afirma ser baseada na segmentação do mercado para fins de planejamento e gestão para oferta de produtos, roteiros e destinos que denotem as especificidades de cada região turística.

No ano de 2008 houve a instituição da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que “dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico” (BRASIL, 2008). A lei criou uma referência para ações dos anos seguintes, sem

citação direta ao PRT ou ao Macro Programa de Regionalização do Turismo. Nos anos que se seguiram não houve a reformulação do PNT, mas sim a elaboração do Documento Referencial Turismo no Brasil período 2011-2014, publicado no ano de 2010, com o objetivo de oferecer diagnóstico, cenários e proposições para o turismo, servindo como subsídio para a revisão do PNT. Neste documento, não há referência direta ao Macro Programa de Regionalização do Turismo, mas percebe-se, dentre várias proposições (organizadas em eixos temáticos), temas relacionados. No Eixo Temático Estruturação da Oferta Turística são apresentados os temas: Regionalização e Roteirização, Segmentação e Produção Associada e Desenvolvimento Local (BRASIL, 2010).

Em 2013 foi lançado novo Plano Nacional de Turismo (PNT) – “O Turismo Fazendo Muito Mais Pelo Brasil”, período 2013-2016, tendo como insumo o Documento Referencial Turismo no Brasil, período 2011-2014, e alinhado ao Plano Plurianual 2012-2015. Nesse documento, dentre as diretrizes, aparece a de Regionalização, que destaca a necessidade de continuidade do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (ressalta-se que volta a ser chamado de Programa e não mais Macro Programa, sem nenhuma justificativa), destacando

o apoio às ações de fortalecimento institucional, promovendo o planejamento, a qualificação e as práticas de cooperação entre os diferentes atores públicos e privados, na busca da competitividade dos produtos turísticos das regiões (BRASIL, 2013).

Já em 2018, o Plano Nacional de Turismo (PNT) – “Mais Emprego e Renda para o Brasil”, período 2018-2022, “ratifica como uma de suas diretrizes o fortalecimento da regionalização do turismo, por acreditar que o caminho traçado foi exitoso e precisa ser continuado” (BRASIL, 2018, p. 55). Nesse plano, a regionalização permeia todo o documento, aparecendo em várias linhas de atuação, como: Ordenamento, Gestão e Monitoramento; Estruturação do Turismo Brasileiro; Formação e Qualificação no Turismo; Incentivo ao Turismo Responsável; Marketing e Apoio à Comercialização.

Desta forma, é possível afirmar que o PRT é apresentado em cinco momentos diferentes, de diferentes maneiras, desde sua criação, nos documentos norteadores do turismo. Para este estudo foi convencionado organizar os momentos em fases, apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Fases do Programa de Regionalização do Turismo

FASES	PERÍODO	DOCUMENTO NORTEADOR	COMO INSTITUI A REGIONALIZAÇÃO
1ª Fase	2003-2007	Plano Nacional de Turismo	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil
2ª Fase	2007-2010	Plano Nacional de Turismo	Macro Programa de Regionalização do Turismo
3ª Fase	2011-2013	Lei nº11.771 e Documento Referencial	Não é citado diretamente
4ª Fase	2013-2016	Plano Nacional de Turismo	Diretriz Regionalização
5ª Fase	2018-2022	Plano Nacional de Turismo	Diretriz Fortalecimento da Regionalização

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Planos Nacionais de Turismo, desde a criação do PRT.

Após contextualizar o PRT e sua evolução, faz-se necessário apresentar os aspectos normativos e de implementação relevantes para este estudo do PRT, em cada uma das fases.

2.2 ASPECTOS NORMATIVOS E DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRT EM CADA UMA DAS FASES

O PRT vem sendo implementado desde sua criação e, a seguir, serão apresentados aspectos normativos e de implementação considerados relevantes de cada uma das fases organizadas para este estudo. Ressalta-se que as informações apresentadas, conforme já dito, são sob a perspectiva do formulador.

2.2.1 1ª Fase (2003-2007) – Criação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil

A necessidade de mudança da realidade do turismo no país foi percebida e entrou para a agenda governamental a partir de recomendação da OMT. Assim, iniciaram-se reuniões, debates e oficinas com convidados em nível federal, estadual e municipal interessados no tema. Não há informações claras sobre os critérios para o convite, sendo possível identificar, por meio de documentos disponíveis no sítio do Ministério do Turismo que, em todos os níveis do governo foram envolvidos servidores do Ministério do Turismo, Secretarias Estaduais de Turismo, Secretarias Municipais de Turismo e Conselhos de Turismo. Da iniciativa privada foram convidados empresários e gestores de empresas de turismo e apoio ao turismo, além da sociedade civil, considerando a participação de qualquer cidadão com interesse no desenvolvimento da atividade. Esses encontros objetivaram a compreensão de conceitos, definição de

estratégias, planejamento de ações e definição das regiões turísticas a serem trabalhadas.

A partir desses encontros, deu-se a criação do PRT como política pública derivante do primeiro PNT, sendo que o lançamento oficial do PRT se deu por *web* conferência, no dia 29 de abril de 2004, com a divulgação das Diretrizes Políticas do PRT e a entrega do documento referencial “O Turismo no Brasil 2007-2010”, contendo um completo diagnóstico da atividade no país (BRASIL, 2010), servindo de instrumento para a revisão do PNT.

O PRT foi concebido no sentido de “olhar além do município, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada. Propõe-se olhar a região, e não mais o município isolado” (BRASIL, 2007b, p. 12). A regionalização a partir do PRT é uma proposta de política pública na área de turismo com o intuito de um olhar de forma regionalizada, como lugares complementares entre si, mas com objetivos comuns, aumentando os benefícios e diminuindo as deficiências (GARCIA e CAPELIN, 2014, p. 7). Esse olhar regionalizado ocorre para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada. A ideia de regionalização surge como meio, juntamente com o modelo de gestão descentralizada do turismo, sendo a concepção da política explicitada como diretriz política e operacional para orientar o desenvolvimento turístico no país, de acordo com as especificidades regionais (BRASIL, 2007b, p. 8). Assim, é possível afirmar que a política foi concebida com vistas ao desenvolvimento turístico unindo duas ideias: regionalização e gestão descentralizada.

A descentralização do poder é considerada por Barbosa (2012, p. 131) “pressuposto essencial para o protagonismo local e para o desenvolvimento do turismo a partir do exercício do poder compartilhado”. A autora reforça a importância que o exercício do poder compartilhado seja municipal, estadual ou regional, destacando este e o conceito de governança como forma de desenvolver a participação da sociedade nos processos decisórios. A proposta era de que se a política tivesse “sua execução, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo, repercutisse, positivamente, nos resultados socioeconômicos do território” (BRASIL, 2013b, p. 17). Para isso, os objetivos específicos apresentados pelo PRT seguiram essa proposta.

Como forma de gestão da política, optou-se pela gestão compartilhada, em âmbito nacional, estadual, regional/estadual. Em âmbito nacional, a coordenação do

PRT é conduzida pelo Comitê Executivo do Programa de Regionalização, do Ministério do Turismo, com missão de, a partir de estudos, deliberar e discutir assuntos relevantes da atividade. Nos âmbitos estadual e regional, a gestão pública, a iniciativa privada, instituições de ensino e a sociedade civil operam as ações do PRT apoiados pelos interlocutores estaduais, regionais e municipais. Neste contexto, destacam-se o coordenador estadual e os agentes municipais. O coordenador estadual age em nível tático compreendendo as estratégias em nível federal e traduzindo-as em orientações aos agentes municipais, que compreendem melhor do que ninguém, as realidades locais. Já o agente municipal, nível operacional, é acompanhado pelos coordenadores estaduais que oferecem o apoio para o alcance dos objetivos, agindo como interlocutores. O agente municipal faz parte de uma equipe de agentes que constituem as IGRs, organização representativa do poder público, setor privado e sociedade civil das regiões turísticas, podendo tomar a forma de um conselho, fórum, comitê, associação, etc. Sobretudo, é responsável pelo planejamento e execução da política pública de turismo, no contexto do PRT (BRASIL (2007b, p. 37).

Assim, as regras são definidas em nível federal, discutidas e comunicadas aos estados, por meio de seus coordenadores, que repassam às IGR (seus coordenadores) que, por sua vez, coordenam as ações em nível regional, por meio de reuniões, geralmente. Assim, desenvolvem as atividades do PRT, tendo como ideal a ação participativa.

Com o intuito de operacionalizar os objetivos foram criados Módulos Operacionais do Programa, a saber: sensibilização, conscientização, instâncias de governança, elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, sistematização de informações, implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, sistemas de informações turísticas do PRT, roteirização turística, promoção e apoio à comercialização, sistema de monitoria e avaliação do programa. Candiotto e Candiotto (2011, p. 3) afirmam que “através da realização de todos estes módulos é que se torna possível consolidar o Programa de Regionalização do Turismo em cada região”. Os autores destacam ainda que muitas regiões não cumprem com os módulos, ou não adequadamente, o que acarreta diversos problemas na implementação da política. Cada um destes módulos está descrito em um caderno, que subsidia a implementação destes módulos e apresenta os passos para que os municípios se organizem sob os preceitos da sustentabilidade, destacando os benefícios da regionalização e da consolidação de roteiros turísticos

(BRASIL, 2007b, p. 10). Além disso, os cadernos oferecem informações essenciais para que as regiões turísticas implementem ações de acordo com os preceitos estabelecidos pelo PRT, em consonância com todo o país, respeitando cada individualidade regional.

Ao final dessa fase, dentre ações importantes, foi realizado um encontro da REDE (nome dado ao grupo de envolvidos com o PRT) em 2006, com cerca de 548 participantes de todo o país. Na ocasião foram apresentados 87 roteiros turísticos, distribuídos em todos os estados brasileiros, havendo também debates sobre as necessidades de infraestrutura e qualificação no país (BRASIL, 2010). Dessa forma, a partir destes roteiros turísticos, iniciaram-se a organização e a divisão dos estados brasileiros em regiões turísticas.

2.2.2 2ª Fase (2007-2010) – Transformação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil em Macro Programa de Regionalização do Turismo

A partir de 2007, o Programa passa a ser considerado um Macro Programa, formado por diversos programas, a saber: Programa Planejamento e Gestão da Regionalização; Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos; Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo; Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo. Nesse mesmo ano, os estados foram convidados a apresentar destinos indutores de turismo, ou seja, aqueles

que possuem infraestrutura básica e turística além de atrativos qualificados e são capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que está inserido” (BRASIL, 2008, p. 18).

Os 65 Destinos Indutores do Turismo Regional do país foram escolhidos a partir da iniciativa dos estados que promoveram encontros com intuito de reconhecer quais os destinos de maior relevância em cada região, para concentrar esforços e, no período de 4 anos, torná-los modelos de desenvolvimento turístico regional. Essa iniciativa visou a estimular os núcleos receptores a se reconhecerem como importantes no contexto turístico, tanto da emissão, quanto da recepção de turistas, dinamizando a economia do território em que estão inseridos (BRASIL, 2017a, p. 5).

Dessa forma, o país foi dividido em regiões turísticas, cada uma com uma característica destacada, considerando o papel de seus municípios como indutores

ou de apoio ao turismo, dependendo de sua relevância na atividade. Garcia e Capelin (2014) reiteram a importância da regionalização turística como forma de incluir municípios à margem da implantação de políticas públicas significativas. Mesmo os municípios sem vocação turística podem contribuir como unidade de apoio a municípios turísticos.

Como forma de assumir a implementação e gestão, de forma descentralizada, em nível regional do PRT, houve o estímulo à criação das IGRs que, segundo Brasil (2007b, p. 37), é uma organização representativa do poder público, privado e da sociedade civil dos municípios da região turística, responsável pelo planejamento e gestão do PRT. Barbosa (2012, p. 153) destaca a governança como elemento de empoderamento local e necessidade de descentralização do governo, ressaltando o estabelecimento de redes interorganizacionais como essenciais à construção e à condução dos territórios turísticos. No PRT, a constituição das redes é uma imposição de agentes externos ao local, segundo Endres (2008, p. 91), que reafirma que o MTur impõe ao governo estadual a formação de Instâncias. A mesma autora destaca ainda que “o discurso governamental defende a ampliação das ações de cooperação e parceria, tornando obrigatório para sua implementação que cada roteiro tenha sua Instância de Governança Regional definida e atuante”.

Assim, cada região turística recebe orientações do Coordenador Estadual (relativas às estratégias, planejamento, coordenação de ações do PRT, articulação de parcerias, monitoramento e avaliação) e interpreta-as em forma de ação. Vale ressaltar que, de forma complementar, atores públicos e privados destes destinos indutores participaram de um evento “Encontro Nacional de Competitividade Turística” para debater o desenvolvimento sustentável do turismo e fortalecer a REDE. No mesmo período, com o intuito de contribuir com a interação e a formação dos atores, foi lançado o “Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo”, com cursos à distância, relacionados às temáticas de interesse ao turismo.

Ao final dessa fase, em junho de 2010, iniciou-se o processo de avaliação do PRT, que foi coordenado pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que visa desenvolver capacidades em pessoas e organizações para o desenvolvimento local sustentável, envolvendo atores do poder público, iniciativa privada, terceiro setor e sociedade civil, com o intuito de efetuar correções necessárias

e planejar o futuro do PRT, sendo realizada a partir do compartilhamento de experiências dos destinos

2.2.3 3ª Fase (2011-2013) – Retorno à nomenclatura Programa de Regionalização do Turismo

Nesta fase os documentos não se referem mais ao Macro Programa de Regionalização, mas sim, novamente, como Programa de Regionalização do Turismo. Essa fase já se inicia com a continuidade de avaliação concomitantemente à reformulação da política, revisando os processos e propondo a permanência de programas e estratégias e melhorias. Com a intenção da construção coletiva e fortalecimento do PRT, retomaram-se as ações da Rede de Cooperação (REDE) com a realização de oficinas junto às instituições de ensino, com a participação de especialistas, dos Interlocutores Estaduais do PRT e representantes dos destinos turísticos, das IGRs. Há o reforço do caráter transversal do PRT, como política estruturante (BRASIL, 2013b, p. 20), com os resultados dos debates promovidos em reuniões com os técnicos e gestores do MTur.

Na reta final dessa fase, no início de 2013, houve consulta pública, sendo as sugestões e reivindicações consideradas para os ajustes no PNT seguinte. Houve também o estreitamento das articulações entre as entidades que compõem o Sistema Nacional de Turismo (SISNATUR) para a consolidação das estratégias do PRT. O SISNATUR é composto pelo Mtur (órgão central), EMBRATUR, CNTur e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (BRASIL, 2018), tendo seu objetivo esclarecido no artigo 3º da Lei nº 11.771:

III- Sistema Nacional de Turismo - sistema formado por entidades e órgãos públicos ligados ao setor turístico, com o objetivo de promover o desenvolvimento das atividades turísticas de forma sustentável, integrando as iniciativas oficiais com as do setor privado, conforme preconizado no PNT.

Essa fase tem papel importante em termos de qualificação de ferramentas de gestão que irão ganhar destaque na continuidade do PRT.

2.2.4 4ª Fase (2013 - 2016) – Regionalização do Turismo como Diretriz do Plano Nacional de Turismo 2013-2016, chamado de Programa de Regionalização do Turismo

Nessa fase, o PRT não sofre alteração da sua concepção conceitual, mas os ajustes iniciados na fase anterior proporcionam a qualificação das ferramentas de gestão, com foco na estruturação dos destinos por meio de eixos de atuação, apresentados nessa fase, são eles: gestão descentralizada do turismo; planejamento e posicionamento de mercado; qualificação profissional, dos serviços e da produção associada; empreendedorismo, captação e promoção do investimento; infraestrutura turística; informação ao turista; promoção e apoio à comercialização e monitoramento. Foram apresentadas também as estratégias fundamentais, sendo elas: mapeamento, categorização, formação, fomento à regionalização, comunicação e monitoramento. Essas estratégias visam corroborar para a implementação da política pública por meio de diversas ações pulverizadas por todo o país, tendo as IGRs, papel de relevância.

Dentre ações importantes, merecem destaque a categorização dos municípios e a criação do Mapa do Turismo, por permitirem ampla visão do turismo. Ao serem determinadas as regiões turísticas e os municípios que as iriam compor, gerou-se o Mapa do Turismo do Turismo. O Mapa é o instrumento de orientação para a atuação no desenvolvimento do PRT, que contém dados individuais dos municípios, categorizando-os

Para a criação do Mapa, partiu-se da categorização dos municípios que, por sua vez, deu-se por meio de informações sobre o número de estabelecimentos e de ocupações formais no setor de hospedagem, fluxo turístico doméstico e internacional em categorias A, B, C, D e E, de acordo com seu maior (A) ou menor (E) desenvolvimento. O Mapa e a categorização podem ser considerados ferramentas de gestão, uma vez que visam identificar o desempenho dos municípios na atividade turística, o que permite “tomar decisões mais acertadas e implementar políticas que respeitem as peculiaridades dos municípios brasileiros” (BRASIL, 2018).

2.2.5 5ª Fase (2018 - 2022) – Fortalecimento da Regionalização do Turismo como Diretriz do Plano Nacional de Turismo 2018-2022, chamado de Programa de Regionalização do Turismo

O PRT continua sendo implementado e monitorado, mantendo sua concepção filosófica e, nesta fase, tendo como maior destaque a atualização do Mapa do Turismo. A proposta de atualização é que aconteça bienalmente em todos os estados, com a finalidade de monitorar o desempenho dos municípios pertencentes ao PRT. Desta forma, os estados, por meio da Coordenação Estadual e IGR, procedem à atualização de seus municípios e regiões para que seja possível apresentar a evolução destes.

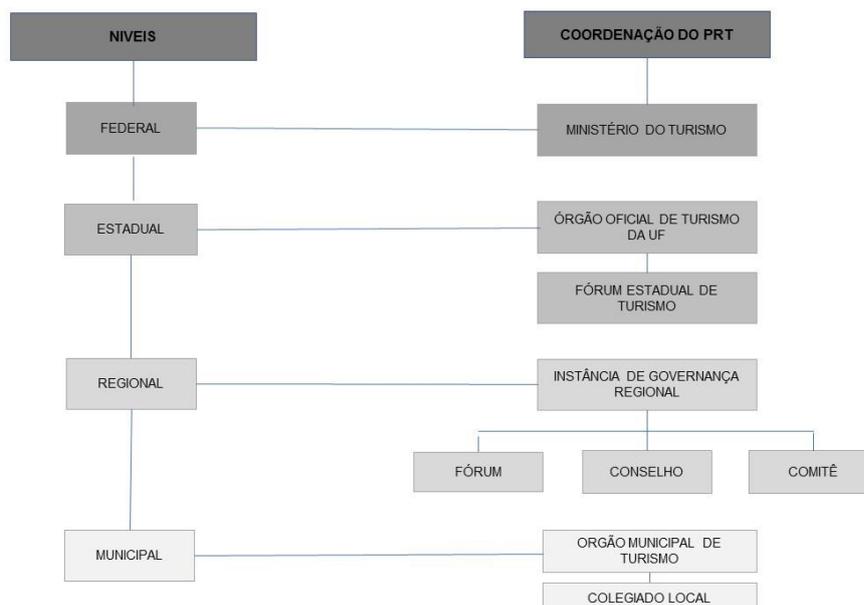
Além da preocupação com a atualização do Mapa, as regiões turísticas se mantiveram atentas ao planejamento e execução de projetos específicos visando desenvolvimento turístico regional.

2.3 AS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS NO PRT DE ACORDO COM A NORMATIVA

Desde a criação do PRT, o Ministério do Turismo preconizou a regionalização do turismo no país e sua gestão descentralizada e participativa. Para isso, surgiram iniciativas visando à criação das regiões turísticas e da institucionalização das respectivas IGRs para a gestão e implementação da política. A IGR, como já dito anteriormente, é “uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional” (BRASIL, 2007c, p. 16). O PRT considera que para atingir os objetivos de desenvolvimento do turismo em todo o país, as IGRs apresentam papel relevante.

Para a compreensão do lócus das IGRs no PRT, vale ressaltar que seu papel na coordenação e implementação, apesar da relevância para o alcance dos objetivos da política, é compartilhado em outros níveis, com outros órgãos, conforme a Figura 1 – Estrutura de Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo.

Figura 1 – Estrutura de Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: elaborado pela autora, com base em BRASIL, 2007c.

O PRT é coordenado, em nível federal, pelo Ministério do Turismo, apoiado pelo CNTur. Nos estados da federação, a coordenação é de responsabilidade dos órgãos oficiais de turismo (Secretarias Estaduais relacionadas ao turismo ou órgãos equivalentes). Regionalmente, as IGRs cumprem esse papel apoiadas por órgãos relacionados ao turismo (fóruns, conselhos comitês). Por fim, nos municípios, os responsáveis são os órgãos municipais de turismo, como Secretarias e Colegiados de Turismo locais.

Considerando os órgãos expostos na Figura 1, vale destacar o fluxo operacional da política e, nesse contexto, o papel das IGRs. Em nível federal, o Ministério de Turismo tem o objetivo de definir as diretrizes da política, sua implementação, avaliação e controle dos resultados; estimular a institucionalização das IGRs, como forma de compartilhar essa responsabilidade; além de manter informados do PRT todos os órgãos de turismo estaduais (BRASIL, 2007c). Em nível estadual, o órgão oficial de turismo recebe as informações e orientações advindas do nível federal e as repassa para as IGRs, além de desempenhar o papel de estímulo à institucionalização e apoio à implementação da política. Regionalmente, as IGRs devem implementar os Módulos Operacionais do Programa (já apontados no capítulo 2.2.1), promovendo a articulação e incentivando a cooperação entre atores estatais e não estatais, em prol do turismo na região. Vale destacar ainda o papel dos municípios

que, a partir de seus representantes nas IGRs, são responsáveis por auxiliar em todas as solicitações das IGRs para a implementação das ações.

Considerando a importância do papel das IGR na implementação da política, a normativa é de que as regiões turísticas que foram definidas no país tenham institucionalizadas suas IGRs, que consiste em “estabelecer uma organização para decidir e conduzir o desenvolvimento turístico de uma região” (BRASIL, 2007c, p. 14). Para orientar a institucionalização, o MTur criou o Caderno Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional, que visa estimular a participação dos interessados na atividade turística de forma transparente, participativa e compartilhada, durante toda a implementação do PRT. O Caderno apresenta formas de institucionalizar as IGR, ressaltando que devem ser estabelecidos mecanismos de governança, podendo ser na forma de associações, fóruns, comitês, entre outras. Destaca também que a institucionalização pode ocorrer por meio de alguns instrumentos como: reuniões, oficinas, seminários, negociações, envolvimento de lideranças, entre outros (BRASIL, 2007c). Tal documento aborda também questões de representatividade, procedimentos e rotinas para as IGRs.

A proposta é que nas regiões turísticas que não possuem IGR, essa seja institucionalizada, e as que já possuem que sejam fortalecidas e ampliadas para assumir a coordenação e implementação do PRT em nível regional. No Caderno há orientação de quem são os parceiros importantes na institucionalização da IGR, a saber: gestores municipais, representantes de segmentos ligados direta ou indiretamente ao turismo, representantes de organizações não governamentais, representantes de instituições voltadas ao desenvolvimento regional e à sociedade civil e representantes do Sistema S (SENAI, SENAC, SESI, SEBRAE, SESC, SENAR e SESCOOP), lideranças locais, etc. (BRASIL, 2007c). Considerando esses possíveis parceiros, a institucionalização da IGR requer a formação de um colegiado participativo, em geral orientado pelo órgão oficial de turismo no estado. A constituição do colegiado é prevista no Caderno, que sugere que sejam realizados passos de acordo com outros cadernos do PRT. Inicialmente é orientada a sensibilização para a regionalização, seguida da mobilização, para então os atores sensibilizados e mobilizados serem esclarecidos sobre o que são as IGRs, qual a importância de criá-las, fortalecê-las e ampliá-las, além dos objetivos, estratégias, competências e formas de serem institucionalizadas. Enfim, é possível realizar os procedimentos

administrativos e legais para a institucionalização ou fortalecimento, seguidos da criação do estatuto, regimento ou equivalente.

Assim, a IGR pode atuar de acordo com seus objetivos, descritos no Caderno, criando comunicação regional para operacionalizar o PRT, coordenando o processo de regionalização e descentralizando as ações desde o âmbito federal, permeando os Estados, chegando às regiões turísticas (BRASIL, 2007c). Concluindo, é possível afirmar que a normativa orienta a atuação das Instâncias de forma participativa e deve se dar no sentido de planejar, organizar, direcionar e acompanhar todas as ações para o cumprimento das orientações constantes nos Módulos Operacionais e demais decisões advindas da esfera federal.

3 OS ARRANJOS DE GOVERNANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo apresentamos o referencial teórico desta tese e delineamos o modelo analítico utilizado para a análise dos dados. Assim, a seguir serão discutidos os conceitos de governança, políticas públicas e implementação, bem como os modelos de análise de implementação e a perspectiva das redes de políticas como governança.

3.1 OS PAPEIS DO ESTADO E DA SOCIEDADE EM NOVAS FORMAS DE GOVERNAR

As relações sociais no mundo contemporâneo são distintas das observadas tempos atrás. Mudanças são visualizadas em diversas áreas, principalmente a partir do final do século XX. Muitas dessas transformações são decorrentes da revolução tecnológica que promoveu, em certa medida: a globalização econômica; novas tecnologias de informação; modificações demográficas; novos modos de vida; novas relações de trabalho. Acompanhando essas alterações, surgem novas formas de governar e, dessa forma, a compreensão de aspectos gerais sobre o Estado e a sociedade devem ser destacados para prover um melhor entendimento de seus novos papéis.

Evans (2004) afirma que “para evitar uma sociedade hobbesiana, o Estado permanecerá no centro das soluções dos problemas da vida coletiva”. Destaca que a sociedade precisa do que o Estado provê, a partir de regras e de uma estrutura organizacional, estimulando o interesse geral em detrimento ao individual. Desse modo, surge o dilema: de um lado há a dependência do Estado e, de outro, a necessidade em lidar com a imperfeição do desempenho estatal. Diante de diversas concepções de Estado, a de Weber, como agente controlador dos territórios e das pessoas, leva à reflexão sobre as diferentes formas de intervenção do Estado e impactos dessa, assim como sua capacidade, que Pires e Gomide (2016, p. 123) destacam como “Estado em ação”, ou seja, capacidade de produzir políticas públicas coordenando atores, instrumentos e processos. Corroborando com essa ideia, Weber (2002) destaca que deve haver regras exaustivas para a diminuição da discricionariedade e aumento da eficiência estatal. Assim, as regras podem ser

percebidas como de importante análise, a partir do momento que elas moldam as atuações dos atores. Destaca-se, ainda, a necessidade de atenção à discricionariedade, empreendendo esforços para permitir a autonomia, sem ameaça à capacidade estatal.

Em termos de capacidade, Skocpol (1979, *apud* CINGOLANI, 2013) afirma que a capacidade administrativa (além da coercitiva e extrativa) do Estado é fundamental para políticas públicas centrais, e que funcionários leais e recursos financeiros abundantes colaboram com a eficácia de qualquer meta. Wildavski e Krasner (*apud* CINGOLANI 2013) também concebem as estruturas do Estado como variáveis explicativas para resultados de desenvolvimento. Cabe destacar que diversos autores afirmam que o Estado pode moldar as mudanças, promovendo o crescimento a partir da sua capacidade transformadora. Contudo, é importante ter em mente que a capacidade estatal como meio é diferente dela como resultado, e que são diversos os elementos intervenientes num contexto de mudança.

Nesse sentido, as relações entre o Estado e a sociedade são importantes e Evans (2004, p. 37) destaca que os Estados não são genéricos, variando nas suas estruturas internas e nas suas relações com a sociedade. Consequentemente, diferentes estruturas geram capacidades diferentes de ação, sendo que os resultados dependem tanto do enquadramento no contexto, quanto da competência de execução. Para demonstrar as diferentes estruturas e formas de relação do Estado com a sociedade, o autor estabelece conexão entre o impacto do desenvolvimento e as características estruturais do Estado (internamente e nas relações com a sociedade). Nesse contexto, emergem abordagens relativas à autonomia e parceria necessárias entre o Estado e a sociedade, as quais Evans (2004) diferenciou entre Estados predadores, aqueles que maximizam os interesses individuais e relações entre indivíduos e poder, e os Estados desenvolvimentistas com compromisso e coerência corporativa, sem isolar-se da sociedade, com autonomia e parceria para atingir os objetivos. Evans (2004, p. 291) ressalta ainda, que “o Estado e a sociedade não estão apenas interligados: cada um ajuda a constituir o outro”, provocando transformações mútuas.

Em uma lógica neo-utilitarista, o autor destaca que o poder do Estado é a causa da rapinagem e diminuir o poder dele é a solução. Já na lógica do Estado desenvolvimentista, “a parceria fornece fontes de inteligência e canais de implementação que acentuam a competência do Estado” (EVANS, 2004, p. 313), ou

seja, a burocracia não é suficiente. O Estado e a sociedade parceiros podem promover construções institucionais por meio da parceria e autonomia, e também através de redes políticas. Assim, surgem linhas de estudo que assumem que a capacidade estatal impacta e molda as políticas públicas, tendo a governança um papel fundamental, pois é complementar à capacidade estatal.

3.2 GOVERNANÇA: O ESTADO E A SOCIEDADE NA AÇÃO CONJUNTA

Noções sobre governança emergiram a partir da reforma do Estado na década de 1980. Com a reforma neoliberal e novas práticas gerenciais, como privatizações, parcerias público-privadas, surgem perguntas sobre as relações entre Estado e sociedade e possibilidades de melhorias das políticas públicas e sua gestão. Assim, os estudos desse tema vêm sendo aprimorados constantemente, permitindo diversas reflexões.

De acordo com Rhodes (1996), existem diferentes usos para a palavra governança, como: a) estado mínimo; b) governança corporativa; c) nova gestão pública; d) boa governança; e) sistema sócio cibernético; f) redes auto organizadas. Como estado mínimo, governança consiste na extensão e forma da intervenção pública para entrega de serviços públicos. Governança corporativa é o sistema no qual organizações são dirigidas e controladas. Já a nova gestão pública possui dois significados: introdução de métodos de gestão de empresas privadas no poder público e introdução de competição de mercado e incentivos na provisão de serviços públicos. Boa governança como o exercício do serviço público de maneira eficiente. Governança como sistema sócio cibernético consiste na gestão sem uma autoridade soberana, com inúmeras formas de governo e interações. Por fim, as redes auto-organizadas, como um serviço provido pela permuta entre o poder público, o setor privado e o terceiro setor.

De forma geral, o termo governança está relacionado com a ideia de governo e consiste em uma nova relação entre Estado e sociedade, onde as fronteiras da atuação entre eles estão desfocadas. Pulido-Fernandez e Pulido-Fernandez (2017, p. 2) destacam que “governança é um processo em que diferentes agentes sociais interagem para achar uma solução para problemas e identificar oportunidades para as diferentes populações envolvidas”. Já para Bevir (2011), governança consiste em novas práticas de governar relacionadas a teorias e questões de coordenação social e a natureza dos padrões de regras. Compreende maior compartilhamento dos

Estados como atores sociais, empresas privadas, organizações não governamentais e prestadores de serviços sem fins lucrativos, ou seja, pluralidade das partes interessadas participativas e ativas em governar.

Uzun (2010) resume a ideia de governança como a mudança nos papéis das estruturas do governo formal e dos agentes contemporâneos. Há os que percebem a governança como resultado do declínio do Estado, e os que percebem como adaptação desse à complexidade da sociedade. Dessas distintas visões surgem duas perspectivas. De acordo com Marques (2016, p. 76), “a primeira perspectiva está interessada em mudanças do desenho institucional que levem à eficiência, a segunda está interessada em mudanças que aumentem a participação”. Essas perspectivas emergiram especialmente a partir de discussões sobre o enfraquecimento do Estado a partir da liberalização, e de como a maior participação democrática e a inclusão dos cidadãos nos processos políticos podem melhorar a prestação de serviços públicos (OR; ARANDA-JAN, 2017).

Lessa (2015, p.148) afirma que governança “diz respeito ao modo pelo qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais, com vistas ao desenvolvimento”, dando ênfase à adaptabilidade necessária em tempos de complexidade da sociedade. Corroborando essa ideia, Menicucci e Gontijo (2016, p. 17) ressaltam que governança é a redefinição e ampliação das formas como se dá o relacionamento entre Estado e sociedade, principalmente considerando o aspecto relacional e a descentralização dos processos de decisão e ação para fora dos limites formais do Estado.

As duas perspectivas, anteriormente citadas (a democrática e a da melhoria dos serviços), oferecem subsídios para a possível identificação da governança e nuances da relação entre Estado e sociedade, no âmbito da implementação relacional e implicações nas políticas. Em ambas as perspectivas se observam aspectos relevantes para compreender as formas das relações e interações entre atores. Ao compreender o papel do Estado e da governança, tornam-se mais visíveis as opções de busca de maior desempenho, por meio deles, e que a combinação do Estado e a sociedade pode dificultar a identificação do que é resultado da ação do Estado ou da governança ou os limites de atuação de cada um. Uzun (2010) resalta que o papel dos atores sociais ganha destaque ao dividir responsabilidades na definição dos objetivos de uma política e na sua gestão, mas isso não descarta o papel dos gestores

estatais que devem ser mais cooperativos, permitindo essa representatividade societal, podendo focar na coordenação dessa cooperação.

Dentre esses aspectos, relacionar a governança à descentralização, à colaboração, à liderança, à autoridade, ao processo decisório e à construção de capacidades são algumas das contribuições coerentes. No contexto de governança e descentralização, há o exame do papel e das perspectivas da descentralização, que oferece a promessa de maior legitimidade e eficácia na execução da política pública, ao descentralizar a gestão (SAITO, 2011). Já a governança colaborativa enfatiza a tomada de decisão compartilhada, negociada e deliberativa e mostra como a governança pode operar em todo o fluxo da política (BINGHAM, 2011). Em relação à governança e liderança, Denhardt e Denhardt (2011) reconhecem que o desenho e a implementação de políticas públicas são suplantados por redes de governança compostas por diversos atores, cada um com seu conjunto de recursos e interesses especiais. Já a contribuição de Ku e Yuen-Tsang (2011), em termos de governança e construção de capacidades, é no sentido de afirmar que é possível reforçar as capacidades dos cidadãos e suas organizações locais podem garantir condições socioeconômicas mais inclusivas e apropriadas. Destacam a natureza e vantagens de uma construção da capacidade aproximada pela referência do trabalho de desenvolvimento comunitário. Ainda, são possíveis outras análises no contexto de governança.

Sobretudo, independente das categorias a serem estudadas em governança, Bevir (2011) destaca que a governança se concebe a partir de diversas influências teóricas, a saber: Teoria de Redes; Escolha Racional; Teorias Interpretativas; Teorias Institucionalistas; Teorias de Sistemas, entre outras. Cada uma delas contribui para a compreensão de aspectos relevantes. A Teoria de Redes subsidia a compreensão sobre interdependência, coordenação e pluralismo. A Teoria da Escolha Racional corrobora com a percepção de como as pessoas agem dentro de uma estrutura formal, considerando questões relativas a compromisso, relações de conflitos e democracias, assim como análises de caos e instabilidade relacionadas a instituições fracas, por exemplo. Teorias Interpretativas visam contribuir com a compreensão e/ou explicação para ações pessoais, além de suas crenças. As Teorias Institucionalistas, por sua vez, auxiliam nos estudos sobre ações dos indivíduos sobre as instituições (Institucionalismo Normativo), sobre compreensão das instituições (Institucionalismo da Escolha Racional) e regras e modos de comportamento (Institucionalismo

Histórico). Teoria de Sistemas pode corroborar com os estudos de interações entre organizações e sociedades. Há três enfoques possíveis para o estudo da governança: de mercado, hierárquico e de redes (GONTIJO, 2012, p. 84). Reforçando esta exposição, Lowndes e Skelcher (1998) consideram as diferentes perspectivas, como os três tipos ideais de gestão e governança, sendo que o focado no mercado, os custos e benefícios dos atores são os elementos centrais das relações. O hierárquico impõe a necessidade de uma estrutura burocrática para fazer cumprir as normas e regras estabelecidas. Na perspectiva de rede, as relações interdependentes possibilitam atividades colaborativas e integradas em uma espécie de promoção de políticas concertadas. Assim, faz-se necessário o aprofundamento em questões relacionadas às políticas públicas e sua implementação.

3.3 CONTEXTUALIZANDO POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESPAÇO PARA A GOVERNANÇA

No cenário após a Primeira Guerra Mundial, com a crise das democracias alicerçadas no liberalismo econômico, houve uma valorização da figura do Estado enquanto regulador das atividades desenvolvidas por um país. Nesse contexto, as políticas públicas surgiram como uma espécie de ferramenta racional utilizada pelos governos para melhor atender às necessidades de uma sociedade (DIAS, 2011). Destarte, diante de problemas tidos como públicos surgem intenções de resolução por meio de políticas públicas, que Jones (1970) afirma ser uma categoria analítica fruto de um trabalho de construção por pesquisadores. Para Muller e Surel (2002), políticas públicas são atos de força, um processo de ação dos atores acerca da construção da ação pública. Já para Rose e Davies (1994, p. 54), políticas públicas são “combinações de leis, de atribuições de créditos, de administrações e de pessoal voltados para a realização de conjunto de objetivos mais ou menos definidos”.

Viana (1996 *apud* SARAVIA 2006) ressalta que estudos acerca das políticas públicas analisam o funcionamento da máquina estatal, das agências que formulam as políticas e o processo destas, além das inter-relações entre agências e atores e das variáveis externas que podem influenciar todo o processo. Estudos destacam também que iniciativas e medidas isoladas não constituem uma política pública, havendo sempre a consideração de atores se relacionando na busca de soluções. Numa perspectiva tradicional Baraize (1996 *apud* MULLER e SUREL, 2002), políticas públicas não questionam os vínculos entre atores públicos e privados no contexto de

buscar soluções para problemas públicos. Sabatier (1997, p. 15), sob uma perspectiva mais sociológica, destaca que políticas públicas são:

grupo de pessoas e/ou organizações que interagem de maneira regular, em períodos superiores ou iguais uma década, com o objetivo de influenciar a formação e implementação de uma política pública dentro de um domínio.

Para Mény e Thoenig (1989) políticas públicas são “programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico”. Partindo de um ponto de vista mais esquemático, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28) definem que as políticas públicas “tratam-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Os mesmos autores postulam ainda uma definição pautada na questão de operacionalização das políticas públicas, como decisões públicas destinadas a manter ou modificar uma realidade a partir da definição de objetivos e estratégias. Considerando a questão do estudo de uma política pública, Secchi (2010) aponta duas possíveis abordagens: a estatal e a multicêntrica. Segundo a lógica estatal, apenas o Estado pode ser reconhecido como fonte capaz de estabelecer uma política pública, enquanto no viés multicêntrico se coloca a ideia de que o Estado seria apenas uma das muitas instituições que compõem o complexo que o autor denomina “rede de políticas públicas”.

No que se refere à relevância das políticas públicas em uma organização social, autores como Pinto (2008), Wu *et al.* (2014) e Mattos e Baptista (2015) destacam o viés “organizador” destes mecanismos. Essa abordagem aponta que “as políticas públicas ocupam um lugar central no mundo dos gestores públicos, fornecendo-lhes potencialmente tanto a legitimidade quanto os recursos de que necessitam para executar suas tarefas em um alto nível de inteligência, sofisticação e competência” (WU *et al.*, 2014, p. 13). Parada (2006) consideram uma boa política pública aquela com objetivo definido de forma democrática, desenvolvida com a participação do setor público, setor privado e da comunidade. Nesse sentido, torna-se de vital importância reconhecer a relevância das políticas públicas enquanto instrumento viabilizador do trabalho dos agentes, sejam eles públicos, ou privados, uma vez que é por meio delas que se esquematizam novas formas de planejar e organizar diferentes setores de uma sociedade.

3.3.1 O Ciclo de Políticas Públicas como Facilitador da Visualização das Fases das Políticas

Diante da necessidade em se ordenar de maneira lógica o processo por meio do qual as políticas públicas são construídas surgiu o ciclo de políticas públicas. Pode-se afirmar que o principal intuito do ciclo de políticas públicas é de funcionar como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2010, p. 33). Neste sentido, a subdivisão do processo de elaboração da política pública em fases menores facilitaria a compreensão da política como produto final das etapas, além de possibilitar a identificação das redes políticas presentes em cada uma delas, os mecanismos empregados em sua elaboração, além de eventuais inconsistências e falhas a serem corrigidas na política (FREY, 2000).

O ciclo de políticas públicas versa sobre os processos das políticas públicas em fases sequenciais, sendo elas: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada da decisão, implementação, avaliação e extinção. Essa abordagem sequencial proposta por Jones (1970), por um lado, auxilia, ao estabelecer um quadro simples para análise; por outro, subestima o caráter caótico das políticas públicas, onde etapas podem não existir ou não haver ordem para elas, de acordo com Muller e Surel (2002).

Quando um problema público é constatado, entende-se a necessidade de transformar a realidade atual e desperta, com isso, a percepção de vários atores, sendo assim há a necessidade de priorizá-lo para que entre para uma agenda que, de acordo com Cobb e Elder (1983), pode ser de dois tipos: política ou formal. A agenda política é aquela no qual a comunidade política entende a necessidade de intervenção. A agenda formal é aquela que o poder público já decidiu enfrentar. Após a entrada na agenda, iniciam-se os movimentos para solucionar os problemas. Estabelecem-se os objetivos e estratégias para alcançá-los, que são seguidos pela tomada de decisão sobre qual a melhor alternativa para o enfrentamento do problema. Assim, após a tomada de decisão, inicia-se a implementação da política, que consiste na ação para a busca dos resultados programados, que serão avaliados. Esta avaliação pode ser antes, durante a implementação ou posterior a ela. Dessa forma, a política pública pode ser continuada, reestruturada ou extinta.

O ciclo colabora na identificação do início da implementação da política estudada para compreender quando a ideia se transforma em ação (MAZMANIAN; SABATIER, 1989) e estabelece o recorte que interessa a estudos focalizados em implementação. “O ciclo de políticas públicas é utilizado apenas como ferramenta para recorte do objeto de análise já que separa as etapas das políticas públicas, mas não oferecem variáveis explicativas” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 101). Nesse contexto, o enfoque se concentra na implementação de políticas públicas.

3.3.1.1 Implementação de Políticas Públicas: a política em ação

Implementar significa, de forma ampla, executar algo. Como já dito anteriormente, no campo das políticas públicas, pode-se afirmar que é um dos elementos do ciclo de política pública que consiste em ações de indivíduos ou grupos para alcançar o cumprimento de objetivos de uma decisão prévia (VAN METER; VAN HORN, 1975). Para O’Toole (2010), envolve a conversão de regras e rotinas em ações. Nesse sentido, concebe-se que, diante de um objetivo estabelecido, decide-se como melhor proceder. O desenvolvimento de uma série de atividades para a busca do atendimento de objetivos vislumbrados é a visão de implementação explicitada por Arretche (2001). Seguindo esse pensamento, Subirats (1994) diz que é colocar em prática a política, complementando ainda com a ideia de que é possível identificar o que transforma os programas em resultados. Fazer, realizar, cumprir, produzir a partir de um objetivo (esse considerado a política pública), é a ideia de implementação para Hill e Hupe (2014). Essas ações, de forma geral, são interações que ocorrem entre diversos atores ao longo da cadeia de atividades, decisões e relações, complementa Lotta (2012).

A atenção à fase de implementação surge ao ser percebido que muito do desenho da política pode ser modificado devido às interações entre atores, ocorridas nessa etapa. Essas modificações podem ocorrer como uma forma de ajustar o planejado às imprevisibilidades, ou até mesmo, de buscar atingir os objetivos iniciais no decorrer do processo. Assim, os estudos sobre o tema despontaram na década de 1970. Dentre os considerados pioneiros no estudo sobre implementação de políticas públicas estão Pressman e Wildavsky que, em 1973, com a obra *Implementation*, chamaram a atenção sobre a complexidade e a importância do assunto. O foco dos autores foi demonstrar que, dentre os principais problemas de implementação, estão

a complexidade da ação conjunta e ineficientes instrumentos de política. Destacaram como essas questões afetam os resultados do processo em diferentes contextos. Esse reforço à complexidade da ação conjunta entende-se como importante, uma vez que identificar os envolvidos na implementação é o passo inicial para compreender como atuam na busca pelos objetivos estabelecidos.

Corroborando para a evolução dos estudos de implementação, Hargrove (1975) chamou-a “elo perdido”, destacando a pouca atenção dada ao assunto. Seguindo esse pensamento, Williams e Elmore (1976) também deram sua contribuição no sentido de inserir o assunto na agenda de pesquisa. Ainda nesse contexto, a obra de Bardach (1977), *The Implementation Games*, enfatizou a ação de atores no jogo político desde a adoção da política à implementação. Em 1978, o mesmo autor destacou a noção do reparador, que considera a realização de correções com poder, autoridade formal, recursos e conhecimento, no contexto da implementação. Vaquero (2007) destaca estudos de Van Meter e Van Horn que analisam o nível de mudança e de consenso para o êxito da implementação.

Seguida dessa etapa, que chamou a atenção pela a falta de debate, houve o aprofundamento dos estudos sob diferentes perspectivas. O papel das redes locais no processo de implementação foi a abordagem realizada por Hull e Hjern (1987). Já a construção de modelos “para determinar variáveis relevantes e explicar as relações de causalidade no processo de implementação” foi o foco de diversos autores, conforme sintetiza Oliveira (2006, p. 278). Winter (2010, p. 217) destaca o uso de teorias de comunicação, dos jogos e da contingência utilizadas como lentes explicativas ao processo de implementação por Googin *et al.* (1990).

Para compreender possíveis estudos em implementação, faz-se necessário conhecer os pressupostos estabelecidos, ao que Lotta (2019) destaca: a) formulação e implementação como processo decisório contínuo, importando as decisões, como “quem decide o quê, com quem, sobre o quê” (HILL; HUPPE, 2003); b) compreensão do processo decisório em níveis e camadas, baseadas em diferentes formas de coordenação de atores (HILL; HUPPE, 2003); c) processo de implementação de políticas públicas é interativo e, por isso, faz-se necessário entender quem são os atores, como interagem e agem na implementação (LOTTA, 2015); d) a implementação é influenciada por fatores gerais (formato do estado, crenças, valores, etc.) , organizacionais e individuais (LOTTA, 2019); e) compreender a política como ela é (LOTTA, 2019).

Diante desta visão geral, é possível afirmar que as análises do processo de implementação podem ser no sentido de pesquisar sobre a implementação, ou avaliá-la. Secchi (2010, p. 46) destaca que, na pesquisa sobre implementação, o foco está nos seus elementos, contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. Já na pesquisa avaliativa, o foco está em compreender falhas e acertos. Vale ressaltar que os estudos sobre implementação podem oferecer informações sobre os impactos de uma política pública e reforçar que não há distinção entre política e administração. Contudo, ao aprofundar os estudos, é possível a compreensão do processo e a busca por maximização de resultados das políticas públicas, de forma consciente. Dito isso, é importante compreender os modelos de análise em implementação.

