

Reseña de Publicaciones

Governança e Turismo. Santana Talavera, Agustín; Gonçalves, Eduardo; Pereiro Pérez, Xerardo;

Maia, Edições ISMAI, CEDTUR e CETRAD, 2016.

ISBN 978-972-9048-73-9

Caroline Dominguez*

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Portugal)

Nos últimos anos, o conceito de governança gozou de um forte destaque no campo de estudo das Ciências Sociais, vindo a ser alvo de debate e de largos questionamentos, cujos ecos se espriam no tempo sem respostas definitivas ou decisivas. Tais questionamentos emergem, nomeadamente, da transição a que assistimos de um paradigma de governo/governabilidade para um paradigma de governança (Davoudi, Evans, Governal, & Santangelo, 2008). A governabilidade ocupa-se dos processos e das práticas implementadas pelo sistema político e pelo setor público para atender às problemáticas sociais da esfera pública e privada. Associado a este, embora distinto, o conceito de governança entende-se como forma de consciencialização do coletivo acerca dos processos de governabilidade que tomam deliberações para a comunidade. Do casamento entre governança e turismo resulta *Governança Turística*, processo de organização do turismo em que estão envolvidos os governos, as comunidades, e o setor empresarial de cada destino turístico. Em traços gerais, concerne o “governar com os outros e para os outros, tendo em conta o bem turístico comum” (Marques, p. 290, capítulo 13). Ocupando-se de “Governança e Turismo”, este livro que nos chega pelas mãos de Augustín Santana Talavera, Eduardo Cordeiro Gonçalves, e Xerardo Pereiro Pérez (editores) visa demonstrar, e cumpre essa pretensão com sucesso, de que modo a governança se concretiza no turismo a partir de, essencialmente, cinco formas: associacionismo (associação entre as diversas entidades), promoção, descentralização, redes e, ainda,



* Projeto de I& DOUROTUR – Tourism and technological innovation in the Douro, n.º da operação NORTE-01-0145-FEDER-000014, cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do NORTE 2020 (Programa Operacional Regional do Norte 2014/2020). Investigador responsável: Prof. Dr. Xerardo Pereiro (UTAD-CETRAD) – xperez@utad.pt Financiamento: 679.458,26 €. Este trabalho enquadra-se no CETRAD, um centro de investigação que é financiado por: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, na sua componente FEDER, através do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020) [Projeto n.º 006971 (UID/SOC/04011); Referência do Financiamento: POCI-01-0145-FEDER-006971]; e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto UID/SOC/04011/2013.

Professora Auxiliar; Departamento de Engenharia; Escola de Ciência e Tecnologia; Membro do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) e do LabCDT-CIDTFF; E-mail: carold@utad.pt

política turística (cf. Gonçalves, capítulo 1). Torna-se relevante pela sua abrangência – a qual nunca perde de vista, porém, o detalhe do exemplo específico ou do estudo de caso – quer para especialistas que pretendam enriquecer o seu corpus científico quer para leigos entusiasmados pela oportunidade de aprenderem mais sobre os temas de cultura geral tratados. Na presente recensão, analisa-se o conjunto dos 14 capítulos que compõem o livro a partir de dois temas essenciais que emergem da sua leitura: (i) as dificuldades e limitações experienciadas no campo fértil da Governança Turística; (ii) as tendências prometedoras do momento que (nos) desafiam (a todos) para práticas de futuro. “O futuro do turismo é uma responsabilidade partilhada” (Mangorrinha, p. 184, capítulo 7), trazendo-nos este livro uma série de saberes empíricos e de “recados” inestimáveis para que nos apropriemos da parte que nos toca no exercício dessa (nossa) responsabilidade.

Antes de nos debruçarmos sobre os desafios futuros que nos encaram já no presente, importa analisar as principais dificuldades emergentes no campo da Governança Turística. Começamos pela essencial (a) sinergia entre os setores público e privado que se encontra debilitada (ou mesmo ausente), e isto quando a ligação entre atores públicos e privados deveria ser harmoniosa, realizada na base de redes de cooperação e de criação conjunta das políticas públicas. Este tipo de interação obriga a uma ação governada pela ética, transparência, responsabilidade e *accountability*, ideais a serem partilhados por todos os cooperantes na tomada de decisão e resolução de problemas dos destinos turísticos, para melhoria da qualidade de vida dos locais, a par da preservação dos territórios naturais e da cultura residente. Não obstante, a (b) administração pública parece estar viciada, carente de políticas públicas reformistas para regular o território e o turismo – “el camino del progreso es la vía de las reformas” (Rodríguez-Arana, p. 90, capítulo 4) –, a par de um tão necessário equilíbrio nos projetos de política pública turística para a eficiência no setor. Em suma, encontra-se em falta um modelo de funcionamento em rede, que é essencial para que, em particular, as autarquias se coloquem, de facto, à disposição da comunidade que servem, envolvendo-a no processo de Governança Turística. As políticas públicas turísticas têm lugar num contexto de transformações céleres, razão pela qual a literatura alerta para a necessidade de se procurar examinar e compreender as mudanças que afetam as dinâmicas de poder nas redes de pessoas e entidades que, conjuntamente – embora nem sempre concertadamente –, criam as políticas locais de destino turístico (Stevenson, Airey, & Miller, 2008).

- i) À luz de tais dificuldades, anteveem-se desafios que podem apoiar o processo de dar solução às limitações e aos obstáculos ainda encontrados no campo da Governança Turística, nomeadamente, o desafio do (a) associacionismo, da (b) promoção, da dinamização de (c) redes, da (d) descentralização e, ainda, da (e) política turística. Trataremos de cada um individualmente em seguimento, ainda que sejam questões que se emaranham, pelo que irremediavelmente serão abordadas, também, em paralelo, como verá o leitor.
- b) A Governança do Turismo implica renovados formatos de associacionismo. A título de exemplo, para que se concretize uma governança efetiva no enoturismo nacional (cf. Marques, capítulo 13), é necessária uma colaboração entre o Estado e as autarquias, entidades regionais de turismo e demais associações sócio-profissionais e comissões vitivinícolas regionais. Indo mais além do “mero” trabalho a par, envolve a constituição de associações ou corporações formadas por elementos de cada entidade e que se vêm de, alguma forma, abrangidas nas políticas e dinâmicas que ditam o turismo. Assim se viabiliza um formato de governança em que há a participação de todos os atores envolvidos (quer públicos quer privados), pois a ação isolada de cada interveniente (nomeadamente, Governo central, autarquias, entidades do