3.3.1.1 Modelos de Análise em Implementação de Políticas Públicas

A construção de modelos de análise de implementação de políticas públicas foi o foco de diversos autores. Lotta (2019) explana didaticamente que nos primeiros estudos sistematizados, na década de 1970, os pesquisadores estavam dedicados a compreender o motivo de as políticas públicas, quando colocadas em prática, terem seus resultados prévios desenhados, subvertidos. Essas análises tinham um olhar de cima para baixo, chamado análise *Top-down* de implementação, visando encontrar os erros de implementação e corrigi-los, sob uma visão prescritiva. A autora destaca que em seguida (entre 1970 e 1980), os autores se focaram em estudar que a implementação faz parte de um processo com ações contínuas que demandam tomada de decisão a todo o momento. Esses estudos estão centrados em analisar processos e seus resultados e são chamados de análise *Bottom-up*, com um olhar de baixo para cima. Lotta (2019) relata que, na década seguinte (1990), os estudos tinham como proposta outros modelos analíticos sempre enfocando o binômio *Top-down* e *Bottom-up*. Nesse período surgiram modelos que firmaram olhar na ambiguidade e nos conflitos gerados na formulação e na implementação, capazes de prever ações, que buscam compreender, a partir e dentro das coalizões, sobre os processos decisórios. Após os anos 2000 surgiram modelos com foco analítico em outros objetos e com maior influência de outros campos de estudo, principalmente da Sociologia. Portanto, hoje busca-se entender a implementação sob outras perspectivas, como a partir da ação estatal e sua capacidade, da governança como instrumento da ação pública, relação entre atores estatais e não estatais, capacidade

estatal, sistemas de coordenação, arranjos institucionais, dentre tantos outros enfoques (LOTTA, 2019).

Segatto (2012) corrobora lembrando alguns estudos de relevância, principalmente referentes aos modelos de análise de políticas públicas, como Van Meter e Van Horn (1975) que defendem a participação dos implementadores na formulação das políticas públicas para que haja a diminuição de resistência na implementação e uma maior clareza dos objetivos. Já Sabatier & Mazmanian (1995) primam pela orientação da implementação ser dada pela legislação, com respeito aos objetivos que devem ser claros e cumpridos de forma rígida. Silva e Melo (2000) e Silva (1999) aceitam que incertezas, problemas de coordenação, recursos limitados podem promover mudanças na política durante a implementação. Corroborando com eles, Hill (2006) destaca que pode haver influências na implementação quando há problemas na fase de formulação e há a preparação dos implementadores para tomarem decisões durante o processo. Considerando a atuação dos burocratas de nível de rua, Lipsky (2010) afirma o papel fundamental desses na reformulação da política na interação com o cidadão e a maximização de resultados decorrentes dessa interação. Seguindo essa ideia de Lipsky, May e Winter (2009), considera-se além do papel fundamental dos burocratas do nível de rua, o papel dos superiores políticos e administrativos e dos beneficiários como influenciadores da implementação. Já Elmore (1989) destaca que a implementação pode ser afetada pelos objetivos definidos, pela ação dos formuladores e pelo controle dos implementadores. Por outro lado, considera também a liberdade de decisão pelos implementadores, com conhecimento e habilidade para resolução de problemas. Por fim, Matland (1995) afirma que tanto a ambiguidade da política, quanto o nível de conflito na formulação, serão importantes para o sucesso da implementação.

Dentre as inúmeras ideias, existem diversos modelos analíticos, que basicamente se dividem em: a) modelos prospectivos (*Top-down, forward mapping*); b) modelos retrospectivos (*Bottom-up e backward mapping*); c) outros modelos (*Advocacy Coalition Framework, Redes de Políticas Públicas, Capacidades Estatais, Arranjos institucionais etc*). É relevante avultar que, dentre inúmeros autores, os que sobressaíram foram: *top-down* (de cima para baixo) (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973; GUNN, 1982; SABATIER, MAZMANIAN, 1979; BARRETT, 2004); *bottom-up* (de baixo para cima) (ELMORE, 1979; HJERN, PORTER, 1981; BARRETT, 2004; BARRETT, FUDGE, 1981). Posteriormente, alguns autores propuseram perspectivas

alheias à contraposição entre formulação e implementação, como: *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER, 1986); Redes Políticas (RICHARDSON, JORDAN, 1979; DOWDING 1995; MARSH, SMITH, 2000); capacidades estatais, arranjos institucionais e instrumentos (GOMIDE, PIRES, 2014; SOUZA, 2016; BICHIR, BRETTAS CANATO, 2017). Assim, em relação a esses modelos de análise em implementação de políticas públicas, vale ressaltar alguns aspectos importantes.

3.3.1.1.1 Modelos Prospectivos

Os modelos prospectivos caracterizam-se pela separação entre a tomada de decisão e a implementação, para fins analíticos. Essa separação também se dá ao considerar o processo de formulação, como uma atividade política, enquanto o da implementação como uma prática administrativa (LIMA, D'ASCENZI, 2013). Para Muller e Surel (2002), os modelos prospectivos analisam uma sequência de etapas, tendo bem clara a separação entre o pensar e agir, inclusive atribuindo responsabilidade da formulação a políticos e da implementação a burocratas. Sob essa perspectiva, a análise se dá tendo como base os objetivos e orienta o olhar alicerçado na autoridade formal, sendo assim, uma ordenação de implementação de políticas públicas hierárquica, partindo da formulação, onde o foco de análise são questões em que o topo pode manipular (MATLAND, 1995). Possibilita valorizar, ainda, em que medida o que foi estabelecido como objetivo foi alcançado e em que contexto.

É uma visão centralista que, para Pressman e Wildavsky (1973 *apud* FARIA, 2012, p. 9), foca comando, obediência e controle. Nesse contexto, há maior atenção ao documento que formaliza a política e norteará sua implementação, sendo considerado um modelo hierárquico e linear (MATLAND, 1995). Hierárquico porque considera a implementação por burocratas, do que foi formulado por políticos; linear, por não considerar as possíveis influências retroalimentares da implementação sobre a formulação, desconsiderando que essa movimentação é um processo (SILVA, MELO, 2000). Dito isso, os modelos prospectivos receberam muitas críticas, principalmente em função do engessamento ao não conceber a implementação como um processo e a imprevisibilidade intrínseca que, para Pressman e Wildavsky (1984), se deve ao grande número de atores, organizações e interesses envolvidos na

implementação da política, o que, ao longo do tempo e das interações, promovem novas necessidades e negociações para atingir os objetivos.

Enfocar as normas que constroem a política e suas lacunas são fundamentais nos modelos prospectivos, conforme traz Hill (2006). Assim, a análise desses modelos se dá nas normas que estruturam a política, pois sustentam que a implementação é consequência delas. Pondera-se também as possíveis lacunas provenientes das mudanças ocorridas na política quando da sua execução, ao que Hill (2007) aconselha que, para serem evitadas, deve-se ter alguns cuidados: a política deve ser clara, com objetivos bem definidos; controle de financiamento e de responsabilidades bem rígidos. Há que se considerar, também, que nesses modelos prospectivos a discricionariedade dos implementadores é considerada como uma disfunção. Vale ressaltar que discricionariedade é a liberdade da ação administrativa, dentro dos limites da lei.

Dentre os modelos prospectivos, destacam-se: o modelo *top-down*, amplamente difundido por Mazmanian e Sabatier (1981); e o modelo *Forward Mapping* apresentado por Matland (1995). Segundo Mazmanian e Sabatier (1981), conforme já explicitado, a implementação de políticas públicas analisa a execução das decisões de políticas públicas, incorporadas em um estatuto, com objetivos e meios para a implementação. Nessa perspectiva, o olhar parte da política, uma vez que ela norteará a implementação. Ainda, os referidos autores afirmam que a efetividade da implementação dependerá de algumas condições, como: direcionamento dos objetivos da política pública de forma clara e consistente para a implementação; regras claras; neutralidade dos implementadores; prioridade dos objetivos. Isso tudo no sentido de diminuir a variabilidade da política pública, pensada e traçada pelo estatuto.

Mazmanian e Sabatier (1981) asseguram que no modelo *Top-down* há três tipos de variáveis que afetam o alcance dos objetivos: tratabilidade do problema, habilidade da estrutura ser favorável à implementação e o efeito das variáveis não estatutárias na política pública. Em outras palavras, é possível dizer que certos problemas públicos são mais tratáveis que outros, pois problemas públicos com especificidades técnicas mais elaboradas podem dificultar sua solução. O estatuto deve ter objetivos claros e precisos, aos quais os recursos necessários são alocados já inicialmente e todos os envolvidos (hierarquicamente) estão comprometidos oficialmente com os objetivos, além do planejamento da implementação. Ter

condições socioeconômicas e tecnológicas que suplantem a implementação, assim como liderança, atitudes e recursos para atingir os objetivos, também afetam a implementação. Outra questão de relevância é considerar previamente que nem tudo pode ser previsto em um estatuto e para esses acontecimentos fazem-se necessárias ações que possam manter o curso dentro do necessário para o alcance dos objetivos.

Na perspectiva Top-down acredita-se que, como a implementação é uma ordenação hierárquica, com foco em questões manipuláveis pelo “topo”, a discricionariedade dos atores é vista como um desvio, uma disfunção, já que os problemas devem ser resolvidos por meio do controle das ações pelos que estão hierarquicamente acima na ordenação da política pública. Essa perspectiva busca verificar os mecanismos que aproximam a implementação da formulação da política, de acordo com Pressmann e Wildavsky. O enfoque dessa análise é a decisão dos formuladores numa tentativa de estruturar um processo de implementação que atinja os objetivos da legislação e minimize os pontos de veto (WINTER, 2010). Para os seus autores, na implementação as ações dos implementadores e do público-alvo da política coincidem com os objetivos do decisor (MATLAND, 1995).

Seguindo essa lógica, Elmore (1980) e Matland (1995) sugerem a perspectiva *Forward Mapping*, na qual a estratégia começa no topo, com os objetivos claros que foram determinados pelo formulador e definições explícitas do que é esperado pelos implementadores em cada um dos níveis (SEGATTO, 2012). Assim, nessa abordagem os formuladores controlam todos os processos, desde os políticos aos organizacionais, com a intenção de forjar a implementação, o que acaba não sendo seguro, considerando que as intenções dos formuladores não garantem total controle dos resultados (ELMORE, 1980).

3.3.1.1.1.2 Modelos Retrospectivos

Em contraste aos modelos prospectivos, os modelos retrospectivos colocam em questionamento a ideia da influência dos formuladores da política sobre o processo e implementação. Além de o fato de as diretrizes explícitas serem o elemento responsável pelo sucesso da implementação (ELMORE, 1996). Para sustentar esse questionamento, esses modelos retrospectivos centralizam as análises nos atores responsáveis pela implementação, considerada por Mazmanian e Sabatier (1983), um processo interativo que formula, implementa e reformula os objetivos da

política, quando necessário. A condicionalidade do sucesso da política está relacionada à capacidade de todos os atores em influenciar o comportamento de outros e das organizações envolvidas, na implementação (ELMORE, 1979). Concebe-se que quanto mais próximo do problema, maior compreensão e capacidade de solucioná-lo, pois à medida em que se dispersa o controle na resolução dos problemas, há o incentivo à negociação entre atores de todos os níveis (ELMORE, 1980). Assim, nos modelos retrospectivos, a análise se dá sob a perspectiva de como a política está acontecendo empiricamente, dos resultados alcançados e as práticas assumidas pelos chamados implementadores. Esse modelo analisa a organização como essencial para o exame da implementação. Lotta (2012) corrobora afirmando que a implementação é um ato relacional e, para compreender essa interação entre atores, é fundamental compreender os fatores organizacionais, além dos relacionais. Vaquero (2007) destaca que a apreciação se dá na relação dos implementadores e quem recebe a política, ou seja, a implementação da política pública é dispersa e começa na ponta, na interação com o cliente. Não há a identificação da centralização da decisão, o que se mostra contrário das perspectivas prospectivas.

No modelo de análise retrospectivo há inúmeras possibilidades de mudanças nas intenções inicialmente determinadas em alto nível, pois os implementadores estão mais próximos ao problema e podem influenciar mais, afetando comportamentos e recursos. Esses implementadores podem ser de alto, médio ou baixo escalão, estes últimos chamados também de burocratas de nível de rua, que Lipsky (2010, p. 3) define como sendo “servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que tem grande discricionariedade na execução de seu trabalho”. A discricionariedade é aceita e, segundo Meyers e Vorsanger (2010), superam a autoridade formal, uma vez que proporcionam resultados mais customizados. Lipsky (2010) destaca que as regras podem ser tantas e tão contraditórias ou ambíguas que, muitas vezes, são aplicadas seletivamente, o que amplia a possibilidade de discricionariedade.

Dentre os modelos retrospectivos, destacam-se o modelo *Bottom-up*, e o modelo *Backward Mapping* (ELMORE, 1980). Enquanto no modelo *Top-down*, anteriormente descrito, a variabilidade da política pública diminui, no *Bottom-up* ocorre o inverso. O modelo *Bottom-up* se caracteriza pela distância entre implementadores e formuladores e a proximidade com quem recebe a política, sendo assim, capazes de grande influência nos resultados da política, tendo a discricionariedade papel

importante. A discricionariedade permite a implementação da política pública na medida em que ajusta a política às necessidades, de um lado as da organização, de outro dos cidadãos. Pires (2012) complementa os pensamentos de Lipsky ao assumir que a discricionariedade é afetada por valores pessoais, à medida em que identifica necessidades, analisa, julga e age, refletindo assim na política pública, modificando-a.

A atuação discricionária faz com que os implementadores sejam considerados por alguns autores *policy makers*, ou seja, formuladores de políticas públicas. Dito isso, há que se considerar que essa percepção não diminui a importância de limitações à sua atuação, que deve permitir uma ampla abordagem dentro das regras, tentando equilibrar flexibilidade à imparcialidade, pois é necessário atender, de certa forma, às individualidades dos cidadãos. Entretanto, o modelo *Bottom-up* apresenta um caráter de adaptabilidade, oferecido pela discricionariedade, e isso pressupõe melhores resultados. Esses melhores resultados, por meio da discricionariedade, podem ocorrer a partir do momento em que os implementadores compreendem as necessidades da política e de seus clientes e adaptam soluções adequadas.

No modelo *Backward Mapping*, Segatto (2012) afirma que a análise está concentrada no ponto onde as ações administrativas encontram as escolhas privadas. Sob essa perspectiva, são estabelecidos dispositivos informais de delegação e discricionariedade que dispersam a autoridade. Assim, a análise se dá a partir do ponto de implementação da política pública, ou seja, está focada no comportamento e na habilidade de resolução de problemas na ponta. Não há ponto de centralização da decisão, sendo analisados microelementos da implementação, considerando a autoridade informal. É considerado um processo disperso e desconcertado, sendo que a variabilidade dos resultados é decorrente da adaptação ao meio. Nesse sentido, vale reforçar que Elmore (1980) considera a discricionariedade adaptabilidade, destacando que conhecimento, habilidade na resolução de problemas, estruturas de incentivos, barganha e recursos podem, de certa forma, conter a discricionariedade para que não fuja ao controle.

Diante das características de perspectivas prospectivas e retrospectivas, Secchi (2010, p. 49) afirma que:

o modelo Top-down é o mais indicado para verificar as causas de falhas na dinâmica de implementação, [...] enquanto o modelo Bottom-up é o mais fértil

para identificar falhas na dinâmica de elaboração de soluções e de tomada de decisão [...].

Entretanto, cada perspectiva percebe a política de forma diferente, destacam Muller e Surel (2002), cabendo ao pesquisador compreender o que deseja descobrir.

3.3.1.1.1.3 *Redes de Políticas*

Com o passar do tempo, alguns autores propõem perspectivas híbridas dos modelos, como forma de combinar o melhor dos dois enfoques *Top-down* e *Bottom-up* (VAQUERO, 2007). Outros autores saem do contraponto entre formulação e implementação, com novos olhares sobre o objeto, muitos instigados pelos estudos da ação estatal e sua capacidade, governança, arranjos institucionais, sistemas de coordenação, coalizões e defesas, redes políticas, entre outros (LOTTA, 2019). Tendo como ponto de partida os pressupostos confirmados por estudos em implementação, busca-se focar, para esse estudo, o modelo analítico de implementação sob a perspectiva das Redes de Políticas.

Conforme os pressupostos expostos anteriormente, entende-se que o modelo analítico de implementação de Rede de Políticas pode subsidiar estudos de implementação vistos como um processo, composto de atores estatais e não estatais, que agem e interagem de forma concertada, coordenados de diferentes formas e influenciados pelos mais distintos fatores. Diversos autores (RICHARDSON, JORDAN, 1979; DOWDING 1995; MARSH, SMITH, 2000) corroboram com essa ideia, afirmando que essa perspectiva consiste em explicar de que maneira redes influenciam no processo de tomada de decisão, sendo útil em inúmeros estudos.

As redes de políticas são conformadas por conjuntos estáveis de relações interdependentes e não hierárquicas entre diversos atores, que têm interesses comuns e trocam recursos para atingir objetivos em relação à política, especialmente de forma cooperativa (BÖRZEL, 1998, p. 254). São arranjos organizacionais híbridos corroborando para a cooperação, aprendizagem, disseminação de informações, conhecimento e inovação (POWELL, 1990). De forma complementar, a visão de Junqueira (2004, p. 133) considera uma construção coletiva, solidária e participativa para intervir na realidade social, por meio de soluções que respondam aos direitos dos cidadãos com qualidade.

Os estudos sobre redes iniciaram na década de 1970, versando sobre as interações como interpessoais (ENROTH, 2011, p. 21). Na década de 1990, a concepção de redes de políticas começa a ser considerada como interorganizacional. Contudo, Sörensen e Torfing (2007, p. 11 *apud* ENROTH 2011, p. 21) destacam que a definição das redes como interpessoais ou interorganizacionais deve ser empírica, e não teórica. Miller (1994) traz à tona a discussão sobre a compreensão do fenômeno das redes políticas, criticando o modelo tradicional da administração pública (baseada na racionalidade técnica, controles e hierarquia) e, também, da teoria econômica da escolha racional (redes como instituições informais baseadas em regras, criando confianças, reduzindo incertezas) (SCHARPF, *apud* BÖRZEL, 1997). Miller (1994) defende então o método fenomenológico que focaliza a interação dos participantes na rede política, numa perspectiva relacional, compartilhando valores e conhecimentos. Secchi (2010, p. 96) caracteriza as redes considerando: a auto-organização, a autonomia, a interdependência entre os atores, as relações informais e não hierárquicas e a busca por interesses externos aos membros da rede. Nesse sentido, são consideradas, por muitos autores, categorias importantes para a identificação da rede a interdependência, a coordenação e o pluralismo.

O pluralismo, para Rhodes (1997), é a conformação de redes interorganizacionais compostas por atores governamentais e da sociedade sem nenhum ator soberano. Observa-se que os atores se relacionam e buscam o consenso nas decisões, sem autoridade formal nestas relações. O Estado é tido como parceiro da sociedade e com o poder igualado aos demais membros. Em termos de interdependência, Hoff (2003) afirma que se trata da necessidade de atores de alcançar um entendimento comum para as questões ou para partilhar recursos com a finalidade de implementar políticas públicas. Kickert *et al.* (1997, p. 31) salientam que essa interdependência surge a partir das interações entre atores que ajudam a criar e manter padrões de relações em redes de políticas. Ressaltando a importância da interdependência, Bevir e Rhodes destacam que essa é mais comunicativa que a ação estratégica e pode surtir melhores resultados na implementação, principalmente em virtude do caráter de entendimento comum entre atores acerca dos objetivos da política, que esse atributo pressupõe. Considerando a coordenação, Bevir (2011 *apud* ENROTH, 2011, p. 28) relata que essa característica ocorre sempre quando dois ou mais atores perseguem um resultado em comum e trabalham juntos para produzi-lo. Ele a destaca como força motriz da governação e salienta que quanto mais os

participantes nas redes acreditam serem capazes de coordenar suas próprias interações, menos há necessidade de se preocupar com a coordenação como condição de interação e com o gerenciamento da rede

Estudiosos não possuem consenso sobre a definição de redes de políticas (FLEURY, 2005). Há os que consideram uma metáfora acerca do envolvimento de diversos atores nas políticas públicas. Alguns concebem como ferramenta analítica para o estudo das relações entre atores e o poder público, e outros entendem redes de políticas como um método de análise da estrutura social. Corroborando, Calmon e Costa (2013, p. 3) destacam essas duas vertentes como estudos de redes fundamentadas por Powell e Smith-Doerr (1994): uma considerando redes como instrumento analítico para compreensão das relações sociais nas organizações, com o ambiente externo e as relações interorganizacionais; e a outra como uma forma de governança aplicável na gestão de sistemas complexos, principalmente devido à relação intrínseca que algumas características das redes políticas promovem com a governança (pluralismo, interdependência e coordenação).

Fleury (2002) indica que para problemas complexos, recursos escassos e muitos atores interessados, a rede política é essencial. Assim, identificá-las torna-se primordial para a implementação, pois, para Grantham (2001), esta afeta a forma da política, que muda de acordo com a alocação de recursos e as agências implementadoras. Faria (2012, p. 11) corrobora justificando que os estudos da implementação de políticas públicas oferecem elementos que demonstram que nem sempre a política se traduz em prática, nem em resultado, somente pela autoridade, autorização e mobilização de recursos e expertise e, nesse contexto, reconhecer a rede torna-se importante. Complementa, ainda, com a ideia da necessidade de se monitorar comportamentos dos agentes envolvidos e de produzir informações para que políticas futuras sejam bem-sucedidas, aumentando, também, a compreensão sobre a complexidade da máquina estatal.

Assim, as análises podem estar focadas nas pessoas, nas organizações, nos interesses, nas competências (técnicas, humanas, de gestão) e nos recursos de toda ordem. Essas visões contemplam o caráter democrático e da eficiência dessa construção coletiva, aproximando-se da governança, quando inúmeros atores assumem esforços para atingir os objetivos da política. Seguindo essa linha, Rhodes (1986) considera rede um novo modelo de governança considerando os níveis local e global. Schneider (2005) tem como foco explicar o contexto institucional da ação,

reforçando a ideia de que redes políticas influenciam instituições e moldam políticas. Scharpf (*apud* BÖRZEL, 1997) compreende redes como instituições informais baseadas em regras, na busca pelo objetivo comum, institucionalizando dessa forma a coordenação horizontal, criando confiança e reduzindo os custos e as incertezas. Aliado à Scharpf, Vanberg (2002 *apud* SCHNEIDER, 2005) explica a ação dos atores por meio de rotinas, seguindo orientações institucionais e estruturais, e consideram a capacidade de integração das sociedades por meio da governança. Assim, compreender as redes políticas e a influência nas instituições que moldam as políticas públicas, abarcando questionamentos de como se admitem as regras para decisões, as escolhas de objetivos, as distribuições de recursos, as atribuições de responsabilidades, são possibilidades presentes nos estudos de redes políticas. Resumindo, o olhar pode ser no sentido de focalizar tanto o contexto institucional (a partir das normas da política), quanto relações entre os atores em redes políticas, no intuito de atingir os objetivos da política, maximizando resultados, respondendo aos anseios dos cidadãos de forma democrática.

Dito isso, essa construção coletiva em redes ganha reforço diante do crescente número de demandas sociais não atendidas de forma satisfatória pelo Estado. Borja (1997) aponta o papel relevante que a sociedade passa a ocupar em rede na formulação e implementação de políticas públicas, juntamente com o Estado. Assim, a vertente que considera redes como governança é relevante para o presente estudo.

3.4 REDES POLÍTICAS COMO GOVERNANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Governança “é governar com e através de redes” (RODHES, 2007, p. 4). Sob essa perspectiva, as características das redes de políticas (pluralismo, interdependência e cooperação) são abordadas a seguir, agora enfatizando os preceitos da governança.

A governança em redes considera que a interdependência é auto-organizada, e ocorre entre atores estatais e não estatais. Além disso, as interações entre os membros que trocam recursos para a busca dos objetivos comuns são enraizadas na confiança e acordados entre os participantes (RHODES, 2007). Corroborando, Bevir (2011, p. 1) ressalta o pluralismo de atores como importante, afirmando que “governança combina pessoas e instituições em diferentes setores e níveis de

governo, com as partes interessadas se reunindo em redes”. Nesse sentido, concebe-se que a governança abarca uma combinação de atores, onde as redes representam uma abordagem que, de certa forma, rompe com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantêm relações constantes com outros atores numa rede de relacionamentos (CAPELLA, BRASIL, 2015, p. 427).

Dito isso, contemplam-se também reflexões acerca dos papéis de descentralização e a desierarquização como relevantes para a governança em redes. Börzel (1998) destaca que vivemos em um mundo onde a formulação de políticas públicas e a governança são viáveis em rede, num quadro horizontal eficiente das ações e interesses dos atores públicos e privados dependentes de seus recursos. Menicucci e Gontijo (2016) consideram que governança na concepção de redes de políticas públicas expressa uma descentralização e desierarquização dos processos decisórios, envolvendo o poder público, o privado, sociedade civil, as organizações não governamentais, dentre outras, sendo que as regras e operacionalidade destas relações são, muitas vezes, informais. Nesse contexto, o Estado não é visto como uma entidade independente e acima da sociedade, e a concertação de ambos pode maximizar resultados em políticas públicas, por meio de arranjos de governança, que servem também como forma de descentralização das decisões.

Os arranjos de governança na implementação de políticas públicas são abordados por Hjern e Porter (1981 *apud* MARQUES, 2016) que afirmam haver o envolvimento de atores de mercado e burocracias governamentais, ligados por diversos tipos de relações e que estas estruturas de implementação teriam formas próprias de coordenação e coesão. Para Kickert *et al.* (1997, p. 6), esses arranjos são “padrões (mais ou menos) estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, em relação a determinados problemas ou programas de políticas públicas”. Ressalta-se que não somente existe o estudo de redes com foco em padrões de interações, mas sim relações entre atores em um subsistema político (LAUMANN e KNOKE 1987), como estrutura de governança (BÖRZEL 1998; RHODES 1997) e como *framework* para o estudo das políticas públicas (SABATIER 2007).

Os fenômenos sociais e políticos devem ser analisados, segundo Emirbayer e Goodwin (1994), acerca de seus padrões de relações entre indivíduos. Hufty *et al.* (2006) destacam que as dimensões observáveis da governança podem ser: os atores, os pontos nodais (espaços), as normas, as regras e os processos. Percebe-se, dessa

maneira, que não importa somente a compreensão estrutural e organizacional, mas, também, a relacional entre atores das redes políticas como governança. Numa perspectiva estrutural e organizacional busca-se aprofundamento sobre as regras, as escolhas dos objetivos, os recursos e a atribuição de responsabilidades em redes políticas. Já numa perspectiva relacional, importa compreender as relações entre os atores nesse contexto.

3.4.1 Enfoques para o Estudo das Redes Políticas como Governança

Para a completa assimilação das redes políticas como governança, faz-se necessário seu estudo sob os enfoques: estrutural, organizacional e relacional. Como afirma Latour (1997), a compreensão das redes não pode ficar restrita ao campo estrutural ou relacional, pois a homogeneidade restringe diferentes possibilidades de entendimento das ligações, das interações e das associações. Corroborando, Lotta (2012) ressalta que a implementação de políticas públicas é um ato relacional e para compreender a interação entre atores é fundamental compreender também os fatores organizacionais.

Para a compreensão organizacional, faz-se necessário identificar as características, funcionamento, organização e procedimentos estabelecidos para a política em questão (LOTTA, 2012). Assim, parte-se da descrição da política pública para compreender seus objetivos, como estão pensados os procedimentos de implementação, a sua organização e seu funcionamento. Essa caracterização torna-se primordial para compreender a implementação, pois, para Grantham (2001), esta afeta a forma da política, que muda de acordo com a alocação de recursos e as agências implementadoras. As análises podem estar focadas nas pessoas, nas organizações, nos interesses, nas competências (técnicas, humanas, de gestão) e nos recursos de toda ordem.

Em termos estruturais, Hufty (2011) destaca que a governança deve ser analisada por meio de uma metodologia prática, por ele nomeada *Governance Analytical Framework* (GAF), levando em consideração cinco ferramentas analíticas: atores, problemas, normas sociais, processos e pontos nodais. Os problemas são definidos como as questões que estão em jogo. Os atores são as partes interessadas, cuja ação coletiva leva à formulação de normas sociais que, por sua vez, orientam, sancionam e prescrevem comportamentos e podem ser modificadas pelas interações

que são possíveis de serem observadas nos pontos nodais. Os pontos nodais, segundo o autor, são as interfaces para as quais os atores, os processos, os problemas e as normas convergem. Já os processos, nada mais são, do que as complexas interações ao longo do tempo.

Partindo dessa concepção, faz-se necessário destacar que o problema pode ser visto por cada ator de uma forma e, muitas vezes, o problema para um é a vantagem para outro (BLAIKIE e BROOKFIELD, 1987 *apud* HUFTY, 2011). Isso pode ser explicado pelo lugar que ocupa na sociedade, suas práticas e discursos, conforme Bourdieu (1980). Hufty (2011), ainda, corrobora com Bourdieu ao afirmar que os atores tentam impor sua opinião acerca da natureza do problema e das regras do jogo, por meio de uma violência simbólica, que podem ser identificadas pela análise de como são tomadas as decisões, por quem, qual *status* possui e etc.

Ainda, de acordo com Hufty (2011), ao adotar um problema, a forma como se dão os acordos e decisões conjuntas constituem as normas que são baseadas em valores e crenças. As normas incluem o que se deve ou não fazer, reforçando ou limitando comportamentos. Normas podem ser meta-normas (princípios que guiam valores na sociedade), constitutivas (mecanismos institucionais ou organizacionais) ou regulatórias (delimitam condutas) (KRASNER, 1982; KATZENSTEIN 1996; FINNE-SIKKINK 1998). Elas podem ser informais ou formais e a formulação destas pode ser principal fonte de competição entre os atores em jogos de poder. Vale destacar ainda que quando as normas se repetem significa que estão internalizadas pelos indivíduos e ajudam a formar uma instituição. Young (2002 *apud* HUFTY, 2011) afirma que a norma, quando transmitida, recebe um retorno (*feedback*), por meio de interações verticais e horizontais, dependendo dos atores envolvidos.

Os atores possuem recursos materiais ou intangíveis para implementar políticas e a estrutura da governança é relevante para a troca desses recursos entre eles (BÖRZEL, 1997). Como nem todos os atores têm a mesma influência, faz-se necessário categorizá-los. Para isso, Bourdieu (1980) oferece subsídios a partir da identificação do capital que o ator pode mobilizar, que pode ser: a) simbólico (prestígio de um ator); b) econômico (propriedades ou receita); c) social (rede social que pode mobilizar); d) cultural (conhecimento utilizado). Aliando ao capital, pode ser identificada a vontade do indivíduo em mobilizar esses recursos e, por fim, a mobilização efetiva desses. Pode-se, ainda, identificar os atores como: a) estratégicos, aqueles capazes de permitir, impedir ou atrapalhar o funcionamento de

regras ou tomadas de decisão ou resolução de conflitos coletivos; b) relevantes, aqueles que têm recursos necessários para serem estratégicos, mas não usam desses recursos ou são dominados por outros; c) não tem poder suficiente para mudar as regras do jogo ou são passivos (PRATS, 2001).

As interações entre os atores podem ser, de acordo com Mc Guire (2011), sociais ou organizacionais, tendo vínculos dos tipos: pessoal, familiar, institucional, etc. Diretamente ligados aos atores e processos, estão os pontos nodais, que são os locais de interação, sendo eles virtuais ou reais (HUFTY, 2011). Dito isso, pode-se afirmar que pontos nodais podem ser reuniões, *internet*, etc. e ainda podem ser internos e externos.

Já sob um enfoque relacional, Andrade (2006) propôs compreender a gestão e a implementação de políticas públicas a partir dos elementos como contatos, vínculos, conexões, discordâncias, proximidades e distâncias entre os atores. A intenção não é somente compreender o que os atores fazem, mas também como e por que fazem, despertando o interesse em estudos das interações e dos resultados dessas (LATOURET, 1999 *apud* ANDRADE 2006). Para Granovetter (1973), a rede social, nada mais é, do que um conjunto de atores que se relacionam criando um vínculo (laço) e, nesse contexto, um olhar à rede demonstra essa relação (GRANOVETTER, 2007). O autor destaca ainda que o laço pode ser forte ou fraco, dependendo do tempo que as pessoas vinculadas se dedicam, o quanto se envolvem emocionalmente, a confidencialidade e a reciprocidade entre eles (GRANOVETTER, 1973). Ele complementa, ainda, que esses laços podem ampliar a rede, estabelecendo pontes entre grupos e inibindo atitudes oportunistas, levando a comportamentos cooperativos. Burt (1992) ressalta que podem ocorrer buracos estruturais nas redes, isto é, a falta de pontes entre os atores, criando lacunas e, dessa forma, impedindo a ampliação da rede e a necessidade de atores que exerçam papel para essas situações.

Börzel (1997) reforça que, quando conectados, atores têm, comumente, como estratégia a cooperação, ou seja, compartilham atividades e recursos de forma solidária (colaboração). De forma geral, a Teoria dos Jogos também defende essa ideia assumindo que quando conectados, os atores cooperam entre si, tendo a comunicação (transmissão de informação entre atores) importância no contexto em rede. Barnes (1987) destaca a importância da informação nesse contexto para a criação de laços, que podem propiciar interação de densidade forte ou fraca e levar à

colaboração. Ferrari e Nunes (2008) afirmam que, em rede, os atores compartilham o ônus e o bônus, a partir da colaboração, interdependência e compartilhamento dos recursos, o que permite a construção de confiança entre as partes, constatações estas baseadas em diversas teorias que corroboram com definições de redes de políticas públicas.

Segundo Hufty *et al.* (2006), para analisar governança deve-se considerar que as normas orientam os comportamentos dos atores, que podem sofrer influência da cooperação e, por sua vez, são influenciadas pela sua natureza, seu poder, seus interesses, suas ideias e suas histórias. Há o interesse em compreender o que os atores fazem, como e porque fazem, estudando as interações entre eles, assim como os resultados dessas interações. Assim, melhores formas de implementação de políticas públicas emergem, quando há capacidade de compreensão de responder ao questionamento de Hill e Hupe (2014, p. 127) sobre “quem age, onde, fazendo o quê, em qual escala e como?”. Barnes (1987) afirma que os indivíduos ou grupos buscam apoio para atingir seus objetivos, influenciando ações e buscando reconhecimento e aceitação. Para esse autor, as relações interpessoais vinculam indivíduos e Mitchell (*apud* ANTUNES, 2012) complementa que as ligações interpessoais se baseiam na troca e na imposição de normas e regras, o que regulamenta o funcionamento da rede.

Contudo, partindo do estudo da Teoria de Redes, é possível identificar algumas categorias que poderão contribuir para o aprimoramento das reflexões. A teoria permite compreender a estrutura da rede, os atores, suas relações e interações, que produzem políticas, práticas e efeitos que definem os padrões atuais de governar. Sobretudo, permitem indicar como se desenham os arranjos de governança em redes (compreensão sobre interdependência, coordenação e pluralismo) na implementação de política pública específica e nos processos relacionais.

3.5 TEORIA DE REDES DE POLÍTICAS COMO GOVERNANÇA, COMOLENTE ANALÍTICA

Em estudos sobre implementação de políticas públicas, diversos autores (RICHARDSON, JORDAN, 1979; DOWDING 1995; MARSH, SMITH, 2000) destacam a respeito do uso da perspectiva de Redes como lente analítica. Fleury (2005) destaca que há várias visões distintas sobre a Teoria de Redes. Considerando o grande número de demandas sociais não atendidas de forma satisfatória pelo Estado, Borja (1997) aponta o papel relevante que a sociedade passa a ocupar em rede, na

formulação e implementação de políticas públicas, juntamente com atores estatais. Faria (2012, p. 11) corrobora justificando que os estudos da implementação de políticas públicas oferecem elementos que demonstram que nem sempre a política se traduz em prática, nem em resultado, somente pela autoridade, autorização e mobilização de recursos e expertise. Assim, considerando implementação como um processo em que atores estatais e não estatais se unem em uma construção coletiva, concertada, coordenada e influenciada por diversos fatores, tal perspectiva possibilita explicar de que maneira redes influenciam no processo de tomada de decisão e, conseqüentemente, nos resultados da ação (LOTTA, 2019). Dito isso, a vertente que considera redes como governança é relevante para esse estudo.

Vários estudiosos concentram seus estudos (RHODES, 1986; BÖRZEL, 1997; SCHARPF, 2002; SCHNEIDER, 2005) nessa perspectiva, que possibilita, dentre várias nuances, compreender a integração dos diferentes atores, por meio da governança, na qual as decisões são descentralizadas e desierarquizadas, ou seja, todos têm o mesmo poder decisório e são interdependentes em suas ações. Grantham (2001) afirma que redes como governança afetam as políticas públicas devido à descentralização das decisões estatais entre atores estatais e não estatais que alocam recursos para a implementação. Os arranjos de governança na implementação de políticas públicas são abordados por Hjern e Porter (1981 *apud* MARQUES, 2015) que destacam haver o envolvimento de atores estatais e não estatais, ligados por diversos tipos de relações e que estas estruturas de implementação teriam formas próprias, considerando coordenação, coesão, descentralização e poder, ao que Scharpf e Vanberg (2002 *apud* SCHNEIDER, 2005) acrescentam sobre o papel das regras e da confiança entre os atores, nesse processo.

Com o intuito de analisar as redes de política como governança, é possível identificar três enfoques: estrutural, organizacional e relacional (MULLER, SUREL (2002); HUFTY *et al.* (2006); CASANOVA *et al.* (2018); LOTTA (2019)), sendo que aspectos relativos aos três enfoques são importantes para esse estudo, pois, como Latour (1997) destaca, a compreensão das redes não pode ficar restrita ao campo estrutural ou relacional, pois a homogeneidade restringe diferentes possibilidades de ligações, interações e associações.

O enfoque organizacional é destacado por Lotta (2012), que salienta a necessidade de apresentar as características da política pública em estudo, os procedimentos utilizados para sua implementação, seu funcionamento e sua

organização, com a finalidade de oportunizar a compreensão necessária para posterior análise estrutural e relacional.

Sob o enfoque estrutural, Hufty *et al.* (2011) propõe o chamado *Governance Analytical Framework* (GAF), que oferece cinco ferramentas analíticas: atores, problemas, normas sociais, processos e pontos nodais. Para atender aos objetivos dessa pesquisa, os atores são o elemento de análise, pois a ação coletiva desses leva à formulação de normas sociais que, por sua vez, orientam, sancionam e prescrevem comportamentos, que podem ser modificados pelas interações possíveis de serem observadas nos pontos nodais. Assim, parte-se da compreensão de quem são os atores e as suas características; bem como os acordos e as decisões para solucionar um problema, ou seja, as normas (formais ou informais). Abers *et al.* (2018) destacam que atores ao se relacionarem de forma relativamente coesa, em busca de um objetivo de política pública, produzem história, onde práticas e ideias se transformam em normas. Hufty *et al.* (2011) afirmam, ainda, que normas podem ser traduzidas em valores e crenças de um grupo, ou que pode ou não ser feito, reforçando ou limitando comportamentos e definindo o funcionamento do grupo e, conseqüentemente, a implementação da política. Quando da transmissão das normas, ocorrem as interações em que redes de governança são horizontais, ou seja, ocasião em que nenhum ator deve ser superior em poder ou em decisões.

Em se considerando o enfoque relacional, Emirbayer e Goodwin (1994) destacam que os fenômenos sociais e políticos devem ser analisados acerca de seus padrões de relações entre indivíduos. Andrade (2006) registra que as relações entre atores são processos movimentados pelo discurso, pelo qual é possível acompanhar a trajetória dos atores e os recursos que utilizam para que haja forte associação para implementação de uma política pública. Bourdieu (1989) avulta que, nas relações, os atores apresentam condições e acesso diferente aos recursos na rede, sendo que atores com mais centralidade acabam por ocupar posições de superioridade (DIANI, 2003). Nesse sentido, há que se compreender as interações para a gestão e a implementação da política, por meio dos elementos que Andrade (2006) destaca como relevantes, são eles: contatos, vínculos, conexões, discordâncias, proximidades e distâncias. Isso posto, Latour (1999) propõe que se compreenda o que os atores fazem, como fazem e por que fazem, e dessa forma, por meio dessas interações, geram resultados.

Para Barnes (1987), as ligações entre os atores são baseadas nos movimentos de informações, que podem gerar colaboração, cooperação, conhecimento e, até mesmo, de forma negativa, conflitos. Essas ligações interpessoais podem ser fortes ou fracas, criando, dessa forma, laços de densidade maior ou menor. Sobretudo, há diversas análises possíveis: dos vínculos (Mc Guire, 2011), da colaboração (Bingham, 2011), da liderança (Denhardt, 2011), da cooperação (Börzel, 1997), da interação (Barnes, 1987), que, por sua vez, identificam as relações na rede política como governança.

De forma complementar aos três enfoques, considerou-se também o questionamento feito por Hill e Hupe (2014, p. 127) sobre “quem age, onde, fazendo o quê, em qual escala e como?”. Questão posta, é possível respondê-la agregando aos três enfoques (organizacional, estrutural e relacional) informações sobre a caracterização da política, os atores envolvidos e as relações entre eles na implementação da referida política:

a) os atores envolvidos (estatais e/ou não estatais); *status* que possuem (simbólico – prestígio; econômico - propriedades ou receitas; social - rede social; cultural -conhecimento); seus interesses; objetivos dos atores em participar do arranjo; quais as percepções que orientam como interpretam e avaliam seu curso de ação e também o dos outros atores.

b) onde se situam: se na sociedade ou no Estado.

c) o que fazem: o posicionamento no arranjo (função); quais recursos possuem e quais são capazes de mobilizar em termos de legitimidade, conhecimento, informação e dinheiro; o poder que exercem e sua centralidade (estratégicos - usam recursos e permitem ou impedem atuação e funcionamento das normas e regras, gerando liderança, ou seja, capacidade de influenciar; relevantes - têm recursos, mas não usam; passivos - não têm, nem usam recursos). Processos de interação que produzem: informação compartilhada (fluxo que gera colaboração e cooperação); colaboração e cooperação (compartilhamento de atividades e recursos de forma solidária, gerando reciprocidade); reconhecimento (aceitação do outro como par ou interlocutor); liderança (capacidade de influenciar); coesão (harmonia e efetividade na interação e decisão); confiança (acreditam que as decisões e informações são pelo bem da IGR).

d) em qual escala agem, considerando os vínculos e a densidade. Tipo de vínculos: pessoais (relações pessoais); familiares (vínculos familiares, incluindo os

adquiridos); institucionais (relações estritamente de trabalho); políticos (relações político-partidárias e de alinhamento ideológico); negócios (relações envolvendo dinheiro). Densidade é medida a partir dos laços de colaboração que podem ser fortes ou fracos, gerando maior ou menor coesão.

e) como se relacionam, ou seja, os pontos nodais; em que situações interagem: internamente (pactos internos: reuniões, assembleias etc.); externamente (canais externos de articulação).

Em síntese, numa perspectiva organizacional, pretende-se compreender sobre a política em questão, no contexto da rede. Sob o enfoque estrutural busca-se aprofundamento sobre os atores e suas ações em conjunto para a formulação de normas sociais, fruto das suas interações que podem ser observadas nos pontos nodais. Em termos de interações, numa perspectiva relacional, importa compreender as relações entre os atores nesse contexto. Isso posto, é possível compreender a implementação relacional da política pública em questão, tendo como lente analítica as redes de política como governança

Assim, partindo do marco, são expostos no Quadro 2 as categorias a serem estudadas e as suas variáveis, considerando os enfoques organizacionais, estruturais e os processos relacionais, para os quais este estudo está dirigido.

Quadro 2– Categorias de estudo e variáveis na pesquisa

CATEGORIAS	VARIÁVEIS
Política Pública (PRT)	- Características - Procedimentos de implementação
Arranjo de Governança (IGR)	- Problema - Funcionamento - Organização - Normas - Regras
Atores	- Quem são? - Que <i>status</i> possuem? - Quais interesses? - Quais objetivos? - Que poder possuem? - Quais recursos possuem e quais são capazes de mobilizar? - Quais suas percepções?
Pontos Nodais	- Em que situações interagem? Internamente Externamente
Tipo de vínculo	- Pessoais

	<ul style="list-style-type: none">- Familiares- Institucionais- Políticos- Negócios
Processo de Interação	<ul style="list-style-type: none">- Informação- Reconhecimento- Confiança- Colaboração- Cooperação

Fonte: elaborado pela autora, a partir de Lotta (2012); Hufty (2011); Andrade (2016).

Diante do exposto acima, busca-se por meio da identificação de categorias de análise, a compreensão dos arranjos de governança na implementação relacional do PRT, nas regiões com cânions no sul do país.

4 PERCURSO METODOLÓGICO PARA ALCANCE DOS OBJETIVOS DA TESE

Este é um estudo de casos múltiplos, descritivo, que tem como proposta metodológica a pesquisa qualitativa. Assim, produz dados qualitativos a partir de documentos e do contato com atores relacionados aos arranjos de governança na implementação relacional do PRT em três regiões turísticas no Brasil. Babbie (2014) ressalta que a pesquisa qualitativa se concentra em buscar fins descritivos, podendo buscar também padrões explicativos.

4.1 ÁREA DE EXECUÇÃO DA PESQUISA

Dentre as 333 regiões turísticas do Brasil (ALVES, 2019), nove apresentam similaridade no que se refere ao atrativo turístico de maior relevância: cânions. Estas regiões são: Caminho dos Canyons (SC); Campos de Cima da Serra (RS); Campos Gerais (PR); Serra do Cipó (MG); Chapada Diamantina (BA); Sertão de Inhamuns (CE), Pólo Aventura e Mistério (PI); Lagos e Canyons do São Francisco (SE); Pólo Seridó (RN). Considerando essas regiões, foi realizado estudo de casos múltiplos em três delas: Campos Gerais (PR), Campos de Cima da Serra (RS) e Caminho dos Canyons (SC). Para Yin (2014), o estudo de caso estuda um fenômeno, principalmente quando este e os limites com o contexto no qual está inserido podem não estar claramente definidos. Para o autor, um caso é sempre um recorte da realidade, e quando se faz opção por mais de um, tem-se o estudo de casos múltiplos. Essa escolha múltipla visou a compreensão das realidades e a observação tanto de divergências, quanto de convergências entre os casos.

As áreas delimitadas para o presente estudo foram regiões turísticas que possuem como principal atrativo turístico cânions, que são definidos pela Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos (SIGEP), como “desfiladeiros ou vale profundos, estreito e longo, com paredes verticalizadas, cortando altiplanos ou regiões montanhosas, e em cujo talvegue normalmente flui a drenagem” (BRASIL, 2016, n.p.). A escolha das três regiões deu-se devido a vários motivos, a saber: a) presença de cânions nas três regiões, considerados recursos turísticos estratégicos para a indução do turismo; b) pelo fato destas três regiões estarem distribuídas nos três estados do sul do país; c) estarem sob a influência de uma mesma política pública; d) apresentarem mudança no desempenho turístico e econômico de alguns municípios

das regiões após implementação do PRT; e) serem desconhecidas as relações entre os atores nos arranjos de governança, na implementação relacional da política.

Vale ressaltar que cânions como recurso estratégico, analisando do ponto de vista turístico, é diferencial de atratividade diante de outros recursos turísticos de importância, exigindo planejamento, políticas públicas e formas de gestão que acompanhem as especificidades locais e o cumprimento à política pública federal, no sentido de atender às expectativas, adequando à realidade local. As regiões escolhidas serviram de delimitação para o estudo, destacando que são analisadas as IGRs na implementação do PRT, em cada uma das três regiões turísticas referidas anteriormente.

4.2 COLETA DE DADOS

A coleta deu-se por meio de dados secundários (bibliográficos e documentais) e primários (entrevistas semiestruturadas).

4.2.1 Coleta de Dados Secundários: Bibliográfico e Documental

Os dados que já receberam tratamento analítico e podem ainda ser reelaborados, de acordo com Dencker (1998, p.153), são os da pesquisa bibliográfica, que oferece subsídios para elaboração conceitual e definição do referencial teórico e modelo analítico para o estudo. O levantamento bibliográfico permite demonstrar a importância do estudo e do arcabouço teórico capaz de contribuir com a pesquisa, a saber: papéis do Estado e da sociedade nas novas formas de governar; governança; políticas públicas, ciclo de políticas públicas, implementação de políticas públicas, modelos de análise de implementação, redes de políticas como governança e enfoques para o estudo de redes de políticas como governança.

A pesquisa bibliográfica deu-se ainda, no intuito de descrever as regiões turísticas, o PRT e as IGRs. As regiões foram descritas em termos geográficos, turísticos e econômicos. Já a descrição da política pública deu-se a partir de seus aspectos normativos, incluindo a normativa sobre as IGRs: sua criação, suas características, representatividade e procedimentos de implementação. Essas descrições contribuíram para a compreensão geral das regiões turísticas estudadas e dos aspectos importantes do PRT, principalmente aspectos relativos à criação e formação das IGRs. Veal (2011, p. 29) defende a ideia de que a pesquisa descritiva

tem utilidade para fenômenos que, frequentemente, necessitam de um “mapeamento”, podendo ter caráter exploratório, pois procura “descobrir, descrever ou mapear padrões[...]”. Desta forma, buscaram-se informações iniciais a partir de dados secundários, por meio de pesquisa bibliográfica e, também, a documental.

Registros documentais sobre o PRT em nível federal, sua criação e orientações acerca da institucionalização de IGR subsidiaram a referida descrição. Em âmbito estadual e regional, a pesquisa documental deu-se a partir da análise de atas de reuniões, estatutos, reportagens, comunicações feitas do Ministério do Turismo aos estados federados e destes para as IGRs nas regiões turísticas. Tais pesquisas documentais ofereceram informações gerais sobre as orientações advindas do nível federal para os estados federativos. Orientações estas para as IGRs nas regiões turísticas, orientando sua criação e implementação da política. Documentos contribuíram também (a partir da análise de atas de reuniões e informações verbais) para a identificação dos atores envolvidos (estatais e não estatais), para a institucionalização formal ou não e, em certa medida, como essas atuam nas regiões no sentido da implementação relacional do PRT.

Houve a intenção, a partir destas informações, de identificar pluralismo, interdependência e coordenação neste cenário, além de identificar sobre o problema que está em jogo (a implementação do PRT); as normas e regras do arranjo; seus atores e os pontos nodais. May (2011) afirma que documentos são fontes de pesquisa; um monumento do passado. Permitem comparações entre o que está registrado e as interpretações que o pesquisador pode fazer de eventos. Ressalta ainda que os documentos não podem ser lidos de forma independente, mas sim dentro de um contexto social e político. O levantamento bibliográfico contribuiu ainda para a definição das categorias que orientaram a pesquisa de dados primários, no formato de entrevista semiestruturada, que permitiu alcançar os objetivos deste estudo, no âmbito dos arranjos de governança na implementação relacional da política, sendo as categorias pré-definidas a saber: a) enfoque organizacional: política pública; arranjo de governança; b) enfoque estrutural : atores; pontos nodais; vínculos; c) enfoque relacional: processos de interações.

De forma geral, a pesquisa de dados secundários, tanto bibliográfica, quanto documental, permitiu caracterizar a política pública, a organização do arranjo de governança, quem são os atores e os pontos nodais. As demais categorias foram analisadas a partir da entrevista semiestruturada que será apresentada a seguir.

4.2.2 Coleta de Dados Primários: Entrevista Semiestruturada

Triviños (1987) aborda a respeito dos estudos acerca da entrevista semiestruturada, que, por sua vez, consiste na forma de coleta de dados primários através de entrevista organizada e de um roteiro prévio como meio para atingir objetivos e testar hipóteses. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, tendo como base três roteiros diferentes: a) com os coordenadores estaduais do PRT; b) com os atores na IGR; c) com os municípios que não possuem representantes na IGR.

Com o intuito de compreender as orientações de implementação do nível estadual para a IGR, foi realizada a entrevista com os coordenadores estaduais (APÊNDICE A). Já o instrumento de coleta de dados a ser aplicado com os atores na IGR (APÊNDICE B) foi organizado com o intuito de apresentar o processo decisório dos arranjos de governança e, também, de identificar: as normas e regras nos arranjos de governança; os atores (*status*, interesses, poder, recursos, percepções), seus vínculos (pessoais, familiares, institucionais, políticos e de negócios) e seus processos de interações (informação, reconhecimento, colaboração e cooperação) na implementação relacional do PRT nas três regiões. Por fim, com o intuito de compreender os motivos da não participação de alguns municípios na IGR, optou-se por realizar entrevista semiestruturada com os representantes da Secretaria de Turismo, órgão equivalente ou prefeitura dos municípios que não possuem representantes na IGR (APÊNDICE C).

Assim, a coleta de dados, tanto primária, quanto secundária, foi organizada conforme o Quadro 3, *que segue*:

Quadro 3 – Coleta de dados de cada categoria estudada

CATEGORIAS	VARIÁVEIS	COLETA DE DADOS
Política Pública (PRT)	- Características - Procedimentos de implementação	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental
Arranjo de Governança (IGR)	- Problema - Funcionamento - Organização - Normas - Regras	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental Entrevista semiestruturada com coordenadores estaduais do PRT (APÊNDICE A) Entrevista semiestruturada com atores IGR (APÊNDICE B)
Atores	- Quem são? - Que <i>status</i> possuem? - Quais interesses? - Quais objetivos? - Que poder possuem?	Pesquisa documental Entrevista semiestruturada com atores IGR (APÊNDICE B)

	- Quais recursos possuem e quais são capazes de mobilizar? - Quais suas percepções?	
Pontos Nodais	-Em que situações interagem? Internamente Externamente	Pesquisa documental Entrevista semiestruturada com coordenadores estaduais do PRT (APÊNDICE A) Entrevista semiestruturada com atores IGR (APÊNDICE B)
Tipo de vínculo	- Pessoais - Familiares - Institucionais - Políticos - Negócios	Entrevista semiestruturada com atores IGR (APÊNDICE B)
Processo de Interação	- Informação - Reconhecimento - Confiança - Colaboração - Cooperação	Entrevista semiestruturada com coordenadores estaduais do PRT (APÊNDICE A) Entrevista semiestruturada com atores IGR (APÊNDICE B)

Fonte: elaborado pela autora.

Compreende-se que, dessa forma, a pesquisa, além de descritiva, também possuiu etapa exploratória, pois, conforme Dencker (1998, p. 151), “caracteriza-se por possuir um planejamento flexível envolvendo em geral levantamento bibliográfico, entrevista com pessoas e análises de exemplos similares”.

4.3 PLANO DE AMOSTRAGEM

Por se tratar de um estudo de casos múltiplos, considerando três regiões turísticas, cada uma com sua Instância de Governança Regional – IGR, compostas ao todo por cerca de 39 municípios, sendo que destes, a maioria possui pelo menos um representante na IGR, fez-se necessário estabelecer um plano de amostragem para definir entrevistados. A pesquisadora iniciou o processo com o contato com as três IGR de interesse no estudo no mês de novembro de 2019.

O contato com a região Campos Gerais no Paraná deu-se por telefone com a Agência de Desenvolvimento do Turismo dos Campos Gerais do Paraná (ADETUR), pela qual a IGR é formalizada. A presidente da IGR, na ocasião, Vagnilda Mirassi solicitou que entrasse em contato com funcionários para a coleta das informações. As solicitações foram atendidas pela ex-funcionária da ADETUR, Karen Kobilarz, que repassou nomes e municípios que colaboraram com a IGR ao longo do período. Diante da não resposta da presidência, a pesquisadora utilizou as informações repassadas por Karen e partiu para pesquisa na *internet* para complementar as informações e chegar aos membros da IGR.

Na região Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul, a pesquisadora entrou em contato telefônico e por *e-mail* com o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra (CONDESUS), consórcio pelo qual a IGR é formalizada, representado, na ocasião, por Daniela Alvares que autorizou o repasse de informações relativas à composição de municípios da IGR e membros que vêm contribuindo ao longo do tempo. As informações foram repassadas por Daniela e pela secretária Carine Borges.

Na região Caminho dos Canyons, em Santa Catarina, a pesquisadora entrou em contato com duas pessoas que participaram ativamente da IGR, Janaina Nicolette Pedro e Joice Silveira Aguiar. Essas disponibilizaram informações verbais e documentos que permitiram a identificação dos municípios e membros que participaram da IGR, além de relatos de acontecimentos ao longo do tempo. A partir da observação participante, foram possíveis informações adicionais que complementaram o estudo.

A partir desses contatos com as IGRs, foi realizado o levantamento dos atores em níveis estaduais e regionais para subsidiar a aplicação das entrevistas semiestruturadas e possibilitar definir quantas entrevistas seriam realizadas, em quais municípios e com quais atores. Em nível estadual, como existe apenas um coordenador por estado, todos os três coordenadores foram entrevistados (PR, RS e SC). Porém, em nível de IGR, para escolher os municípios e atores a serem entrevistados, foram necessários estabelecer critérios, tais quais: a) municípios que compunham as IGRs, com representantes; b) os destinos indutores; c) a categorização dos municípios no Mapa do Turismo entre 2017 e 2019, identificando os municípios que melhoraram, se mantiveram ou pioraram na categorização. Vale ressaltar que o Mapa foi criado pelo MTur considerando informações sobre o número de estabelecimentos e de ocupações formais no setor de hospedagem, fluxo turístico doméstico e internacional, classificando os municípios da região turística em categorias que variam de A (maior desenvolvimento) a E (menor desenvolvimento).

Sobretudo, após essa coleta inicial de informações, análise do Mapa do Turismo do MTur e outras informações advindas de pesquisa na *internet* e em documentos, foi possível caracterizar aspectos da formação das respectivas IGRs, que serviram para definir os atores a serem entrevistados. Assim, além dos coordenadores nos três estados da federação (PR, RS e SC), foram definidos que seriam entrevistados para cada IGR: a) um membro de cada destino indutor; b) um

membro de um município que, em algum período, melhorou na categorização do Mapa do Turismo; c) um membro de um município que se manteve igual na categorização do Mapa do Turismo; d) um membro de um município que, em algum período, piorou na categorização do Mapa do Turismo.

Diante de situações atípicas, foi necessário estabelecer que: a) quando um município entrou na lista de entrevistado em uma categorização, é excluído para entrevistas em outras categorias; b) um município que atendeu uma categoria, mas nunca teve representantes na IGR, não tem como contribuir com a pesquisa; c) municípios com mais de um representante, tanto estatal, quanto não estatal, farão parte de um sorteio, para a escolha do entrevistado; d) sorteios também, no caso de mais de um município ser considerado para uma categoria; e) municípios sem representantes para uma categoria, em uma IGR, optou-se, como informação complementar, em realizar entrevista semiestruturada com responsável pela Secretaria do Turismo, órgão equivalente ou da prefeitura do município em questão, para compreensão dos motivos da não participação. Essas situações são possíveis de serem observadas abaixo, onde são apresentados os atores escolhidos e particularidades de cada município, para a entrevista semiestruturada.

4.3.1 Atores Escolhidos para Entrevista Semiestruturada

Considerando os critérios descritos anteriormente e os sorteios, seguem informações sobre os atores escolhidos para serem entrevistados, contemplando os três coordenadores estaduais do PRT, nos três estados do sul do país; 12 membros das IGRs; três representantes dos municípios que não participaram da IGR no período estabelecido. Vale ressaltar que apenas um dos procurados não aceitou ser entrevistado, totalizando 17 entrevistas. Para não identificar os entrevistados, estabeleceram-se códigos para fins de inserção das informações no *software* NVivo 12 Plus.

4.3.1.1 Coordenadores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo

Dentre os coordenadores estaduais do PRT, foram definidos como entrevistados:

a) um representante da Secretaria do Esporte e do Turismo do Paraná – Paraná Turismo;

b) um representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Rio Grande do Sul;

c) um representante da Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR).

4.3.1.2 Representantes dos Destinos Indutores de Cada IGR

Dentre os destinos indutores foram definidos como entrevistados:

a) um representante do destino indutor da IGR Campos Gerais: Ponta Grossa (PR);

b) um representante do destino indutor da IGR Campos de Cima da Serra: Cambará do Sul (RS);

c) um representante do destino indutor da IGR Caminho dos Canyons: Praia Grande (SC);

4.3.1.3 Representantes dos Municípios que Melhoraram na Categorização do Mapa do Turismo

Ao considerar os municípios de cada IGR que melhoraram seu desempenho no Mapa de Turismo, em algum Período entre 2017 e 2019, foram definidos como entrevistados:

a) um representante da IGR Campos Gerais (PR): município de Telêmaco Borba (passou da categorização C para B);

b) um representante da IGR Campos de Cima da Serra (RS): município de Vacaria (passou da categorização C para B) foram indicados três atores (todos da iniciativa privada) e nenhum deles quis ser entrevistado. Informações de outros atores da IGR dão conta de que, apesar do bom desempenho do município no Mapa, não possui representantes atuantes.

c) um representante da IGR Caminho dos Canyons (SC): pelo critério de melhoria na categorização os municípios de Praia Grande ou Santa Rosa do Sul poderiam ser considerados. O município de Praia Grande (passou da categorização D para C), mas já teve membro da IGR entrevistado na categoria destino indutor, sendo assim eliminado. O município de Santa Rosa do Sul melhorou e, posteriormente, saiu do Mapa em 2019 (passou da categorização E para D).

4.3.1.4 Representantes dos Municípios que se Mantiveram na Categorização do Mapa do Turismo

Dentre os municípios de cada IGR que mantiveram seu desempenho no Mapa de Turismo, no período entre 2017 e 2019, foram definidos como entrevistados:

- a) um representante da IGR Campos Gerais (PR): município de Tibagi (categorização C);
- b) um representante da IGR Campos de Cima da Serra (RS): município de Bom Jesus (categorização D);
- c) um representante da IGR Caminho dos Canyons (SC): município de Maracajá (categorização D);

4.3.1.5 Representantes dos Municípios que Pioraram na Categorização do Mapa do Turismo

Dos municípios de cada IGR que pioraram seu desempenho no Mapa de Turismo, no período entre 2017 e 2019, foram definidos como entrevistados:

- a) um representante da IGR Campos Gerais (PR): pelo critério de piora na categorização os municípios de Arapoti e Palmeiras poderiam ser considerados, mas nenhum teve representantes na IGR. Considerando essa situação, foi sorteado o município de Palmeiras como respondente;
- b) um representante da IGR Campos de Cima da Serra (RS): município de São José dos Ausentes (passou da categoria C para D);
- c) um representante da IGR Caminho do Canyons (SC): município de Passo de Torres.

4.3.1.6 Representantes dos Municípios que foram Retirados do Mapa do Turismo

Considerando os municípios de cada IGR que foram retirados do Mapa de Turismo, no período entre 2017 e 2019, foram definidos como entrevistados:

- a) um representante da IGR Campos Gerais (PR): município de Ipiranga não teve representação. Assim, buscou-se a Prefeitura do município para que algum secretário fosse entrevistado sobre os motivos da não participação na IGR.;

b) um representante da IGR Campos de Cima da Serra (RS): o município de Esmeralda saiu do Mapa e não teve representantes na IGR Dessa forma, buscou-se a Prefeitura do município para entrevista sobre os motivos da não participação na IGR;

c) um representante da IGR Caminho dos Canyons (SC): município de Araranguá. Ressalta-se que, apesar de retirado do Mapa, o município foi muito atuante até 2017 e, por grande período, o Presidente da IGR foi um empresário do município.

Os entrevistados são atores que, de alguma forma, participaram da implementação do PRT como membros das IGRs (MEMBRO + Nº DA IGR) ou coordenadores estaduais (COORDENADOR ESTADUAL + Nº). Até mesmo os atores entrevistados por terem representado município que, por algum período, não participou do PRT (MUNICÍPIO + Nº). A seguir, apresenta-se o – Classificação do entrevistado quanto ao grupo pertencente, sendo ator do poder público, da iniciativa privada ou sociedade civil

Quadro 4 – Classificação do entrevistado quanto ao grupo pertencente.

ENTREVISTADO	GRUPO
COORDENADOR ESTADUAL 1	Poder público
COORDENADOR ESTADUAL 2	Poder público
COORDENADOR ESTADUAL 3	Poder público
MEMBRO 1 DA IGR	Poder público
MEMBRO 2 DA IGR	Poder público
MEMBRO 3 DA IGR	Poder público
MEMBRO 4 DA IGR	Poder público
MEMBRO 5 DA IGR	Iniciativa privada
MEMBRO 6 DA IGR	Iniciativa privada
MEMBRO 7 DA IGR	Sociedade civil
MEMBRO 8 DA IGR	Poder público
MEMBRO 9 DA IGR	Poder público
MEMBRO 10 DA IGR	Poder público
MEMBRO 11 DA IGR	Poder público
MEMBRO 12 DA IGR	Iniciativa privada
MUNICÍPIO 1	Poder público
MUNICÍPIO 2	Poder público

Fonte: elaborado pela autora.

Ademais, ressalta-se que foram procurados três atores do município de Vacaria, todos da iniciativa privada, que não aceitaram ser entrevistados, ficando esse município fora do estudo.

4.3.2 Roteiro Entrevista Semiestruturada

A coleta de dados primários, por meio de entrevistas semiestruturadas com os coordenadores do PRT nos estados federados (APÊNDICE A), com os membros dos

municípios das IGRs escolhidos por critérios (APÊNDICE B) e com os municípios sem representantes (APÊNDICE C) ofereceram informações sobre as relações nos arranjos de governança na implementação relacional do PRT. Foi possível identificar os aspectos acerca do fluxo de informações e orientações da coordenação estadual para as IGRs; do processo decisório dos arranjos de governança, suas normas e regras; dos atores (*status*, interesses, poder, recursos, percepções), seus vínculos (pessoais, familiares, institucionais, políticos e de negócios) e seus processos de interações (informação, reconhecimento, colaboração e cooperação) na implementação relacional do PRT nas três regiões. Além de oferecer, no caso de não participação da IGR, motivos da não participação.

As entrevistas foram realizadas no período entre 06 e 31 de março de 2020, sendo que quatro foram realizadas pessoalmente e, devido às orientações de distanciamento social, preconizadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), devido à pandemia do coronavírus, 13 entrevistas foram via *WhatsApp* vídeo. Destaca-se que todas as entrevistas, presenciais ou por *WhatsApp* vídeo tiveram os respectivos áudios gravados, transcritos e analisados utilizando análise de conteúdo de Bardin (2016), que será explicitado a seguir.

4.4. ANÁLISE DOS DADOS

Após a coleta de dados, por meio das entrevistas semiestruturadas, foram realizadas suas transcrições, preparação e organização para análise. Na organização das informações foi possível identificar o que era típico e frequente nos dados. A classificação e a análise do conteúdo dos dados resultantes das entrevistas foi o passo seguinte. Dencker (1998) destaca que classificar “é dividir o todo em partes, dando ordem a elas e colocando cada uma em seu lugar”. A classificação deu-se considerando as categorias e variáveis de interesse identificadas, que poderiam oferecer informações de interesse, considerando os objetivos do estudo e a teoria que o embasa, conforme o Quadro 2 – Categorias de estudo e variáveis na pesquisa.

Após a classificação, fez-se necessário comparar os dados, interpretando conforme os objetivos da pesquisa. Babbie (2014) completa a ideia afirmando que os dados devem ser separados conforme os objetivos da pesquisa, examinados, buscando semelhanças e diferenças. Por se tratar de um estudo de casos múltiplos, os dados serão analisados em quatro blocos separados, a saber: entrevistas

realizadas com coordenador e atores da IGR Campos Gerais, do Paraná; entrevistas realizadas com coordenador e atores da IGR Campos de Cima da Serra, do Rio Grande do Sul; entrevistas realizadas com coordenador e atores da IGR Caminho dos Canyons, de Santa Catarina; entrevistas realizadas com municípios que não participam das IGRs.

A técnica de análise utilizada é a análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (2016), são procedimentos que permitem a análise de comunicações, visando descrever os conteúdos das mensagens. Santos *et al.* (2019, p. 173) destacam que a utilização da análise de conteúdo é pertinente quanto “visar à interpretação, explicação ou descrição do fenômeno observado”. Para nortear a análise de conteúdo, Bardin (2016) orienta estar focado no problema de pesquisa, nos objetivos e nas questões norteadoras, para a identificação de categorias. Ademais, dentre os diversos tipos de análise de conteúdo, para este estudo será utilizada a Análise Categorical ou Temática, que consiste no desmembramento do texto em categorias válidas, exaustivas e homogêneas (SANTOS *et al.*, 2019, p. 178). Para proceder a referida análise, utilizou-se o *software* NVivo 12 Plus, que permitiu a extração, categorização e interligação de segmentos de dados das entrevistas realizadas.

Dessa forma, a interpretação objetivou buscar responder aos objetivos da tese, a partir da relação entre os coordenadores estaduais e os atores das IGRs e desses últimos entre si, na implementação do PRT. Ressalta-se que o pesquisador deve estar atento em todos os momentos ao contexto para o que foi dito, como e onde as informações foram fornecidas para a melhor compreensão das evidências, fazendo contraponto de cada objetivo da tese e resultados. Assim, concebe-se ser possível, a partir destas estratégias, identificar os arranjos de governança na implementação relacional do PRT nas três regiões de cânions do país.

5 CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES TURÍSTICAS COM CÂNIÕES NO SUL DO BRASIL E SUAS RESPECTIVAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

A seguir serão descritas as regiões turísticas de interesse desse estudo: Campos Gerais (Paraná), Campos de Cima da Serra (Rio Grande do Sul) e Caminhos dos Canyons (Santa Catarina), enfocando características geográficas, turísticas e econômicas. Em seguida, são apresentadas as respectivas IGRs, considerando sua criação, características e aspectos relativos à sua composição (representatividade), atentando para sua organização, regras e normas e a dinâmica de funcionamento.

5.1 REGIÃO TURÍSTICA CAMPOS GERAIS – PARANÁ

A região turística Campos Gerais está localizada na região centro leste do estado do Paraná, sendo composta por 13 municípios, a saber: Arapoti, Carambeí, Castro, Ipiranga, Jaguariaíva, Palmeira, Piraí do Sul, Ponta Grossa, São João do Triunfo, Sengés, Telêmaco Borba e Tibagi. Economicamente, de acordo com IBGE (2018), a região apresenta destaque na agropecuária, sendo recordista e recebendo título de região com melhor bacia leiteira e maior produtor de trigo do país. A indústria é bastante expressiva na região, principalmente relacionada ao agronegócio. Os municípios mais populosos são Ponta Grossa e Telêmaco Borba, com 348.043 e 78.135 habitantes, respectivamente, conforme estimativa do IBGE (2018).

O turismo apresenta potencialidade, principalmente com a presença do cânion Guartelá, considerado o 6º maior cânion do mundo em extensão e o 1º do Brasil, com 40 km de extensão (SENAC, s.d.). Este cânion está inserido no Parque Nacional dos Campos Gerais, que foi criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, sendo administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2020). O Parque é uma unidade de conservação que possui uma área de 21.298,91 hectares e abrange os municípios de Ponta Grossa, Castro e Carambeí. Não há registros oficiais do número de visitantes do Parque, nos documentos públicos do ICMBio. Aliados às características geográficas, a região possui importância histórica, por ter sido rota dos tropeiros no século XVIII, que percorriam os Campos Gerais, vindos do RS em direção a SP com seus rebanhos (CEPATUR, 2018). Dessa forma, o turismo nessa região oferece atrativos naturais que possibilitam a contemplação, prática de diversas atividades como rapel, trekking, entre outras.

A concepção da região turística Campos Gerais deu-se tendo os cânions como recurso estratégico, envolvendo inicialmente, 11 municípios, próximos geograficamente (BRASIL, 2017c). De acordo com o Coordenador 1 (2020), em entrevista:

chamamos a Associação de Municípios, [...] e com isso durante três dias a gente fez do que que tem de proposta de regiões; tinham representantes de todas as regiões. E daí a gente estabeleceu nove regiões turísticas, depois, logo em seguida, a gente passou para dez porque até que a gente viu que numa região, que é a Cataratas, que antes era Oeste, como um todo, nós víamos que ela já tinha alguma proposta regional que era um Conselho (COORDENADOR 1,2020, p. 2).

Todo esse movimento foi conduzido pelo MTur, juntamente à Secretaria de Esporte e Turismo do Paraná e a Paraná Turismo. Na ocasião, além da criação da região, foi definido seu destino indutor, Ponta Grossa, por suas características turísticas capazes de atração de grande número de turistas, bem como a presença de equipamentos turísticos e de apoio. Os demais municípios da região foram definidos como sendo de apoio à atividade.

Para possibilitar a visualização das diferentes formas de envolvimento dos municípios no turismo e, conseqüentemente, o desenvolvimento dessa atividade nessas localidades, o MTur, no contexto do PRT, promoveu a categorização turística, possibilitando a construção do Mapa do Turismo (BRASIL, 2017c). O Quadro 5 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Campos Gerais 2017-2019. permite a visualização da evolução dos municípios na categorização turística entre 2017 e 2019, conforme segue:

Quadro 5 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Campos Gerais 2017-2019.

Município	2017	2019
Arapoti	C	D
Carambeí	D	D
Castro	D	C
Ipiranga	E	-
Jaguariaíva	D	C
Ortigueira	-	D
Palmeira	D	D
Piraí do Sul	D	D
Ponta Grossa	B	B
São João do Triunfo	-	E
Sengés	D	D
Telêmaco Borba	C	B
Tibagi	C	C

Fonte: elaborado pela autora.

Analisando a Categorização Turística de 2019 (BRASIL, 2019), observaram-se algumas modificações, desde 2017. Inicialmente os municípios de Ortigueira e de São João do Triunfo não faziam parte da região turística. Assim, após a entrada de ambos e a saída de Ipiranga, foi possível identificar a participação de 12 municípios. Observou-se que três municípios melhoraram sua categorização: Castro e Jaguariaíva (passaram de D para C) e Telêmaco Borba (passou de C para B). Seis municípios se mantiveram com a mesma categorização: Carambeí (D), Palmeira (D), Piraí do Sul (D), Ponta Grossa (B), Sengés (D) e Tibagi (C). Apenas Arapoti piorou na categorização (passou de C, para D). Já os dois municípios que passaram a fazer parte da região, Ortigueira e São João do Triunfo apresentaram categorização D e E, respectivamente.

De acordo com o CEPATUR (2018), para que o município participe do mapeamento, deve ter órgão responsável pela pasta de turismo, orçamento para o setor, assinar um termo de compromisso com o MTur e se comprometer a participar da IGR de sua região. Diante desse cenário, a Região Turística Campos Gerais estabeleceu sua IGR.

5.1.1 Instância e Governança Regional Campos Gerais – Paraná: criação, organização, regras, normas e funcionamento

O início do movimento da criação das IGRs no Paraná se deu com a condução de reuniões, pela Paraná Turismo (organização do governo do estado que coordena a política pública), entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil, no intuito de ordenar a criação da IGR e, conseqüentemente, o arranjo do PRT na região. De acordo com o Coordenador 1, a dinâmica desse processo foi longa e a Paraná Turismo não seguiu um modelo estabelecido pelo MTur:

desde 2004, quando nós começamos essas oficinas, até, até...2014, nós tivemos as nossas últimas instâncias formadas. Então a gente demorou aí um processo bem grande, né. Então nós formamos dessa forma, nós não levamos um modelo" (COORDENADOR 1, 2020, p. 3).

Esse ator destacou ainda, que o processo se deu da seguinte forma:

a gente achava que primeiro tinha que ir nas regiões para depois estabelecer quais os municípios que faziam parte dessas regiões. Até ver, digamos assim, quais os agrupamentos, as iniciativas que já existiam. E daí nós fomos assim,

em sensibilização, mobilização e fixação da governança em plano regional (COORDENADOR 1, 2020, p. 2).

É possível perceber que o movimento de regionalização e de criação das IGRs no Paraná não se deu de forma espontânea por atores dos municípios da região, mas sim, foi induzida pelo governo do estado, partindo do olhar para as particularidades turísticas regionais e as possibilidades de envolvimento dos municípios. Assim, preconizou-se o agrupamento e a institucionalização da governança como forma de implementar o PRT, conforme suas diretrizes, mas não necessariamente conforme o modelo estabelecido no documento do PRT.

Nesse ínterim, a Paraná Turismo juntamente com as 14 IGRs já instituídas, articularam diversas iniciativas para fortalecimento da governança, forjando a criação de leis, resoluções e decretos. De acordo com a Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (SEDEST, 2020), as IGRs instituídas foram: ADETUR - Campos Gerais; ADETUR Cataratas e Caminhos; RETUR Corredores das Águas; Associação de Desenvolvimento Turístico Entre Matas, Morros e Rios do Centro do Paraná; ADETUR Ecoaventuras, Histórias e Sabores; ADETUR Lagos e Colinas; ADETUR Litoral; ADETUNORP Agência do Desenvolvimento Turístico do Norte do Paraná; ATUNORPI Associação Turística do Norte Pioneiro; ADETUROESTE Riquezas do Oeste; ADETUR Rotas do Pinhão; ADECSUL Terra dos Pinheirais; AMUVITUR Vale do Ivaí; Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná Vales do Iguaçu. A SEDEST relata, ainda, que como forma de ordenar as ações entre e para com as IGRs, foi estabelecido inicialmente o Decreto Estadual nº 5925/2012, que estabelece critérios para emissão do Certificado de Reconhecimento das Instâncias de Governança Regional de Turismo do Paraná, ou seja, cada IGR deve ser certificada para que possa contar com fomento do poder público estadual, conforme artigo do referido decreto:

§ 2º Instância de Governança Regional do Turismo é a entidade civil criada pela iniciativa privada, que conta com o apoio e auxílio do poder público municipal, da sociedade civil organizada e demais entidades empresariais dos municípios componentes das regiões turísticas, sendo que após a concessão do Certificado de Reconhecimento que poderá contar com o fomento do poder público estadual. (PARANÁ, 2012)

Diante do exposto, é possível confirmar movimentos para a criação das IGRs, por parte do poder público estadual, para o cumprimento das diretrizes estabelecidas

para a gestão do PRT. Isso se confirma quando, diante do decreto, identificamos que a criação da IGR deveria se dar pela iniciativa privada, com apoio do poder público e da sociedade civil e, ao confrontarmos com os relatos do Coordenador 1, damos conta de que o processo se deu pela ação do poder público estadual, responsável pela coordenação do PRT no Paraná.

Além do decreto, destacam-se as iniciativas do estado na forma do Plano Estadual de Turismo que prevê a regionalização, avultando o papel do Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR), órgão colegiado de assessoramento que “tem por finalidade auxiliar na formulação, no acompanhamento e na avaliação de planos, programas, projetos e atividades derivados da Política Estadual de Turismo” (SEDEST, sd.). Diante do exposto, o Coordenador 1 destaca a importância dessas iniciativas:

e você tem uma política estadual, que a nossa é voltada pra regionalização; nós temos um plano estadual que prevê as ações nessas regiões e nós temos um Conselho que é responsável por aprovar as nossas regiões. Então, o que acontece, tem uma resolução desse Conselho, né, que diz que ele só aprova a entrada dos municípios que estejam dentro de uma instância (COORDENADOR 1, 2020, p. 8).

Tendo em vista essa afirmação e o Decreto Estadual nº 5925/2012, exposto anteriormente, são perceptíveis os esforços em instigar a regionalização aliada à institucionalização das IGRs, ao considerar apenas os municípios que fazem parte de instâncias como passíveis de participar da região turística e, conseqüentemente, ter possibilidade de acesso a todos os benefícios dessa participação. Esse engendramento demonstra a articulação entre os âmbitos federal, estadual, regional e municipal para a descentralização do PRT.

Considerando a descentralização, mais particularmente em relação à IGR Campos Gerais, foco desse estudo, essa foi criada em 2007 e institucionalizada por meio da Agência de Desenvolvimento do Turismo dos Campos Gerais – ADETUR (CEPATUR, 2018), a instância tem a característica jurídica de uma associação. Conforme a página oficial da ADETUR Campos Gerais, no Facebook:

ADETUR Campos Gerais é uma entidade sem fins lucrativos, formada por participantes da iniciativa privada, poder público e terceiro setor, sendo reconhecida pelo Ministério do Turismo como Instância de Governança Regional.

O Coordenador 1 afirma que há “um documento próprio de orientação para nossas instâncias” (COORDENADOR 1, 2020, p. 9) e que, como todas as IGRs do Paraná, a IGR Campos Gerais possui estatuto como forma de regular as relações. O estatuto Social da Agência de Desenvolvimento do Turismo Sustentável da Região dos Campos Gerais foi estabelecido em 12 de dezembro de 2012. (ADETUR, 2012). O documento apresenta os objetivos da IGR; formas de atuação; seus associados, assim como suas obrigações e direitos; estrutura organizacional; atribuições; sobre o conselho fiscal; das reuniões do conselho consultivo e do conselho fiscal; do processo eletivo; dos recursos financeiros; do patrimônio; da execução de projetos. Embasando-se nesse documento, foi possível identificar elementos da organização, normas e regras formais. Já as informais, houve o intento de identificação por meio das entrevistas, assim como aspectos relacionados ao funcionamento e gestão.

Quando se volta o olhar para a gestão da IGR Campos Gerais, essa se dá pela ADETUR Campos Gerais, em parceria com a Associação de Municípios dos Campos Gerais (ACMG), conforme publicação no DCmais (2019), sendo que o objetivo é a implementação do PRT, assessorando todos os municípios com interesse no referido PRT:

desenvolver o turismo de forma: participativa e organizada, por meio da mobilização de parceiros e integração de atores que trabalham para estimular e fortalecer o fluxo turístico nos municípios, gerando emprego e renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida nas comunidades envolvidas (ADETUR, 2018, *on-line*).

O artigo 2º do estatuto (ADETUR, 2012) reforça a responsabilidade da gestão, “I – Ser o órgão Gestor e de apoio às atividades e projetos, iniciativas do turismo e cultura na região dos Campos Gerais e na Rota dos Tropeiros do Paraná.”. Sua forma de atuação está exposta no artigo 3º do estatuto:

A ADETUR Campos Gerais se dedica à concretização dos seus objetivos precípuos por meio de execução direta de projetos, programas, planos de ações ou prestação de serviços intermediários de apoio à outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público e privado que atuam em áreas afins (ADETUR, 2012),

Como órgão gestor sem fins lucrativos, no que se refere à manutenção financeira da IGR ficou estipulada que se daria por meio do pagamento de mensalidade, pelos municípios participantes, estipulada pela Resolução 003/2018 do CEPATUR e no Acórdão nº 1102/2019 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

O cálculo tem como base um valor por habitante e esse recurso mensal é utilizado para diversas ações da IGR, de acordo com os membros da IGR 3 e 4, “através da mensalidade dos municípios, do valor estipulado por habitante, que essa instância sobrevive” (MEMBRO IGR 4, 2020, p. 2). No Capítulo XI – Dos recursos financeiros, Artigo 31, do estatuto da IGR Campos Gerais, são explicitadas as formas de obtenção dos recursos, que pode ser: por termo de parceria, convênios e contratos com o poder público; contratos com empresas e agências; doações; rendimentos de aplicações financeiras; contribuições; direitos autorais; prestação de serviços; execução de projetos; contribuição dos associados (ADETUR, 2012, p. 28).

Essas formas legais de obtenção dos recursos, estabelecidas juntamente à cobrança de mensalidade dos municípios associados, pode dar uma ideia dos interesses na composição da IGR. É mister destacar que os membros da iniciativa privada e sociedade civil não contribuem com mensalidade, de forma direta. Em contrapartida, os municípios que não pagam a mensalidade são retirados da IGR, não participam do Mapa do Turismo e não podem concorrer a fomentos do estado. Dito isso, têm-se, de um lado, a IGR e sua necessidade de manutenção, e de outro, os municípios e seus interesses nos benefícios diretos e indiretos da regionalização, como: visibilidade turística, acesso a fomento do poder público, inserção em projetos para desenvolvimento regional, entre outros. Há que se considerar, nesse contexto, a pouca visibilidade dada aos atores da iniciativa privada e da sociedade civil, o que pode justificar e refletir na composição da IGR estudada.

Quanto à composição da IGR Campos Gerais, os associados podem ser, conforme o estatuto da ADETUR (2012), pessoas físicas ou jurídicas, enquadrados nas categorias: associado efetivo, apoiador, conselheiro ou benemérito; sendo que qualquer associado deverá cumprir com o §4º do estatuto. “A Diretoria seguirá normas do regimento interno para aprovar o ingresso de novos associados” (ADETUR, 2012, p. 18). Vale ressaltar que não se obteve acesso ao referido regimento, o que impede a compreensão de como se dá a escolha dos membros, sabendo-se apenas que a diretoria da ADETUR realiza a aprovação da inserção seguindo o estatuto. Dito isso, os membros da IGR 1,2,3 e 4 afirmam que atores da iniciativa privada, poder público e sociedade civil pertencem à governança. É possível perceber que no capítulo I, artigo 1º do estatuto da IGR esta é identificada como “pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos, [...]” (ADETUR, 2012, p. 15).

Apesar dessas afirmações, a maioria dos entrevistados entendem que essa composição não é plural. O Coordenador 1 ressalta que a ausência de pluralidade de atores é por eles aceitável, afirma que “nós aceitamos num primeiro momento a governança só com representação pública até ela evoluir e depois a gente formar o que que é a governança” (COORDENADOR 1, 2020, p. 3). O membro 3 da IGR corrobora a essa ideia, ao assumir que a participação do poder público de seu município é constante, mas “em termos de iniciativa privada, chegou um momento do meu plano de movimento, que eu desisti” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 2). De modo contrário, o membro 2 da IGR relata que o setor privado de seu município se “interessa bastante e do poder público tem resistência” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 4).

Nenhum dos entrevistados, em momento algum, comentou a participação da sociedade civil. Embora a formação de uma instância de governança admita a pluralidade de atores como sendo um de seus alicerces, as afirmações anteriores dão conta de que todos os grupos são convidados a compor a IGR, mas os entrevistados, membros da IGR 2,3 e 4 percebem que há disparidade na participação dos atores nas ações da IGR e apenas o membro da IGR 1 constatou que “existe paridade entre a representatividade entre o poder público e a iniciativa privada” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 1).

Observou-se que todos os cinco membros que aceitaram ser entrevistados pertencem ao poder público. O membro 2 da IGR (2020, p. 9) identificou que o poder público se destaca mais na participação. Em contrapartida, como é característica da movimentação nesse setor, há constante rotatividade dos representantes, nas palavras do membro 2 da IGR “acaba trocando muito os membros, não é permanente. Então isso atrasa bastante” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 2). Segundo ele, “tal atraso” seria decorrente da necessidade recorrente de esclarecimentos sobre o andamento das ações. O mesmo entrevistado constatou, ainda, que o poder público teria um desempenho inferior ao setor privado nas ações da IGR e que a iniciativa privada demonstraria mais interesse, contudo, não aprofundou a reflexão. Percebendo a importância de todos os atores, o membro da IGR 1, por sua vez, destaca que “a gente tem que ouvir também a iniciativa privada, né” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 9) e relata que, na sua concepção, a baixa participação desse grupo afeta as ações da IGR.

Diante do exposto, há indícios de que a formação da IGR Campos Gerais não seja plural, pois tanto a composição, quanto a participação do poder público se

destaca. Esse fato pode ser decorrente das leis, decretos e resoluções estabelecidas no Paraná e da forma como o movimento de criação da IGR Campos Gerais se deu, isto é, de forma induzida pelo poder público. Ademais, a aceitação, num primeiro momento, de a composição da IGR ser apenas pelo poder público pode ter influenciado. Pode-se considerar, também, a relação com as sanções impostas aos municípios que não contribuem com mensalidade da IGR, como também a aparente falta de incentivos percebida pelos demais atores (iniciativa privada e sociedade civil), por não serem contatados adequadamente e faltar-lhes a compreensão do papel da IGR, a sua importância e possíveis vantagens regionais.

No entanto, quando perguntados sobre as regras de funcionamento da IGR, os membros 1, 2, 3 e 4 demonstram dificuldades para citá-las e todos acreditam que, em grande parte, elas eram as orientações do coordenador estadual e da presidência da IGR Campos Gerais. O membro da IGR 1 assume: “não conheço as regras legais ou, até mesmo, as não legais, normas cotidianas” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 7). Apesar de declarar desconhecimento, o membro da IGR 1 se contradiz ressaltando que as normas da IGR são de conhecimento dos membros, pois muitos são técnicos: “Os que fazem parte são...são técnicos né, tem muito técnico. Então eles têm...Eles conhecem um pouco sim; os que não conhecem a gente fala, conversa, explica; alguns se interessam e vão atrás de informações, né” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 2). E mesmo nesse contexto de incerteza sobre as regras, o membro da IGR 1 ressalta: “Na minha opinião, são suficientes” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 2). Por sua vez, o membro 2 da IGR afirmou que os demais membros não conhecem as normas: “Eu acho que não, até porque muda muito” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 2). O membro 3 da IGR, também afirmou: “conheço parcialmente as normas legais” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p.3) e avalia que os demais membros, no geral, não conhecem as normas e regras, apesar de afirmar que as primeiras reuniões são dedicadas ao assunto: “as duas primeiras reuniões são para esclarecimento das normas” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 3). Por fim, o membro 4 da IGR destacou que a presidência da IGR, em relação às normas, “apresentam, nos informam sempre” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 3).

Ademais, quando questionados se os membros sabem o que pode ser feito em termos de implementação da política, o membro 1 da IGR destaca que “não” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 7), e o membro 3 da IGR declara que conhece “parcialmente” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 7) o que pode ou não ser feito. O

membro 2 da IGR diz saber o que fazer, mas afirma enfrentar a resistência do poder público “eu tenho noção do que necessito fazer para a implementação[...] eu sou o grande problema aqui no meu município. Embora eu saiba o que fazer, tem uma resistência do poder público, então isso dificulta para mim” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 7).

Diante disso, surge o questionamento sobre o que os entrevistados compreendem como normas e regras. Como a primeira versão do estatuto (datada de 2012) é a vigente até os dias atuais, não houve mudanças que possam embasar as tais observações sobre desconhecimento devido a alterações. Surge, dessa forma, a possibilidade de os entrevistados estarem se referindo às normas e regras informais, sendo que essas se transformam principalmente em decorrência das interações entre os atores em diversos momentos, principalmente nas reuniões.

Em se tratando das reuniões, foi relatado que acontecem uma vez ao mês, conforme calendário estabelecido pela ADETUR Campos Gerais. No Artigo 12 do estatuto da IGR são apresentadas as informações sobre a Assembleia Geral e a Assembleia Geral Extraordinária, sendo que a Assembleia Geral é considerada “o órgão máximo e soberano da associação, composta pelos associados no pleno gozo de seus direitos estatutários, [...]” (ADETUR, 2012). Nas reuniões ordinárias são tratados os assuntos relativos à implementação do PRT (encaminhados à IGR pelo Coordenador 1) e quaisquer outro assunto de pertinência ao desenvolvimento turístico da região. O membro 2 da IGR (2020, p. 2) destaca que as reuniões são organizadas em forma de rodízio, os municípios pertencentes à instância sediam e organizam esses encontros, a partir de pautas que são discutidas nas reuniões anteriores, podendo haver sugestões dos presentes. No §1º do Artigo 12 do estatuto, consta a informação de que “somente será discutida e apreciada matéria constante do respectivo edital de convocação [...]”. De acordo com o membro da IGR 1, “uma vez por mês a gente se encontra” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 2), mas o membro 3 da IGR destaca que a frequência é “reunião a cada 45 dias [...] sempre com uma pauta prévia...é...eu lembro que sempre algum tema era jogado para capacitação” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 4), ou seja, dependendo da importância do assunto, procurou-se contribuição de profissional específico, que muitas vezes, não faz parte da IGR. O membro 4 da IGR relata que “tem um calendário, tem uma pauta prévia e são mensais” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 3) as reuniões. Complementarmente, o membro da IGR 1 (2020, p. 2) relatou que é comum que em reuniões do Conselho

Municipal de Turismo (COMTUR) discutam-se assuntos relativos à IGR e que membros proponham pautas para as reuniões da IGR, mesmo os membros não sendo os mesmos do Conselho e da IGR. Essa afirmação pode indicar possível desalinhamento dos atores em relação aos objetivos dos agrupamentos que compõe.

Com base na pauta, a reunião acontece com a explanação dos assuntos pelos respectivos responsáveis e posterior discussão entre os presentes que têm a possibilidade de expressar sua opinião. O membro da IGR 1 relata que “tem essa possibilidade de você...né, mudar algumas coisas, até tem de discutir aquele...o assunto que tá sendo conversado e também pedir com antecedência a palavra para que você, né, discuta, se concorda ou não; tem essa possibilidade” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 4). Ressaltando a dinâmica da reunião, o membro 3 da IGR declara que há “sempre um debate após uma apresentação” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 6). Complementando, o membro 4 da IGR revela que “há bastante discussão, há sempre aqueles que acaloram as discussões e, também, colocam os outros para pensar e refletir” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 6).

Após a explanação dos assuntos e o debate, busca-se entrar em um consenso e caso não se chegue a um, realiza-se a votação, tendo como base o Artigo 6º do estatuto da IGR Campos Gerais, que assegura que “são direitos dos membros efetivos: I – Debater e votar nas assembleias; II – Votar nas eleições; III – Ser votado para cargos de Diretoria e Conselho Fiscal; [...]” (ADETUR, 2012, p. 19). A dinâmica da reunião é confirmada pelo membro da IGR 1 (2020, p. 7), que ressalta o seguinte: “a gente discute e daí tem a votação”. Exercendo seus direitos, os entrevistados afirmam que, geralmente, o grupo chega a um denominador comum. Contudo, o membro 2 da IGR destaca que é comum os membros não terem total autonomia para as decisões, necessitando, muitas vezes, consultar os respectivos prefeitos dos municípios que representam, para, então, votar:

tudo é debatido nas reuniões, mas votação assim, quem concorde, quem não concorde...quem não concorda, em geral não existe isso. A gente normalmente debate, mas cada um dentro da IGR acaba dependendo do seu prefeito, né. Então, às vezes, eu posso concordar com alguma coisa, mas o meu prefeito não concorda, e isso tem bastante (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 6)

Ainda, em relação ao direito ao voto dos atores, o membro da IGR 1 identificou que “todos têm o mesmo poder de voto, tanto o privado, quanto o público” (MEMBRO

1 DA IGR, 2020, p. 2), ao que o membro 2 da IGR corrobora “todo mundo é igual” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 6) e complementa “quando é proposta alguma atividade e quando é proposto algum plano de ação, todo mundo entra por igual, né, dentro do plano. Porém, alguns municípios não têm interesse tão grande como outros” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 6), mas o membro 3 da IGR destoa dessa ideia, afirmando que “os membros não têm o mesmo poder” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 2). Em outro assunto, mas relativo ao poder em definir prioridades, o membro 4 da IGR afirmou:

a ADETUR organiza as pautas e os projetos, e as discussões com terceiros [...] traz tudo isso pronto. Se há algum tipo de discussão de prioridade isso é dentro do grupo da diretoria. Pra nós chega o projeto finalizado e organizado pra aplicação (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 4),

Tal fala denota a percepção do membro de exclusão da participação do grupo na definição de prioridades. Dessa forma, com base nesses relatos, constata-se uma constância na realização das reuniões e na participação dos entrevistados, tanto na definição das pautas, como nos debates, decisões e interações. Devido ao relevante número de membros pertencentes ao poder público, destaca-se a alta rotatividade dos representantes como possível aspecto limitante ao andamento das decisões, assim como, a falta de autonomia de alguns atores que necessitam se reportar aos respectivos prefeitos para decidir. Essa situação pode ser limitante à dinâmica das reuniões, já que pode ocorrer de alguns prefeitos não possuírem conhecimentos mais aprofundados a respeito da atividade turística e, dessa forma, suas decisões podem destoar das necessidades em questão e prejudicar o andamento das reuniões.

Além das reuniões mensais presenciais, os membros da IGR 1 e 2 afirmam que a presidente ou a secretária da instância, rotineiramente, entram em contato por *e-mail* e *WhatsApp*, caso seja necessária a marcação de reunião extraordinária ou repasse de alguma informação. O *e-mail* também é utilizado para o repasse de convites formais das reuniões e, posteriormente, das atas das referidas. Segundo os entrevistados, estas atividades são realizadas pela presidência e pela secretaria da IGR, contudo, formalmente, seriam atribuições do Diretor Administrativo, nos termos do Artigo 23:

Competências do Diretor Administrativo, I – Secretariar e lavrar atas das reuniões da Diretoria, do Conselho Fiscal e das Assembleias Gerais; II – Organizar e manter atualizado o registro dos associados, o livro de atas e demais documentos da Entidade [...]” (ADETUR, 2012, p. 25).

O membro da IGR 1 (2020, p. 2) afirma que a presidência da IGR “passa as informações por *e-mail* para todos que fazem parte, né, e a ata também é repassada para a gente”. O relato do membro 2 da IGR (2020, p. 3) corrobora: “a nossa coordenadora, ela que passa para nós, então ela tá sempre repassando; isso é quase que diário” e complementa destacando que “[...] eu acredito que todos recebem as informações da mesma forma”.

De forma complementar, o Município 1 foi investigado com a finalidade de compreender a razão de não estar mais participando da IGR Este, por sua vez, relatou que “foi uma decisão do atual prefeito, né, de não aderir” (MUNICÍPIO 1, 2020, p. 1). Há indícios de que essa definição foi influenciada pela Diretoria de Turismo que “passou [...] para o prefeito da época e o município não necessitaria” (MUNICÍPIO 1, 2020, p. 2). Não foram oferecidas maiores informações sobre a questão.

Dessa forma, foi possível identificar esforços da IGR para a implementação do PRT com iniciativas mais focalizadas nos municípios, denotando um movimento mais próximo à participação do poder público, do que à iniciativa privada e à sociedade civil. Observou-se, também, o engendramento das ações dessa política com outras complementares que buscaram concatenar iniciativas, provendo a organização e o funcionamento da IGR ao desenvolvimento turístico das regiões.

5.2 REGIÃO TURÍSTICA CAMPOS DE CIMA DA SERRA – RIO GRANDE DO SUL

A região turística Campos de Cima da Serra está localizada no extremo nordeste do estado do Rio Grande do Sul, sendo composta por 11 municípios, a saber: Bom Jesus, Cambará do Sul, Campestre da Serra, Esmeralda, Ipê, Jaquirana, Monte Alegre dos Campos, Muitos Capões, Pinhal da Serra, São José dos Ausentes e Vacaria. De acordo com Bertê *et al.* (2016), economicamente, a região apresenta destaque na agropecuária, especialmente na fruticultura (uva e maçã) e na criação de bovinos de corte e de leite. A indústria é pouco expressiva na região, com participação mais concentrada no município de Vacaria, que é um dos municípios mais populosos da juntamente com Bom Jesus, com 65.846 e 11.391 habitantes, respectivamente, conforme estimativa do IBGE (2018). Os demais municípios da região não ultrapassam 10.000 habitantes cada um, de acordo com a mesma fonte.

O turismo apresenta potencialidade, principalmente, com a presença dos cânions Itaimbezinho e do Faxinalzinho. O cânion do Itaimbezinho é o mais conhecido,

tendo uma extensão de 5.800 metros, 600 metros de profundidade (quase em toda extensão) e altura máxima de cerca de 720 metros, tendo seu desfiladeiro percorrido pelo arroio Perdizes. O Itaimbezinho está inserido no Parque Nacional dos Aparados da Serra (PARNA), que possui 13.141,05 hectares de área e perímetro de 63 km. O Parque faz fronteira com outro, o Parque Nacional da Serra Geral, ambos sendo administrados pelo ICMBio (ICMBio, 2018). Os Parques visam à preservação dos ecossistemas, possibilitando pesquisas e atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e contato com a natureza e de turismo ecológico. O número de visitantes em 2016, de acordo com o Ranking de Visitação do ICMBio (2016), foi de 111.778 no PARNA, destacando-o como o 9º mais visitado no país. A região é procurada para o ecoturismo, turismo de aventura e turismo rural, devido às peculiaridades naturais e ao grande número de hotéis fazenda. Além disso, é reconhecida por suas vinícolas, queijo serrano e pela pesca esportiva de trutas, que é possível devido às baixas temperaturas, outro atrativo, principalmente no inverno (ARANOVICH, 2020). Apesar de tantas particularidades, de acordo com o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE Campos de Cima da Serra, 2017), a atividade turística na região não é consolidada. Considera-se enquanto fatores que acabam por prejudicar o desenvolvimento regional a carência de equipamentos turísticos, a grande distância entre os municípios e a distância da região de aeroportos.

Para a compreensão de como se deu o processo de regionalização no Rio Grande do Sul, de acordo com Machado e Tomazzoni (2011), é importante destacar que ocorreu por meio dos COREDES em parceria com a Federação das Associações de Municípios do Rio do Grande do Sul (FAMURS), que identificaram características e potencialidades comuns de desenvolvimento aos municípios, no entanto, sem considerar aspectos importantes das relações produtivas da atividade. A partir dessa análise, iniciou-se a inserção do Rio Grande do Sul no PRT, em 2004, quando os representantes das regiões turísticas do estado, Secretaria de Estado do Turismo RS (SETUR-RS), SEBRAE, SENAC, instituições de ensino superior e o MTur reuniram-se e discutiram quais seriam as regiões, nomes, marcas e parceiros para cada uma delas, de acordo com afinidades (MACHADO; TOMAZZONI, 2011). Os mesmos autores complementam que nesse movimento chegou-se a 11 regiões, no ano de 2009. Já em 2019, o estado possuía 27 regiões turísticas: Alto da Serra do Botucaraí, Campos de Cima da Serra, Carbonífera, Central, Centro-Serra, Costa Doce, Cultura

e Tradição, Delta do Jacuí, Fronteira, Hortênsias, Litoral Norte Gaúcho, Pampa Gaúcho, Porto Alegre, Rota Águas e Pedras, Rota das Araucárias, Rota das Missões, Rota das Terras Encantadas, Rota do Rio Uruguai, Rota do Yucumã, Termas e Lagos, Uva e Vinho, Vale da Felicidade, Vale Germânico, Vale do Jaguarí, Vale do Paranhana, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari.

Assim, a concepção da região turística Campos de Cima da Serra deu-se tendo os cânions como recurso estratégico, envolvendo inicialmente 11 municípios, próximos geograficamente e tendo como destino indutor o município Cambará do Sul, por suas características turísticas capazes de atrair grande número de turistas. Portanto, os demais municípios foram considerados como de apoio ao turismo na região. Para possibilitar a visualização das diferentes formas de envolvimento dos municípios da região ao turismo e, conseqüentemente, o desenvolvimento dessa atividade, o MTur promoveu a categorização turística, possibilitando a construção do Mapa do Turismo (BRASIL, 2017c). O Quadro 6 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Campos de Cima da Serra 2017-2019, permite a visualização da evolução dos municípios na categorização turística entre 2017 e 2019, conforme segue:

Quadro 6 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Campos de Cima da Serra 2017-2019.

Município	2017	2019
Bom Jesus	D	D
Cambará do Sul	C	C
Campestre da Serra	E	D
Esmeralda	D	-
Ipê	E	E
Jaquirana	D	D
Monte Alegre dos Campos	E	E
Muitos Capões	E	E
Pinhal da Serra	D	D
São José dos Ausentes	C	D
Vacaria	C	B

Fonte: a autora, adaptado dos Mapas da Regionalização do Turismo 2017 e 2019.

Analisando a Categorização Turística de 2019 (BRASIL, 2019), observaram-se algumas modificações, desde 2017. Foi possível identificar a participação de 10 municípios, com a saída de Esmeralda. Observou-se que dois municípios melhoraram sua categorização: Campestre da Serra (passou de E para D) e Vacaria (passou de C para B). Sete municípios se mantiveram com a mesma categorização: Bom Jesus (D), Cambará do Sul (C), Ipê (E), Jaquirana (D), Monte Alegre dos Campos (E), Muitos

Capões (E) e Pinhal da Serra (D). Apenas São José dos Ausentes piorou na categorização (passou de C, para D).

Conforme a SETUR-RS (2014, p. 7), para que o município participe do mapeamento, deve se comprometer com a região a partir da participação na IGR e, para isso, os municípios da região Campos de Cima da Serra devem aderir ao CONDESUS Campos de Cima da Serra para serem incluídos na referida região turística. Assim, a partir da adesão ao consórcio, poderão participar da IGR.

5.2.1 Instância de Governança Regional Campos de Cima da Serra – Rio Grande do Sul: criação, organização, regras, normas e funcionamento

A criação das IGRs no Rio Grande do Sul iniciou-se sob a condução da Secretaria de Turismo do estado, contudo, não há registros de datas, nem de como se deu o processo. Como os programas de turismo do Rio Grande do Sul serviram de exemplo ao Ministério do Turismo desde sua criação, em 2003, segundo Machado e Tomazzoni (2011, p. 243), leva-se a crer que, desde então, há mobilizações no sentido de articulações para as IGRs, conforme a proposta do PRT. Em 2019, a Secretaria de Turismo foi agregada pela, então criada, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDETUR), que se desmembrou da Secretaria de Ciência e Tecnologia. Com isso, a SEDETUR passou a ser a organização do governo do estado que coordena o PRT no Rio Grande do Sul e “atua em conjunto com as demais áreas de governo na implementação de políticas de desenvolvimento e turismo do Estado” (SEDETUR, 2020). O Coordenador 2 esclarece sobre essa ordenação:

[...] o turismo é uma pasta dentro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo; então sempre que precisa alguma informação que envolva as 27 regiões turísticas do Rio Grande do Sul, tanto o agente que é responsável por representar o Programa de Regionalização do Ministério do Turismo, como o próprio setor de informações dentro da Diretoria de Turismo. (COORDENADOR 2, 2020, p. 2)

No entanto, há carência de informações que deem conta de como foi o processo de criação das IGRs nas regiões, se deu de maneira espontânea ou induzida pela coordenação estadual do PRT. Isso pode ter sido influenciado pela ausência de publicações sobre o assunto e pela troca de coordenação estadual recentemente, como destaca o Coordenador 2,

estamos passando por uma reestruturação [...] estou assumindo de direito, e não de fato [risos], porque nós estamos em trabalho remoto no momento, sem poder viajar, sem poder fazer essa comunicação, né [...]. (COORDENADOR 2, 2020, p. 2).

Diferentemente da realidade do Paraná (exposta anteriormente), no Rio Grande do Sul não houve registros públicos sobre a articulação de iniciativas para o fortalecimento da governança por meio de leis, resoluções e decretos que priorizassem sua criação. Houve, no entanto, a construção do Plano Regional do Turismo por cada uma das regiões turísticas do estado, com a participação das IGRs, a partir do ano de 2014. Na ocasião foram analisadas as situações atuais das regiões e traçadas as visões de futuro, de forma cooperativa e alinhada com o Plano de Desenvolvimento do Estado, de acordo com COREDE (2017, p. 3). Ainda assim, manteve-se a carência de informações sobre a institucionalização das IGRs.

Mais particularmente sobre a IGR Campos de Cima da Serra, sabe-se que sua institucionalização se deu por meio do Consórcio Intermunicipal Sustentável da Região Campos de Cima da Serra (CONDESUS), criado em 2015. No entanto, não se tem informações sobre movimentos anteriores. Para fazer parte do PRT no Rio Grande do Sul, faz-se necessário fazer parte do consórcio. O CONDESUS, de acordo com Lei nº 3.135, de 17 de junho de 2015, da Prefeitura Municipal de Bom Jesus (2015, p. 1), consiste em “autarquia interfederativa com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira [...]”, tendo, dentre suas finalidades, a de implementar ações em diferentes áreas, inclusive no turismo e na gestão da IGR Campos de Cima da Serra. Para isso, o Consórcio possui estatuto e regimento como forma de regular as relações, sendo que esses documentos permitem identificar elementos da organização, normas e regras formais. Já as informais, houve o intento de identificação por meio das entrevistas, assim como aspectos relacionados ao funcionamento e gestão. Vale ressaltar que a IGR Campos de Cima da Serra não possui estatuto, se valendo do referido documento do CONDESUS.

O estatuto foi estabelecido em 10 de julho de 2015 e apresentou os seguintes elementos: denominação; natureza jurídica; sede, duração; tipo; finalidade e objetivos; ingresso; direitos e deveres; inadimplência; representação legal; presidência; organização; patrimônio; recursos financeiros; contrato de programa; alteração; exclusão; extinção e retirada (CONDESUS, 2015). Complementarmente, em 11 de setembro de 2015, o CONDESUS estabeleceu seu Regimento Interno, que

apresentou aspectos sobre: organização e funcionamento; cedência de funcionários ao consórcio; execução financeira e orçamentária, fiscalização contábil, orçamentária e patrimonial (CONDEUS, 2015a). Ainda sobre sua organização, faz-se necessário compreender como o consórcio se estrutura e onde está inserida a IGR.

A organização do CONDESUS conforme o Artigo 11 do estatuto dá-se por: Assembleia Geral; Câmaras Setoriais; Comitê de Administração; Conselho Fiscal; Controladoria e Diretoria Executiva (CONDESUS, 2015, p. 4). O turismo e as decisões específicas da IGR ficam a cargo da Câmara Setorial de Turismo. De acordo com o Artigo 3º, o CONDESUS foi estabelecido com a seguinte finalidade:

[...] a realização os interesses comuns dos entes consorciados na implementação de suas múltiplas políticas públicas de integração e promoção do desenvolvimento sustentável regional, visando garantir a melhoria da qualidade de vida das populações residentes na sua área de atuação. (CONDESUS, 2015).

De forma mais específica, dentre seus objetivos, merece destaque o estabelecido no estatuto, artigo 4º VIII, promover ações de: “[...] j) turismo, patrimônio histórico, cultural e natural; l) promover ações de fomento às atividades de turismo sustentável [...]” (CONDESUS, 2015, p. 2). Dito isso, ressalta-se o enfoque dado ao turismo pelo consórcio, mesmo não havendo no estatuto menção à IGR.

Sobre essa questão relacionada ao enfoque dado, isto é, o turismo, pelo CONDESUS, em entrevista, o membro 6 da IGR comenta que o consórcio:

[...] teria sido criado para desenvolver o turismo na região; e no meio do caminho...houve um...partiu mais para um lado e o turismo ficou pro outro, né. Então assim ficou desfocado um pouco do objetivo, mas funciona, funciona bem” (MEMBRO 6 DA IGR, p. 6).

Há consonância de pensamento com o membro 5 da IGR, quando esse também percebe que o turismo, de fato, não é considerado o principal objetivo do consórcio, conforme ele assume:

[...] existe um consórcio entre os municípios, no entanto, esse consórcio acaba sendo mais um fórum de cotação e compra de veículos, de medicamentos, de outras questões, do que um fórum para trabalhar as questões do turismo. (MEMBRO 5 DA IGR, p. 2).

De qualquer forma, seja qual fora a finalidade, para que se cumpra com ela, o CONDESUS e, por consequência, a IGR necessitam de recursos financeiros que são constituídos conforme o Artigo 22, do estatuto:

I - cota de ingresso; II – cota de rateio; III – receita decorrente de tarifa ou outra espécie de preço público; cobrada do usuário em razão da prestação de serviço pelo CONDESUS; IV – renda de aplicação financeira; V – o produto de alienação de bem livre; VI – o produto de operação de crédito; VII – o recurso proveniente de convênio ou contrato celebrado ou de contribuição, doação, auxílio ou subvenção concedido por ente federativo não consorciado; VIII – o saldo do exercício financeiro (CONDESUS, 2015, p. 7)

Para que esses recursos sejam devidamente administrados, compete ao Conselho Fiscal, de acordo com o Regimento Interno, Artigo 12, “I – acompanhar a gestão de contratos e fiscalizar as movimentações financeiras”. (CONDESUS, 2015a, p. 7). Cada órgão com suas funções explicitadas no documento e executadas por representantes dos municípios associados ou funcionários. Para o ingresso do município no Consórcio, deve-se cumprir com os requisitos expostos no Artigo 5º do estatuto:

[...] condicionado à apreciação, deliberação e aprovação, pela maioria absoluta da Assembleia Geral, de pedido formal do Chefe do Poder Executivo do ente interessado acompanhado de lei ratificadora do protocolo de intenções ou daquela que autorize o município participar de consórcio e da respectiva publicação da imprensa oficial, conforme o caso (CONDESUS, 2015, p.3)

Para que haja o pleno funcionamento do consórcio e de suas câmaras temáticas, em se tratando dos associados, o estatuto prevê que poderão ser os municípios da região, não destacando a participação da iniciativa privada ou da sociedade civil (CONDESUS, 2015). Constatou-se, dessa forma, a dissonância entre o que é preconizado pelo PRT e a realidade da IGR Campos de Cima da Serra, uma vez que o PRT destaca que as IGRs são formadas pela articulação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil.

Observou-se que, dentre os quatro entrevistados da IGR Campos de Cima da Serra, um é representante do poder público, dois da iniciativa privada e um da sociedade civil. Desses entrevistados, três são representantes de municípios consorciados, tendo seus direitos assegurados pelo estatuto, como o voto. Um dos entrevistados, o membro 5 da IGR, foi indicado por um Secretário de Turismo de um município pertencente ao CONDESUS, como sendo membro da IGR, mas somente

após as entrevistas percebeu-se que não era um membro efetivo da IGR, mas sim, um membro de uma associação relacionada ao turismo, mas sem relação com a IGR ou com o CONDESUS, a Associação de Empreendedores Locais.

Dessa forma é possível identificar reflexos do que foi estabelecido pelo estatuto na composição da IGR, conforme salienta o membro 6 da IGR “tem mais poder público e menos iniciativa privada (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 1). Essa afirmação é complementada pela percepção do membro 7 da IGR, que revela que:

às vezes o poder público acaba tendo o protagonismo em alguns; e a iniciativa privada não consegue participar. Muitas vezes, é porque ela mesma não consegue, né...não tem o tempo, não interage, mas muitas vezes é porque nem fica sabendo” (MEMBRO 7 DA IGR, p. 1).

Por sua vez, o membro 5 da IGR sinalizou a ausência da iniciativa privada e da sociedade civil na IGR, revelando “[...] essa é uma instância que não faz governança de turismo.” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 3) destacando a participação desses atores na Associação de Empreendedores Locais,

[...] é uma Associação onde a maioria dos empreendedores estão associados, então a gente tem uma força de presença e de participação. Então a gente tem o acesso mais próximo à Secretaria de Turismo, inclusive fazendo propostas, participamos ativamente do turismo local; o ano passado apoiamos e ajudamos a concluir o planejamento de turismo do município. (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 1)

Diante do exposto, há indícios de que a forma de institucionalização da IGR e o seu estatuto acabam por priorizar a representatividade e atuação do poder público. Notou-se a iniciativa privada e a sociedade apartados desse contexto e, conseqüentemente, a não pluralidade na composição da IGR, o que reflete nas decisões do grupo, construídas, na maioria, pelo poder público. Ademais, conforme o membro 5 da IGR afirma “todos são convidados de forma igualitária” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 10), mas nem todos participam. Para o membro 6 da IGR, “alguns não conseguem participar porque têm outras reuniões agendadas” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 3) e o membro 7 da IGR ressalta que “têm uns que não participam por diversas razões, é... ou por uma turbulência econômica, de trabalho, do próprio...própria prefeitura de onde vem, representam” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 7). O membro 7 da IGR complementa ainda que: “tem pouca participação da iniciativa privada [...] a governança de turismo regional fica muito centralizada em dois...dois ou

três secretários que representam a região e acabou ali, morre ali [...]”. Além disso, comenta que a participação também é prejudicada pelas mudanças nas prefeituras, ao declarar que “volta e meia tem troca de atores, também, nas prefeituras [...]” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 3).

Sobre a atuação desses atores, o membro 5 da IGR ressalta que “as pessoas que estão nas cadeiras são mais cargos políticos do que técnicos; e aí você também não tem que exigir de alguém que não tem essa competência técnica” (MEMBRO 5 DA IGR, p. 5). Ressalta-se que a forma de escolha dos membros não foi exposta por nenhum documento ou entrevistado, apenas indicativos de que os municípios indicam seus representantes.

Quando questionados sobre as regras e normas da IGR, apenas o membro 6 da IGR afirmou “conheço todas as normas legais da instância de governança...sim, sim, todos conhecem. Porque cada um representa sua pasta né, aí...ahãa..acredito que todos conheçam” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 2) .Por sua vez, o membro 5 da IGR destacou que “tudo que precisa ser discutido e qualquer ação que precise ser tomada, ela é tomada em conjunto” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 13) e complementou que “temos um plano de aplicabilidade dentro do Plano de Turismo, dentro do planejamento estratégico [...]” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 10). Diante dessa última afirmação, é possível identificar que o ator está se referindo a outro documento e não ao estatuto ou ao Regimento Interno da IGR. Essas manifestações sugerem que a IGR não tem a preocupação de destacar as normas e regras estabelecidas, ou que os entrevistados não são tão participativos a ponto de reconhecer as referidas.

Já em termos de funcionamento, os membros relataram como se dá a operacionalidade da IGR. No âmbito estadual, o Coordenador 2 ressalta sua atuação para além do PRT quando afirmou “a gente procura estar atuando também enquanto Secretaria, independentemente do ator, esse, da regionalização” (COORDENADOR 2, 2020, p. 2). O mesmo ator afirmou ainda que o coordenador anterior atendia tanto a IGR, quando necessidades específicas de um município:

[...] como é mais difícil juntar os atores de uma IGR em uma cidade, então eu acredito que isso era um acordo com a demanda de cada município independente de ser digamos assim, o município centro daquela região....então eu acredito que ela tenha feito dessa forma, assim. Não necessariamente em um município (COORDENADOR 2, 2020 p. 4).

Sobre as reuniões do CONDESUS, no Artigo 6º do estatuto ficou estabelecido como direito dos consorciados “I - participar das sessões da Assembleia Geral, debatendo e deliberando;” (CONDESUS, 2015, p. 3) e no Artigo 3º do Regimento Interno é explicitado que “A Assembleia Geral é convocada por seu presidente, através de comunicação inequívoca que garanta a ciência de todos os seus membros quanto ao dia, horário das chamadas, local e pauta do dia” (CONDESUS, 2015a, p. 2). No entanto, nos documentos não houve menção de frequência ou quaisquer outras regras sobre as assembleias. Em relação às reuniões das Câmaras Setoriais, no Artigo 5º do Regimento Interno, esclareceu-se que os membros deverão “VI – reunir-se ordinariamente uma vez por mês, com intervalo mínimo de 15 dias, ou, extraordinariamente, a qualquer tempo, sempre que convocada.” (CONDESUS, 2015a, p. 3). Como outros aspectos sobre as reuniões não foram especificadas no estatuto ou no Regimento Interno, os entrevistados deram conta de alguns esclarecimentos, como o fato das pautas das reuniões não serem participativas, surgindo conforme demandas de trabalho e informadas pelo presidente da IGR. O membro 7 da IGR relata a existência de um convite “[...] e vem ofício; e vem via *e-mail* e *WhatsApp* um convitezinho também” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 3). Ainda sobre essa dinâmica, o membro 6 da IGR afirmou que:

[...] o governo do estado passa, né, os representantes...passam aqui pra nossa região de Vacaria, e depois a gente se reúne em Vacaria, faz o diálogo, discute e faz as melhorias que vão implantar no município, né (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 3).

Relativo à frequência, o membro 6 da IGR complementou que independentemente de demandas estaduais, as reuniões ocorriam “normalmente uma vez por mês [...]” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 2). Conforme o membro 7 da IGR, as demandas podem surgir, não necessariamente da coordenação estadual “[...] conforme as necessidades da região, nós acabamos levando as demandas (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 5) e complementou que “funciona super bem; isso na regional, do Campos de Cima da Serra [...]” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 2).

A dinâmica das reuniões, de acordo com o membro 6 da IGR, funciona de forma ordeira “sempre tem um diálogo ali, né, depois a votação” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 2). Afirmação essa corroborada pelo membro 7 da IGR que destaca que funciona sistematicamente “reunião, discussão, votação. Bem democrático[...] ninguém quer se impor” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 5), que complementa “[...]Que realmente há reuniões, todos são ouvidos” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 2) e ainda destacou que

“os municípios que participam, os membros têm mesmo poder de decisão e de voto” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020 p. 2). Em contrapartida, o membro 5 da IGR revela “não vejo nenhuma reunião para votação de nada” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 3) e ainda complementa:

eu não tenho acesso, é feito de uma maneira tão interna que eu já pedi pra ter acesso, já pedi pra participar, já pedi pra... Pra... Pra frequentar, pra entender ou pra iniciar uma ação, mas não existe essa... Isso é pra você entender que eu tenho mais contato com o COREDE da... De... É... Da nossa região do que propriamente com essa instância de turismo (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 3)

Essas declarações, na contramão dos outros entrevistados, dão conta de que esse ator não participa da IGR, mas sim de uma outra organização, a Associação de Empreendedores Locais “[...] nós trabalhamos de forma voluntária dentro de uma união de associados que tem essa intenção, por isso vão à frente, buscar soluções [...]” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 8). Corroborando com essa afirmação, o membro 5 da IGR ressalta

eu sou de uma Associação, vai chegar até a mim se a Secretaria de Turismo necessitar fazer alguma atividade que ela não tem a abrangência para fazer [...] a Associação chama seus associados, então a Associação de Empreendedores Locais discutimos em conjunto a melhor decisão (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 6)

Essa ideia denota possível confusão criada pelo ator ao não compreender ao certo do que se trata a IGR e diferenças organizativas entre essa e a Associação a qual ele participa. Ainda em relação à essa dinâmica, o membro 5 da IGR afirma que “quando se trata de uma decisão importante, é ...a Secretaria de Turismo chama os associados, então nós discutimos em conjunto [...]” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 10). Ademais, é importante salientar que mesmo não estando integrado à IGR, esse entrevistado identifica o apoio da SEDETUR à Associação à qual faz parte.

Com base nos relatos relativos à IGR, percebe-se uma relativa falta de participação no planejamento e na organização das reuniões, pois a pauta não é definida em conjunto, o que pode fazer com que os atores a participem de reuniões com assuntos não entendidos como relevantes. Concebe-se, também, que devido aos consorciados serem municípios e os membros com direito a voto serem os representantes dos municípios, pode ocorrer o desconhecimento do assunto turismo e, até mesmo, o desinteresse pelo mesmo. Além das reuniões mensais presenciais da Câmara Setorial de Turismo, o membro 7 da IGR revela que “[...] o grupo de WhatsApp que funciona melhor, que funciona; dali a pouco vem *e-mail* que a gente,

na medida do possível, responde ou não, porque é muito atribulado” (MEMBRO 7 DA IGR, p. 3). O membro 6 da IGR destaca a funcionalidade para manter o contato com o grupo, afirmando a importância dos “*e-mails...então telefone e e-mail. WhatsApp*” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 2).

Dessa forma, foi possível identificar esforços do CONDESUS em atender seus consorciados, sendo o turismo e, conseqüentemente, a IGR, elemento dentro da Câmara Setorial, composta por municípios regionais e seus representantes com direitos e deveres definidos. É perceptível a não pluralidade dessa governança, como também a falta de informação dos envolvidos quanto ao papel da IGR e do PRT, foco do presente estudo. O membro 5 da IGR identificou que as ações da IGR são somente para se manter no Mapa do Turismo, quando afirmou:

[...] mais uma cobrança, do tipo: todo mundo tem Conselho de Turismo? Todo mundo fez duas reuniões? Que são as cobranças que eles recebem do estado pra que cada um mantenha seu mapa e que eles mantenha, é... Os números ali” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 4).

Nesse contexto, é possível que a implementação da política se dê de forma reativa ao âmbito federal, respondendo às suas solicitações, sem foco nas questões regionais e no desenvolvimento nessa esfera.

Objetivando compreender o motivo de não participação do Município 2 na IGR, o entrevistado destacou que “foi uma decisão do Executivo, achou mais interessante não participar, então eu não sei te dizer” (MUNICÍPIO 2, 2020, p. 1) e também porque “a gente participava mais para dizer que o município estava participando” (MUNICÍPIO 2, 2020, p. 5). Essa situação se deu, de acordo com o entrevistado, devido à pouca expressividade turística do município, pois “aqueles que já são mais estruturados, que já tem[...] eles tinham os órgãos específicos de turismo, então eles tinham material humano e recursos financeiros pra complementar a ação” (MUNICÍPIO 2, 2020, p. 10). Já na situação do município em questão:

era colocada a informação no que tangia a investimentos, recursos do município, a primeira coisa que nós fazia era ver se tem dotação orçamentária; chegava no município e não tinha, parava por ali, no caso (MUNICÍPIO 2, 2020, p. 8).

O entrevistado destacou a importância da IGR para a implementação do PRT, classificando como “fundamental” (MUNICÍPIO 2, 2020, p. 10), salientando que:

a gente poderia até desenvolver, mas pra que isso acontecesse seria necessário que, de fato, o papel do gestor, o Executivo, é... Contribuísse com a elaboração das políticas públicas locais e de fato fosse favorável (MUNICÍPIO 2, 2020, p. 5).

Assim, há indícios de que a retirada do processo se deu por não haver percepção, por parte do executivo, dos possíveis benefícios que o PRT poderia prover à região e conseqüentemente, ao município

5.3 REGIÃO TURÍSTICA CAMINHO DOS CANYONS – SANTA CATARINA

A região turística Caminho dos Canyons está localizada no extremo sul de Santa Catarina, sendo composta por 15 municípios, a saber: Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbé do Sul e Turvo. De acordo com Estevam *et al.* (2014), economicamente, a região apresenta destaque na agropecuária, especialmente na produção de arroz, frango e a cultura do fumo. A indústria é pouco expressiva atualmente, mas existem diversas pequenas fábricas têxteis e centros comerciais de vendas no atacado, para lojistas. Os municípios mais populosos são Araranguá e Sombrio, com 67.578 habitantes e 30.010 habitantes, respectivamente, conforme estimativa do IBGE (2018). Os demais municípios da região são pouco populosos.

O turismo apresenta potencialidade, principalmente com a presença de balneários em quatro municípios (Passo de Torres, Balneário Gaivota, Balneário Arroio do Silva e Araranguá) e cânions em dois municípios (Jacinto Machado e Praia Grande). Segundo Wildner *et al.* (s.d. p. 101), a região é composta pelos cânions: Fortaleza, Malacara, Churriado, Josafaz, Índios Coroados, Molha Coco, Leão, Pés de Galinha, das Bonecas e Macuco, “que se encaixam nesta paisagem formada por 63 gigantescas escarpas”, sendo o cânion de maior expressividade o Fortaleza. Os cânions estão inseridos no Parque Nacional da Serra Geral, sendo administrado pelo ICMBio (ICMBio, 2018a). O Parque é uma unidade de conservação que possui uma área de 17.300 hectares e faz divisa com o Parque Nacional de Aparados da Serra, como já mencionado. Embora muito visitado por turistas que percorrem ambos os parques, não há registros oficiais do número de visitantes do Parque Nacional da Serra Geral nos documentos públicos do ICMBio. SANTUR (2020) destaca os

aspectos geográficos, como cânions, praias, dunas, furnas, lagoas e falésias, como atrativos relevantes na região ao que Stoll e Lima (2019, p. 5) complementam, ressaltando a importância da cultura local: “as colonizações açoriana, alemã e italiana imprimiram características importantes na gastronomia, artesanato, folclore e manifestações culturais na região”. Dessa forma, o turismo nessa região oferece atrativos culturais e naturais que possibilitam diversas experiências, desde a contemplação, à prática de diversas atividades como trekking, rapel, base jump, observação de aves, entre outras.

Diante dessas particularidades, a região turística Caminho dos Canyons foi concebida tendo os cânions como recurso estratégico, envolvendo, inicialmente, 15 municípios, próximos geograficamente. Conforme a membro 8 da IGR, a escolha dos municípios da região foi conduzida pelo MTur, juntamente com a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL) e a SANTUR. Além da criação da região, foi definido seu destino indutor, Praia Grande, por suas características turísticas capazes de atração de grande número de turistas e a presença de equipamentos turísticos e de apoio. Os demais municípios da região foram definidos como sendo de apoio à atividade.

Assim, foi estabelecido o Quadro 7 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Caminho dos Canyons. que permite a visualização da evolução dos municípios na categorização turística entre 2017 e 2019, conforme segue:

Quadro 7 – Categorização turística dos municípios da Região Turística Caminho dos Canyons.

Município	2017	2019
Araranguá	C	-
Balneário Arroio do Silva	D	D
Balneário Gaivota	D	-
Ermo	E	E
Jacinto Machado	D	D
Maracajá	D	D
Meleiro	D	-
Morro Grande	E	E
Passo de Torres	D	D
Praia Grande	C	C
Santa Rosa do Sul	D	C
São João do Sul	E	E
Sombrio	D	-
Timbé do Sul	D	D
Turvo	D	D

Fonte: a autora, adaptado dos Mapas da Regionalização do Turismo 2017 e 2019.

Analisando a Categorização Turística de 2019 (BRASIL, 2019), observaram-se algumas modificações, desde 2017. Foi possível identificar a participação de apenas 11 municípios, com a saída dos municípios de Araranguá, Balneário Gaivota, Meleiro e Sombrio. Observou-se que apenas um município melhorou sua categorização: Santa Rosa do Sul (passou de D para C). Dez municípios se mantiveram com a mesma categorização: Balneário Arroio do Silva, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, São João do Sul, Timbé do Sul e Turvo. Destaca-se a informação de que nenhum município piorou sua categorização no período.

De acordo com o membro 8 da IGR (2020), para que o município participe do mapeamento, deve responder às solicitações da IGR relativas ao envio de informações relacionadas ao Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR) e outras pertinentes, mesmo que não participem da referida IGR.

5.3.1 Instância de Governança Regional Caminho dos Canyons – Santa Catarina: criação, organização, regras, normas e funcionamento

As primeiras movimentações para a criação das IGRs em Santa Catarina iniciaram em 2008, pela Secretaria de Estado Cultura e Esporte de Santa Catarina (SOL), (organização do governo do estado que coordenou a política pública), que articulou ações entre o poder público, iniciativa privada e sociedade civil, com a intenção de ordenar a criação das IGRs e o arranjo do PRT nas regiões. De acordo com o Coordenador 3, foram realizados vários encontros nas regiões do estado para orientar a criação: “Nós fizemos algumas oficinas com eles, uma falando sobre qual é o perfil da instância no sentido de fazer um ranking para saber o potencial de cada uma” (COORDENADOR 3, 2020, p. 3). Esses encontros visaram demonstrar a importância do PRT e o seu real objetivo, conforme destacou o Coordenador:

criaram esse Programa de Regionalização, que é a governança, ela veio no sentido pra trabalhar o coletivo, e trabalhar a união, de trabalhar a união dos três poderes, né. E isso foi o fator diferencial que fez muitas regiões alavancar, mas nem todo território tá preparado pra trabalhar esse tipo de governança, não tem maturidade [...] (COORDENADOR 3, 2020, p. 7).

É possível perceber que o movimento de regionalização e posterior criação das IGRs em Santa Catarina se deu de forma induzida pelo governo do estado, focando o

olhar para as particularidades turísticas regionais e as possibilidades de envolvimento dos municípios. Assim, preconizou-se o agrupamento e a institucionalização da governança como forma de implementar o PRT, conforme suas diretrizes. O Coordenador 3 (2020, p. 2) destacou ser necessário para participação em uma IGR: possuir Conselho Municipal de Turismo ativo, um órgão de turismo em atividade, orçamento próprio e, no mínimo, um prestador de serviços turísticos registrado no CADASTUR. O não cumprimento desses requisitos exclui o município da região turística e conseqüentemente, de outros programas do governo e da possibilidade de concorrer a recursos financeiros de outros programas de turismo que surjam

Após o processo inicial de criação das IGRs, com o passar do tempo, o acompanhamento e orientação das IGRs passou a ser de responsabilidade da Gerência de Políticas Públicas (GEPOT) pertencente à SANTUR, que incorporou as atribuições da SOL em 2017. Passados dois anos, Santa Catarina conta com 13 IGRs instituídas: Caminho dos Canyons; Caminho dos Príncipes; Caminhos da Fronteira; Caminhos do Alto Vale; Caminhos do Contestado; Costa Verde & Mar; Encantos do Sul; Grande Florianópolis; Grande Oeste; Serra Catarinense; Vale das Águas; Vale dos Imigrantes; Vale Europeu.

Dessas, três foram institucionalizadas por meio de consórcios, conforme o Coordenador 3 ressaltou: “[...] o estado trabalha muito com consórcio; nós temos três IGR que têm como base consórcios, né, que é Costa Verde & Mar, Vale dos Imigrantes e a Serra” (COORDENADOR 3, 2020, p. 4), apesar da não aceitação do MTur pela institucionalização das IGRs por esse meio:

Ministério não reconhecia o consórcio como uma instância legalizada, né; daí a gente tentou, eu levei uma IGR numa reunião nossa do Ministério, eu apresentei pra eles qual era a proposição, o que que é importante, comentar o consórcio e termina que o consórcio na parte estrutural ele é o pilar da instância, [...] (COORDENADOR 3, 2020, p. 4)

Diante dessa não aceitação, a SANTUR iniciou tratativas junto ao MTur para uma solução para esse impasse, como complementa o Coordenador 3

Nesse diálogo, a gente conseguiu já incluir pro próximo... Portaria do ano que vem, então não levando mais o nome como "consórcio", mas que todos os consórcios que tenham Conselho; então, passa a ser reconhecido as instâncias que têm consórcio e o Conselho Regional, desde que ele seja registrado em cartório, porque... Elas já estão sabendo, conversei com eles ontem, então a instância que quiser captar recurso ela vai precisar do CNPJ do consórcio, né, mais ser reconhecido como instância pelo Ministério. Daí

dentro do Mapa ele vai ter que usar o Conselho Regional e o Ministério acatou isso, como sendo uma parte de formalização, mesmo que ele não tendo o CNPJ do Conselho (COORDENADOR 3, 2020, p. 4)

Além dessa mudança, o Coordenador 3 destacou sobre a reestruturação estadual:

o programa tava tendo uma reestruturação estadual, porque hoje nós não temos um plano, a nossa lei é uma lei bem antiga também, então a gente tá nesse momento de revitalização do sistema e a gente tá muito mais no diálogo, do que eles estavam precisando e a gente tava demandando internamente. (COORDENADOR 3, 2020, p. 10).

Ademais, ressalta-se também como um avanço importante do PRT no estado, o fato de o Conselho Estadual de Turismo possuir representantes de todas as IGRs, como forma de inserir todas as regiões nas decisões estaduais, conforme informou o membro 8 da IGR (2020, p. 2). É perceptível então, que a criação das IGRs em Santa Catarina se deu com a ação do poder público estadual, para o cumprimento do estabelecido pelo PRT e sua gestão, apesar de não haver informações suficientes sobre a participação, durante a criação das IGRs, observou-se pouco envolvimento da iniciativa privada e da sociedade civil.

Enfocando a criação da IGR Caminho dos Canyons, essa se deu a partir de 2009, com a aproximação entre a SOL e a Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC). Esse movimento foi observado a partir de convite enviado pela SOL à AMESC, em 18 de fevereiro de 2009, com o objetivo de, juntamente com as demais regiões de Santa Catarina, orientar a criação das IGRs. A partir desse momento, iniciaram as articulações, como o convite e nomeação dos membros, reuniões de trabalho, discussões das ações a serem desenvolvidas, interpretação das solicitações feitas pelo MTur, entre outras atividades de interesse da região, conforme relatos do membro 8 da IGR (2020, p. 1).

Mesmo com mais de 10 anos desde o início das ações nessa IGR, ainda não há a sua formação jurídica, nem mesmo a formalização do seu estatuto, apenas uma minuta. Assim, todas as ações da IGR Caminho dos Canyons no decorrer desse período tiveram o suporte da AMESC, como associação representativa da instância, que dispõe seu CNPJ e de seu espaço físico para a IGR atuar. Dito isso, a presidente interina da referida IGR, Helen Becker afirmou (informação verbal), “ainda não está formada nossa associação. Estou aguardando a eleição do novo presidente da AMESC e os empresários aderirem o compromisso de levar o turismo a sério”. O

membro 10 da IGR justificou essa morosidade: “ao longo do processo, a instalação dessa situação da instância fez com que alguns membros acabassem se distanciando, e claro que teve alguns problemas na organização, de repente, porque a gente teve uma mudança na coordenação [...]” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 1). Tal mudança foi o falecimento, ocorrido em 2016, da pessoa que coordenou todo o processo de regionalização e da criação da IGR desde 2009. O ocorrido abalou muito os envolvidos e sua ausência provocou várias mudanças organizacionais na IGR na região, que ainda não estão superadas, como o membro da IGR relatou: “nessa troca de gestão teve esses desencontros e atrapalhou um pouco o processo” (MEMBRO 10 DA IGR, p. 1) e o membro 8 da IGR complementou que “toda aquela questão de doença, aí já era difícil um trabalho assim, né, então tudo parou” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 3)

Sobre a organização da IGR, mesmo tendo sido criada há mais de 10 anos, o membro 10 da IGR destaca a falta de formalização e de organização, “nós não tínhamos estatuto” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 9) e complementou que após esse grande espaço de tempo, desde o final de 2019 “[...] nós estamos na instância com o estatuto aprovado” pelos membros (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 1). Como forma de contribuição a esse estudo, a presidente interina disponibilizou esse documento, mesmo que ainda não tenha sido registrado e publicado. Assim, foi possível analisá-lo, apesar de não ser possível sua inserção nos apêndices desse trabalho. Esse documento destaca em seu Artigo 1º que a IGR Caminho dos Canyons é “pessoa jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, tendo prazo de duração indeterminado e gozará de autonomia financeira e administrativa” (ESTATUTO IGR CAMINHO DOS CANYONS, p. 1) e apresenta informações sobre: denominação, natureza e duração; sede e foro; finalidades; patrimônio e recursos; associados; direitos e obrigações dos associados; estrutura organizacional; assembleia geral; conselho administrativo; diretoria executiva; conselho fiscal; regimento financeiro. Embasando-se nesse documento, foi possível identificar elementos da organização, normas e regras formais que serão consideradas a partir dos registros. Já as informais, houve o intento de identificação por meio das entrevistas, assim como aspectos relacionados ao funcionamento e gestão.

Em se considerando a gestão da IGR Caminho dos Canyons, essa se dá ainda pela AMESC, sendo que após a formalização se dará pela Associação de Governança Regional de Turismo dos Municípios do Extremo Sul Catarinense, doravante

denominada de Associação “Caminho dos Canyons”, conforme explicitado no estatuto. Dentre inúmeras finalidades em prol do turismo da região, a IGR tem especificamente em relação ao PRT, conforme o Artigo 3º, “[...] XV – Executar, acompanhar, monitorar e avaliar as ações de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, de acordo com suas Diretrizes Políticas e Operacionais, traduzidas nas políticas públicas do setor”. (ESTATUTO IGR CAMINHO DOS CANYONS, p. 3)

Como órgão gestor sem fins lucrativos, o Coordenador 3 destacou que “a gente não tem nenhum programa hoje que trabalha com parte financeira, com repasse” (COORDENADOR 3, 2020, p. 9), o que prejudica o andamento do PRT. No estatuto, a manutenção financeira da IGR. ficou estipulada no Artigo 9º como sendo a partir de:

- [...] I – rendas de seu patrimônio;
- II – usufrutos que a ela forem conferidos;
- III – rendas constituídas por terceiros em seu favor;
- IV – administração de Programas, empreendimentos e projetos de produção e comercialização;
- V – recursos provenientes de convênios, acordos, auxílios, doações e dotações;
- VI – das mensalidades de seus associados; e
- VII – rendimentos de outras fontes lícitas, desde que aprovadas pela Assembleia. (ESTATUTO IGR CAMINHO DOS CANYONS, p. 4)

Nesse documento considerou-se o pagamento de mensalidade pelos membros, mas ainda não foram expressos valores. Quanto à composição da IGR Caminho dos Canyons, os associados podem ser, conforme o Artigo 10 do estatuto “A Associação “Caminho dos Canyons” contempla, em sua composição estatutária a participação do Poder Público, da Iniciativa Privada e da Sociedade Civil [...]” (ESTATUTO IGR CAMINHO DOS CANYONS, p. 5). O documento, no entanto, não estabelece como se dá o ingresso de novos associados e considera a IGR como plural, o que é percebido pelo membro 11 da IGR, afirmando que formam hoje a IGR:

É só o gestor de cada município. Digamos, é o Diretor de Cultura do município, e eu, Diretor de Turismo, ou assessor de Turismo; Secretário de Turismo, ou Secretária, né...[...] está representando o comércio; alguém tá representando restaurantes... Sempre tem um representante, mas ali já é nomeado pelo próprio grupo de empresários. Se reúnem, cada município tem seu CDL [...] (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 10)

A formação de uma IGR, para o Coordenador 3, deve ter “os três pilares, empresariado e parte de apoio” (COORDENADOR 3, 2020, p. 4), o que o membro 11 da IGR acredita acontecer na IGR Caminho dos Canyons, pois afirma: “eu acredito

que está bem, bem organizado” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 1). O membro 8 da IGR afirmou que “não podíamos deixar ninguém de convidar” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 11), mas percebeu que apesar de haver representantes de todas as esferas, muitas vezes não são participativos: “paridade há sim, mas na verdade, se viu é que se ficou no papel” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 1), o que foi corroborado pelo membro 9 da IGR, que afirmou “no papel sim, é equiparado” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 1) e complementa “[...] aparentemente todos os convidados ali, os participantes, é porque tem um empreendimento na área do turismo e os que são representantes do público, secretários do setor de turismo” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 11). Vale ressaltar que não foi explicitado em documento ou declaração dos entrevistados, como são escolhidos os membros, sabendo-se apenas que as prefeituras indicam seus representantes..

A presidente interina destacou a importância da IGR e de sua formação plural, ao declarar,

trata-se do reconhecimento e do fortalecimento das organizações geridas de forma compartilhada pelo poder público, empresários representantes das cinco categorias do trade turístico, sendo elas: meios de hospedagem, gastronomia, agências e operadoras de viagens, guias, condutores locais e turismólogos, transportadoras turísticas e organizadoras de eventos além da participação das instituições de ensino, com o papel de zelar para que ações e propostas sejam executadas em prol do desenvolvimento do setor [...] (BECKER *apud* ANGELONI, 2020, *on-line*)

Além da formação, a participação plural deve acontecer. Quanto à participação, o membro 10 da IGR relata que “quando a gente iniciou esse processo havia mais o pessoal da iniciativa privada” (MEMBRO 10 DA IGR 2020, p. 1), mas notou que, em seguida, o poder público se destacou (MEMBRO 10 DA IGR, p. 9). Em contrapartida, como é característica da movimentação nesse setor, há constante rotatividade dos representantes, nas palavras do membro 10 da IGR “estávamos numa caminhada quando houve a troca dos gestores municipais, houve a troca de alguns gestores do turismo” e concluiu que “nessa troca de gestão teve esses desencontros e atrapalhou um pouco o processo (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 4). O mesmo ator considera poucos municípios participativos ao assumir que “somos em 15 e oito participam efetivamente [...]” (MEMBRO 10 DA IGR, p. 13). e complementa que, apesar dessa dificuldade do poder público em participar, ainda é “da maioria da iniciativa pública” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 8) e que há tentativas de incentivar a participação da iniciativa privada, quando ressalta que “estamos tentando fazer voltar esse equilíbrio”

(MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 1). Essa percepção é corroborada pelo membro 8 da IGR que entende que “não tem atuação da parte do privado” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 1). De forma a corroborar com essas inferências, ressalta-se o fato de que dos cinco membros que aceitaram ser entrevistados, quatro pertencem ao poder público e um pertence à iniciativa privada, sendo que esse último não está mais participando da IGR há pelo menos dois anos, e o município no qual é empresário foi retirado do Mapa por não ter oferecido as informações necessárias, no momento da solicitação pela SANTUR.

Diante do que foi exposto, é possível identificar que mesmo tendo um longo período desde criação da referida IGR, essa ainda não está formalizada como associação, nem possui seu estatuto aprovado, o que dificulta a atuação da IGR, principalmente por sua restrição em termos financeiros. Já a inconstância na coordenação, desde 2016, comprometeu os trabalhos, pois, por longo período, houve além da ausência de coordenação, inexistência de reuniões e decisões acerca da IGR. Após a retomada das atividades, houve o retorno gradativo dos membros com relativa inconstância na participação de todos os municípios. Ainda, é possível destacar que há indícios de que a formação da IGR Caminho dos Canyons não seja plural, pois tanto a composição, quanto a participação do poder público se destaca, além da não menção da participação da sociedade civil, pelos entrevistados, mesmo esses afirmando entender que a formação da IGR é plural. Esse fato pode ser decorrente da forma como o movimento de criação da IGR Caminho dos Canyons se deu, induzido pelo poder público juntamente à Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense, mobilizando, dessa forma, os prefeitos dos respectivos municípios, sem muito enfoque em convidar a iniciativa privada e sociedade civil. Essa situação pode fazer com que seja percebida por esses atores como irrelevante a sua participação na IGR, até mesmo por faltar-lhes a compreensão do papel da instância e vantagens da participação.

Os participantes quando questionados sobre as regras e normas da IGR, afirmaram conhecê-las, apesar de não haver ainda um estatuto formal que norteie as ações da instância. Essa concepção de conhecimento das normas pode se dever ao fato de alguns terem participado da discussão para criação desse documento, ao que o membro 11 da IGR lembrou que “foi esclarecido desde a criação das instâncias” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 2) e reforçou que “existem normas pra serem cumpridas” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 8). O membro 8 da IGR destacou

“tínhamos o regimento interno que a gente trabalhou” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 4), o que dá ideia das normas e regras, mas afirmou que “poucos as conhecem” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 3). O membro 10 da IGR ressaltou que “esses oito que estão atuando conhecem” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p.4) as normas, o que vai ao encontro do que identifica o membro 12 da IGR que destacou que “[...] digamos que, aí, uns 50% sabia, né” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 2).

Questionados sobre se essas normas e regras são suficientes para a fluidez das atividades da IGR, de forma a suprir as necessidades de ação do grupo, apenas o membro 12 da IGR respondeu “acho que supriam” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 2). Diante do exposto, surge o questionamento sobre a compreensão das normas e regras pelos entrevistados, uma vez que não existe a formalização de estatuto até o momento. Se os entrevistados têm o entendimento das normas e das regras informais, fruto das interações entre os atores, e internalizam essas percepções como orientações formais, também é possível que aqueles que participaram das discussões de desenvolvimento do estatuto já as tenham assimilado, devido às interações.

Em se tratando de interações, sobre as reuniões, a minuta do estatuto prevê,

Art.25 - O Conselho Administrativo reunir-se-á ordinariamente, uma vez por mês e extraordinariamente, sempre que for necessário, mediante convocação do Presidente.

§ 1º – Na primeira reunião anual, o Presidente proporá o calendário das reuniões que, uma vez aprovado pelos membros do Conselho, terá força de convocação do Conselho Administrativo. (ESTATUTO IGR CAMINHO DOS CANYONS, p. 10)

Assim, os encontros servem para que se possa deliberar sobre as ações de implementação do PRT. Para o membro 10 da IGR, não existe um calendário prévio para que elas aconteçam, tendo afirmado que: “Nós programamos uma reunião na reunião, né... Hoje tem uma reunião daí marcamos a próxima. Não tem já uma agenda fixa. Aí conforme vai havendo a necessidade a gente vai marcando encontros” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 2). Essa percepção é contrária a dos membros 8, 11 e 12, que afirmaram que as reuniões eram mensais, periódicas, como confirmou essa constatação “[...] a gente tinha as reuniões mensais, assim... Quando necessário, uma extraordinária. A gente definia os temas com o grupo era definido isso. Nós tínhamos um cronograma de reuniões, assim” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 4). Para o membro 11 da IGR, as reuniões são “mensalmente, às vezes 35, 40 dias normalmente. A gente tá sempre tendo contato em reunião” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 2).

Com base na pauta, a reunião acontecia com a explanação dos assuntos pelos respectivos responsáveis e posterior discussão entre os presentes que têm a possibilidade de expressar as suas opiniões. O membro 10 da IGR relatou que o fluxo das reuniões funciona da seguinte forma: “a gente discute, né, bota ali todas as decisões, o que cada um pensa, e aí toma uma decisão em grupo” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 9). Ressaltando a dinâmica da reunião, o membro 11 da IGR afirmou que “é tudo discutido, normalmente, entre os membros, todos que fazem parte da instância. E aí a gente chega no objetivo final, junto, né” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 3). Complementando, o membro 9 da IGR relatou “É colocado... Primeiro é feito a explanação do assunto e depois é colocado: “Vocês concordam?”... Votação...há uma explicação e depois vota quem tem segurança.” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 7).

Caso haja consenso, não se faz necessário votar, mas o membro 10 da IGR destacou que “todos os participantes têm o mesmo poder de voto e de decisão” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 2). Em se tratando de igualdade entre os membros da IGR, buscou-se saber se os entrevistados a percebiam. Assim, todos foram taxativos em destacar que havia igualdade entre os membros. O membro 10 da IGR destacou que “todos têm voz, todos decidem” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 2). Essa compreensão foi corroborada pelo membro 11 da IGR “[...] cada um tem seu espaço, seu livre arbítrio, direitos e opiniões, tudo é muito claro. Então assim, acho que é igualitário” (MEMBRO 11 DA IGR, p. 9). Assim como o membro 12 da IGR que ressaltou que “todos tinham o mesmo poder” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 1) e também pelo membro 8 da IGR que afirmou que “quem participava tinha vez, tinha voz. Sempre teve” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 2). Corroborando, o membro 11 da IGR afirmou que “todos têm direito à opinião, e a maioria decide e o resto aceita normalmente” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 1). Ainda considerando o direito ao voto, o membro 9 da IGR destacou que os membros exercem “o voto com igualdade” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 1) no âmbito das decisões da IGR, mas se contradisse quando afirmou que “[...] é até discutido, mas na maioria das vezes tenta-se fazer o que já vem no protocolo. Vem o pedido e a gente tenta fazer o que é orientado.” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 6). Sobre a votação, a minuta do estatuto não apresenta informações.

Com base nesses relatos, percebe-se uma constância na realização das reuniões e na participação dos entrevistados, tanto na definição das pautas, como nos debates, decisões e interações. Devido ao relevante número de membros

pertencentes ao poder público, destaca-se a alta rotatividade dos representantes como possível aspecto limitante no andamento das decisões.

Além das reuniões mensais presenciais, o membro 9 da IGR relatou que as comunicações da SANTUR para a IGR são realizadas por outros meios, “vem do estado via *e-mail*, daí é centralizado na AMESC ou na presidente da IGR” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 3). Esse mesmo ator complementou que outros assuntos também são “definidos pelo presidente e através de *e-mail* e mensagens de WhatsApp” aos demais membros (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 3). Na opinião do membro 10 da IGR, “como todos os membros que formam a IGR estão no grupo de WhatsApp, não há problemas de comunicação “[...] todo mundo recebe a mesma informação, [...] porque todo mundo tá no grupo, né” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 6). Os entrevistados não relataram como se dá o envio de convocação para reuniões, encaminhamento de documentos como atas e possíveis materiais que necessitam de estudo antes das reuniões. Pela observação participante nessa IGR, é possível destacar que, no período entre 2011 à 2017, todas as comunicações oficiais e extraoficiais, entre os membros, eram realizadas por *e-mail* e WhatsApp pela secretaria da AMESC e pela presidência da IGR.

Dessa forma, foi possível identificar esforços da IGR para a implementação do PRT com iniciativas mais focalizadas na ação junto ao poder público, apesar da consciência da necessidade de engajamento da iniciativa privada e da sociedade civil.

6 ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL NAS REGIÕES COM CÂNIONS NO SUL DO PAÍS

Para que seja possível compreender a implementação relacional do PRT nas IGRs, faz-se necessário assimilar quem são os atores envolvidos, qual *status* e qual poder possuem; quais seus interesses e objetivos em participar da IGR; quais recursos apresentam e quais são capazes de mobilizar; quais suas percepções sobre a política (como a interpretam e como a avaliam), onde interagem e quais os possíveis vínculos existentes entre eles.

6.1 IGR CAMPOS GERAIS – PARANÁ: SEUS ATORES, PONTOS NODAIS E VÍNCULOS EXISTENTES ENTRE ELES

No Capítulo 5 foi possível identificar que a IGR Campos Gerais não é plural na sua formação, prevalecendo atores do poder público em sua composição, sendo esses os mais participativos. Para o entendimento dos vínculos entre os atores, é imprescindível a clareza sobre os recursos que possuem e que eles são capazes de mobilizar, pois esse movimento os torna mais centrais e, portanto, mais relevantes no processo e, conseqüentemente, mais influentes e poderosos. Dentre os recursos mobilizados, estão as informações, os comportamentos e recursos econômicos. As informações podem subsidiar o conhecimento e orientar as ações. Esse movimento gera comportamentos que podem servir de modelo para as ações na IGR. Por fim, os recursos econômicos proveem as ações nesse contexto.

Assim, em termos de recursos, o Coordenador 1 ressalta que “o estado, ele tem um incentivo enorme...nós fazemos cursos sobre SICONV, então pra qualificar elas; buscamos convênios estaduais, que todas são beneficiadas, e já fizemos alguns convênios individuais” para contribuir com as IGRs (COORDENADOR 1, 2020, p. 7). O mesmo ator relatou que o governo do estado contribui frequentemente contratando técnicos para auxiliar com conhecimento e destacou “não quer dizer que em todas a gente pague para elas virem; nós não temos hoje isso forte, né” (COORDENADOR 1, 2020, p. 7). Assim, o coordenador entende que o estado contribui com recursos técnicos, de conhecimento, entre outros, o que é corroborado pelo membro 3 da IGR que afirmou: “Seu Jacó Jimenez era presidente da Paraná Turismo e era uma pessoa extremamente ativa e que foi pra Tibaji em diversas situações, foi conhecer o nosso

trabalho, deu todo o apoio, deu todo suporte” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 1). Essa afirmação, além da ideia de recursos mobilizados, oferece também informações sobre poder e *status*, quando identificou uma pessoa que contribui com o grupo possivelmente devido ao seu conhecimento, cargo, função e, conseqüentemente, reconhecimento. De acordo com o exposto, verificou-se que os recursos mobilizados são vistos pelos entrevistados como relacionados à coordenação estadual do PRT, ou seja, esses atores identificaram a contribuição dada do nível estadual às IGR. Vale ressaltar que essa percepção também advém da própria coordenação estadual.

Sob outra perspectiva, o membro 1 da IGR (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 8) não percebe a troca de recursos e o membro 2 da IGR identifica que há troca, mas não de recursos de toda ordem, “[...] dentro da nossa instância não. Agora recursos financeiros, sim” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 9). Na visão do membro 3 da IGR há oferta de recursos, mas nem todos os atores estão interessados, conforme assumiu:

[...] em termos de trade turístico, não existe interesse nenhum em capacitação; nós recebemos capacitação pra garçom, pra mensageiro, recebemos várias capacitações e o pessoal não tinha interesse. Nenhum, nenhum. Mas os secretários, dentro das suas possibilidades, sim (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 5).

A declaração anterior denota a compreensão do ator de que os interesses no grupo são distintos, mas se considerou um mobilizador de recursos quando complementou que “fui convidado algumas vezes pela Karen pra falar sobre algum tema; aconteceu algumas vezes” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 7). Para o membro 4 da IGR, não há receptividade da IGR para essas trocas de recursos, como relatou: “no NCG Cultura [...] dentro das nossas reuniões são abertos esses espaços, são acolhidas essas pessoas pra que possam dividir seu conhecimento. Bem diferente do que acontece na ADETUR” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 8). Nesta última declaração o ator compara a IGR a outro grupo de pessoas (Núcleo Campos Gerais Cultura) que discute a cultura na região. Desta forma, há indícios da existência de recursos sendo mobilizados na IGR, principalmente técnicos, para auxiliar no desenvolvimento da região. Já os recursos financeiros parecem ser disponibilizados de forma indireta quando o estado proporciona profissionais com conhecimento para incrementar as ações da IGR, por meio de transferência de informação. Ademais, os membros, na sua maioria, não demonstram interesse em mobilizar esses recursos, mas há indícios

de que percebem que isso deve ocorrer por parte do poder público estadual, em prol da IGR.

Voltando o olhar ao poder dos atores, o membro 1 da IGR fez referência à coordenação estadual do PRT e à sua atuação de forma próxima à IGR, quando afirma: “a Deise, que é uma das que tá encabeçando” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 3), citando o ator da coordenação estadual e sua liderança. Como foi identificada, anteriormente, a mobilização de recursos pela coordenação estadual, o reconhecimento do seu poder é esperado, considerando que quanto mais recursos são mobilizados, mais centrais os atores são e mais relevantes se tornam no grupo. Em nível regional, o Coordenador 1 destacou o poder do presidente, que “entra nessa Rede sempre o presidente e mais uma ou duas pessoas que ele indica, que são os responsáveis técnicos pela região (COORDENADOR 1, 2020, p. 5)”. Essa menção denotou a percepção do poder do presidente da IGR em fazer parte da interlocução da IGR com outras e com o MTur, além de seu poder em definir outros atores para essa função. Ainda sobre o presidente da IGR, o membro 2 da IGR identificou que “a coordenadora que coordena a reunião, ela tem a voz primeiro. Então normalmente sugere a pauta” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 3). Dessa forma, o membro 2 da IGR identifica o poder da presidência da IGR (aqui chamada por ele de coordenadora), atribuindo a ela definições, coordenação e condução dos encontros. Essa ideia é compartilhada também pelo membro 4 da IGR que afirmou “[...] o presidente que era a pessoa mais influente. E que não era nenhum ator público, sempre do setor privado” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 8). Essa afirmação é relevante não somente sobre o poder percebido, mas também sobre a participação da iniciativa privada, pois para uma IGR com formação e atuação onde sobressaiu o poder público, indícios da atuação da iniciativa privada em uma posição com poder destacado traz ideias significativas para a compreensão das relações existentes. Ademais, oferece indícios de que, apesar da iniciativa privada não ser atuante na IGR, considerando a formação e a participação, de alguma forma conquistou a presidência, não necessariamente pela mobilização de recursos (que não são percebidos pelos entrevistados), mas por outros meios, que não ficam claros nas entrevistas.

Contraopondo a ideia anterior, o membro 1 da IGR afirmou que os mais influentes nesse contexto são os atores do poder público (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 9), sendo que essa constatação pode estar relacionada também à formação da IGR e à participação dos atores. O membro 4 da IGR ainda complementou que quem tem

mais autonomia no grupo, na sua opinião: “a diretoria, né. Principalmente a presidente ou o presidente”. Diante do exposto, há indicativos de que esse membro percebe o poder dos atores relacionado ao seu cargo ou função na IGR. Ele ainda destacou que as decisões na IGR são “bem de ponta-cabeça, é autocraticamente” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 5), demonstrando sua compreensão sobre as relações de poder na instância e salientou que “na nossa instância, até onde eu sei foi uma nomeação: você vai ser o presidente” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 2), complementando, mas não esclarecendo quem teria esse poder de nomear. No estatuto há informações sobre a composição da IGR e como são escolhidos os diretores e conselheiros, sem menção à eleição ou à escolha do presidente. Outra constatação pode subsidiar a análise: o fato de o presidente ser a ponte entre a coordenação estadual e a IGR, pode explicar sua relevância, quando envolvido com atores vistos como fomentadores de recursos. Por fim, o membro 3 da IGR sentiu-se influente e líder no grupo, quando assumiu “eu era meio que o líder da gangue” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 7). Essa afirmação não forneceu subsídios para identificação dos recursos aos quais o ator foi capaz de mobilizar para se considerar um líder em seu grupo. Contudo, o fato do mesmo ser turismólogo e representante do poder público pode fornecer uma ideia de possíveis atributos.

Além das concepções sobre poder e recursos, é primordial o entendimento sobre *status* dos atores na IGR, ou seja, como atores são vistos pelo grupo. O membro 3 da IGR ressalta o *status* simbólico relacionado à atuação da secretária da IGR “a secretária, Karen é uma turismóloga [...] uma pessoa fantástica” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 2) e complementa “a Karen, como eu falei, era uma pessoa de se reunir mesmo, assim. Eu lembro da gente em muitos encontros com secretários, com os diretores e gerentes; e ela era uma pessoa muito disposta a colaborar” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 3). O mesmo ator se auto identificou a partir de seu *status* de conhecimento, “eu sou formado em Turismo, então desde a minha graduação eu acompanhei várias...várias discussões” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 3) e “fui secretário de turismo em Tibaji em 2013 a 2016” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 1). Considerando todos os entrevistados da IGR Campos Gerais, somente esse ator se manifestou sobre *status*, ao que vale ressaltar, também, que não houve declaração sobre *status* da coordenação ou da presidência, o que vai de encontro ao fato desses atores serem reconhecidos como manipuladores de recursos relevantes.

Faz-se necessária, ainda, a compreensão sobre os interesses e objetivos dos membros em fazer parte da IGR. Sobre esses assuntos, o membro 3 da IGR se posicionou e visionou como objetivo “tudo aquilo que pudesse impulsionar os municípios tanto em termos de divulgação, quanto em termos de capacitação, era a nossa prioridade” (membro 3 da IGR, 2020, p. 6), complementou que “colocar os Campos Gerais num roteiro consolidado” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020 p. 6) fazia parte dos ideais. Para o membro 4 da IGR, participar da IGR é “[...] pra estar no Mapa e ter acesso a alguns financiamentos federais, acesso a recursos (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 7). Assim, é possível identificar que, dos atores que se manifestaram, há uma oposição de objetivos e interesses, sendo um com o foco no coletivo, no desenvolvimento da região, e outro com a visão nos benefícios para seu município, principalmente relacionados ao acesso aos recursos financeiros.

Para que haja uma compreensão de como os atores interpretam e avaliam a atuação da IGR, focou-se na identificação da percepção dos entrevistados. O membro 1 da IGR entende que para os destinos indutores o PRT é mais relevante do que para os municípios sem vocação turística, além de não visualizar união entre os envolvidos na IGR,

Eu percebo assim, pra você conseguir suprir essa necessidade tem que ter o mínimo do mínimo, né?! E não é tão unido, não, eu acho, na minha opinião. Então tem horas, assim, que seja cada um por si e Deus por todos. [risos] Sabe? A gente tem, né... Se você tem uma estrutura básica pra conseguir é mais fácil, né?! [...] (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 5)

Para o membro 2 da IGR, a instância é “Imprescindível, não teria pra nós a regionalização se não fosse a instância de governança. Tanto é que a nossa instância de governança ficou parada durante um tempo, acho que uns anos, inativa, e foi horrível” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 8). Essa compreensão não é corroborada pelo membro 3 da IGR que revela que “estamos falando de uma instância regional falida, né. Eles trabalhavam com nada de recursos” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 4). Essa ideia destoa dos seus interesses em participar da instância, destacados anteriormente, onde afirma que a participação na IGR é positiva coletivamente e fundamental para a região. O membro 3 da IGR complementou que há “resistência muito grande a mudanças e propostas do poder público” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 1) e percebe que “o pessoal é muito...desanimado, devagar” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 5). Para o membro 4 da IGR “grande parte do trabalho é voltado para a iniciativa privada, mesmo sendo os municípios que sustentam a instância” (MEMBRO

4 DA IGR, 2020, p.2) e destacou ainda que “os projetos são de ponta-cabeça, sem respeitar as leis...as leis do próprio município” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 2), continuando, ele disse que “os financiadores, vamos assim dizer, são os municípios, eles deveriam tomar as decisões. E acontece bastante ao contrário, o que gera alguns conflitos” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 5). Esse ator continua relatando que “as decisões acabam sendo, é, autocráticas. Essas reuniões são pra... decisões já tomadas” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 3). Apesar de todas essas opiniões, o membro da IGR 4 revela que as reuniões parecem “harmoniosas, não sei. Não tenho um cotidiano dentro do trabalho” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 9).

Em face do exposto, é possível constatar inúmeras dissonâncias entre os atores. Há aqueles que destacam que a política é positiva aos destinos indutores, que são priorizados em detrimento aos municípios de apoio. Outros, por sua vez, considerando a IGR imprescindível a todos e em contrapartida, há os que afirmam se tratar de uma instância falida, com pessoas desanimadas e resistências às propostas do poder público, apesar de demonstrar participação na IGR pelos retornos coletivos que a política pública pode proporcionar para a região. Por fim, há ator assumindo que o foco está na iniciativa privada, priorizando-a, sem respeito às leis, acreditando ainda que devido ao fato de os municípios pagarem mensalidade para IGR deveriam decidir em prol deles e não da iniciativa privada, o que confirma a percepção que já havia demonstrada anteriormente, ou seja, que participar da IGR é uma forma de conquistar benefícios para os municípios e ressalta seu pensamento de que as ações da instância são díspares para os envolvidos.

Todas as interações entre os atores podem ocorrer entre a IGR e órgãos externos ou internamente na própria instância. Desde a criação das IGRs foram identificados pontos nodais externos, pois “quando a gente começou, a gente trouxe algumas instâncias que já começavam, e uma delas foi a própria ATUASERRA” (COORDENADOR 1, 2020, p.1). Essa oportunidade de interação externa demonstrou a busca por parcerias que pudessem auxiliar a instância a seguir modelos de atuação e ser auxiliada nesse processo. Conforme destacou o Coordenador 1 sobre parcerias, “Temos uma parceria enorme com o SEBRAE e com a FECOMERCIO, e com a Universidade Federal do Paraná prá tá ajudando elas, né, dentro desses processos” (COORDENADOR 1, 2020, p. 6). O mesmo ator ressalta a importância das parcerias quando assumiu: “o convênio com o SEBRAE, já é o segundo pra fortalecer cada vez mais as nossas instâncias” (COORDENADOR 1, 2020, p. 4). Também sobre

interações externas, os encontros da coordenação estadual e a IGR, o Coordenador 1 afirmou: “a gente faz oficinas; duas vezes por ano nós temos os encontros com as instâncias e temos os encontros com os municípios; com os gestores municipais que não são só públicos. Então a gente tem um processo, né, de... Das regiões” (COORDENADOR 1, 2020, p. 7) e complementou:

Então, duas vezes por ano a gente faz reuniões estaduais, uma no primeiro, e uma no segundo semestre; e nós participamos das reuniões das instâncias. Nós propomos uma por ano e participamos uma que eles propõem. Então nós temos um trabalho bem integrado com eles (COORDENADOR, 2020, p. 7)

Como pontos nodais internos foram identificados, além das reuniões ordinárias e extraordinárias, outros lócus de interação, como o membro 2 da IGR destacou: “*e-mail*, a gente tem um grupo no WhatsApp, também que é da instância de governança” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 3), informação corroborada pelo membro 4 da IGR (2020, p. 3). Dito isso, tanto os pontos nodais internos, quanto os externos são lócus onde é possível identificar as interações e, conseqüentemente, as normas e regras formais e informais. Nesses lugares onde ocorrem interações são criados vínculos entre os atores, podendo ser de diferentes tipos. Para o membro 2 da IGR, há vínculos “[...] de amizade sim” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 10), mas o mesmo não percebe influência na implementação do PRT devido a esse vínculo pessoal. Já para o membro 3 da IGR “a grande maioria fica amiga durante o processo” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 8). A concepção do membro 1 da IGR foi de que há vínculo institucional quando ressaltou que as relações são “[...] só profissional mesmo” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 9). Diante do exposto, é possível considerar que os atores interagem tanto interna, quanto externamente e, na maioria dos casos, criam vínculos institucionais decorrentes do convívio no cotidiano da IGR.

6.2 IGR CAMPOS DE CIMA DA SERRA – RIO GRANDE DO SUL: SEUS ATORES, PONTOS NODAIS E VÍNCULOS EXISTENTES ENTRE ELES

Para a compreensão sobre quem implementa as ações da IGR Campos de Cima da Serra, faz-se necessário ressaltar que a formação dessa instância não foi plural, assim como a atuação dos membros, prevalecendo atores do poder público. Essa organização foi estimulada, em grande parte, pela forma de criação da IGR que se deu por meio de consórcio de municípios, para a gestão da política pública, foco deste estudo. Assim, para essa gestão, os atores atuam por meio da mobilização de

recursos, sendo fundamental compreender quais recursos esses atores possuem e quais são capazes de mobilizar. Sobre isso, o membro 6 da IGR fez uma autoanálise e ponderou: “eu sou formado em Turismo e também a gente tem noção do que precisa pra região desenvolver mais o turismo, né. Então a gente leva isso pras reuniões” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 5), e destacou que essa troca de conhecimento só ocorre no âmbito das reuniões (MEMBRO 6, DA IGR, 2020, p. 7). Essa ideia foi corroborada pelo membro 7 da IGR, que afirmou que o conhecimento é compartilhado “com conhecimento, até que sim, acabam partilhando em diversos itens, em diversas situações” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 7), mas complementa que essa situação se modificou recentemente, pois “houve uma tentativa de que aquele que sabia, que tinha o *know-how* pudesse ajudar os demais. Mas houve ali uma questão de egos e acabou que essa governança parou, não funciona mais” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 7). Dessa forma, os recursos existentes e passíveis de mobilização foram considerados pelos atores como sendo relacionados ao conhecimento e, em grande parte, não explorados em prol da IGR, apenas acontecendo essa troca de forma informal e como elemento complementar em reuniões, conforme os entrevistados.

Outro elemento de relevância a ser identificado está relacionado ao poder dos atores. Destarte, os entrevistados que expuseram suas ideias destacaram o poder da secretária da IGR, quem foi atuante por muito tempo e recentemente havia sido demitida, conforme o membro 7 da IGR explanou:

a gente tinha, até o final do ano passado esse elo, que era quem participava das nossas negociações, nossas discussões, mas também participava a dos prefeitos. Então fazia esse elo, pra coisa funcionar. Hoje, nós não temos mais essa nossa instância que funciona bem; porque houve uma demissão, e tal, e a pessoa pediu pra sair e nesse momento estamos sem esse elo. Mas esse elo era uma iniciativa legal e que funciona muito bem; a gente conseguiu ter respaldo dos prefeitos nas decisões que os secretários tomaram e coisas fluíram por causa disso (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 6)

Essa percepção de poder foi corroborada pelo membro 5 da IGR que, mesmo não atualizado sobre a demissão da referida secretária, ressaltou:

a gente tem uma secretária de turismo que... Que tá envolvida no turismo, que tem um empreendimento turístico, que se interessa; e ainda assim ela acaba se envolvendo com outras temáticas, não diretamente ligadas ao turismo como, eventos, outras temáticas que o cargo lhe impõe. (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 5)

O membro 7 da IGR demonstrou insegurança sobre o andamento das ações da IGR após a demissão, quando complementou:

agora vamos ver já que a gente tá sem essa...essa moça que fazia...que puxava as reuniões [...] se ela é diretamente envolvida se precisa dela, ãhn...vai depender pra que funcione. Ano passado a gente tinha ações que dependiam diretamente dela (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 6).

As opiniões apresentadas acima permitem a compreensão sobre o poder dessa secretária ao possibilitar as ações do PRT na IGR, sobressaindo ante os demais atores. Diante desse cenário, observou-se que tendo como recurso mais comentado o conhecimento, evidencia-se que pode haver relação com o poder, considerando o destaque da atuação da secretária, pois os entrevistados demonstraram que ela possuía muito conhecimento e, também, o reconhecimento dos atores da IGR.

Ainda enfocando a atuação específica da secretária, considerando o *status*, ou seja, como são vistos pelo grupo, o Coordenador 2 se pronunciou e destacou o *status* simbólico da secretária da IGR: “a pessoa que era a figura da regionalização [...] eu vejo que era uma pessoa de, ãhn... Que funcionava mesmo como um link dentro da nossa Diretoria de Turismo pra comunicação [...]” (COORDENADOR 2, 2020, p. 6). Diante dessa percepção, é possível relacionar os recursos mobilizados, o poder e o *status* simbólico relacionado à essa secretária, que era percebida como peça-chave na IGR. Salienta-se que não houve menção sobre *status*, pelos outros entrevistados.

Sobre os interesses e objetivos dos municípios em participar da IGR, o Coordenador 2 acredita que “os incentivos sejam as....o próprio Programa” (COORDENADOR 2, 2020, p. 6). O entrevistado ainda destaca:

porque os municípios recolhem as verbas e tem uma parte que vai pro turismo; então nas avaliações desses projetos a gente sempre procura verificar também se o município está regionalizado; pelo simples fato de saber se aquela verba, pedida pelo município, vai ser realmente efetiva pro turismo. Então se não está a gente faz um contato, enfim, sugere que ele... Já que ele tá buscando recurso pro turismo, que ele também busque a questão de se regionalizar, de se qualificar pra receber melhor esse turista. Então acho que uma coisa acaba se atrelando à outra. (COORDENADOR 2, 2020, p. 7).

Diante do exposto, há indícios de que um dos interesses na participação está atrelado ao acesso a recursos financeiros capazes de aprimorar a atividade turística, o que pode ser confirmado pelo declarado pelo membro da IGR 5:

a gente foi início de 2019 pedir pela ERS-020 explicando pro... Pros... Pro secretário de planejamento e desenvolvimento do estado a importância de

uma estrada como essa e todo o nosso fluxo turístico e eles não entendem essa abrangência ou não têm interesse em aplicar recursos numa demanda como essa; [...] (MEMBRO DA IGR 5, 2020, p. 8).

Apesar de os entrevistados demonstrarem interesses e objetivos relacionados aos recursos financeiros, o Coordenador 2, além de ter essa mesma impressão, destacou seu papel da qualificação:

minha parte dentro da Secretaria, do departamento de turismo, é a parte da qualificação. E eu faço as sensibilizações para o turismo, que é nada mais do que explicar pros municípios, pras regiões, a importância que o turismo tem; porque não adianta eu ir lá e falar do Mapa do Turismo, de uma série de coisas se eles não têm o mínimo de preparo. A gente sabe que muda governante, muda o preparo de quem está à frente do turismo; muitas vezes não tem turismólogos; muitas vezes as pessoas não têm a menor ideia do que seja o turismo, o que é preciso fazer, como buscar recursos, enfim.(COORDENADOR 2, 2020, p. 3)

O mesmo ator ainda complementou à ideia: “A gente enquanto estado visa realmente ter algo que possa enriquecer esse Programa que é ótimo, mas que a gente precisa também trabalhar pra que isso faça... Surta algum efeito” (COORDENADOR 2, 2020, p. 3). Diante do exposto, é possível identificar, de um lado, atores interessados nos benefícios financeiros que poderão obter para os municípios e, por outro, a coordenação do PRT que, além de mencionar tais benefícios, enfatiza a importância da qualificação das pessoas, como sendo objetivo de sua atuação.

Tendo em vista o entendimento sobre como os atores interpretam e avaliam a atuação da IGR, partindo do relato do Coordenador 2, esse assumiu que havia atuação de forma democrática, ao revelar que a IGR não acatava as orientações estaduais, sem antes discutir: “Não é simplesmente acatar, a gente procura acatar quando necessário, mas também ter algo de discussão no momento de que: ‘Olha, isso não é bom pra região, pro nosso estado, enfim...’; pra sempre ter essa equidade” (COORDENADOR 2, 2020, p. 5). Ainda, segundo ele: “impressão que eu tenho é de que não havia um descontentamento, falando no geral” (COORDENADOR 2, 2020, p. 6), quando se referiu sobre a atuação da IGR. Para o membro 5 da IGR: “as coisas estão mais nas pessoas, do que nas ações” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 2), atribuindo maior relevância às pessoas que fazem parte da IGR. Esse membro esclareceu destacando:

percebo é que as pessoas, elas cumprem aquilo o que lhes é cobrado [...] As pessoas fazem as três reuniões porque existe uma cobrança; eles não

entendem que é pra que se tenha um planejamento, um acompanhamento técnico pra que os projetos consigam avançar.” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 4).

Essa visão destoa da afirmação anterior do Coordenador 2 de que as questões são debatidas e discutidas no conjunto. O membro 6 da IGR questionou se todos os envolvidos na IGR sabem o objetivo da ação coletiva, quando afirmou:

Tô representando o Turismo então sei qual [quais] nossas reivindicações e ideias. Mas na cidade do vizinho não sei se aquele profissional que tá ali ele tem essa conexão com os empreendedores, deles locais, né, [...]; então, nós aqui, a gente sabe. Então as cidades vizinhas não sei como que é esse processo administrativo, interno mesmo, do município (MEMBRO 6, 2020, p. 7).

Ademais, o membro 6 da IGR considerou que “então na realidade até a gente pegar o ritmo a gente fica um pouco travado” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 5), referindo-se àqueles que se integram na IGR e levam um certo tempo para compreender o papel dos atores o que, muitas vezes, considera prejuízo ao grupo, pois muitos não sabem como agir. O membro 7 da IGR ressalta sua percepção da importância de fazer parte do PRT e cumprir com as solicitações do estado em relação à implementação das ações na região, afirmando que os que não colaboram “[...] perdem oportunidade” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 8), o que avulta a importância do PRT para o entrevistado. Diante do exposto, é possível perceber que alguns visualizam a IGR como democrática e satisfatória aos envolvidos. Por outro lado, há os que entendem que os atores só fazem o que lhes é cobrado e não assimilam o seu papel na IGR.

Considerando as interações entre a IGR e órgãos externos, o Coordenador 2 afirmou que “a gente trabalha não só com os atores que representam as instâncias de governança, e não só com a pessoa que é nomeada para representar o Ministério dentro da questão da governança” (COORDENADOR 2, 2020, p. 2), o que denota os pontos nodais externos à IGR e fortalece a ideia de troca de experiências da área de turismo que podem contribuir com o PRT. O mesmo ator ainda complementa, destacando como se dá a interação e o fluxo de informações do nível federal ao regional: “então sempre que possível há essas oficinas de regionalização nos municípios, e que são passadas as informações que vêm, né, do Ministério do Turismo, pra que essas regiões, enfim, possam entender os critérios” (COORDENADOR 2, 2020, p. 2).

Tendo em vista o olhar do Coordenador 2 sobre as interações externas entre estado e IGRs, comentou que sua antecessora utilizava vários artifícios:

eu tenho certeza de que ela fazia isso por *e-mail*; com certeza ela tinha um mailing de todos os atores das governanças, então de todas as instâncias das 27 regiões, era passado por *e-mail*; e sei também que ela mantinha grupos de WhatsApp com eles; era uma forma muito mais rápida de passagens de informações e de comunicação em geral com essas regiões. Mas não sei te dizer o restante, de que outras formas... Claro, as oficinas, né, que ela realizava nos municípios, de regionalização, era também uma forma de comunicação e de repasse de informações.

Sobre as interações externas, o membro 5 da IGR relatou a importância da relação com outras organizações: “[...] nós trabalhamos bastante com o apoio do SEBRAE sobretudo com o tema do turismo” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 9). Complementarmente, considerando os pontos nodais internos à IGR, os membros 5, 6 e 7 da IGR descreveram o uso de *e-mail*, telefonemas, WhatsApp, reuniões e oficinas, partindo da presidência da IGR aos municípios consorciados pertencentes à instância, como sendo os meios mais usuais para interação. Vale destacar que existem programadas as reuniões ordinárias, as assembleias gerais, além das reuniões das câmaras temáticas, conforme explicitado no estatuto do CONDESUS (2015). Referente a esses meios, o membro 5 da IGR ponderou que: “não é o meio de comunicação em si que é o grande problema [...], mas o que tá sendo implementado [...]” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 7), deixando evidente a sua crítica ao fato de muita discussão, planejamento e pouca ação.

Considerando essas interações externas e internas, é passível que os atores criem vínculos. Conforme o que foi identificado na IGR Campos de Cima da Serra, somente os membros 5 e 6 da IGR perceberam o surgimento de um vínculo institucional entre os atores, decorrente das relações necessárias ao funcionamento da IGR, não transpassando o ambiente da IGR.

6.3 IGR CAMINHO DOS CANYONS – SANTA CATARINA: SEUS ATORES, PONTOS NODAIS E VÍNCULOS EXISTENTES ENTRE ELES

Partindo da minuta do estatuto da IGR, que assume a participação do poder público, iniciativa privada e sociedade civil, houve o contraponto com as entrevistas e foram identificadas que tanto a formação, quanto a participação dos atores na IGR, não são plurais, pois na formação não há a presença da sociedade civil e na participação prevalece o poder público. Os entrevistados identificaram alguns

recursos que os atores possuem, ao que o membro 10 da IGR confirmou “cada um oferecendo quando pode oferecer” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 12), pensamento complementado pelo membro 9 da IGR que assumiu: “o Flávio que é do privado, ele está sempre disposto a desenvolver...ele é da parte de marketing e fez a parte da mídia” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 9). O ator citou ainda outro ator que manipulou recursos em prol da IGR: “Ana Lúcia que já foi professora no estado...no federal, e ela também ofereceu...ela deu uma capacitação ano passado, gratuitamente” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 9). Assim, são identificados recursos e a mobilização desses, havendo indícios de que tal movimento é uma constante na IGR, já que os entrevistados citaram a existência dessa prática, principalmente nas reuniões.

Partindo da mobilização de recursos, este movimento pode sinalizar aspectos sobre o poder dos atores, ao que o membro 12 da IGR lembrou o poder da coordenadora da IGR falecida: “[...] a falecida, era mais atuante, né. Ela era mais ouvida, e claro, ela puxava mais a frente” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 5). Em se considerando que o membro 12 da IGR já foi presidente da IGR, há indícios de que o poder observado na citada foi destacado também, como forma de demonstrar sua própria atuação. Sobre a presidência da IGR, o membro 11 da IGR ressaltou: “nosso presidente, ele também faz parte do Conselho do Estado. Cada instância tem seu representante lá em cima, no estado. Então como ela é uma pessoa bem atuante, está lá” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 3). Na percepção do membro 9 da IGR, a presidência tem mais poder, observou: “geralmente a gente respeita mais a questão da presidência. Então ela, eu vejo assim, até pelo cargo que ela ocupa ela tem que impor um pouquinho mais” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 7). Para o membro 8 da IGR, atualmente há prevalência de decisões de um ator que impõe suas vontades diante dos demais: “[...] uma pessoa representando lá que...a tomada de decisão, as principais, eu acho que parte dela, dessa pessoa” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 8)” e destaca que, para isso, acontecer, é porque tem poder. A maioria das percepções dão conta do poder relacionado aos cargos e funções, principalmente da presidência, havendo indícios que esteja relacionado à necessidade de mobilização de recursos de conhecimento e orientação para as ações do grupo. De fato, alguns elementos da minuta do estatuto permitem que o presidente da IGR exerça influência em algumas decisões, como o Artigo 24, que autoriza o referido a designar pessoa de sua confiança para ocupar a Secretaria Executiva da IGR; o Artigo 25 que concede a ele o direito de propor o calendário de reuniões, realizar a convocação extraordinária; o

Artigo 26 que atribui a ele o voto de desempate às votações. Além do exposto, o presidente deve fazer cumprir com os objetivos da IGR e representá-la judicialmente.

A partir dos recursos mobilizados e das noções de poder, também é essencial a identificação de como os atores são vistos pelo grupo. O membro 10 da IGR relatou sua visão sobre os vários atores que atuaram como coordenador, presidente ou presidente interino:

Nós tínhamos a Cris, que fazia esse processo, daí ela veio a falecer. Aí, depois, aí veio a Joice que assumiu o lugar dela no Conselho e que veio com a instalação da instância, que tem todos esse processo; e agora nós temos a Helen, que está representando a região no Conselho Estadual e a nossa representante dentro da AMESC; ela que tá cuidando de todo o Colegiado de Cultura e Turismo, e a instância de governança (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 5).

Diante do relato, é possível identificar *status* simbólico visualizado a partir do cargo que esses atores assumiram na IGR. Além do cargo, o *status* relacionado ao conhecimento é possivelmente responsável por como alguns desse atores são vistos, já que duas das citadas são turismólogos e, em grande parte, devido a isso, foram definidos para cargos relevantes. Além desse fato, o membro 10 da IGR destacou o *status* relacionado ao conhecimento, quando afirmou: “a Jana, ela tem bastante conhecimento, ela é importante no processo” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 13). O membro 8 da IGR reconheceu seu *status* de conhecimento, já que por ser turismóloga e sempre atuante, mobilizou muitos recursos, tonando-se uma das líderes do grupo, confirmando essa auto percepção quando afirmou: “[...] com a doença dela, eu acabei assumindo o Conselho Estadual a cadeira dela [...] eu me senti como uma das veteranas ali do processo de assumir, isso até que se resolvesse essa situação” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 1).

Considerando *status* político, na visão do membro 10 da IGR, o atual presidente contribui com a IGR pois, “tem muitos contatos, tem muita influência política, devido à família” (MEMBRO 10 DA IGR, p. 13). Ainda sobre o presidente, o membro 9 da IGR destacou sua percepção de importância: “o presidente, porque ele tem a palavra...a primeira palavra vai ser sempre do presidente, né, e a última também. Então ele nos influencia bastante, na tomada de decisões” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 10). Assim, de acordo com as visões, o *status* relacionado ao conhecimento e o simbólico são os mais relevantes para os entrevistados.

Verificar os interesses e objetivos dos atores em fazer parte da IGR também é importante para compreender os envolvidos. Para o Coordenador 3, o ideal é que a governança não seja um controlador de ações: “o que a gente tá muito focado é no sentido de uma nova região, de um novo posicionamento de governança, mais do que no sentido controlador” (COORDENADOR 3, 2020, p. 9). Há aqueles que se interessam pelo PRT, pois vislumbram a possibilidade de recursos para o município, como ponderou o membro 10 da IGR, sobre o prefeito do município que representa: “porque desde quando ele assumiu, já faz quase oito anos, né, ele não ganhou nada, ele [...] ele não ganhou nenhum centavo” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 4). O grande problema apontado pelo membro 12 da IGR, é que “a maioria não era bem...bem chegada no assunto” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 2) e, muitas vezes, a participação não é espontânea, mas sim, solicitada pelo prefeito do município, conforme ratifica o membro 9 da IGR (2020). O membro 9 da IGR assumiu que o PRT não é prioridade em sua atuação e confessou: “não coloco isso na frente de tudo, a não ser que eu tenha que responder alguma coisa de imediato” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 4). Esse desinteresse é acompanhado pelo desconhecimento sobre a IGR, como reconhecem os membros 8 e 9. Para o membro 8 da IGR: “as pessoas que participam, tanto de instância, quanto de conselho, elas não sabem exatamente seu papel” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 3) e o membro 9 da IGR complementou: “acredito que mais de 60% não sabem [fala feita com um pouco de riso] o que significa a IGR e nem a função dela” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 2). Destaca-se o desinteresse e desinformação da maioria dos entrevistados, pelo PRT como uma política pública voltada para o desenvolvimento do turismo regional, revelando a ideia de alguns que apenas visam benefícios financeiros individuais.

Além dos objetivos e interesses dos atores participantes, surge a necessidade de visionar como eles interpretam e avaliam a atuação da IGR. Para o Coordenador 3: “[...] as regiões estão muito imaturas” (COORDENADOR 3, 2020, p. 6) e na sua opinião: “o estado não tem uma política pública formatada para a regionalização” (COORDENADOR 3, 2020, p. 9). Reforçando essa ideia, o membro 8 da IGR afirmou que “nossa região não tava preparada [...] teve-se várias reuniões no início, de implantação, enfim, mas ficou no papel, não teve atuação nenhuma” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 1) e complementou que entende que a participação na IGR deve ser também da iniciativa privada “o empresário tem que puxar, não tem que esperar pelo poder público” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 1), atribuindo a tal grupo o poder de

fazer a IGR dar certo, pois “o mais atuante é o poder público” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 9) e considera, por fim, que “regiões que tinham mais dificuldades de avançar com seus atrativos turísticos, se promover no estado, justamente por não ter o empresário na ponta” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 10). Essas interpretações são corroboradas pelo pensamento do membro 9 da IGR que disse que “o poder público, sem o privado, não faz nada, e vice-versa [...]” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 3), ao que o membro 10 da IGR complementou “[...] a iniciativa privada tem que dar o seu valor, seu gás, a sua contrapartida” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 12). Além da prevalência da presença e atuação do poder público, o membro 9 da IGR relatou a falta de consciência do papel de cada um na IGR: “a gente vai na reunião sem saber o que tá fazendo, só marcar presença, assinar e dizer que estava presente, e não ter ação” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 2).

Há descrédito de alguns envolvidos no PRT, conforme afirmaram os membros 8, 10 e 12. Para o membro 8 da IGR, “a troca muito frequente de gestores ela atrapalha muito o processo” (MEMBRO 8 DA IGR, 20520, p. 4) e considera o processo truncado: “[...] dá um passo pra frente, dois pra trás, sabe? Não sai do lugar” (MEMBRO 8 DA IGR, 20520, p. 11). O membro 10 da IGR ressaltou: “é um processo lento e as pessoas não acreditam nesse processo” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 4) e também a percepção de que os favorecidos são os destinos e regiões com mais potencial turístico, como destacou: “[...] o que pesa mais são os recursos; então quem ganha mais são as instâncias mais fortes. [...] Tanto investimento no turismo, quem não tem tantos empreendimentos ou tantas belezas naturais acaba sendo prejudicada” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 10). Essas avaliações do membro 10 da IGR estão em consonância ao que declarou sobre interesses na participação, fortemente ligado aos recursos financeiros.

Na opinião do membro 12 da IGR, o grupo deveria ser mais participativo, “faltou mais [...] o pessoal chegar junto” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 1) e salientou que no início “a nossa instância era uma das mais bem avaliadas [...] depois foi caindo no esquecimento e parou, né [...] foi enfraquecendo e tá no que tá hoje” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 3). Vale ressaltar que esse membro já foi muito atuante, inclusive assumindo a presidência da IGR por 4 anos e, após sua saída, não participou mais das reuniões, demonstrando descontentamento com o PRT, sem justificativas claras. Ao contrário da visão do membro 12 da IGR, o membro 11 da IGR demonstrou satisfação com a atuação da IGR, quando fez suas declarações: “se faz uma união,

um trabalho em conjunto, pra que a gente tenha força na região, se não a instância não tem razão de ser” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 6) e complementou: “todos procuram estar presentes” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 9). O mesmo ressaltou ser “muito importante a criação da instância, foi muito bom pra nós [...] oferecem bastante incentivo, recurso, assim, de uma forma ou de outra” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 8). Diante das ideias expostas, há que se destacar que não houve menção ao papel da sociedade civil na IGR. Demonstraram a visão dos então envolvidos sobre governança, pois relatam a atuação do poder público, reconhecendo a falha da participação dos empresários, sem considerar a sociedade civil. Ademais, atribuem a pouca ação e despreparo à ausência de parte dos atores, mas assumem que há planejamento sem ação e, também, há falta de informação sobre os objetivos do grupo para com o PRT.

Os pontos nodais externos à IGR demonstram que o fluxo de informação se dá do nível federal ao regional por vários meios, a fim de esclarecer e preparar os envolvidos na IGR Caminho dos Canyons. Assim, o Coordenador 3 relatou que “a gestão atual tem esse movimento também; sempre pede pra participar dos eventos deles, pra interagir com eles via Facebook, Instagram” (COORDENADOR 3, 2020, p.1). Ele relatou que há diversos pontos nodais com a IGR:

[...] todo *e-mail* normativo, ofício, participação em reuniões que eu faço, online ou presenciais, a gente faz um material e ele é compartilhado pelo *e-mail* ou webconferência, ou pelo grupo do WhatsApp, é... Independente do tema. Se o tema for municipal, a gente encaminha aos municípios; se for tema específico pras instâncias, a gente só fala com os coordenadores das instâncias [...](COORDENADOR 3, 2020, p. 2)

Além de diversos meios para o fluxo de informações, o Coordenador 3 destacou: “[...] ano passado a gente finalizou uma capacitação com as IGRs bancada pelo Ministério via convênio, então a gente teve uma rodada de cinco oficinas. (COORDENADOR 3, 2020, p. 2). Essa declaração ressalta a ocorrência da intermediação do nível estadual entre o Mtur e as regiões e a atuação para a qualificação dos envolvidos no PRT. Em nível estadual, o Coordenador 3 esclareceu que: “as instâncias hoje, no nosso estado, estão representadas pelo Conselho” (COORDENADOR 3, 2020, p. 3). Dessa forma, um ponto nodal externo é essa cadeira no Conselho Estadual de Turismo ocupada pelos presidentes das IGRs do estado,

possibilitando interações entre o estado e as regiões. O membro 11 da IGR relatou contentamento na participação do presidente da IGR no Conselho Estadual:

Então como ela é uma pessoa bem atuante, no caso da Helen, ela tá sempre participando, ela não fica fora de nada e tá sempre nos mantendo ao par, das resoluções que são tomadas lá em cima. E sempre reivindicando uma coisa a mais pra nossa região (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p.3)

Considerando os pontos nodais internos, os membros relataram o uso de *e-mail*, WhatsApp e as reuniões como sendo usuais nas relações cotidianas da IGR, conforme destacado no Capítulo 4.

Todas as interações externas ou internas, dos membros da IGR Caminho dos Canyons criam vínculos entre os atores. O membro 10 da IGR afirmou haver vínculo pessoal, de amizade, com um membro da IGR, que inclusive a indicou para ocupar seu lugar quando saiu: “[...] quando ela resolver sair da prefeitura, ela me indicou [...]” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 3). Esse membro acredita que os encontros nas reuniões acabam por criar vínculos pessoais, a partir de vínculos institucionais:

a gente vai trocando informações, vai se encontrando, nesses encontros, vai em algum encontro outro que a gente acaba tendo contato maior, vai almoçando, vai trocando informações; então a gente vai tendo uma amizade maior (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 11).

Essa ideia foi corroborada pelo pensamento do membro 12 da IGR, que destacou: “mas sempre que dava nós se reunia... Eu oferecia um dia aqui no Parque aqui, pros integrantes, pra integrar mais o pessoal. E sempre que possível a gente fazia algum evento, né, junto. Então, dentro do possível isso sempre aconteceu” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 6). Sobre vínculos políticos, o membro 8 da IGR (2020, p. 2) assumiu que há desentendimentos políticos e também indicações dessa ordem na IGR.

Diante do exposto é possível perceber que interações no âmbito da IGR fortalecem as ações entre os atores, promovendo outros vínculos que podem ser benéficos ao grupo.

7 PROCESSO DE INTERAÇÃO NAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA: INFORMAÇÃO, COORDENAÇÃO, CONFIANÇA, COLABORAÇÃO, COOPERAÇÃO E RECONHECIMENTO.

Com o intuito de compreender a implementação relacional do PRT nas IGRs, é fundamental conceber como se dá a interação entre os atores, pois essas práticas produzem normas, definindo o funcionamento e a implementação. Por esse motivo, vislumbrou-se identificar como se deu o fluxo de informações, a coordenação, a confiança, a colaboração, a cooperação e o reconhecimento entre os atores. O fluxo de informações poderá contribuir nesse cenário, considerando que atores mais informados tendem a ser mais participativos, adquirindo confiança nas relações, e conseqüentemente, colaborando e cooperando para as ações da IGR.

7.1 COLABORAÇÃO SELETIVA NO PROCESSO DE INTERAÇÃO NA IGR CAMPOS GERAIS – PARANÁ

As interações entre os atores se dão a partir da manipulação de diferentes recursos, sendo que as informações são parte desse processo. Por parte da coordenação estadual do PRT, há o cuidado em suprir as IGRs com informações advindas do nível federal: “[...] quando a gente faz a reunião com elas, nós já levamos o que tinha sido definido pelo Ministério do Turismo para o próximo Mapa e daí nós já discutimos e já vamos preparando elas e sempre temos critérios a mais, né” (COORDENADOR 1, 2020, p. 9). O Coordenador 1 destacou que a partir do ano de 2020 houve uma preocupação maior em informar as IGRs para o pós COVID-19: “[...] a gente optou em fazer um convênio com o SEBRAE pra desenvolver algumas ações nas regiões justamente porque a gente sabe que vai ser difícil, né, pras instâncias se reorganizarem depois dessa crise toda” (COORDENADOR 1, 2020, p. 1).

Para o membro 1 da IGR, as reuniões são pontos nodais importantes para o repasse de informações: “[...] a gente tem as reuniões, que eu te falei, né, que são repassados [...] a gente consegue, é, tirar dúvida in loco mesmo” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 3). Para que haja melhor aproveitamento e assimilação das informações, o membro 1 da IGR destacou a importância do recebimento da pauta das reuniões antecipadamente: “a pauta, né, e isso faz com que a gente tenha tempo de discutir antes de ir pra reunião” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 8). A importância da

pauta é corroborada pelo membro 4 da IGR: “[...] depois é exposto aquilo através de uma reunião [...]” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 7).

Considerando a importância das reuniões como momentos de troca de informações pelo membro 1 da IGR, ele apontou falhas que prejudicam a interação:

teve uma reunião agora no começo do mês e eu não recebi o *e-mail* e a gente não pôde participar da reunião [...] Nós não recebemos *e-mail*. E era uma reunião importante com o secretário... O secretário estava presente. A gente tem oportunidade de você debater algumas coisas e cobrar, né, direto, na fonte (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 4).

O membro 4 da IGR ressaltou a igualdade nas informações disseminadas na IGR, apesar de nem sempre estar atento a elas: “[...] eu já me confundi em algumas ocasiões, mas todo mundo acaba recebendo a mesma informação” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 3). Além das reuniões, o membro 3 da IGR (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 1) enfatizou a importância das atas após as reuniões e de eventos com a finalidade de melhor informar os atores, além de permitir que participem da criação de soluções para as IGR:

A gente participou de alguns “*hackathon*”, não sei como se pronuncia isso, que fez algumas vezes uns encontros da metodologia do Canvas. Teve algumas... Algumas didáticas bacanas, sabe? Como eu falei, eu sou formado na área, mas jogaria aí que uns 90% não é. Então, tinha uma única coisa que um nível didático bem, assim, bem simplório pro pessoal poder entender (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 7).

De forma geral, as informações parecem circular partindo da coordenação estadual e da presidência aos membros, pois os entrevistados se referiram às orientações e às informações advindas desses. Os atores reconheceram como satisfatórias as informações manipuladas na IGR Campos Gerais, apesar de um dos entrevistados ressaltar que nem sempre está atento a elas, o que pode resultar em prejuízo. Considerando que quando os atores se encontram envolvidos por objetivos comuns, as informações são condição necessária para o reconhecimento de uns aos outros como parceiros.

Para adentrar no tema “reconhecimento”, vale retomar aspectos referentes à criação da IGR Campos Gerais, quando a coordenação estadual aceitou sua formação com apenas o poder público, como explicitado anteriormente. Com o passar do tempo, houve uma mudança nessa perspectiva. Passou-se a defender o cumprimento das determinações do MTur de que a formação das IGRs deveria ser plural, ao que o Coordenador 1 afirmou “hoje nós não aceitamos governança só com

o poder público, porque se não nós não vamos mudar” (COORDENADOR 1, 2020, p. 6). De qualquer forma, essa mudança ainda não é percebida pelos entrevistados, como o caso do membro 1 da IGR (2020, p. 5) que não reconheceu atores da iniciativa privada como parte da IGR, ideia reafirmada pelo membro 3 da IGR: “eu não me lembro de nenhuma reunião que o trade turística participou da ADETUR” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 2). Diante da informação exposta em capítulo anterior, de que os membros da IGR Campos Gerais são provenientes dos municípios da região e de que podem ser pessoas físicas ou jurídicas tendo a aprovação de sua inserção submetida à análise pela diretoria, segundo o estatuto, aliado ao fato dos entrevistados não reconhecerem a iniciativa privada como parte do grupo, isso pode ter ocorrido pelo fato de a IGR ter sido, em sua concepção, composta somente pelo poder público, com o aval da coordenação estadual. Quando houver o esforço da coordenação em reverter esse cenário e passar a forçar a inserção da iniciativa privada, esse movimento deve ser realizado de forma a integrar esses novos atores em prol do objetivo da IGR, além de sensibilizá-los à ação conjunta, provendo todos de informações homogêneas, para evitar prejuízos à confiança no grupo.

Em termos de coordenação, foi possível identificar que o membro 1 da IGR considerou muito participativa: “eles marcam as reuniões e enviam pra gente por *e-mail*, por WhatsApp pra... Pelo menos uma vez por mês pra gente conversar. Em Curitiba” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 3). Apesar dessa participação, há aspectos que o ator entende como centralizados, como as avaliações das ações da IGR, que destacou “daí é só com a Deise mesmo” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 5). Corroborando com essa ideia, o membro 2 da IGR destacou a atuação da coordenação: “a nossa coordenadora, ela que passa pra nós, então ela tá sempre repassando; isso é quase que diário. Ela tá passando pra gente tudo o que tá acontecendo, o que tá mudando, né” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 3). Também destacando essa coordenação e apoio às ações, o membro 3 da IGR relatou:

seu Jacó Jimenez era presidente da Paraná Turismo e era uma pessoa extremamente ativa e que foi pra Tibaji em diversas situações, foi conhecer o nosso trabalho, deu todo o apoio, deu todo suporte” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 1)

E complementou com a sua percepção sobre a secretária da IGR, no papel coordenativo:

a Karen, como eu falei, era uma pessoa de se reunir mesmo, assim. Eu lembro da gente em muitos encontros com os secretários, com os diretores e gerentes; e ela era uma pessoa muito disposta a colaborar. Vários salões, a gente participava desses salões, mas não haviam muitas decisões; na verdade, ela apresentava propostas e viam quais município tinham interesse em participar dessas propostas (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 3)

O mesmo ator arrematou afirmando que, muitas vezes, a referida ia além de suas funções: “eu fui convidado algumas vezes pela Karen pra falar sobre algum tema; aconteceu algumas vezes [...] Mas, assim, algum tema convidava, dava uma apresentação” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 7). A coordenação foi vista pelo membro 4 da IGR como satisfatória, mas não proativa, conforme destacou: “[...] mas eles eram sempre bastante acessíveis; toda vez que você precisava procurar conseguia, né” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 4). Diante do exposto, foi possível perceber que a coordenação tem papel relevante nas ações da IGR, para o desenvolvimento, mesmo que desempenhada por atores não considerados formalmente como coordenadores. Esses atores acabaram por contribuir com informações, conhecimentos e orientações relevantes para as interações no grupo.

Quando ocorre a mobilização de informações pelos atores, isso gera confiança para decisões. Nesse sentido, o Coordenador 1 demonstrou compreender essa dinâmica ao assumir: “a gente viu que muitas coisas que foram forçadas não deram certo [...]” (COORDENADOR 1, 2020, p. 5) e complementou: “nós damos, é... orientações. Se elas têm...Se elas querem acatar aí é uma questão delas.” (COORDENADOR 1, 2020, p. 5). A confiança gerada no grupo, a partir das informações mobilizadas, foi identificada pelo membro da 1 DA IGR que ressaltou que o grupo debate bastante e...“ Entra num consenso, né, se for bom para todos, no caso, pra todos municípios” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 7) e reiterou que as demandas da coordenação estadual são recebidas de forma positiva pela IGR:

Ó, tem um momento que pelas reuniões que eu tenho participado, eu tenho visto que é positiva. Algumas orientações até mesmo pelo fato do município fazer parte, de tá no Mapa do Turismo, toda aquela explicação e tal; tudo isso é positivo pra gente (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 4)

O membro 2 da IGR reforçou essa confiança nas decisões quando ressaltou: “é difícil todo mundo não concordar. Então não é que não haja flexibilização, é que é difícil mesmo ter discordância; as pessoas que estão na iGR acabam concordando sim” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 5). Essa percepção é acatada também pelo membro da IGR 3 (2020, p. 5).

Contrapondo essa ideia de confiança, o membro 4 da IGR afirmou que o poder público desconfia das decisões:

As tomadas de decisões serem pela iniciativa privada e por um representante presencial da... da... da ADETUR que não tem, é... Organização, não tá perto dos secretários, há desconfiança sim. Às vezes não há 100% de aceite nas decisões e os municípios acabam... Muitos deles acabam não comprando alguns projetos (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p.4)

O membro 4 da IGR destacou que a desconfiança parte da cobrança de mensalidade dos municípios consorciados para fazer parte da IGR, mas afirmou que as decisões são realizadas pela iniciativa privada:

O município de Palmeira já recorreu juridicamente pra não fazer o pagamento e pra não deixar de estar participando da... Da instância e conseqüentemente do Mapa. E na época a gente não pagou, conseguimos provar que não era algo legal daquela maneira. Têm outras prerrogativas que acontecem também, que foram levadas pro município de Palmeira, que o dinheiro quando sai do município e é enviado a uma... Uma ONG, e é... A instância é uma IG... Não me lembro o nome...IGR... Ele não deixa de ser dinheiro público, então existe todo um cuidado na hora de incentivar... Efetivar com outras contratações que não estão seguidas [inaudível - minuto 13:46]. Não posso pegar o dinheiro da IGR e botar num cartão e gastar pra pagar almoço; tem que ter um cadastramento público, toda... (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 6)

Dito isso, o membro 4 da IGR levantou suspeitas relacionadas à gestão da IGR e o uso dos recursos financeiros advindos do pagamento de mensalidade pelos municípios consorciados. Contudo, vale ressaltar que o município continua fazendo parte da IGR. Além disso, não fica clara a participação da iniciativa privada, já que anteriormente outros dois entrevistados citaram a ausência desses atores na IGR. Essas desconfianças dão indícios de que a inserção da iniciativa privada à IGR pode ter sido feita de forma não clara, considerando a importância dos atores e o objetivo do grupo perante o PRT, levando em conta a pluralidade, a coordenação e a interdependência.

Nesse processo de interação, evidencia-se que quanto mais a informação circula de forma clara, mais os atores tendem a acreditar e a confiar nas decisões, além de que mais propensos estarão para colaborar e cooperar com o grupo. Dessa forma, o Coordenador 1 entende que a coordenação estadual colabora com as IGRs ao afirmar:

[...] a gente tem várias ações, os municípios contribuem financeiramente; então seguimos um acórdão do Tribunal de Contas dizendo que o município

pode contribuir com as instâncias... Então nós fomos cada vez mais... Vindo fortalecendo pra que elas tenham autonomia (COORDENADOR 1, 2020, p. 4)

Esse ator complementou: “nós damos oportunidade a todos, mas nós sabemos que cada um tá num nível diferente” (COORDENADOR 1, 2020, p. 6). Dito isso, é possível salientar que o entendimento do Coordenador 1 é de que colabora com as IGRs, respeitando as diferenças entre elas, na busca pela gestão eficiente do PRT. Para o membro 1 da IGR, os atores são colaborativos e destacou: “a gente entra num consenso e... e trabalha junto” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 6), mas se contradisse e ressaltou que “[...] as decisões são dessa forma tranquilas, cooperativas” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 10), mas poderia ser melhor “E não é tão unido, não, eu acho, na minha opinião. Então tem horas, assim, que seja cada um por si e Deus por todos [risos] sabe?” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 5).

A percepção do membro 2 da IGR é de que há diferenças no nível de colaboração, conforme relatou: “municípios que têm a vocação turística; então esses municípios são os que mais se envolvem” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 4), mas ponderou que quando é solicitada alguma ação, “[...] as pessoas se relacionam muito bem. É tranquilo” (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 5). Complementando, o membro 3 da IGR afirmou que “[...] todos estavam nadando por um bem coletivo” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 2) e que entende que tem a colaboração da maioria “[...] a gente está trabalhando com maioria” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 7). Em contrapartida, o membro 4 da IGR visualizou que: “há interação, colaboração entre a Diretoria. Não há interação para os demais [...]” (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p. 9), o que oferece indícios de que há colaboração seletiva, dentro de subgrupos na IGR. Isso pode acontecer, por exemplo, com aqueles municípios de maior destaque no turismo serem mais colaborativos vislumbrando algum tipo de benefício com isso. Outra situação pode ocorrer entre atores com afinidades, pois a colaboração gera densidade nas interações e, conseqüentemente, laços fortes, sendo possível que isso ocorra em subgrupos de pessoas com responsabilidades ou interesses similares.

Além da colaboração, buscou-se compreender se há cooperação entre os atores, ou seja, se compartilham recursos de forma solidária e recíproca. Para o membro 1 da IGR “[...] falta mesmo mais movimento, na minha opinião” (MEMBRO 1 DA IGR, 2020, p. 5). A cooperação está relacionada aos recursos mobilizados, no pensamento do membro 2 da IGR:

cidade bem pequeninha, eles não cooperam... [ruídos]; o pessoal participa das reuniões, mas não tanto com ações até porque eles não têm apoio do poder público, né [incompreensível - distorção no áudio - entre os minutos 9:26 e 9:27] privado também não [...] (MEMBRO 2 DA IGR, 2020, p. 4).

Considerando o fato do prefeito do município que o membro 3 da IGR representa ser afeito ao turismo, ele considerou haver cooperação e ressaltou “por isso consegui fazer tanta coisa quanto foi feito” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 2) e ainda acrescentou que apenas havia interesse em cooperação por parte do poder público, “trade turístico não vestia a camisa” (MEMBRO 3 DA IGR, 2020, p. 2). Ainda considerando a não participação da iniciativa privada, o membro 4 da IGR acreditou que a desconfiança prejudica na cooperação:

As tomadas de decisões serem pela iniciativa privada e por um representante presencial da... da... da DETUR que não tem, é... Organização, não tá perto dos secretários, há desconfiança sim. Às vezes não há 100% de aceite nas decisões e os municípios acabam... Muitos deles acabam não comprando alguns projetos. (MEMBRO 4 DA IGR, 2020, p.4)

Diante do exposto, foi possível perceber que a cooperação ainda não é uma prática, o que pode indicar que não há uma visão de unicidade pela IGR, prevalecendo interesses individuais, dos municípios, situação agravada pela ausência da iniciativa privada na cooperação.

7.2 FRAGILIDADES DA COOPERAÇÃO NA IGR CAMPOS DE CIMA DA SERRA – RIO GRANDE DO SUL

As informações que circulam entre os membros da IGR Campos de Cima da Serra e fomentam sua atuação devem ser enfocadas para a compreensão das interações em prol da região. O Coordenador 2 salientou que o repasse das informações às IGRs é feito quando julga necessário: “uma informação importante do Ministério do Turismo, alguma abertura de algum edital, algum programa de qualificação” (COORDENADOR 2, 2020, p. 2). O membro ressaltou que a atuação vai além do PRT: “[...] nós temos um Conselho Estadual de Turismo, onde também as informações são amplamente divulgadas (COORDENADOR 2, 2020, p. 2) e que, por meio de oficinas, qualquer mudança no mapa do turismo é informada (COORDENADOR 2, 2020, p. 3). Para o membro 5 da IGR, “algumas informações que a Secretaria julga que são mais políticas, que não devem ser propagadas, não

vão chegar até mim [...]” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 6) e reforçou a ideia de que as informações são repassadas conforme interesse dos comunicadores: “[...] pessoas com pesquisas que têm informações que poderiam ser de conhecimento de todos e não existe essa repercussão (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 11). O membro 5 da IGR ainda criticou a falta de foco nos objetivos do grupo: “[...] muita notícia, muito pouco se aproveita” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 12). Em parte, o membro 6 da IGR concordou: “é o momento, né, é o momento que tem o diálogo, o que tá discutindo ali é levado em pauta sempre, né. Mas... Muitas coisas ficam de fora” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 2), referindo-se à falta de foco em assuntos de interesse do grupo e seletividade no repasse das informações. De qualquer forma, o membro 6 da IGR percebeu que “[...] todos recebem a mesma informação” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 3). Para o membro 7 da IGR, o problema está nas falhas dos meios de comunicação, pois entende que a informação é disponibilizada a todos de forma democrática:

há uma tentativa, sim; bem democrática. Mas é difícil porque os *e-mails* institucionais eles têm muitos problemas. então às vezes têm várias prefeituras: "Ai, não recebi, não tô sabendo"; é porque *e-mail* institucional tem problema seguidamente. E outra, volta e meia tem troca de atores, também, nas prefeituras, e aí não tem *e-mail* atualizado, WhatsApp atualizado; acaba que fica sempre uma que outra sem ter o alcance da informação (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 3)

Diante do exposto, os entrevistados percebem as informações, de certa forma, insatisfatórias, uma vez que a maioria destacou falta de foco, interesses pessoais na disponibilização das informações e problemas nos meios pelos quais elas são transmitidas. Ademais, foi possível identificar que as informações circulam desde a coordenação estadual à presidência da IGR e aos membros.

Enfocando a coordenação em contexto tanto estadual, quanto da região, os entrevistados se manifestaram considerando as experiências, ao que o membro 5 da IGR destacou não perceber nenhuma coordenação, apenas ações com interesses financeiros, sem ações concertadas para a região: “esse consórcio acaba sendo mais um fórum de cotação e compra de veículos, de medicamentos, de outras questões, do que um fórum pra trabalhar as questões do turismo” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 2). E complementou que as ações não são no sentido de coordenar, mas sim, ações pró forma:

As pessoas fazem as três reuniões porque existe uma cobrança; eles não entendem que é pra que se tenha um planejamento, um acompanhamento técnico pra que os projetos consigam avançar. Eu... Na minha percepção, não, não existe essa abrangência de quem tá à frente desse processo (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 4).

Essas ações pró forma da coordenação estadual são percebidas também pelo membro 7 da IGR, quando afirmou: “apesar de ter pouca participação da iniciativa privada; da gente ter pouco braço que chega até eles, mas os gestores têm essa condição, sabe, de levar as demandas [...]” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 5). Já a coordenação regional foi percebida na organização das reuniões: “[...] vem ofício... Tem uma espécie de coordenação em Vacaria, e vem ofício; e vem via *e-mail* e WhatsApp um convitezinho também” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 3). O mesmo ator destacou que anteriormente havia uma coordenação, o que foi relevante à região:

Essa nossa a gente tinha, até o final do ano passado esse elo, que era quem participava das nossas negociações, nossas discussões, mas também participava a dos prefeitos. Então fazia esse elo, pra coisa funcionar. Hoje, nós não temos mais essa nossa instância que funciona bem; porque houve uma demissão, e tal, e a pessoa pediu pra sair e nesse momento estamos sem esse elo. Mas esse elo era uma iniciativa legal e que funciona muito bem; a gente conseguiu ter respaldo dos prefeitos nas decisões que os secretários tomaram e coisas fluíram por causa disso (MEMBRO7 DA IGR, 2020, p. 6).

O Município 2 ressaltou a importância dessa antiga coordenação: “[...] ela era bem exigente, bem parceira; “Ó, o município não resolveu ainda o problema, tá com essa pendência”; então, assim, o apoio na... Na... Aos municípios pela Dani eram essenciais e muito bem trabalhadas” (MUNICÍPIO 2, 2020, p. 4) e finalizou:

[...] era a pessoa responsável; então muitas vezes se apoiavam na Dani, se apoiavam das instruções, quando tinham dívida pra participar, em eventos, pra elaborar material sobre a ação... Então, assim, eles eram bem participativos (MUNICÍPIO 2, 2020, p. 5)

E, dessa forma, atribui à saída desse ator como o motivo de hoje existir problemas de coordenação na IGR Campos de Cima da Serra. Considerando essas visões, pode-se identificar que, de um lado, a coordenação estadual entende cumprir seu papel na coordenação, mas os entrevistados não percebem satisfatória essa coordenação, pois se sentem excluídos e desinformados. Essas percepções podem estar relacionadas com o fato da saída de um ator que cumpria o papel de coordenador na região, mesmo que de forma informal, fazendo com que os

entrevistados acabassem por comparar a situação anterior à atual. Essas questões podem refletir no reconhecimento dos atores como parceiros, o que pode ser constatado na declaração do membro 5 da IGR:

Nunca chegou até mim uma demanda estadual ligada ao turismo. Vou ser bem sincera, bem clara. É... Por exemplo, o Cadastur, é uma demanda federal... É... Não vejo nenhuma atitude do governo estadual, ligada ao turismo, que chegue até os empreendedores. A não ser: "Olha, cuidem que o estado vai multar quem não pagar seus impostos municipais relativos ao cartão", por exemplo. Então, só chegam punições, assim; não vejo nenhuma ação que diga: "Olha, vamos construir juntos tal coisa?"; proveniente do estado, eu desconheço alguma coisa, ação desse tipo (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 9)

Esse entrevistado demonstrou em outras falas que sentiu não fazer parte do grupo, não reconhecer os demais atores como parceiros no propósito: "Então eu não percebo se existe... Primeiro porque eu não tenho acesso a tudo, é feito de uma maneira tão interna que eu já pedi pra ter acesso [...] mas não existe essa abertura." (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 3). Essa ideia é corroborada pelo membro 6 da IGR que assumiu que os atores não são parceiros nas ações: "a iniciativa privada, ela cobra muito do poder público, né, e o poder público tem que... Tem que fazer, né" (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 7). Esse entrevistado ainda complementou que não identificou nenhum interesse no poder público em estimular a atuação da iniciativa privada na IGR e vice-versa (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 4), ideia reforçada pelo membro 5 da IGR que afirmou haver um "distanciamento muito grande entre os atores locais [...]" (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 10). Considerando que ambos os respondentes que se manifestaram pertencem à iniciativa privada, e a IGR Campos de Cima da Serra ter em sua formação maioria do poder público, é perceptível que esses atores não são inseridos nas dinâmicas da IGR, o que pode refletir em falta de identificação e reconhecimento dos demais como pares.

Essa aparente vulnerabilidade do não reconhecimento do outro como par pode afetar a confiança entre os atores, como relatou o membro 5 da IGR: "Só chegam punições, assim; não vejo nenhuma ação" (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 9) e confirmou seu sentimento de exclusão do grupo quando afirmou: "[...] normalmente são os mesmos que trabalham, aquele grupinho, que são as pessoas com atuação mais interativa no grupo" (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 14). Para o membro 7 da IGR, a confiança é fragilizada em alguns momentos o debate não é possibilitado pois: "[...]"

somos consultados para ver a viabilidade e outras coisas vêm de cima pra baixo” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 4).

Diante dessas constatações sobre confiança, procurou-se entender como se dá a colaboração entre os atores na IGR para a implementação do PRT. Para o Coordenador 2, colaborar não é uma opção: “a ideia é cumprir, claro, até porque nós somos uma Secretaria de Estado e não temos como ir contra, digamos assim, a política do Ministério do Turismo” (COORDENADOR 2, 2020, p. 5). Apesar desse posicionamento, o membro 5 da IGR observou que “[...] definimos juntos, [...] quais são as nossas ações, as nossas prioridades a serem implementadas” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 9), mas entende que falta colaboração: “[...] porque hoje a gente não é uma unidade, não existe esse grupo, né” (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 12). Já no entendimento do membro 6 da IGR, há colaboração quando assumiu que: “a gente entra num diálogo, ali um acordo que fica bom para todo mundo” (MEMBRO 6 DA IGR, 2020, p. 4). A colaboração não é geral na opinião do membro 7 da IGR:

Uma boa parte sim, recebe com empolgação, vamos trabalhar, nesse sentido. E outra parte: "Ba, isso aí não vai funcionar, não dá certo..."; "Vou passar isso pra vocês porque tem que passar, mas isso aí não vai a lugar nenhum". Então eu diria que 50%, metade, metade (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 3).

Partindo desses relatos observou-se que a colaboração é percebida como insatisfatória, uma vez que a os entrevistados não percebem haver um engajamento para o cumprimento dos objetivos. O olhar do Coordenador 2 é de que a obrigação da coordenação é colaborar, por ser um programa do governo, ou seja, como funcionário deve cumprir com o exigido. Os demais entrevistados entendem que não há unidade para colaboração total. Essas percepções podem ser decorrentes de informações insatisfatórias, coordenação atual fragilizada, o que afetou a confiança e a colaboração.

Para finalizar, buscou-se compreender se há cooperação entre os atores, ao que o membro 5 da IGR entendeu que o município com relevância turística tende a cooperar, mas os demais não seguem essa linha:

Eu entendo que a nossa região não despertou pro turismo, além de Cambará, São Francisco de Paula agora tá iniciando um trabalho a respeito com um embasamento maior, e tudo; agora, aqui... Em Cambará é quem puxa até, né, na nossa pequenez, na pequenez do nosso local, onde dentro dos Campos de Cima da Serra o turismo tá sendo mais desenvolvido. E aí é quem puxa mais a frente; você chega lá, por exemplo, ninguém entregou as três

atas do Conselho de Turismo, Cambará entregou. Então, nesse sentido, quem acata, quem tá mais voltado ainda é Cambará do Sul. Os demais municípios não só não despertaram [para o turismo], como não como prioridade nas suas políticas públicas municipais (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 8)

Essa ideia é corroborada pelo membro 7 da IGR que afirmou que percebe cooperação de alguns, mas não de todos: “[...] a gente captou trocando ideia sobre projeto, um ajudando o outro e isso facilita, ajuda bastante[...] colaboração sim, cooperação...não [...]” (MEMBRO 7 DA IGR, 2020, p. 8). Para o membro 5 da IGR ainda não há cooperação, mas considerou que há um movimento para que isso ocorra:

[...] por exemplo, São Francisco de Paula, a gente tem conversado bastante, eles passaram pra nós a política de cultura, pra que nós entendesse deles, e fizemos outras políticas de cultura onde a gente se influenciou pra construir a nossa; então existe uma troca, é o início, mas existe uma troca. Mas seria tão importante que isso fosse com todas (MEMBRO 5 DA IGR, 2020, p. 13)

Assim, há indícios de que a cooperação ainda não é uma interação corriqueira no grupo, o que pode ser reflexo das informações insatisfatórias no grupo e da falta de pluralidade na formação e participação na IGR, o que, de certa forma, compromete o reconhecimento dos atores como pares uns dos outros e pode interferir na cooperação.

7.3 REFLEXOS DA COORDENAÇÃO NA IGR CAMINHO DOS CANYONS – SANTA CATARINA

No processo de interação nas IGRs, é importante entender como se deu o movimento das informações. Para o Coordenador 3, são feitos inúmeros esforços para suprir as IGRs com todas as informações pertinentes ao PRT e a outros programas de relevância turística. O ator apresentou alguns esforços para que esse processo seja satisfatório, como afirmou: “nós temos capacitações nas IGRs [...] passando os critérios que o Ministério desenhou, que foi aprovado em conjunto.” (COORDENADOR 3, 2020, p. 2). Relatou também articulações para o fluxo de informações acontecer da melhor forma:

[...] Então a gente tá sempre em contato com eles, lógico que tem uma boa parte das informações ela vem via repasse do Ministério, mas a gente tem articulações principalmente porque as instâncias hoje, no nosso estado, estão representadas pelo Conselho. Então toda IGR tem uma cadeira dentro do Conselho (COORDENADOR 3, 2020, p. 3)

O Coordenador 3 finalizou observando: “a gente tem um diálogo muito aberto de articular as políticas públicas estaduais” (COORDENADOR 3, 2020, p. 3). Assim, os relatos demonstraram que o ator acredita ser um facilitador no fluxo de informações de forma homogênea e democrática. Para o membro 11 da IGR, a troca de informações na IGR é satisfatória, conforme destacou: “boa informação nesse sentido, da parte do coordenador [...]” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 2) e complementou: “aqueles que começaram desde o início, acompanharam tudo, agora vem sendo informados, também, de todos os passos, de tudo o que tá acontecendo aí na instância” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 2). Ainda esclareceu sobre a atuação da presidência da IGR, que sempre deixou claro “o objetivo, do porquê aquilo tá acontecendo, da importância pra nós, pros municípios, das decisões que a gente toma nas reuniões. Então, até, é muito bom isso aí” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 2). Finalizou afirmando que “ninguém pode dizer que tá indo pra próxima reunião sem saber o que tá acontecendo. A não ser que não... Largue o celular de lado, que não se mantenha ao par, né” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 4).

O membro 8 da IGR ponderou que nem sempre a informação flui como deveria devido à constante troca de representantes na IGR Caminho dos Canyons:

Às vezes pega, nisso, pela mudança, muito frequente, de gestores. Então, é... Entra e tu tem que dar uma nivelada no assunto, então a pessoa aos poucos que ela vai se integrando do processo [...] essa troca muito frequente de gestores ela atrapalha muito o processo (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 4).

Essa visão foi corroborada pelo membro 9 da IGR, que assumiu: “eu participo, mas eu entrei e fiquei mais de ano perdida sem saber qual era a real função e o objetivo da IGR” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 9) e destacou que “das reuniões que eu participei tem... Não houve esta apresentação” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 8). O membro 10 da IGR também evidenciou:

teve pessoas que meio que confundiram o que seria a instância. Eu, particularmente, tive um pouco de dúvidas, no início, porque eu não fui na primeira reunião, iniciei na segunda, então eu peguei o bonde andando (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 1).

O ator destacou que o processo ainda não é satisfatório:

nós estamos sempre tendo que buscar informações, porque ainda não tá, assim, tudo tão claro, né. Até porque o Ministério e a Secretaria elas também

não são muito claras, às vezes. A gente ainda fica com algumas dúvidas” (MEMBRO 10, DA IGR, 2020, p. 10).

Finalizou afirmando a importância da informação: “essa troca de informações entre o grupo, é importante. É... É muito válida, porque a gente aprende, troca informações” (MEMBRO 10, DA IGR, 2020, p. 8). Dessa forma, perante o exposto, é possível perceber que o Coordenador assumiu as informações como satisfatórias, se reconhecendo como um dos responsáveis pelo processo, destacando seus esforços para tal intento. Ele obteve o apoio de um dos membros que reconheceu o pleno funcionamento dessa interação. Sobretudo, vale ressaltar que, apesar desse apoio, o membro sinalizou que a informação é adequada se o ator fizer parte da IGR desde seu início e se esforçar para estar informado. Para os outros três entrevistados há fragilidades nas informações que prejudicam o auxílio que os envolvidos poderiam prestar à implementação do PRT. Ademais, há sinais de que as informações partem prioritariamente da coordenação estadual e da presidência aos membros da IGR de onde, posteriormente, interagem.

Diante do cenário de identificação de fragilidade das informações, faz-se necessário constatar como os atores percebem a coordenação e como se reconhecem enquanto parceiros diante da atuação na IGR Caminho dos Canyons. O Coordenador 3 reconhece as IGRs que estão representadas no Conselho Estadual de Turismo: “passa a ser reconhecido as instâncias que têm consórcio e o Conselho Regional, desde que ele seja registrado em cartório [...]” (COORDENADOR 3, 2020, p. 5). Dentre os demais entrevistados não houve menção ao Conselho ou à coordenação estadual. O membro 10 da IGR reconheceu os atores parceiros quando assumiu: “se eu estou com dificuldade eu posso mandar mensagem pra um dos membros que eu tenho mais afinidade e assim a gente faz essa troca e eu acho que isso aí é bem relevante [...] pro processo, porque aí a gente fica fortalecido” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 11). Para o membro 11 da IGR, os parceiros fazem a diferença nos trabalhos, pois reforçou que “o clima é muito bom entre nós” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 5). Ainda apontou que a presidente interina da IGR Caminho dos Canyons é proativa nas suas ações:

Então como ela é uma pessoa bem atuante, no caso da Helen, ela tá sempre participando, ela não fica fora de nada e tá sempre nos mantendo ao par, das resoluções que são tomadas lá em cima. E sempre reivindicando uma coisa a mais pra nossa região (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 3).

Essa percepção sobre a presidente interina foi ressaltada pelo membro 12 da IGR: “a gente procurava fazer o que ela solicitava, né. Mas era flexível” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 4). Assim, é possível identificar que, apesar das informações não fluírem de forma satisfatória, os membros se reconhecem entre si como parceiros para a implementação do PRT na região.

A partir dessa concepção de reconhecimento, faz-se necessária a identificação da confiança existente nas decisões do grupo. Para o Coordenador 3, o momento é “de muita transparência, no que a gente quer fazer hoje e do que é o ideal que eles querem” (COORDENADOR 3, 2020, p. 5) e, nesse sentido, entendeu que há confiança da IGR em relação às decisões do governo estadual e assumiu que estão agindo de acordo com o que esperam como grupo. O membro 11 da IGR confia nas decisões e reafirmou:

Como é um grupo muito bom, né, todos os municípios entendem o lado do outro... Não existe aquela "picuinha", primeiro vou favorecer meu município e depois os outros que se ralem... Não, graças a Deus. A nossa instância aqui é muito boa (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 5).

Para o membro 10 da IGR, as decisões eram confiáveis e em prol da região antes do falecimento da presidente: “a Cris era o nosso carro-chefe, ela que fez nós ter sonhos, pra tentar organizar a região, a regionalização, a organizar o turismo” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 6). Seu posicionamento ainda é de confiança, mas percebeu que os demais do grupo não pensam da mesma forma, como ressaltou: “[...] processo aí nessa troca, [...] teve essa dificuldade no grupo e essa divisão no grupo” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 6). Além da mudança na presidência, o ator atribui a desconfiança à inexistência de estatuto, gerando “essa esvaziada no grupo (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 9). Na opinião do membro 12 da IGR “teria que ter mais, mais [...] preocupação, é, mais união; mais pessoal do governo participar mais, tá mais junto; pra gente realmente desenvolver [...] a região, né” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 5). Dito isso, é possível entender que o ator demonstrou sua desconfiança em relação às decisões serem em prol da região.

A desconfiança dos membros 8 e 9 em relação às decisões são facilmente identificadas. O membro 8 atribuiu ao novo grupo à frente da IGR como responsável por “vários atritos” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 10) e lembrou que “a gente iniciou

um trabalho bacana, achei que a gente conseguia dar continuidade” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 3), mas então “entrou algumas pessoas que ‘puxaram o nosso tapete’. Questões políticas, enfim” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 2) e finalizou:

Então ia pras reuniões e era um tumulto, era uma incendiária, sabe? E desvirtuou o grupo e a instância ficou muito frágil, mesmo. Tava recém engatinhando, mas, assim, todo mundo pegando junto. Poucos atores que vinham participando, as ações que a gente vinha desenvolvendo em parceria [...] Foi, assim, jogado fora, né (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 6)

Seguindo esse pensamento de desconfiança, o membro 9 da IGR afirmou:

Eu não tenho conhecimento do Estatuto da IGR, quem são as formações, a representatividades... Ela é a interina, mas faz mais de ano que é a interina. Então eu não sei qual é o prazo legal... A gente não tem acesso a essa documentação (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p.3)

Em uma análise geral, a desconfiança prevalece, podendo ser atribuída às fragilidades de informações referentes aos objetivos da IGR e ao não reconhecimento da presidente interina como um ator com centralidade para suas atribuições. Há questionamentos acerca da legalidade dessa situação, já que não são explorados publicamente os procedimentos para escolha de novo presidente e os movimentos para agilizar a aprovação do estatuto e da criação da associação que institucionaliza a IGR. Nesse sentido, alguns atores apresentam dificuldades em confiar nas decisões havendo uma tendência a não colaborar e cooperar com o grupo, muitas vezes, se distanciando das ações, prejudicando a concertação. Assim, há indícios de que os atores percebem as ações de coordenação como relevantes para o desenvolvimento das atividades da IGR, já que apontam esses aspectos como relevantes.

A visão do Coordenador 3 é de que o governo do estado colabora com as IGRs: “se a gente é convidado, a gente participa de algumas reuniões internas deles; a gente atua também quando é solicitado” (COORDENADOR 3, 2020, p. 1) e complementou afirmando como se dá essa colaboração:

como estado, a gente quer que as instâncias estejam próximas, então elas atuantes em todas as decisões do estado, né. Elas vêm em uma reunião por mês pra capital, ter uma reunião de duas a três horas, decidindo alguns projetos, alguns viés... Então, nesse sentido, a gente tem bastante abertura e diálogo com elas (COORDENADOR 3, 2020, p. 3)

O membro 10 da IGR percebe que as pessoas se engajam e afirmou: “o pessoal que está participando é bem...não é uma coisa egoísta, só pelo meu município” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 12). Revalidando esse pensamento, o membro 11 da IGR assumiu que o grupo que está atuando é bastante participativo “tem coesão entre as decisões, colaboração” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 10).

Em contrapartida, o membro 12 da IGR destacou que os atores “tinham vontade, eram receptivas e colaborativas” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 4), mas atualmente “eu acho que está muito individual, tá muito cada um por si, hoje” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 4). Da mesma forma também percebeu o membro 8 da IGR, o qual afirmou sobre colaboração: “era muito tranquilo isso. Bem tranquilo” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 5), mas hoje em dia “[...] a gente tentou retomar de novo com outros atores, mas novamente a gente vê a resistência” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 1). Para o membro 9 da IGR, faz-se necessária mudança para que haja mais colaboração como antigamente:

Mas se houvesse essa união, é um trabalho meio formiga. A gente tem que começar mas vai começar com pouca participação, com pouco entendimento. Mas ao longo dos anos, com o passar do tempo o pessoal entendendo que a junção dos setores faz crescer a região, faz crescer o negócio de cada um, vem a ser muito bom. Mas a gente precisa ter a participação. Tanto do privado, quanto do público. Porque muito do público também não participa (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 9)

Diante dessas ideias, é possível identificar que existem atores que percebem colaboração e outros que constataram diferenças em diferentes momentos. Essas visões diferentes podem indicar que os que participam há mais tempo podem ter concepções que diferem dos que estão no grupo há menos tempo. Essa percepção pode diferir em função da mudança na presidência e, conseqüentemente, na coordenação das ações da IGR. Além da colaboração, a compreensão de cooperação também foi enfocada.

O Coordenador 3 destacou a cooperação quando relatou que “eles compartilham muito material nosso, compartilhamos muito material do município e da região” (COORDENADOR 3, 2020, p. 4) e complementou que a cooperação se dá também em termos de recursos compartilhados:

tem com a estrutura hoje da SANTUR, então quando há necessidade de alguma região fazer capacitação, alguma intervenção de mídia, algum

posicionamento, daí sim, existe nesse sentido... No sentido mais de articulação (COORDENADOR 3, 2020, p. 9).

Para o olhar do membro 11 da IGR há cooperação, conforme afirmou: “todos são ativos, todos querem colaborar, pela experiência que têm, a gente troca entre si e é muito bom” (MEMBRO 11 DA IGR, 2020, p. 5). Indo de encontro à essas ideias de cooperação, o membro 9 da IGR ponderou não haver cooperação, pois houve municípios que ficaram fora do Mapa e considerou que juntos poderiam ter revertido essa questão: “teve municípios, infelizmente, aqui da nossa região, que não conseguiram ficar no mapa, né? Porque o mapa exige algumas ações do turismo” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 5). Ademais, acredita que se houvesse cooperação, poderiam ter trocas e auxílios no grupo, por exemplo: “seu eu tenho um material, é uma forma de eu poder divulgar outro município e se eu não tenho, eu não consigo falar” (MEMBRO 9 DA IGR, 2020, p. 6).

Por outro lado, os demais entrevistados entenderam que houve cooperação, mas hoje não há. O membro 10 da IGR relatou que anteriormente a IGR agia “procurando que todos fosse beneficiados” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 9) e complementou corroborando o que foi dito anteriormente por outro ator, sobre o Mapa: “nós temos alguns municípios que não conseguiram fazer todo o processo e ficaram de fora do Mapa. Eu acredito que isso vá ser, ao longo do processo... Prejudicar esses municípios” (MEMBRO 10 DA IGR, 2020, p. 14). Nos termos da declaração do membro 12 da IGR, “era tudo junto, era todo mundo cooperando, trocando” (MEMBRO 12 DA IGR, 2020, p. 5) e finalizou afirmando que hoje não há cooperação. Por fim, a opinião do membro 8 da IGR dá conta de que a cooperação findou porque “pessoas que entram após isso começaram, assim, meio que a tumultuar as reuniões, aí o grupo foi rachando, que eu percebi” (MEMBRO 8 DA IGR, 2020, p. 6).

Diante do exposto, é possível identificar que o Coordenador 3 percebeu que há cooperação da coordenação estadual do PRT com as IGRs e vice-versa. Sobre a cooperação na IGR, apenas um ator entende que existe de forma satisfatória. Para os demais entrevistados, a cooperação, atualmente, não acontece. Essa visão foi relacionada a dois aspectos: a) desentendimentos no grupo; b) não repasse de informações dos municípios para a coordenação estadual, com o intuito de subsidiar o Mapa do Turismo. Essas opiniões podem ter vindo à tona diante do entendimento dos atores a respeito da importância para os municípios de participarem do Mapa para se manterem na IGR e, por conseguinte, no PRT. A não cooperação de todos os

municípios avultou a preocupação dos envolvidos, que observaram municípios serem retirados do PRT, fazendo-os pensar que se houvesse cooperação de todos isso seria evitado. Considerando ainda as mudanças na presidência como um marco na análise, é possível perceber que alguns atores visualizam a cooperação de forma distinta e comparam momentos, podendo atribuir esse cenário às mudanças na coordenação da IGR Caminho dos Canyons.

8 PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO RELACIONAL PARA A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL, NAS REGIÕES COM CÂNIONS DO SUL DO PAÍS

Partindo do princípio de que o governo nem sempre atende de forma ideal às demandas sociais, principalmente quando se trata de políticas públicas em âmbito federal, este estudo concentrou o olhar na análise dos processos de implementação relacional que tomam forma nos arranjos de governança responsáveis pela execução do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, nas regiões turísticas com cânions do sul do país. Assim, a seguir serão apresentados aspectos relevantes desse estudo de casos múltiplos, numa perspectiva de redes políticas de governança, a partir dos enfoques: organizacional, estrutural e relacional.

Sob o enfoque organizacional, Lotta (2012) destacou a relevância da compreensão das características da política pública, procedimentos para sua implementação, seu funcionamento e sua organização, como forma de subsidiar as demais análises (estruturais e relacionais) de redes políticas de governança. Assim, destarte serão analisados aspectos importantes da formação das IGRs, questões normativas e procedimentais (características, organização, funcionamento), de cada um dos casos estudados.

Em seguida, serão apontados os elementos referentes à abordagem estrutural das IGRs estudadas, ao que Hufty (2011) nominou GAF. Essa abordagem parte do interesse dos atores em agir coletivamente para a formulação de normas sociais que, por sua vez, orientam, sancionam e prescrevem comportamentos e podem ser modificadas pelas interações possíveis de serem observadas nos pontos nodais.

Finalmente, serão possíveis os apontamentos referentes às relações entre os atores, conforme destacado por Barnes (1987), que poderão demonstrar o processo de translação pelo discurso, acompanhando a trajetória, seus aliados e recursos para associações visando a implementação. Assim, é possível identificar os processos de interação, como: informação, reconhecimento, confiança, colaboração e cooperação em cada uma das IGRs estudadas.

8.1 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO RELACIONAL NA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CAMPOS GERAIS - PARANÁ

Baseado na normativa do PRT, nas suas diretrizes, especialmente no Caderno Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional – e nas entrevistas, foi possível identificar que a governança na IGR Campos Gerais foi idealizada e institucionalizada (na forma de associação, ADETUR) como meio para a implementação e gestão da política pública em estudo, conforme orientações do governo federal e estadual. Assim, ela foi criada para responder à demanda exógena, num esforço do governo do estado que conduziu esse movimento tendo à frente a Paraná Turismo (apoiada pelo Mtur e SEDEST), que articulou o poder público dos municípios da região. Apesar de ter destacado em seu estatuto que a gestão e implementação da política devem ser mais transparentes, participativas e compartilhadas, a partir das entrevistas, foi possível perceber que nem todas as diretrizes foram atendidas, pois, apesar dos convites à iniciativa privada, à sociedade civil e ao Sistema S, não houve relevante participação desses grupos, ocasionando uma formação com prevalência do poder público. Relatos do Coordenador 1 (2020) confirmam que a formação da IGR não foi plural e que o governo do estado aceitou a criação das regiões e das IGRs, em um primeiro momento, apenas com o poder público municipal, mas desde 2018 está havendo a tentativa de reversão dessa constituição por parte da coordenação estadual, que agora salienta a necessidade da inserção da iniciativa privada e sociedade civil. Contudo, não identificamos evidências de ações para essa mudança. Nesse contexto, os aspectos preconizados pelo estatuto, como transparência, participação e compartilhamento, ficam fragilizados.

Para a compreensão do processo que levou à não pluralidade de atores, buscou-se visualizar as normas e regras de seleção de membros, as quais não foram identificadas no estatuto, assim como a periodicidade da escolha. Averiguou-se que coube à diretoria da IGR deliberar sobre o ingresso de novos membros, sejam representantes do poder público ou qualquer interessado em fazer parte do grupo, provenientes de municípios próximos geograficamente (estabelecidos como Região Turística Campos Gerais). Apesar do convite e da abertura para a participação de todos, indiscriminadamente, não houve a participação da iniciativa privada e da sociedade civil. Assim, sem paridade entre os membros, não houve igualdade na tomada de decisões, apesar dos membros terem o mesmo poder de voto, o poder público acaba por ser, majoritariamente, o decisor das ações da IGR.

Diante dessa situação, a implementação e gestão do PRT acaba por não ser participativa, nem compartilhada de forma equilibrada, sendo os atores estatais os

indutores na geração de resoluções, decretos e leis, que engendram iniciativas para o fortalecimento da política pública em questão. Dentre as várias ações do grupo, observaram-se: medidas acerca da manutenção financeira da IGR (mensalidade paga pelos municípios participantes - valor por habitante); sanções impostas aos municípios inadimplentes (impedimento de participar da IGR e do PRT); decisões sobre o uso dos recursos da IGR, coleta de informações para o Mapa do Turismo. Assim, foi possível perceber que os atores envolvidos contribuem com ações legais no intuito de sustentar a participação dos municípios, reforçando seus interesses em garantir a manutenção da IGR e o atendimento às diretrizes propostas pelo PRT, da forma que entendem como adequada. Considerando os papéis dos atores na atividade turística, os municípios focalizam o preparo do destino em termos de garantias de infraestrutura básica e de apoio ao turismo e, assim, suas decisões tenderão à essa concepção.

Sob outro enfoque, a iniciativa privada concebe como importante aspectos relativos aos investimentos em atrativos, serviços e equipamentos turísticos. Por sua vez, a sociedade civil cumpre, muitas vezes, o papel de fiscalizador e cobrador do cumprimento das ações. No que lhes tocam, a iniciativa privada e a sociedade civil, apartados do processo, não participam das interações no sentido de contribuir com suas percepções do que seria importante para a implementação e gestão da política pública e acabam por não contribuir na formulação de normas e delineamento de comportamentos, o que poderia modificar o modo de operação atual. Nesse contexto, Fleury (2005) reforçou a importância da pluralidade de atores na diversidade de opiniões sobre o problema. Nesse sentido, os olhares dos atores estatais estarão voltados às suas visões do que é importante para os municípios no contexto do PRT, sendo que questões caras à iniciativa privada e à sociedade civil, muitas vezes, poderão não serem percebidas como relevantes.

Além da não participação da iniciativa privada e da sociedade civil, informações dão conta de que os municípios não participantes não percebem vantagens em participar da IGR e do PRT. Dentre os motivos, destacam, principalmente, que o pagamento da mensalidade não seria justo, uma vez que entendem que as decisões beneficiam os municípios mais relevantes turisticamente, com representatividade na IGR e não a região como um todo. Destacando a importância da atuação de todos os atores, Hufty *et al.* (2011) afirmam que a ação coletiva dos atores leva à formulação de normas sociais, que sancionam e prescrevem comportamentos que, por sua vez, podem ser modificados pelas interações e são observáveis nos pontos nodais e que

quando há esforços de distintos atores, os resultados serão mais plurais e coletivos, abarcando os ideais de vários envolvidos. Diante dessa ideia, considerando que os atores participantes na IGR têm vez e voz nas decisões, a ampla participação provavelmente tenderia a decisões mais amplas, que englobariam aspectos relativos aos atrativos, equipamentos e que incluiriam ainda mais municípios de apoio ao turismo. Esses pensamentos reforçam a importância da participação na IGR para que os objetivos da implementação da política sejam atingidos conforme a normativa da política pública, que busca o desenvolvimento regional do turismo, beneficiando todos os destinos indutores e os municípios de apoio, além da iniciativa privada e de toda a comunidade, conforme Brasil (2007b, p. 12), “olhar além do município, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada. Propõe-se olhar a região, e não mais o município isolado”.

Afora aspectos sobre a participação, foram observadas questões sobre normas e regras estabelecidas no estatuto da IGR, que conduzem as ações nesse contexto. Assim, foi identificado que a maioria dos atores assumem ter conhecimento das normas e regras e afirmaram que estas mudam constantemente. Tendo em vista que o estatuto é o mesmo desde 2012, eles podem estar se referindo à percepção de normas e regras informais, decorrentes das interações entre os atores, que também podem sancionar comportamentos. De acordo com Hufty *et al.* (2011), as buscas por soluções para os problemas promoverão acordos e essas ações devem ser baseadas nas normas formais e informais. Assim, a partir das interações, essas normas imprimem no grupo, valores e crenças, do que pode ou não ser feito, reforçando ou limitando comportamentos e definindo o funcionamento do grupo e, conseqüentemente, a implementação da política. De forma geral, é possível afirmar que as regras formais não sofreram modificações, ao contrário das informais que estão em constante transformação, promovendo ajustes e adequações com o intuito de atingir os objetivos da política pública e sua implementação na região Campos Gerais, mediante as orientações da coordenação estadual e da presidência da IGR. Dito isso, é possível perceber na IGR comportamentos diferentes daqueles orientados pelas regras formais, uma vez que, a partir das interações, há a modificação dessas e a criação de outras informais. Pode-se exemplificar algumas, como: a escolha da presidência não é definida em estatuto e ocorre de forma incompreensível aos entrevistados que questionam como foi realizada; a escolha dos membros, representantes dos municípios, apesar de constar no estatuto como sendo escolha do

chefe do executivo, não apresenta pré-requisitos a cumprir; a inserção de membros da sociedade civil e iniciativa privada é prevista, mas não são estabelecidos critérios, nem mesmo formas de fazê-la e acabam por não ocorrer, conforme entrevistados.

Partindo do ponto de que as normas informais orientam as ações na IGR Campos Gerais, lançou-se o olhar para aspectos relativos às decisões, sendo identificado que elas partiam da coordenação estadual e da presidência, e foram percebidas como hierarquizadas e centralizadas. Como as normas e regras acerca das decisões são estabelecidas no PRT (Caderno Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional) e no estatuto, presume-se que as decisões deveriam ser coletivas podendo ser coordenadas, sem hierarquização. Contudo, essa hierarquização nas decisões foi aceita pelos envolvidos, pois não foram detectadas discordâncias das decisões. Assim, há a possibilidade dos termos legais da IGR não terem sido discutidos com todos os atores, principalmente os novos (já que a alta rotatividade de membros foi relatada) o que pôde suscitar em desconhecimento dessas normas e regras e a normalização da hierarquização nas decisões. Além dessa normalização pelo desconhecimento das normas e regras formais, observou-se que a presidência é identificada como liderança e atua no sentido de fazer prevalecer suas ideias e entendimentos na condução da IGR. Esse fato está relacionado à ausência de pluralidade dos atores, o predomínio de atores estatais favorece uma conformação homogênea, havendo uma percepção de hierarquização em um contexto em que todos são pertencentes ao poder público, diferenciando-se em cargos e funções. A hierarquização é rejeitada por Hufty *et al.* (2011) que destacaram que em redes de políticas como governança, a transmissão das normas ocorre em interações horizontais, ou seja, ocasião em que nenhum ator deve ser superior em poder ou em decisões, ao que Menicucci e Gontijo (2016) reiteraram que a concertação entre o Estado e a sociedade maximiza resultados ao assumirem que ideal é não haver um ator com mais poder ou relações hierárquicas entre eles, sendo todos interdependentes em suas ações em prol dos objetivos da IGR. Em havendo hierarquização, as decisões dos atores com maior poder sobrepujarão aos demais, o que, de certa forma, ocorre na IGR Campos Gerais, pois os entrevistados reconheceram que o poder e as decisões estão centralizadas na coordenação estadual e na presidência, conforme já explicitado.

Para promover decisões que possibilitem a implementação, os atores interagem internamente na IGR e externamente a ela, em diferentes pontos nodais,

conforme Hufty *et al.* (2011) destacam. Essas interações implicam na criação de laços que poderão ser fortes ou fracos. Internamente foram identificadas principalmente interações em reuniões ordinárias e extraordinárias, que acabam por gerar vínculos institucionais entre os participantes, contribuindo para as decisões do grupo. Além disso, o fato de não terem sido identificadas discordâncias nas decisões pode ser indício da existência de laços fortes, ao que Granovetter (1973) contribuiu: os indivíduos decidem de forma mais consistente, quanto mais fortes são os laços entre eles.

Por outro viés, externamente foram observadas interações frequentes com a coordenação estadual e com outras organizações (ATUASERRA, Sistema S - principalmente SEBRAE e universidades), com o intuito de auxiliar com recursos, principalmente técnicos no desenvolvimento da IGR. Ademais, o acesso às informações externas pode contribuir com inovação e conhecimento e auxiliar os indivíduos a decidir de forma mais consistente. Granovetter (1973) destacou a importância desses laços considerados fracos que são criados externamente à IGR, pois permitem que atores se conectem com outros grupos criando “bridges”, possibilitando maior integração às informações externas, oportunizando o reforço de ações da IGR, a partir de experiências e conhecimentos de outros atores e grupos. Diante do exposto, é possível identificar que a implementação na IGR Campos Gerais se dá por meio de laços fortes e fracos que colaboram com as ações.

Independentemente dos tipos de laços criados, os interesses dos atores e a mobilização de recursos para a implementação importam. Partindo dos interesses dos entrevistados em participar da IGR, identificou-se a intenção de contribuir para o desenvolvimento regional e vislumbrar conquistar recursos financeiros que pudessem auxiliar seus municípios. Esses interesses dão indícios dos pontos que instigam esses atores a agir, já que a implementação relacional ocorre por meio da mobilização de recursos pelos envolvidos. Fleury (2005) ressaltou que cada ator tem seu objetivo particular, mas em rede há a necessidade da construção de um objetivo comum (mega objetivo), que requer relacioná-lo a um valor compartilhado, para que os esforços dos envolvidos seja em prol desse. Assim, foi identificado que a mobilização de recursos não é preocupação da maioria, que reconheceram que a coordenação estadual e a presidência, além de centralizadores de decisões, têm poder para tal e, assim, a implementação acaba por ser atribuída também a eles. Complementarmente, esses atores foram reconhecidos pelo *status* simbólico que possuem, devido aos cargos que

ocupam e possíveis influências que podem gerar. Essa constatação é corroborada por Diani (2003), que afirmou que a mobilização de recursos está intimamente ligada às questões de poder, pois os atores possuem acesso diferenciado aos recursos e aqueles que possuem mais centralidade mobilizam recursos e operam como pontes e, logo, ocupam posições superiores, num ciclo vicioso. Esse fato é reiterado teoricamente por Grantham (2001) que destaca que a centralização das decisões pode gerar mobilização de recursos pelos mesmos atores, o que prejudica a diversidade de recursos disponibilizados e mobilizados, uma vez que tais atores não necessariamente precisarão entrar em consenso com outros e agirão de acordo com suas percepções de importância. Concluindo, as fragilidades percebidas na implementação podem ser decorrentes da não pluralidade de atores, centralização do poder, de decisões e mobilização dos recursos.

Além da mobilização de recursos, Barnes (1987) relatou que a implementação ocorre a partir das ligações entre os atores que são baseadas nos movimentos de informações que, por sua vez, podem gerar colaboração, cooperação, conhecimento e, até mesmo, de forma negativa, conflitos. Na IGR Campos Gerais, as informações são percebidas como harmônicas, coesas e compartilhadas de forma igualitária, mas nem todos os atores estão interessados em acompanhá-las. Esse desinteresse pode ser devido à participação de alguns atores ser obrigatória em função do cargo que ocupam no governo municipal e devido à percepção hierarquizada da coordenação estadual e da presidência, o que pode limitar o interesse. Este cenário pode ser explicativo para as percepções dos entrevistados acerca da coordenação vertical, a colaboração seletiva e falta de cooperação e confiança observadas na IGR.

A coordenação na IGR, para a implementação do PRT, na visão dos entrevistados, é realizada pelo Coordenador 1, o presidente e a secretária da IGR, numa perspectiva vertical. Mais especificamente, sobre o papel do Coordenador 1, no âmbito da IGR, é visto como relevante para o desenvolvimento das atividades, além de reconhecido como um guia para as ações necessárias. Nesse sentido, a coordenação para a implementação do PRT é verticalizada, condição que também está relacionada ao fato de o grupo perceber que ela advém dos principais centralizadores de poder, mobilizadores de recursos e decisores na IGR. Inclusive, essa coordenação verticalizada é aceita pelo grupo, apesar de destoar do que orienta a política pública e, teoricamente, da ideia de Börzel (1997) que destacou que institucionalizando um mecanismo de coordenação horizontal, onde todos os atores

cumprem papel de coordenadores, há a redução de custos de informação, criando confiança e reduzindo incertezas. Isso ocorre porque todos participarão do processo e estarão constantemente compartilhando recursos, informações e experiências, de forma mais igualitária.

Para maior compreensão de como se deu a interação a implementação do PRT foram analisadas a colaboração e a cooperação entre os atores. A colaboração foi observada como seletiva e ocorrendo frequentemente pelos municípios com mais destaque no turismo, que acabam por perceber maiores benefícios com o PRT, assim como entre atores com maiores afinidades e interesses similares. Essas interações, mesmo que seletivas, geram comprometimento entre atores que se envolvem. Essa situação é o reflexo dos interesses dos envolvidos e da falta interações mais horizontalizadas. Analisando a cooperação, esta interação foi reconhecida como inexistente na IGR, prevalecendo interesses e ações mais individualizadas, não sendo percebido o compartilhamento de recursos de forma ampla e solidária, como destaca Börzel (1997).

Reflexos da implementação podem ser analisados a partir do Quadro 5, onde foi possível identificar o desenvolvimento turístico dos 12 municípios participantes da IGR. Destes, apenas três melhoraram de categorização (28%) e seis (50%) se mantiveram na categorização. Os demais saíram ou diminuíram na escala de categorização. Vale complementar que dois municípios entraram para a IGR com baixa classificação (D e E), mas não foi possível realizar análises por não haver comparativo. Nesse contexto, é possível afirmar que a implementação do PRT na IGR Campos Gerais não está se materializando em aumento de meios de hospedagem formais e em fluxo turístico na maioria dos municípios da região, ou seja, se traduzindo em desenvolvimento turístico regional.

Perante todo o cenário descrito, é possível afirmar que existe concertação para a implementação do PRT, ou seja, a IGR promove a ação, mesmo que com fragilidade. As ações na IGR não estão plenamente alinhadas com as diretrizes do PRT, os atores, de modo geral, parecem dispersos, agindo orientados principalmente por normas e regras informais, coordenados verticalmente e distantes de processos efetivos de colaboração e cooperação. Assim, a implementação do PRT, pela IGR Campos Gerais, ocorre, mas não atinge plenamente o objetivo da política pública que visa o desenvolvimento do turismo por meio das IGRs, com o intuito de aumentar a participação dos atores não estatais para mobilizar recursos e soluções plurais.

8.2 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO RELACIONAL NA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CAMPOS DE CIMA DA SERRA – RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul o PRT é coordenado pela SEDETUR, órgão do governo estadual responsável também pelas orientações e criação das IGRs. A IGR Campos de Cima da Serra foi criada em resposta à solicitação do governo federal e institucionalizada na forma de um consórcio de municípios, o CONDESUS. Esse consórcio, que tem como finalidade implementar ações em diversas áreas, está organizado em câmaras temáticas, sendo uma delas a do turismo, à qual a IGR faz parte. Nesse contexto, a atuação da IGR se coaduna sob as normas e regras do estatuto e do regimento do CONDESUS, sendo responsável pela implementação e gestão do PRT, conforme as orientações dos governos federal e estadual.

De acordo com o PRT, as IGRs devem coordenar a política pública em nível regional, com a participação de atores estatais e não estatais (BRASIL, 2007c, p. 16). A respeito dessa orientação e dos grupos terem sido convidados, entrevistados informam que a IGR não é plural, sendo o poder público maioria na formação e na participação. Esse fato pode ser decorrente da institucionalização, na forma de consórcio de municípios, e também das normas e regras do CONDESUS, constantes no estatuto e no regimento, que preveem que farão parte do grupo os municípios consorciados e prevê que seus membros sejam indicados pelos chefes do executivo destes. Isso pode ser explicativo para a inibição da participação da sociedade civil e da iniciativa privada, uma vez que é recorrente os prefeitos indicarem servidores do poder público municipal para representarem seus municípios, já que há relatos de que os membros assumem a responsabilidade de representação a partir de indicação política, não por competência técnica. Além disso, atores não estatais podem estar alheios à IGR, uma vez que por não comporem o CONDESUS, as informações sobre a existência, finalidade e importância da IGR podem não ser de seu conhecimento e, assim, não estimular a participação.

Partindo do fato de que não houve paridade entre os membros, não houve igualdade na tomada de decisões, apesar de as reuniões serem frequentes e democráticas e todos os participantes terem o mesmo poder de voto. Nesse contexto, o poder público é o maior decisor da IGR Campos de Cima da Serra e esses fatores citados que, por sua vez, limitam a participação dos atores não estatais, contrariam as ideias de Borja (1997) que dão destaque para o papel relevante que esses atores

ocupam em rede, na implementação de políticas públicas, contribuindo com recursos diversos daqueles dos atores estatais. Além da ausência de atores não estatais na IGR, investigou-se o motivo da não participação de um município, que aventou o desinteresse do chefe do executivo em participar do CONDESUS e, conseqüentemente, da IGR. Esse desinteresse se deu pela percepção de que o pagamento de mensalidade para participar do consórcio não é vantajoso, além do entendimento de que o município, não sendo relevante turisticamente, não seria pertinente fazer parte da IGR, pois não identifica possíveis benefícios individuais. Além disso, o município não entende ser relevante em outras áreas além do turismo. Nesse contexto, o município se mantém apartado do processo e acaba por não contribuir para o aperfeiçoamento da política pública, pois quanto mais participação, maior diversidade de visões, bem como maior a probabilidade de influenciar mudanças na política, inclusive nas normas regras, sejam elas formais ou informais. Ademais, a participação de municípios menos relevantes turisticamente pode sobressair questões sobre a importância de um olhar coletivo, função do PRT. Vale ressaltar que a importância da participação de todos os municípios da região não diminui o valor da pluralidade de atores que, de acordo com Or e Aranda-Jan (2017), a participação democrática e a inclusão de cidadãos nos processos tendem a melhorar os serviços e resultados públicos.

Em face do exposto, a implementação e gestão do PRT na região não é participativa, nem compartilhada, mas as decisões foram identificadas como sendo do grupo, que se reconhece como conhecedor das normas e regras. Contrariando essa afirmação, há indícios de que a alta rotatividade dos membros prejudica a plenitude dessa clareza. Ademais, a IGR se baseia no estatuto do CONDESUS, que tem suas normas e regras focadas em diversas áreas de atuação do consórcio, não evidenciando aspectos específicos do desenvolvimento do turismo na região. Diante desse fato, os entrevistados perceberam que o grupo acaba por se utilizar do CONDESUS como um facilitador de cotações para compras de toda ordem e como forma de adquirir recursos financeiros para a região, deixando o turismo em segundo plano. Ressaltaram ainda que as poucas ações em prol do PRT são para a manutenção dos municípios no Mapa do Turismo o que, de certa forma, indica a preocupação no cumprimento dos requisitos para a permanência no PRT. Analisando o estatuto e o regimento do CONDESUS, foi possível identificar que as regras formais não foram pensadas para orientar a implementação do PRT e não sofreram

modificações desde a criação do consórcio, mas são elas que orientam as ações do grupo. Já as normas e regras informais não foram identificadas e, assim, não foi possível compreender como influenciaram nas ações do grupo. Isso tudo suscita questões que consideram a importância das normas e regras. Conforme afirmam Hufty *et al.* (2011), as normas determinam o que pode ou não ser feito por um grupo e, dessa forma, reforçam ou limitam comportamentos. Nesse sentido, o estatuto generalista do CONDESUS, utilizado pela IGR, e a ausência de normas e regras específicas para o desenvolvimento do turismo podem inibir ações para a implementação do PRT.

Há indícios de que as normas formais do PRT são as que se destacam na orientação das ações da IGR Campos de Cima da Serra. Informações dão conta de que a centralidade das decisões e ações estão nos atores do poder público, sendo que duas pessoas são destacadas com papel de líderes e influenciadores do grupo: o Coordenador 2 e a secretária da IGR. O Coordenador 2 não faz parte da IGR, mas os entrevistados observaram que a implementação e gestão do PRT se dá no sentido de atender às demandas da coordenação estadual e que só o fazem porque lhes é cobrado. A secretária também não é um membro da IGR, mas é uma funcionária considerada peça-chave pelos entrevistados, por mobilizar recursos que contribuem para a organização e funcionamento da IGR. Essa percepção de destaque pode ser reforçada pela intensa participação deles no cotidiano da IGR, o que pode conotar maior influência sobre o grupo, pois aqueles que mais participam poderão ser percebidos como mais atuantes.

Para a promoção de decisões que possibilitam a implementação, os atores interagem internamente na IGR e externamente a ela. Considerando as interações, há relatos de que o grupo tem vínculos institucionais, decorrentes das interações em momentos de reuniões, e pelo WhatsApp. As interações externas foram identificadas principalmente da coordenação estadual com o Sistema S, tendo o objetivo de mobilizar recursos técnicos e de conhecimento para fortalecer a IGR. Nesse sentido, há consonância com o PRT que vem destacando a importância de reforçar as IGRs. Considerando a densidade dos laços criados nessas interações, conforme ideia de Granovetter (1973), é possível verificar que a criação de laços, provenientes das interações internas, são frágeis, principalmente devido à alta rotatividade de membros na IGR, o que acaba por não consolidar essas interações. Já os laços fracos, criados nas interações externas, também não são relevantes na IGR Campos de Cima da

Serra, pois são fruto da interação apenas da coordenação estadual com possíveis provedores de recursos técnicos.

Além dos laços criados, os interesses dos atores e a mobilização dos recursos para a implementação importam. Partindo do interesse dos entrevistados em participar da IGR, identificou-se que somente estão cumprindo um dever relativo ao cargo ou função que desempenham e à cobrança do prefeito, ou seja, estão apenas cumprindo uma tarefa e relatam interesses financeiros em prol do município que representam. Relatos reforçam que os atores da IGR só fazem o que lhes é cobrado, ou seja, a implementação e gestão do PRT na região é reativa ao que é solicitado em nível estadual e federal. Assim, esses interesses não estão alinhados com a política e é possível observar que na IGR há dificuldade de criação de objetivo comum, conforme Fleury (2005) destaca como importante. Essa dificuldade pode estar relacionada ao fato de os membros serem nomeados pelo prefeito para representar o município no consórcio e, muitas vezes, esses atores não têm interesse no turismo, nem dominam o assunto.

Em termos de recursos, os entrevistados observaram que são mobilizados pela coordenação estadual e pela secretária da IGR, principalmente recursos técnicos e outros relativos às necessidades cotidianas para o funcionamento da IGR. Perceberam a secretária, sua formação no turismo e toda sua experiência de atuação como relevantes. Apesar da referida não ser um membro, mas uma funcionária da IGR, relatos dão conta de que devido à mobilização de recursos proferidos por ela, os entrevistados a consideram peça-chave na IGR, com poder e *status* simbólico relevantes. Seguindo a lógica de Diani (2003), de que os atores que movimentam recursos são considerados mais poderosos, é possível entender a secretária como influente, principalmente em função de sua proatividade. Ademais, esses apontamentos podem ser indicativos de que a coordenação do grupo se dá também pelo poder público, de forma verticalizada, mas que, de certa forma, favorece a implementação do PRT ao orientar as ações, uma vez que os demais assumem só agir em resposta às solicitações. Apesar dos indícios, os entrevistados assumiram não perceber coordenação, apenas ações pró forma para atender o que é solicitado pelos níveis federal e estadual. Consideraram, ainda, que antes de 2019 havia coordenação e o ator responsável realizava importante papel de liderança, mas hoje essa situação não existe. Apesar da potencialidade da coordenação, há que se considerar a importância de que recursos sejam mobilizados por vários atores, o que pode

maximizar resultados a partir de decisões mais coletivas, pois de acordo com as ideias de Grantham (2001), os recursos mobilizados somente pelo poder público podem surtir fragilidades na implementação do PRT. Nesse contexto, na visão de Prats (2001), pode-se considerar a secretária como um ator estratégico por ser capaz de interferir no funcionamento das normas e regras e tomadas de decisão devido seu poder, seu conhecimento e o reconhecimento do grupo.

Lançando o olhar à movimentação de informações entre os atores para a implementação do PRT, o Coordenador 2 destacou que as informações partem do nível federal para os estados, que repassam às IGRs, quando necessário. Os entrevistados demonstraram insatisfação com as informações, confirmando a seletividade, ou seja, só chega à IGR informações que os níveis federal e estadual julgarem relevantes. Nesse cenário, concebe-se a responsabilidade da coordenação estadual e da secretária como mobilizadores dessas informações e pela seletividade relatada. Destacaram ainda a falta de foco no que realmente interessa, ou seja, no turismo e nas falhas na comunicação. Nesse sentido, há uma discrepância de percepções do que é relevante para os atores em níveis diferentes, pois para a coordenação estadual a informação flui a contento. Essa questão pode ser decorrente de o grupo não ser interdependente e de os atores não se reconhecerem como responsáveis pela implementação do PRT. Além disso, o poder público não reconhece a iniciativa privada como parceira, e essa não se sente inserida no contexto, o que mitiga a confiança entre os atores, que relataram que as decisões são autocráticas, que o grupo é formado por painelinhas e a gestão é conduzida com ameaças de punição, como a saída do consórcio aos não pagantes e, conseqüentemente, saída do Mapa do Turismo e do PRT. Isso se deve ao que Barnes (1987) chama de ligações de menor densidade, ou seja, ligações interpessoais fracas, não reforçando comprometimento e prejudicando resultados que poderiam ser alcançados caso os atores estivessem fortemente ligados.

Isto posto, Barnes (1987) destaca sobre a importância da informação para criar laços e gerar colaboração, o que foi observado como frágil na IGR Campos de Cima da Serra. A colaboração foi vista como parcial, pois existe entre os poucos atores engajados, apesar de a maioria não visualizar uma unidade, um grupo, mas sim acordos para cumprir orientações advindas do MTur, sem colaboração. Em termos de cooperação, foi observado que os municípios mais relevantes turisticamente cooperam mais que os demais, mas, num contexto geral, a cooperação não foi

observada. Conforme Börzel (1997), atores quando conectados, compartilhando atividades e recursos de forma solidária, criam estratégias de cooperação. Em relação a essa ideia, Bingham (2011) complementou que a colaboração e a cooperação são processos que surgem quando há interdependência, partilha e situações em que recursos de um ator são necessários a outros. Reforçou ainda que a colaboração é uma relação de participantes “co trabalhando” e a cooperação é a ausência de conflito, tem caráter menos formal e envolve partilha de informação. Diante do exposto, há indícios de que as fragilidades apontadas na colaboração e na cooperação decorrem, principalmente, da falta de um objetivo comum entre os atores, que não se reconhecem como parceiros e, praticamente, não movimentam recursos para a implementação, assim como o fluxo de informações na IGR ter sido identificado como insatisfatório.

Reflexos da implementação podem ser analisados a partir do Quadro 6, onde foi possível identificar o desenvolvimento turístico dos 11 municípios participantes da IGR. Destes, apenas dois (18%) melhoraram a categorização e sete (63%) se mantiveram. Os demais saíram ou diminuíram na escala. Nesse contexto, é possível afirmar que a implementação do PRT na IGR Campos de Cima da Serra não está se materializando em aumento de meios de hospedagem formais e fluxo turístico na maioria dos municípios, ou seja, não está se traduzindo em desenvolvimento turístico regional.

Diante desse cenário, é possível afirmar que a concertação para a implementação do PRT é frágil. As ações na IGR Campos de Cima da Serra não estão plenamente alinhadas com as diretrizes do PRT, o grupo não é plural, havendo indícios de que os atores se mantêm dispersos, sem interação, apenas agindo para responder às demandas da coordenação estadual de forma quase isolada. Além disso, as ações se dão sob a coordenação da secretária da IGR (verticalizada), apesar de os entrevistados não reconhecerem essa coordenação. O grupo age orientado, principalmente, por regras e normas formais do CONDESUS, não especificamente delineadas para a atividade turística. Ademais, agem distantes de processos efetivos de colaboração e cooperação. Assim, a implementação do PRT, pela IGR Campos de Cima da Serra ocorre, mas não atinge plenamente o objetivo da política pública, que visa o desenvolvimento do turismo por meio das IGRs, com o intuito de proporcionar a participação de atores estatais e não estatais, para mobilizar recursos e soluções plurais por meio de colaboração e cooperação.

8.3 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO RELACIONAL NA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CAMINHO DOS CANYONS – SANTA CATARINA

A IGR Caminho dos Canyons foi idealizada pela AMESC, como meio para a implementação e gestão do PRT, conforme orientações do governo federal e estadual. A criação não se deu de forma espontânea e teve inicialmente, junto à AMESC, a SOL à frente do processo, sendo que após anos coordenando o PRT no estado foi substituída pela SANTUR (por meio da GEPOT, um dos seus departamentos), que passou a ser a responsável pela coordenação estadual. Destaca-se que a IGR não foi institucionalizada desde sua criação em 2009, até 2019, e nesse período utilizou o espaço físico e o CNPJ da AMESC. Nesse contexto, vale destacar que essa não institucionalização da IGR ocasionou a ausência de recursos de toda a ordem, por não se constituir enquanto uma pessoa jurídica, necessitando do aporte da AMESC para angariar recursos para projetos e ações. Essa situação não impediu que os atores se reunissem e, nem mesmo, de que a coordenação estadual reconhecesse a IGR. Assim, se manteve em atuação, apesar das constantes cobranças para sua institucionalização, que não se confirmou até final de 2020.

Nesse contexto, a condução da IGR vem se dando pela AMESC, tendo os prefeitos dos municípios pertencentes à IGR como decisores e responsáveis por indicar membros de seus municípios para a comporem. Além dos municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil fazem parte do grupo, o que o torna plural, apesar de haver relatos de que a participação é, majoritariamente, do poder público. Para melhor compreensão, investigou-se como se deu o processo de formação e participação na IGR. Em termos de formação, foi estabelecido que os municípios devem ter Conselho Municipal de Turismo e, ao menos, uma empresa turística cadastrada no CADASTUR (conforme solicitado pela coordenação estadual). Essas condições não dificultam demasiadamente a agregação dos municípios ao grupo, já que até mesmo os menos relevantes turisticamente possuem algum meio de hospedagem, por exemplo, o que já o habilita a compor a IGR. Em contrapartida, entrevistados ressaltaram dificuldades advindas da grande rotatividade de representantes do poder público, decorrente das características do funcionamento do executivo municipal, como a compreensão de seus papéis e dos objetivos da IGR, o que pode fragilizar as interações, já que o tempo de dedicação dos atores ao propósito foram relacionados por Granovetter (1973) como potencializadores no envolvimento

emocional, confidencialidade e reciprocidade entre eles. Por outro lado, para a inserção de atores da iniciativa privada e da sociedade civil não foram identificadas condições. Em termos de participação, a IGR Caminho dos Canyons não é plural, pois há indícios da ausência de atores não estatais, que foi atribuída pelos entrevistados ao desinteresse daqueles por ações conjuntas. Ademais, não foi identificado nenhum aspecto limitante à participação e, constantemente, são realizados convites para que se unam ao grupo, sem sucesso.

Diante do exposto, podemos afirmar que não havendo pluralidade na participação, não há paridade na tomada de decisões, apesar de os relatos confirmarem que quem participa das reuniões (que são periódicas e participativas) tem vez e voz. Assim, a implementação do PRT não é plural, nem compartilhada entre os diversos atores de forma equilibrada, o que pode refletir no estabelecimento de normas e regras, nas decisões do grupo e em outras ações que podem reforçar ainda mais a atuação do poder público. Além disso, a não pluralidade de atores enfraquece a implementação da política pública, uma vez que Hjern e Porter (1981 *apud* MARQUES, 2016) constataram que o envolvimento de atores estatais e não estatais, ligados por inúmeros tipos de relações e estruturas próprias, corroboram para resultados mais assertivos. Ideia corroborada por Grantham (2001), que destacou que a menor atuação de atores não estatais prejudica a dinâmica de alocação de recursos plurais para a implementação.

Além de aspectos sobre a participação, foram enfocadas questões sobre as normas e regras da IGR. A IGR Caminho dos Canyons possui minuta de estatuto que foi aprovado em 2019, mas até o final de 2020 ainda não havia sido publicado e reconhecido legalmente. Diante dessa situação, foi relatada a sensação de “estarem perdidos”, devido à ausência de um estatuto formalizado, sem regras e normas explícitas a todos. Apesar disso, ações da IGR e a implementação do PRT foram fomentadas por meio das normas e das regras estabelecidas no nível federal (estabelecido pelo MTur para o PRT), além das informais. A ausência de estatuto pode influenciar na forma como são conduzidas as ações e tomadas decisões, mas não há indícios de que a falta de paridade na participação dos atores esteja vinculada à ausência de regras formais. De qualquer forma, Scharpf e Vanberg (2002, *apud* SCHNEIDER, 2005) assumem ser preocupante a inexistência do estatuto, pois quando há diferentes atores interagindo, o estabelecimento dos papéis e de regras contribuem para a adaptação aos problemas. De forma complementar, Abers *et al.*

(2018) destacam que as regras e normas informais assumem papel importante na ausência de estatuto, sendo fruto das relações entre atores que, ao buscar os objetivos de uma política, produzem experiência, práticas e ideias que se transformam em normas.

Nessas interações visando a implementação do PRT, apesar de não orientadas por regras e normas formais, os atores se relacionam externamente e internamente na IGR. Os pontos nodais externos foram identificados como sendo reuniões e oficinas promovidas pela coordenação estadual e no Conselho Estadual de Turismo, onde a IGR possui representação, o que possibilita a criação de laços fracos, pela oportunidade de contatos com outras IGRs do estado e suas experiências. Internamente as interações acontecem principalmente nas reuniões, por WhatsApp e *e-mail*. Nestas interações foram identificados (antes de 2016) vínculos de amizade que surgiram a partir dos vínculos institucionais necessários ao grupo, o que pode ser um indicativo de criação de laços fortes entre os atores, apesar de não ter sido identificado se os atores ainda participam da IGR, principalmente considerando a alta rotatividade de membros do poder público, já relatada. De qualquer forma, vale destacar a importância dos laços fortes, de acordo com a ideia de Granovetter (1973) que os relacionou a decisões mais consistentes, dependendo do tempo que se dedicam às interações, o que pode criar relações mais emocionais, aumentando a confidencialidade e a reciprocidade. Ademais, os laços fracos, provenientes das interações externas, são possíveis gatilhos para inovações.

Independentemente dos laços entre os atores, os entrevistados reconheceram que existe coordenação para a implementação do PRT, que é realizada pelo Coordenador 3 e pela presidente interina. Eles consideram que as orientações para a região partem do Coordenador 3, sendo repassadas à presidente interina e que o poder de ambas advém dos cargos. Além disso, há indícios de que o poder da presidente interina foi reforçado na construção da minuta do estatuto apresentada, e esse fato pode ter sido reflexo do seu papel na orientação para construção desse documento, apesar de haver informações de que ocorreu de forma participativa. De forma complementar, os *status* de conhecimento e simbólico foram identificados pelos atores, que associaram aos cargos ocupados, conhecimento e influência política, uma vez que o Coordenador 3 ocupa cargo relevante no estado e tem formação em Turismo e a presidente interina, além do cargo, possui influência política reconhecida pelos atores. Diante dessas visões foi possível perceber o papel da coordenação

estadual e da presidência interina da IGR na implementação do PRT, de forma hierarquizada, fazendo prevalecer algumas concepções individuais, o que contraria as ideias de Hufty *et al.* (2011), que destacam que nas interações nenhum ator deve ser superior em poder ou em decisão.

Além da coordenação, o Coordenador 3 e a presidente interina da IGR foram reconhecidos como mobilizadores de recursos, principalmente de informações, o que possibilitou analisar aspectos como confiança, colaboração e cooperação, conforme Barnes (1987) relatou. Para grande parte dos atores, a mobilização de informações é insatisfatória e motivo para desconfiar, como o fato de o estatuto não ser legalizado, e as normas e regras informais nortear as ações da IGR, bem como possibilitarem ações desvirtuadas do propósito do PRT, ou seja, ações movidas por interesses políticos, interesses individuais e não regionais. Também há dúvidas sobre o processo de nomeação da presidente interina e do sistema de eleição para escolha de presidente. Além dessas desconfiar, atualmente, a maioria não percebe colaboração, nem cooperação, e que só há interesse em se manter no Mapa do Turismo para não sair do PRT, mas não para agir em prol do desenvolvimento regional.

Reflexos da implementação podem ser analisados a partir do Quadro 7, onde foi possível identificar o desenvolvimento turístico dos 15 municípios participantes da IGR. Destes, apenas 1 melhorou a categorização (6%) e 10 (66%) se mantiveram. Os demais saíram do Mapa do Turismo. Nesse contexto, é possível afirmar que a implementação do PRT na IGR Caminho dos Canyons não está se materializando em aumento de meios de hospedagem formais e fluxo turístico na maioria dos municípios, ou seja, não está se traduzindo em desenvolvimento turístico regional.

Diante desse cenário, é possível afirmar que a concertação para a implementação do PRT é frágil. As ações na IGR Caminho dos Canyons não estão plenamente alinhadas com as diretrizes do PRT. Apesar de a formação da IGR ser plural, a participação não é, havendo indícios de que os atores se mantêm dispersos, com pouca interação, agindo para responder às demandas da coordenação estadual. Além disso, as ações se dão sob a coordenação da presidente interina, de forma verticalizada. O grupo age orientado, principalmente, por regras e normas informais, já que o estatuto não está legalizado. Ademais, agem com desconfiar e distantes de processos efetivos de colaboração e cooperação. Assim, a implementação do PRT, pela IGR Caminho dos Canyons ocorre, mas não atinge plenamente o objetivo da

política pública que visa ao desenvolvimento do turismo por meio das IGRs, com o intuito de proporcionar a participação de atores estatais e não estatais, para mobilizar recursos e soluções plurais por meio de colaboração e cooperação.

8.4 ANÁLISES DO PROCESSO RELACIONAL NAS REGIÕES COM CÂNIONS NO SUL DO PAÍS: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS

Partindo do questionamento de Hill e Hupe (2014, p. 127): “quem age, onde, fazendo o quê, em qual escala e como?” foi possível identificar aproximações e distanciamentos entre as regiões estudadas, na implementação relacional do PRT.

O PRT foi implementado, majoritariamente, pelo poder público nas três IGRs com cânions no sul do país. O movimento se deu de forma a cumprir basicamente com orientações estaduais, baseadas nas diretrizes do PRT, realizadas pelos coordenadores estaduais, que ocuparam papel central. Além destes, os presidentes das IGRs Campos Gerais e Caminho dos Canyons se destacaram, assim como a secretária da IGR Campos de Cima da Serra. Esse destaque se deu no sentido de reconhecimento desses atores como decisores e condutores de ações. Assim, a implementação se deu orientada por esses atores centrais, em conjunto com membros estatais, já que os não estatais se mantêm, de certa forma, apartados do processo em todas as IGRs. Há indícios de que a ausência de atores não estatais nas IGRs tenha diferentes motivos, sejam eles: desinteresse em fazer parte do grupo (IGR Campos Gerais); falta de estímulo devido à forma de institucionalização em consórcios de municípios que indicam seus representantes (IGR Campos de Cima da Serra); desinteresse em participar das decisões (IGR Caminho dos Canyons).

A implementação ocorreu nas três IGRs com cânions no sul do país, que foram criadas conforme o estabelecido no PRT, embora a IGR Caminho dos Cânions ainda não tenha sido institucionalizada. A IGR Campos Gerais já se oficializou na forma de uma agência e a IGR Campos de Cima da Serra na forma de consórcio e ambas possuem estatuto que norteiam suas ações. Vale ressaltar que a IGR Campos de Cima da Serra se faz valer do estatuto do consórcio e não em um específico para a IGR. Esse fato pode influenciar na atuação do grupo que, muitas vezes, coloca o turismo em segundo plano. Por outro lado, a IGR Caminho dos Canyons, além de não institucionalizada, não possui estatuto legalizado. Esses aspectos relativos à existência ou não de estatuto influenciam nas ações dos grupos.

Tendo em vista as ações do grupo, internamente e externamente à IGR, foi possível identificar que nas IGRs estudadas não há criação de laços de grande densidade entre os atores a ponto de que os instigassem a se mobilizar em prol dos objetivos gerais da IGR. Existem vínculos institucionais criados ao longo das interações, mas poucos vínculos de amizade decorrentes, exceto alguns identificados em período anterior a 2016, na IGR Caminho dos Canyons. Em contrapartida, laços fracos, externos à IGR, foram observados nas IGRs Campos Gerais e Campos de Cima a Serra, gerados com as interações buscadas para a qualificação técnica dos atores. Esse fato pode ter incrementado as IGRs e oportunizado inovações na forma de agir e pensar ou, até mesmo, de ver a importância da governança, mesmo que não tenha ainda se concretizado em mudanças no cenário.

Na IGR Campos de Cima da Serra os atores se baseiam nas normas e regras formais do consórcio que, como já abordado, tem como objetivo o desenvolvimento da região em diversas áreas, além do turismo. Apesar das normas e regras formais estabelecidas no estatuto, há indícios de que os implementadores da IGR Campos Gerais agem orientados, principalmente, por normas e regras informais, assim como os atores da IGR Caminho dos Canyons, devido à ausência de estatuto legalizado. Assim, cada IGR à sua forma, atende às demandas advindas da coordenação estadual e organizam suas ações que, em nível regional, são orientadas por diferentes atores. Regionalmente, em todas as IGRs, os atores parecem dispersos. Na IGR Campos Gerais são coordenados pelo presidente e a secretária, de forma hierarquizada. Mesma hierarquização ocorre na IGR Campos de Cima da Serra, sob a atuação da secretária do consórcio, apesar de o grupo não a reconhecer como uma coordenadora, mas como uma espécie de líder. Na IGR Caminho dos Canyons essa hierarquização também está presente, tendo a presidente interina no papel central dessa coordenação.

As percepções acerca do poder dos decisores foram identificadas como relacionadas aos cargos, funções e conhecimento dos atores, ou seja, os entrevistados entendem que aqueles que possuem cargo ou função de relevância no contexto do PRT são capazes de mobilizar recursos de toda a ordem. Sobretudo, percebem que aqueles que possuem formação em Turismo também estão mais capacitados para a coordenação das ações. De uma forma geral, esses atores destacados são os maiores mobilizadores de recursos. Confrontando os interesses

dos entrevistados e os recursos mobilizados pelos atores, é possível identificar uma dissonância, pois a maioria está interessada em recursos financeiros para os municípios que representam, ao passo que os mobilizadores estão, na sua maioria, focados em maior capacitação profissional dos envolvidos e na melhoria na categorização dos municípios da IGR, que se dá, basicamente, pelo aumento do número de meios de hospedagens e do fluxo turístico, gerando mudanças no Mapa de Turismo (indicativo para o PRT). Há que se considerar que, dentre os entrevistados, os poucos que entendem que o PRT é fundamental para o desenvolvimento regional visualizam que as IGRs priorizam os destinos indutores e aqueles municípios com destaque no turismo, em desfavor aos municípios menos relevantes turisticamente.

Dentre as interações para a implementação do PRT, a mobilização de informações nas IGRs foi identificada como insatisfatória. Na IGR Campos Gerais foi destacado que a maioria dos atores não estão interessados nas mesmas. Na IGR Campos de Cima da Serra observaram as informações com fluxo seletivo, chegando aos atores apenas informações de que a coordenação estadual e o presidente da IGR consideram importante. Por fim, na IGR Caminho dos Canyons perceberam como um fluxo frágil, principalmente, em decorrência da inexistência de estatuto formalizado e falta de clareza de como as coisas acontecem. Diante dessas fragilidades apontadas, é possível afirmar que a confiança, a colaboração e a cooperação nessas IGRs não se fortalecem.

A desconfiança nas informações prejudica a colaboração e a cooperação na IGR Caminho dos Canyons, de acordo com as análises. Na IGR Campos Gerais os atores não reconhecem efetivamente a colaboração e a cooperação, pois observaram que a minoria dos municípios (com maior relevância turística) são colaborativos nas ações de implementação, mas de forma interesseira. Em termos de cooperação, essa não foi percebida, pois as poucas ações ainda são individualizadas e em prol do seu município. A colaboração foi identificada como parcial na IGR Campos de Cima da Serra e protagonizada por uma pequena parcela de atores, com afinidades entre si e, como nas demais IGRs, a cooperação não foi identificada.

Diante do exposto pode-se dizer que a formação e a atuação IGRs estudadas não estão alinhadas às diretrizes do PRT e, dessa forma, a implementação também não. Pode-se afirmar que as IGRs influenciam e moldam o PRT nas regiões, pois as fragilidades identificadas se refletem na implementação e nos resultados do programa.

A não constatação de pluralidade, coordenação e interdependência podem prejudicar a mobilização de recursos de forma equilibrada, gerando desconfiança, falta de sentimento de pertencimento e de interesse em agir pela coletividade.

Questões como pluralidade na formação e participação dos atores, coordenação horizontal e interdependência nas ações podem ser aspectos explicativos para a maximização de resultados da política pública. Ao lançar o olhar para essas perspectivas, há a possibilidade de atenção à importância da mobilização de recursos diversos, de forma desierarquizada, propiciando um fluxo de informações igualitário que permitirá a criação de laços de maior densidade entre os envolvidos, o que, possivelmente, irá gerar colaboração e cooperação em prol do objetivo do PRT. Assim, os municípios envolvidos, relevantes turisticamente ou não, poderão se beneficiar dos resultados do PRT.

Com o intuito de permitir uma visualização geral dos principais achados da pesquisa, foi organizado o Quadro 8 – Resumo dos principais achados empíricos nas regiões estudadas.

Quadro 8 - Resumo dos principais achados empíricos nas regiões estudadas.

VARIÁVEIS	IGR CAMPOS GERAIS	IGR CAMPOS DE CIMA DA SERRA	IGR CAMINHO DOS CANYONS
Formação	- Não plural - Resposta à demanda do governo do estado	- Não plural - Sem informações	- Não plural - Resposta à demanda do governo do estado
Institucionalização	ADETUR	CONDESUS	Não institucionalizada
Estatuto	Estatuto e regimento	Estatuto do CONDESUS	Sem estatuto formalizado
Principais implementadores	Poder público	Poder público	Poder público
Interações	Vínculos institucionais	Vínculos institucionais	- Vínculos institucionais - Vínculos pessoais
Normas/ Regras	- Regidos por normas informais - Normas formais desconhecidas pela maioria	- Regidos por normas formais, desconhecidas pela maioria	- Regidos por normas informais (Estatuto não formalizado)

Poder	- Coordenação estadual - Secretária (poder relacionado aos cargos e funções)	Secretária CONDESUS	- Coordenadora da IGR (falecida) - Presidente interina
Mobilizadores de recursos	- Coordenador estadual	Secretária CONDESUS	Presidente interina
Recursos mobilizados	Técnicos	Conhecimento relacionado ao turismo	Conhecimento relacionado ao turismo
Informações	- Satisfatórias - Desinteresse do dos atores - Partem da coordenação e da presidência	- Insatisfatórias - Falta de foco, interesses pessoais sobressaem, problemas nos canais	- Insatisfatórias - Partem da coordenação estadual e da presidente interina
Status	Simbólico: secretária turismóloga	Simbólico: secretária	- Simbólico: turismólogos - Político: presidente interina
Interesses	- Coletivos: desenvolvimento regional - Financeiros (municípios)	- Qualificar atores (coordenador estadual) - Financeiros (municípios)	- Coletivos: desenvolvimento regional - Financeiros (municípios) - Desinteresse em atender solicitações
Coordenação	- Coordenação estadual - Secretária	- Inexiste: sentem-se excluídos e desinformados	- Presidente interina
Confiança	- Confiança nas decisões - Desconfiança no uso de recursos	- Desconfiança e não reconhecimento entre os pares	- Desconfiança na presidente interina, na sua centralidade - Desconfiança na falta de institucionalização e na formalização do estatuto

Colaboração	Colaboração seletiva (municípios mais relevantes turisticamente colaboram mais)	Insatisfatória (cumprir solicitações por obrigação)	Colaboração anterior à presidente interina
Cooperação	Não ocorre	Ocorre esporadicamente	Cooperação anterior à presidente interina

Fonte: elaborado pela autora.

CONCLUSÕES

Considerando que diversos atores e suas interações produzem políticas, práticas e efeitos que definem os padrões atuais de governar, ao pesquisar as IGRs nas regiões com cânions no sul do país, foi possível se concentrar na questão de como as formas e os resultados dos processos relacionais, no âmbito dos arranjos de governança, influenciam a implementação e moldam o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

Foi possível identificar que aspectos como a institucionalização e a formação das IGRs influenciam a implementação. O PRT orienta, em suas diretrizes, que as IGRs sejam institucionalizadas e que a formação seja plural, para que atores estatais e não estatais, ao participar ativamente, possam imprimir múltiplas visões e representar diversos interesses, na busca do desenvolvimento regional do turismo. Nesse sentido, as IGRs estudadas não atenderam a essas diretrizes, pois nem todas estão institucionalizadas e a concertação em uma das que estão não se mostrou eficiente para a ação coletiva. A IGR Caminho dos Canyons não está institucionalizada o que dificultou a condução de ações baseadas em regras e normas formais e a atuação mais focada no desenvolvimento regional do turismo, sem distinção entre destino indutor e municípios de apoio. Já a IGR Campos de Cima da Serra foi institucionalizada na forma de consórcio focado em diferentes áreas de interesse, sendo a IGR uma câmara temática específica. Assim, a não priorização da atividade turística no estatuto propiciou a ação dos municípios, relegando o turismo a segundo plano, pois o turismo disputa o interesse com áreas entendidas como mais importantes, como saúde, educação e segurança pública, desfocando a atuação e os esforços do grupo para o desenvolvimento preconizado pelo PRT.

As regiões estudadas privilegiaram a formação das IGRs, mas não a pluralidade de atores. Todas as IGRs tiveram a participação majoritária do poder público e, assim, observou-se que aspectos de interesse e responsabilidade de atores não estatais não se encontravam presentes. Essas lacunas puderam ser constatadas quando se verificaram os desempenhos dos municípios participantes do PRT no Mapa de Turismo, pois nas três regiões a maioria dos municípios não melhorou de categorização. Considerando que a categorização está relacionada ao número de meios de hospedagem oficiais e ao fluxo turístico registrado, há possibilidade de ser um indicativo da ausência de mobilização e atuação da iniciativa privada, a quem cabe

investimentos em atrativos e equipamentos turísticos. Por outro lado, o poder público concebe ideias voltadas aos interesses desse grupo, que se concebe como apoiador à atividade turística, habitualmente focalizando ações em infraestrutura básica e de apoio ao turismo, além de políticas públicas que possam contribuir com o desenvolvimento sustentável. Atuação do poder público com esforços em idealizar políticas públicas para o incremento do turismo foram observados apenas na IGR Campos Gerais que, por meio de leis, decretos e resoluções, buscam cumprir os objetivos do PRT.

As normas e regras formais influenciam a implementação, ao passo que estabelecem o que pode ou não ser feito, delineando comportamentos e formas de ação. Dentre as IGRs estudadas, apenas na IGR Campos de Cima da Serra foram identificadas ações conduzidas por regras e normas formais. Apesar disso, detectou-se que as referidas não foram pensadas para nortear condutas específicas no âmbito do turismo. Na IGR Campos Gerais, apesar de possuir estatuto com regras e normas formais, as ações foram identificadas como orientadas pelas informais, assim como na IGR Caminho dos Canyons, que não possui estatuto. Assim, considerando as IGRs atuando sob regras e normas criadas sem o foco na atividade específica, desvinculadas dos objetivos da política ou sob aquelas consideradas informais, há a possibilidade de que a discricionariedade dos envolvidos e suas compreensões orientem as ações. Nesse contexto, foram observados grupos não plurais, com maioria sem conhecimento e interesse no turismo, com condutas no sentido de cumprir com responsabilidades do cargo ou função que ocupam. Ademais, percebeu-se que essas situações impactaram a implementação nas IGRs estudadas, mas sem contribuição efetiva para os resultados do PRT. Diante do exposto, destaca-se a importância das regras e das normas informais aliadas ao estabelecimento de normas e regras formais, elaboradas por grupo plural e ciente da importância da atividade turística desenvolvida de forma sustentável, e dos objetivos das IGRs no cumprimento do PRT, o que pode de fato proporcionar resultados mais assertivos.

Foi detectada que a mobilização de recursos pelos atores influenciou na implementação, principalmente afetando questões sobre confiança, colaboração e cooperação. Nas três IGRs foram observadas fragilidades na mobilização de informações, por diversos motivos, como: desinteresse dos atores que não estavam envolvidos com os objetivos da IGR; por seletividade dos mobilizadores em repassar informações indiscriminadamente e falhas no processo. Essas fragilidades geraram

desconfianças, em parte de atores, sobre a atuação daqueles considerados mobilizadores e consequente desmotivação e falta de engajamento ao propósito do grupo. A desconfiança não foi atribuída somente às fragilidades de informação, mas esse fato aliado à ausência ou ao desconhecimento de normas e regras formais, que poderiam fornecer ideia sobre a organização e o funcionamento da IGR, potencializou essa percepção. Esse contexto contribuiu para que os laços entre os atores não fossem densos, o que prejudicou as interações nas IGRs e a implementação do PRT, pois prejudicou a concertação entre os atores e a maximização de resultados em todos os municípios igualmente. De forma ideal, a mobilização de informações de maneira satisfatória, fortalece os vínculos entre os envolvidos que, mesmo sem consenso, possivelmente agirão em prol dos objetivos da política.

Também foram identificadas vulnerabilidades na colaboração e cooperação para a implementação, que influenciaram nos resultados do PRT, nas IGRs com câions no sul do país. Essas constatações podem estar atreladas a diversas possibilidades, como: fragilidades na mobilização de informações, laços de menor densidade entre atores, falta de engajamento aos objetivos, alta rotatividade dos membros, entre outras. Como nas três IGRs estudadas foram identificadas fragilidades na mobilização de informações, na confiança, na colaboração e na cooperação, essas questões possivelmente estão relacionadas, uma vez que a desinformação tende a fortalecer a desconfiança nas intenções do grupo e, com isso, maior dificuldade nas interações e criação de vínculos com laços mais densos. Por sua vez, um grupo com atores dispersos, sem laços densos, propicia a falta de engajamento aos objetivos do PRT. Essa situação é agravada pelas características de formação e participação nas IGRs, que contam com a maioria dos atores representantes do poder executivo dos municípios das regiões, o que faz com que muitos apenas cumpram com determinações de seus superiores, sem comprometimento coletivo. Posto isto, agrega-se, ainda, o fato da alta rotatividade desses membros, como sendo uma característica do funcionamento do poder público, o que, muitas vezes, não oferece tempo necessário ao engajamento e desenvolvimento de sentimento de compromisso com o grupo. Diante do exposto, pode se afirmar que nas três IGRs estudadas aspectos relativos à formação, participação, fragilidades nas mobilizações de informações e na criação de laços contribuem para gerar desconfianças sobre as ações e dificultam a concertação entre os atores, o que, por fim, prejudica a colaboração e a cooperação efetivas.

Ao retomar as hipóteses apresentadas, não foi possível confirmar nenhuma delas. Como as IGRs não são plurais em suas formações e nas participações dos atores, é frágil afirmar que a pluralidade, nesses casos, promoveria a implementação efetiva do PRT, conforme a normativa, de forma a desenvolver o turismo na região, a ser observável na categorização dos municípios no Mapa de Turismo. Ainda sobre as conformações de arranjos de governança (paridade ou não entre atores estatais e não estatais) possibilitarem promover diferentes processos de implementação relacional, não foi identificado pelo mesmo motivo da não pluralidade das IGRs estudadas.

Como as IGRs estudadas também não foram identificadas como arranjos de governança com relações colaborativas, não é possível afirmar que a colaboração poderia promover a implementação do PRT, de acordo com a normativa, de forma mais eficiente, propiciando melhores desempenhos dos municípios turísticos da região, conforme o Mapa do Turismo.

Diante do exposto, é possível afirmar que não há efetivamente a conformação de arranjos de governança, uma vez que as IGRs não são plurais em formação e participação. Isso posto, atores estatais e não estatais não estão interagindo e em consonância para ação coletiva visando maximizar resultados. Diante dessa constatação, é possível identificar que o PRT é uma política pública implementada a partir da ação estatal e caracterizada empiricamente como um modelo analítico de implementação prospectivo Top-Down, onde a implementação acaba por ter uma orientação hierárquica. Sobretudo, a partir da identificação que muitos atores estatais centrais na implementação são percebidos desempenhando funções inerentes aos seus cargos no governo municipal. Isso posto, demonstra desalinhamento da função desses atores ao compor a IGR, onde os cargos e funções no governo municipal não devem influenciar na representatividade na IGR.

Assim, não se confirma como suficiente a região possuir atrativos de relevância turística, pois, além disso, a implementação e a gestão da política pública importam. Outrossim, as formas e resultados da implementação relacional influenciam e moldam o PRT, uma vez que através das IGRs formadas de forma plural, com atores participativos, vinculados uns aos outros com laços densos e alinhados aos objetivos da política pública é possível atingir resultados mais efetivos no turismo, contribuindo para o desenvolvimento sustentável dos municípios envolvidos e da comunidade.

Há que se considerar que a intenção desse estudo foi de analisar os processos de implementação relacional que tomam forma nos arranjos de governança

responsáveis pela execução do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, nas regiões turísticas com cânions do sul do país. Para isso, optou-se por embasar-se em teorias de implementação de políticas públicas, tendo como lente analítica redes de políticas como governança, partindo de três enfoques: organizacional, estrutural e relacional. Nesse contexto, este estudo oportuniza outros estudos como: análises com enfoque no turismo, análises de caráter prescritivo, aprofundamento nos aspectos explicativos aos comportamentos dos atores, estudo comparativo entre as IGRs estudadas, reprodução desse estudo em outras IGRs, entre inúmeras outras possibilidades.

Podem ser destacadas algumas limitações do estudo, como: ausência de informações oficiais sobre a criação das IGRs; ausência de documentos sobre a organização e funcionamento das IGRs; indisponibilidade de registros de atas das IGRs; falta de colaboração de alguns envolvidos em indicar possíveis entrevistados; entrevistas realizadas de forma remota, via WhatsApp, o que provocou em alguns entrevistados desconforto; tensões dos entrevistados geradas pelo período de pandemia do Covid-19, que fez surgir a necessidade de expor seus medos e frustrações que destacam-se que não tinham relação com o estudo; informações do Mapa do Turismo do MTur sem contextualização dos dados, o que demandou investigações para compreender as mudanças dos municípios na categorização; inexistência de estudos sobre implementação relacional de políticas públicas no turismo; pequeno número de publicações sobre políticas públicas de turismo.

Além das limitações, há inúmeras possibilidades de estudo, como: análise e avaliação da política pública, avaliação de como as IGRs contribuem para o aumento da capacidade estatal e também da ação da sociedade, análise crítica da implementação por meio da proposta de governança, estudo do PRT sob o olhar da capacidade estatal, estudos sobre as contribuições do PRT para regiões, entre inúmeras outras possibilidades.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas.** São Paulo: Lua Nova, 2018. 105. p. 15-46. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-015046/105>. Acesso em: 8 jul. 2019.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO SUSTENTAVEL DA REGIÃO CAMPOS GERAIS - ADETUR. **Quem somos.** Sl. 18 de abr. 2018. Disponível em: https://www.facebook.com/pg/adeturcamposgerais/about/?ref=page_internal Acesso em: 10 set. 2020.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO SUSTENTAVEL DA REGIÃO CAMPOS GERAIS – ADETUR. **Estatuto Social da Agência de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos Gerais e Rota dos Tropeiros do Paraná.** Ponta Grossa, 12 de dez. 2012. Disponível em: http://ginfo.arapoti.pr.gov.br/docs/2017/14-09-2017_134136_07efa579de38ceb2fe8da3e8d802ab55.pdf Acesso em: 22 set. 2020.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO SUSTENTAVEL DA REGIÃO CAMPOS GERAIS - ADETUR e ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DOS CAMPOS GERAIS - **AMCG firmam parceria para gerir turismo regional.** DCmais. Ponta Grossa, 25 de abr. 2019. Disponível em: <https://www.diariodoscamos.com.br/noticia/adetur-e-amcg-firmam-parceria-para-gerir-turismo-regional> Acesso em: 10 set. 2020.

ALVES, Victor. **Novo Mapa do Turismo Brasileiro Compreende Mais Regiões Turísticas no País.** In: Ministério do Turismo, 2019. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/12892-novo-mapa-do-turismo-brasileiro-compreende-mais-regi%C3%B5es-tur%C3%ADsticas-do-pa%C3%ADs.html>. Acesso em: 28 out. 2019.

ANDRADE, Jackeline A. **Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil?** Gestão e Regionalidade. v. 22, n. 64, 2006. DOI: Disponível em: <https://doi.org/10.13037/gr.vol22n64.56>. Acesso em: 08 jun. 2019.

ANGELONI, Renata. **Trade Turístico da Região Caminhos dos Canyons Mobilizado.** In: Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense. Araranguá/SC: 16 jun. 2020. Disponível em: <https://www.amesc.com.br/noticias/index/ver/codMapaltem/42450/codNoticia/621669> Acesso em: 23 out. 2020.

ANTUNES, C. A história da análise de redes e a análise de redes em história. **Revista da FLUP Porto**, IV Série, v. 2 – 2012, pp. 11 – 22. Disponível em: www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/11313.pdf. Acesso em: 20 de nov. de 2019.

ARANOVICH, Alexandra. **Campos de Cima da Serra: destino de ecoturismo no Rio Grande do Sul.** Café Viagem, 01 de jul. 2020. Disponível em: <https://www.cafeviagem.com/campos-de-cima-da-serra-no-rio-grande-do-sul/> Acesso em: 16 set. 2020.

ARAÚJO, Rosalma D. **Descentralização: mito ou solução?** Análise dos Programas de Municipalização e Regionalização do Turismo como Vetores de Desenvolvimento Socioeconômico no Brasil. *In: Seminário ANPTUR. Anais.* 2016. ISSN 2359-6805.

ARRETCHE, Marta. **Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas.** *In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. (Org.). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.* São Paulo: IEE/ PUC, 2001.

BABBIE, Earl. **The Basics of Social Research.** 6.ed. Canada: Cengage, 2014, p. 402-435.

BARBOSA, Andyara Lima. **Relações organizacionais para o desenvolvimento regional do turismo.** *In: BENI, Mario Carlos (org.). Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão.* Barueri SP: Manole, 2012. p. 131-156.

BARDIN, Laurence. **Análise do Conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BARNES, J. A. **“Redes Sociais e Processo Político”.** *In: FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.) Antropologia das Sociedades Contemporâneas.* São Paulo: Global, 1987: 159 – 194.

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game.** Cambridge, MA: MIT Press. 1977.

BERTÉ, A.M.A *et al.*. Perfil Socioeconômico - COREDE Campos de Cima da Serra. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 26, p. 112-145, fev. 2016. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/download/3736/3628> Acesso em: 09 set.2018.

BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. *In: BEVIR, Mark. The Sage Handbook of Governance.* London: SAGE Publications, 2011.

BINGHAM, Lisa Blomgrem. Collaborative Governance. *In: BEVIR, Mark. The Sage Handbook of Governance.* London: **SAGE Publications**, 2011. p. 386-401.

BORJA, J. **Planejamento urbano.** *In: FISCHER, T et al.ii (orgs.). Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.* 2ª edição. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1997.

BÖRZEL, Tanja. **Qué tienen de especial los policy networks?** Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000075&pid=S0103-8478201300020003000002&lng=es Acesso em 03 out. 2019.

BÖRZEL, Tanja. **Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks.** *Public Administration*, v. 76, Summer 1998, pp. 253-273.

BOURDIEU, Pierre. **Questions de sociologie.** Paris, França: Editions de Minuit, 1980.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Brasília/DF: MTur, 2007. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: uma viagem de inclusão 2007-2010. Brasília/DF: MTur, 2007a. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007b. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/introducao_a_regionalizacao_do_turismo.pdf. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Institucionalização da Instância de Governança Regional**. 2007c. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional**: relatório Brasil. Brasília/DF: Ministério do Turismo, 2008. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/MIOLO_65xdestinosx_revisao4set.pdf Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Sobre a Política Nacional de Turismo. Brasília, DF, set, 2008. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/lei-no-11-771-de-17-de-setembro-de-2008.html> Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Documento Referencial do Turismo no Brasil 2011-2014**. Brasília/DF: MTur, 2010. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/49-documento-referencial-turismo-no-brasil-2011-2014.html>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016. Brasília: Ministério do Turismo, 2013a. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf. Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**: diretrizes. Brasília: Coordenação Geral de Regionalização, 2013b. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf . Acesso em: 15. jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**: categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa do turismo brasileiro –

perguntas e respostas. Brasília: Ministério do Turismo, 2017a. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/Perguntas_respostas_Categoriza_2017.pdf Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo. Brasília:** Coordenação Geral de Regionalização, 2017b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/aceso-a-informacao/63-acoes-e-programas/4882-programa-de-regionalizacao-do-turismo> Acesso em: 02 fev.2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro 2017.** Brasília: Coordenação Geral de Regionalização, 2017c. Disponível em: <http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home> Acesso em 30 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: mais emprego e renda para o Brasil 2018-2022.** Brasília: Ministério do Turismo, 2018. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/PNT_2018-2022.pdf Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos. **Geossítios.** 2016. Disponível em: <http://sigep.cprm.gov.br/glossario/index.html>. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. Ministério Do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro 2019.** Brasília: Coordenação Geral de Regionalização, 2019. Disponível em: <http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home> Acesso em: 21 mai. 2020.

BRUSADIN, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, n. 2, p. 87-111, 2. sem. 2005.

BURT, R. **Structural holes:** the social structure of competition. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur T. M. Redes e governança nas políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas.** Jul. 2013.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa; CANDIOTTO, Bruno Zanetti Pessôa. O processo de regionalização do turismo no sudoeste do Paraná- Brasil. **Revista Geográfica de América Central.** Costa Rica, 2011, número especial EGAL, p. 1-16.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de Políticas Públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo: CEBRAP, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003> Acesso em: 11 ago. 2018.

CASANOVA, Angela Oliveira; GIOVANELLA, Lígia; CRUZ, Marly Marques; FERREIRA, Milena Farah Damous Castanho. Atores, espaços e rede de políticas na governança em saúde em duas regiões de saúde da Amazônia Legal. **Ciência e Saúde Coletiva.** Rio de Janeiro: Fiocruz. 2018. DOI: 10.1590/1413-812320182310.15442018.

CEPATUR - CONSELHO PARANAENSE DE TURISMO. **Paraná Turístico 2026:** pacto para um destino inteligente. – plano operacional 2017-2019 Região Turística Campos Gerais do Paraná. Disponível em: <http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/PARANaTURiSTICO2026PlanoOperacionalCamposGerais.pdf> Acesso em: 04 set. 2020.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series**. Maastricht, The Netherlands, 2013.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics:** the dynamics of agenda-buiding. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA - CONDESUS. **O Consórcio**. Disponível em: <http://condesus.com.br/o-consorcio>. Acesso em: 16 set. 2020.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA - CONDESUS. **O Estatuto**. Vacaria/RS: 2015. Disponível em: <http://condesus.com.br/wp-content/uploads/2015/10/4-Estatuto.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA - CONDESUS. **O Regimento Interno**. Vacaria/RS 2015a. Disponível em: <http://condesus.com.br/wp-content/uploads/2015/10/6-Regimento-Interno.pdf> Acesso em: 15 out. 2020.

COORDENADOR 1. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll, 26 mar. 2020. 9 pg. Araranguá, 2020.

COORDENADOR 2. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll, 24 mar. 2020. 7 pg. Araranguá, 2020

COORDENADOR 3. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll, 27 mar. 2020. 10 pg. Araranguá, 2020.

COREDE – CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO COREDE DOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA. **Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE Campos de Cima da Serra 2015-2030**. Vacaria/RS: 2017. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/18091409-plano-camposdecimadaserra.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

COSTA, Helena Araújo. **Plano Nacional de Municipalização do Turismo:** uma análise estratégica. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Pesquisa em turismo:** planejamento, métodos e técnicas. São Paulo: Futura, 1998.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. Leadership. *In*: BEVIR, Mark. The Sage Handbook of Governance. London: **SAGE Publications**, 2011. p. 419-435.

DIANI, Mario. “**Leaders**” or **Brokers? Positions and Influence in Social Movement Networks**. *In*: DIANI, Mario; McADAM, Doug. Social movements and networks: relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003. pp. 104-122.

DIAS, Reinaldo. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Atlas, 2011. 178 p.

ELMORE, R. **Backward mapping**: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*. v. 94, n. 4. 1980.

ELMORE, Richard F. Backward Mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**. v. 94. n. 4. Washington DC: The Academy Political Science, 1989, p. 601-616. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2149628> <https://www.jstor.org/stable/2149628>. Acesso em: 5 set. 2018.

ELMORE, R. **Diseño retrospectivo**: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. *In*: VAN METER, D.S.; VAN HORN, C.E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F.F.; & ELMORE, R (dirs.). La implementación de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network analysis, culture, and the problem of agency. **The American Journal of Sociology**, v .99, n. 6, p.1411-1454, may 1994.

ENDRES, Ana Valéria. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia**. Florianópolis, v. 5; n. 1(1), ago-dez, 2008.

ENROTH, Henrik. Policy Network Theory. *In*: BEVIR, Mark. The Sage Handbook of Governance. London: **SAGE Publications**, 2011. p. 19-35.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira; JORGE, Tiago Pereira; SALVARO, Giovana Ilka Jacinto. Características Socioeconômicas da Região do Extremo Sul Catarinense: uma análise entre o rural e o urbano. **Revista NECAT**. n.6. Jul - Dez, 2014.

EVANS, Peters; RAUCH, James. **Bureaucracy and Growth**: a Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. University of California, 1999.

EVANS, Peters. **Autonomia e Parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de Políticas Públicas**: Teoria e Prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERRARI, Rafael Martins; NUNES, Le-Lyne P.L.V. **Policy Networks**: uma teoria de políticas públicas? ENAPG –ANPAD. Salvador: 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG409.pdf>. Acesso em: 22 out .2019.

FLEURY, Sônia. El desafío de la gestión de las redes de políticas. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 12-13, 2002, p. 221-247. Institut International de Governabilidad de Catalunya, Barcelona, España.

FLEURY, Sônia. **Redes de políticas**: novos desafios para a gestão pública. *Administração em Diálogo*, São Paulo, n. 7, 2005, pp. 77-89.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

GARCIA, Ana Gabriela Galante; CAPELIN, Bárbara Teixeira. **Análise da proposta de regionalização do turismo**: pontos positivos e negativos e suas possíveis adaptações, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/8754194/Análise_da_Proposta_de_Regionaliza%C3%A7%C3%A3o_do_Turismo_Pontos_positivos_e_negativos_e_suas_poss%C3%ADveis_adapta%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 18 jun. 2018.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. **Coordenação, Cooperação e Políticas Públicas**: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 82-122.

GOOGIN, Malcolm L.; BOWMAN, Ann O.; LESTER, James P.; O'TOOLE JR., Laurence J. **Implementation Theory and Practice**: Toward a Third Generation. New York: Harper Collins, 1990.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380, 1973.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE – Eletrônica**, 6 (1), Fórum – Sociologia Econômica, 2007.

GRANTHAN, Andrew. How networks explain unintended policy implementation outcomes: the case of UK Rail privatization. **Public Administration**. v. 79. n. 4, 2001 (851–870). Blackwell Publishers Ltd. 2001.

HARGROVE, Erwin. **The Missing Link**: The Study of Implementation of Social Policy. Washington, DC: The Urban Institute, 1975.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p. 61-90.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing Public Policy**. Los Angeles: SAGE, 2014.

HOFF, Jens. **A Constructivist Bottom-Up Approach to Governance**: the need for increased theoretical and methodological awareness in research. *In*: BANG, Henrik

(ed.). *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

HUFTY, Marc. Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). *In*: Wiesmann, Urs Martin; Hurni, Hans (eds.) **Research for sustainable development 6** (pp. 403-424), 2011. Bern, Schweiz: Geographica Bernensia; NCCR North-South. Disponível em: <https://boris.unibe.ch/68343/> Acesso em: 12 nov. 2019.

HUFTY M.; BÁSCOLO E.; BAZZANI R. Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. **Caderno Saúde Pública** 2006; p. 35-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v22s0/03.pdf> Acesso em: 23 out. 2018.

HULL, Christopher J.; HJERN, Benny. **Helping Small Firms Grow: Implementation Perspective**. London: Croom Helm, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas por cidades**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio> . Acesso em: 09 set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIOCONSERVAÇÃO. **Ranking de Parques Nacionais**. 2016. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/2017/dados_d_e_visitacao_2012_2016.pdf. Acesso em: 09 set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIOCONSERVAÇÃO **Aparados da Serra. 2018**. Disponível: <https://www.icmbio.gov.br/parnaaparadosdaserra/> Acesso em: 09 set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIOCONSERVAÇÃO. **Parque Nacional da Serra Geral**. 2108a. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/730-parque-nacional-da-serra-geral.html> Acesso em: 10 set. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIOCONSERVAÇÃO. **Parque Nacional dos Campos Gerais**. 2020. Disponível: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/mata-atlantica/unidades-de-conservacao-mata-atlantica/2207-parna-dos-campos-gerais> Acesso em 20 maio 2020.

JONES, Roy E. Decision-Making. **University College Cardiff**. v. 18 issue: 1, page(s): 121-125 Issue published: March 1, 1970. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1970.tb00661.x> Acesso em: 22 fev. 2019. <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1970.tb00661.x>

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Descentralização, intersectorialidade e rede na gestão da cidade. **Organizações & sociedade**. v. 11, edição especial, p. 129-139, 2004.

KICKERT, W; KLIJN, E; KOPPENJAN, J. (org). *Managing Complex Networks: strategies for public sector*. London: **SAGE Publications**, 1997.

KU, Hok Bun; YUEN-TSANG, Angelina W.K. Capacity Buiding. *In*: BEVIR, Mark. The Sage Handbook of Governance. London: **SAGE Publications**, 2011. p. 469-483.

LATOIR, Bruno. On actor-network theory – a few clarifications. **Socialize Welt**. n. 47, p. 369-381, 1997. Disponível em: <http://www.nettime.org/List>. Acesso em: 12 nov. 2019.

LATOIR, Bruno. On recalling ANT. *In*: LAW, John; HASSARD, John. Actor network theory and after. **Oxford:Blackweel Publishers**, 1999, p. 15-25.

LAUMANN, E.O; KNOKE, D. **The Organizational State**: Social Choice in National Policy Domains. University of Wisconsin Press, Madison. 1987.

LESSA, Renato. **Governabilidade/Governança**. *In*: DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. Dicionário de Políticas Públicas. 2.ed. São Paulo: UNESP, FUNDASP, 2015. p. 417-419.

LIMA, Luciana Leite; D´ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 48, p. 101-110 dez. 2013.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy**: The Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundantion, 2010.

LOTTA, Gabriela S. **Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação**: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LOTTA, Gabriela S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015.

LOTTA, Gabriela S. **A política pública como ela é**: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019, p. 11-38. ISBN: 978-85-256-0123-0

LOWNDES, Vivien; SKELCHER, Cris. The dynamics of multi-organizational partnership: an analysis of changing modes of governance. **Public Administration**, Malden, v. 76, n. 2, p. 313-333, Summer 1998.

MACHADO, Álvaro Luiz; TOMAZZONI, Edegar Luís. 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**. v. 5, n. 2, p.226-247, ago. 2011. ISSN: 1982-6125.

MARQUES, Eduardo César Leão. **Governo, Atores Políticos e Governança em Políticas Urbanas no Brasil e em São Paulo**: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. *In*: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (org.). Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 71-99.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 1995.

MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Caminhos para Análise das Políticas de Saúde. Série Interloquções. **Práticas, experiências e pesquisas em saúde**, Porto Alegre: Rede Unida, 2015. 509 p. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em: 04 abr. 2018.

MAY, P. J. & WINTER, S. C. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 19, n. 3, 2009, p. 453-476.

MAY, Tim. Documentary research: excavations and evidence. *In*: MAY, Tim. **Social Research: Issues, Methods and Process**. 4.ed. Berkshire: Open University Press/Mc Graw-Hill, 2011, p. 191-218.

MAZMANIAN, Daniel A; SABATIER Paul A. (eds.). **Effective Policy Implementation**. Lexington, MA: Lexington Books, 1981.

MAZMANIAN, Daniel A; SABATIER Paul A. (eds.). **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

MAZMANIAN, Daniel A; SABATIER Paul A. (eds.). **Implementation and public policy**. Maryland: University Press of America, 1989.

MC GUIRE, Michael. Network Management. *In*: BEVIR, Mark. **The Sage Handbook of Governance**. London: SAGE Publications, 2011.

MEMBRO 1 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 27 mar. 2020. 10 pg. Araranguá, 2020.

MEMBRO 2 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 31 mar. 2020. 10 pg. Araranguá, 2020.

MEMBRO 3 DA IGR Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 25 mar. 2020. 9 pg. Araranguá, 2020.

MEMBRO 4 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 27 mar. 2020. 9 pg. Araranguá, 2020.

MEMBRO 5 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 25 mar. 2020. 14 pg. Araranguá, 2020.

MEMBRO 6 DA IGR Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 21 mar. 2020. 8 pg. Araranguá, 2020.

MEMBRO 7 DA IGR Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 25 mar. 2020. 9 pg. Araranguá, 2020.

MEMBRO 8 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 06 mar. 2020. 11 pg. Araranguá, 2020

MEMBRO 9 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll .11 mar. 2020. 11 pg. Araranguá, 2020

MEMBRO 10 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll .13 mar. 2020. 14 pg. Araranguá, 2020

MEMBRO 11 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. 12 mar. 2020. 10 pg. Araranguá, 2020

MEMBRO 12 DA IGR. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll. 23 mar. 2020. 7 pg. Araranguá, 2020

MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (org.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MÉNY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Politiques Publiques**. Universitaire de France. 1989, v. 1, 391p. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k48068752/f4.image.texteImage>. Acesso em: 26 fev, 2019.

MEYERS, Márcia K.; VORSANGER, Susan. **Burocratas de Nível de Rua e a Implementação de Políticas Públicas**. In: PETERS, b. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). Administração Pública: Coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília, DF ENAP, 2010. p. 249-370.

MILLER, Hugh T. **Post-progressive public administration**: lessons from policy networks. *Public Administration Review*, v. 54, n. 4. July/August, 1994.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MUNICÍPIO 1. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll, 26 mar. 2020. 3 pg. Araranguá, 2020

MUNICÍPIO 2. Entrevista concedida por vídeo chamada. Entrevistadora: Carolina Braghirolli Stoll, 25 mar. 2020. 12 pg. Araranguá, 2020

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Desafio do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública RAP**. Rio de Janeiro. v. 40, 2006, p. 273-288.

OR, Nick H.K; ARANDA-JAN, Ana C. The Dynamic Role of State and Nonstate Actors: Governance after Global Financial Crisis. **Policy Studies Journal**. v. 45, n. S1. Malden, 2017.

O'TOOLE JR., Laurence. **Relações Interorganizacionais no Processo de Implementação**. In: PETERS, b. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). Administração Pública: Coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília, DF ENAP, 2010. p. 229-248.

PARADA, Eugenio Laheda. **Política e Políticas Públicas**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: Enap, 2006. 313 p. Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23 . Acesso em: 04 abr. 2018.

PARANÁ. **Decreto nº 5.925. de 17 de setembro de 2012**. Estabelece critérios necessários para emissão do Certificado de Reconhecimento das Instâncias de Governança Regional de Turismo do Paraná. Norma Brasil. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-5925-2012-pr_245276.html. Acesso em: 21 set. 2020.

PIERRE, Jon. **Reafirmando a Capacidade de Governar: o papel esquecido da liderança**. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (org.). Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 39-70.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política**. Políticas Públicas, São Luís, v. 12, n. 1, p. 27-36, jun. 2008. Disponível em: <http://www.periodicoseltronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832> .Acesso em: 11 abr. 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil**. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC minas, 2012. p. 260-297.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI 10.1590/1678-987316245806.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança, Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais na Implementação de Políticas Federais**. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (org.). Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

POWELL, Walter. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. **Research in organizational behavior**. v. 12, p. 295-336. 1990.

POWELL, W; SMITH-DOERR, L. Networks and economic life. *In*: SMELSER, J. N; SWEDBERG, R. **The Handbook of Economic Sociology**. 1. ed. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 368-402.

PRATS, Joan. Governabilidad democrática for the desarrollo human: marco conceptual y analítico. **Revista Instituciones y Desarrollo**, p. 103–148. Disponível em: <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>. Acesso em: em 18 nov. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS. **Lei nº 3.135, de 17 de junho de 2015** – Criação do CONDESUS. Bom Jesus/RS: 2015. Disponível em: <http://condesus.com.br/wp-content/uploads/2015/10/5-Leis-de-Cria%C3%A7%C3%A3o-de-associa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica.pdf> Acesso em: 09 out. 2020.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: C.A: University of California Press, 1973.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 3ª ed. Berkeley: University of California.

PULIDO-FERNANDEZ, Juan Ignacio; PULIDO-FERNANDEZ, Maria de La Cruz. Proposal for an Indicators System of Tourism Governance at Tourism Destination Level. **Springer Science + Business Media**. Dordrecht, 2017.

RHODES, Roderick. A. W. **European policy-making, implementation and sub central governments**: a survey. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.

RHODES, Roderick. **The New Governance**: governing without government. Political Studies Association, XLIV, Cambridge MA, USA, 1996.

RHODES, Roderick. **Understanding Governance**: policy networks, governance, reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press. 1997.

RHODES, Roderick. **Understanding Governance: ten years on**. Peripheral Vision. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: **SAGE Publications**, 2007. DOI: 10.1177/0170840607076586. Disponível em: https://www.google.com/search?q=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net+%2Fpublication%2F2338+70082_Understand+ing_Governance_Policy_N+etworks_Governanc+e_Reflexivity_and_Accountability&rlz=1C1GCEA_enBR878BR878&oq=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net+%2Fpublication%2F2338+70082_Understand+ing_Governance_Policy_N+etworks_Governanc+e_Reflexivity_and_Accountability&aqs=chrome..69i57j69i58.1052j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8 Acesso em: 07 ago.2018.

RICHARDSON, J.J; JORDAN, A.G. **Governing Under Pressure**: the policy process in a post-arliamentary democracy (Government & Administration Series). Blackwell Publishers, 1979.

ROSE, Richards; DAVIES, Phillip. Inheritance in Public Policy: change without choice in Britain. **Yale University Press**, 1994. 268p. ISBN 978-0-300-16055-0.

SABATIER, Paul. A. The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**. 1997. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501768880000051>. Acesso em: 18 jun. 2020.

SABATIER, Paul. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy, Cambridge (UK)**. v. 1, n. 6, 1986, p. 21-48.

SABATIER, P. A. & MAZMANIAN, D. A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S. Z. & CAHN, M. A. **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 153-173

SAITO, Fumihiko. Decentralization. In: BEVIR, Mark. The Sage Handbook of Governance. London: **SAGE Publications**, 2011. p. 484-500.

SANTOS, Andréia M.; COSTA, Fábio S.; SILVA, Renata S. **Análise de Conteúdo da Perspectiva de Bardin**: um procedimento organizado. In: LIMA, Valderez M.R; RAMOS, Maurivan G; PAULA, Marlúbia C. (org). Métodos de Análise em Pesquisa Qualitativa: releituras atuais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.

SANTUR – AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE SANTA CATARINA. **Caminho dos Canyons**. 2020. Disponível em: <http://turismo.sc.gov.br/?destinos=caminho-dos-canyons> Acesso em: 02 out. 2020.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: Enap, 2006. 313 p. Disponível em: https://www.enap.gov.br/pt/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23.. Acesso em: 04 abr. 2018.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: Enap, 2006. 313 p. Disponível em: https://www.enap.gov.br/pt/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23.. Acesso em: 04 abr. 2018.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre. v. 5, n. 1, jan-jun, 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.33>. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33> Acesso em: 07 out. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL (SEDETUR). **Sobre a SEDETUR**. Porto Alegre: 2020. Disponível em: <https://sedetur.rs.gov.br/sedetur>. Acesso em: 09 out. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Ação Regional – Turismo RS**. Porto Alegre: 2014. Disponível: <https://cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20180652/28095209-planejamento-campos-de-cima-da-serra.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DO TURISMO (SEDEST). **Instâncias de Governança**. Disponível em: <http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=866>. Acesso em: 04 set. 2020.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DO TURISMO (SEDEST). **Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR)**. Disponível em: <http://www.sedest.pr.gov.br/CEPATUR#:~:text=Tem%20por%20finalidade%20auxiliar%20na,da%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20de%20Turismo>. Acesso em: 21 set. 2020.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DO TURISMO (SEDEST). Resolução Conjunta SEDEST/ Paraná Turismo 001/2020. **Diário Oficial 10610**, 22 de janeiro de 2020. Casa Civil: Curitiba/PR, 2020. Disponível: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/Resolucao%20das%20IGRs%2020.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

SEGATTO, Catarina I. **Análise de Implementação de Políticas Públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois Municípios Cearenses**. Araraquara (SP): FClar UNESP, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6189>. Acesso em: 29 jun. 2018.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL. SENAC. **Canyon Guartelá**. SENAC: Castro/PR. S.d. Disponível em: <https://www.tibagi.uepg.br/iiiieuepg/turismo/canyon.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

SILVA, P. L. B. (org.). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários**. UNICAMP, NEPP, 1999.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 48, UNICAMP, NEPP, 2000, p. 1-17.

SILVA JUNIOR, José Henrique. **A política interna de turismo como desenvolvimento regional: o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**. Belo Horizonte: Pretexto, v. 7; n. 2; p.51-62. jul-dez, 2006.

SOUZA, Celina Maria. **Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade?** In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (org.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

STOLL, Carolina Braghirolli; LIMA, Luciana Leite. **Programa de Regionalização do Turismo na Região Turística Caminho dos Canyons**: arranjos e governança sob a ótica da gestão descentralizada do turismo. *In*: Anais do III ENEPCP – Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – Democracia no século XXI e os Desafios para a Gestão Pública. Natal/RN, 2019. ISSN: 2595.5187. p. 1103-1112. Disponível em: https://zone.inatto.com/acp.root/acp_data/anais2020/trabalhos/st6/18_programa_de_regionalizacao_do_turismo_na_regi.pdf Acesso em: 01 out. 2020.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficácia de la Administración**. Madrid: Ministério para las Administraciones Públicas, 1994.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UZUN, Nil. **Urban Governance in Istanbul**. *In*: Análise Social. n. 197. V .XVI. p. 757-770. Lisboa, 2010.

VANBERG, Viktor J. **Rational choice vs. program-based behavior**: alternative theoretical approaches and their relevance for the study of institutions. *Sage Journals*. v. 14, issue 1, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1043463102014001002>. Acesso em 07 out, 2019.

VAN METER, Donald. S.; VAN HORN, Carl. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v. 6, n. 4, 1975, p. 445-488.

VAQUERO, Benjamin R. **La implementación de Políticas Públicas**. Chía Colombia: Universidad de La Sabana, Dikaion, n. 16, p. 135-156, nov. 2007.

VEAL, Anthony J. **Metodologia de Pesquisa em Lazer e Turismo**. São Paulo: Aleph, 2011.

WEBER, Max. **“Burocracia”**. *In*: C. Wright-Mills e H. Gerth (eds.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, LTC, -. 2002, p. 138-170.

WILLIAMS, Walter; ELMORE, Richard F. (eds). **Social Program Implementation**. New York: Academic Press, 1976.

WINTER, Søren C. **Perspectivas de Implementação**: Status e Reconsideração. *In*: PETERS, b. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo: UNESP; Brasília, DF ENAP, 2010. p. 209-228.

WU, Xun; *et al.* **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014. 160 p. Tradução de Ricardo Avelar de Souza.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 5.ed. São Paulo: Bookman, 2014.

APÊNDICE A – Roteiro da entrevista com os Coordenadores Estaduais do PRT

Investigando como se dá implementação da política, do nível estadual para as IGRs e o relacionamento entre os coordenadores estaduais e os atores das IGRs.

1. Quem são os responsáveis (atores) pela organização e repasse de informações/orientações desde o estado até as IGRs para a implementação do PRT? (**regras**)
2. Há treinamento para a implementação? (**pontos nodais, vínculos, normas, regras, informação**)
3. Como foi o treinamento para implementação?
4. Como as informações e procedimentos sobre a implementação do PRT são repassados do estado às IGR? (**pontos nodais**)
5. Como os coordenadores estaduais participam da implementação? (**colaboração, densidade dos laços**)
6. O que é orientado deve ser obrigatoriamente acatado/cumprido ou tem margem para flexibilização na implementação (**regras, normas, informação, densidade dos laços, colaboração e confiança**)?
7. Em quais atividades há mais obrigatoriedade para seguir orientações? (**regras, normas**)
8. Em quais atividades há mais flexibilidade para seguir as orientações? (**regras, normas**)
9. Na sua opinião, o que funciona ou não em termos de implementação
10. Como atores das IGRs participam da avaliação da implementação? (**informação, colaboração, recursos**)
11. Como é feito o compartilhamento de impressões/avaliação da implementação, entre estado e IGR? (**pontos nodais, vínculos e confiança**)
12. Quais são os incentivos para cumprir orientações para implementação? (**regras e recursos**)
13. Quais são as punições quando não cumpridas as orientações de implementação? (**regras e recursos**)
14. Quem define as prioridades de implementação do PRT? (**poder de decisão**)
15. Qual a influência dos atores das IGRs na definição de prioridades de implementação do PRT? (**poder de decisão**)

APÊNDICE B – Roteiro da entrevista com os Atores das IGRs pré-definidos na metodologia

Investigando como se dá implementação relacional da política nas IGRs.

1. Há paridade na representatividade entre poder público e privado, na formação da IGR? (formação arranjo - **atores**)
2. Membros possuem mesmo poder de decisão e voto? (**poder de decisão, recursos**)
3. Decisões acerca da operacionalidade das IGRs são periódicas? (**paridade na tomada de decisão, poder, representatividade**)
4. Os membros conhecem as normas legais da IGR? (**informação, normas**)
5. Essas normas suprem as necessidades de conhecimento sobre a operacionalidade do arranjo? (**normas**)
6. Como as informações e procedimentos sobre a implementação do PRT são repassados aos atores da IGR? (**informações e pontos nodais**)
7. Como são organizadas as reuniões? (**pontos nodais**)
8. Como as informações sobre implementação são transmitidas para os membros? (**informações**)
9. Como você avalia os meios de comunicação utilizados para transmitir informações sobre implementação aos membros? (**meios de comunicação são eficientes e a informação é compartilhada igualmente?**)
10. Como são recebidas, pelos membros da IGR, as orientações em relação às ações a serem realizadas? (**confiança**)
11. Como são realizadas as avaliações da IGR?
12. Como você avalia a receptividade de atores em relação às ações da IGR? (**confiança**)
13. Como são as relações entre atores para o desenvolvimento das atividades? (**confiança**)
14. O que é orientado é acatado/cumprido ou tem margem para flexibilização na implementação (**regras, normas, informação, densidade dos laços, confiança**)?
15. Como são definidas as prioridades de implementação? (**paridade, recursos, poder**)

16. O que é levado em consideração na definição das prioridades de implementação? a) quem beneficia; b) atores responsáveis; c) nível de dificuldade da implementação; d) o que pode ou não ser feito; e) o que foi solicitado pela coordenação estadual **(regras, normas, vínculos, densidade, colaboração, cooperação, confiança, reconhecimento)**
17. Como é o processo de tomada de decisão?
18. Como é a participação dos atores na tomada de decisão? **(decisão, poder)**
19. Existe autonomia de algum ator, em detrimento de outros de forma evidente? **(decisão, poder)**
20. Você tem conhecimento do que pode ou não ser feito em termos de implementação? **(normas e regras)**
21. Você percebe alguma prática utilizada que considera relevante na implementação da política? **(normas, analisar se é formal ou informal)**
22. Quem define as prioridades de implementação do PRT? **(poder, decisão)**
23. Como os atores das IGRs participam da definição de prioridades de implementação? **(colaboração)**
24. Qual o papel da IGR na implementação?
25. Quais atores participam da implementação? **(cooperação, colaboração, recursos)**
26. Como eles participam? **(recursos)**
27. Na sua opinião, quais atores são mais influentes dentro do grupo? **(mobilização de recursos, regras/status)**
28. A não participação de algum ator afeta o resultado das ações? **(colaboração)**
29. Existe punição para o não cumprimento das solicitações do estado para a implementação?
30. Como você percebe os vínculos entre os atores? (colaboração)
31. Os vínculos entre os atores influenciam de alguma forma na implementação? **(tipos de vínculos, reconhecimento)**
32. Como é o ambiente de interação nas reuniões e decisões?
33. Como os atores se relacionam nas reuniões e tomam decisões? **(interação, coesão, colaboração)**

APÊNDICE C – Roteiro da entrevista com municípios sem participação na IGR

Investigando porquê da não participação de alguns municípios nas IGRs.

1. Qual seu conhecimento sobre a IGR?
2. Houve em algum momento convite ou interesse do município em participar da IGR?
3. O município já participou da IGR?
4. Por que o município não está participando da IGR?
5. Percebe algum benefício para os municípios que participam?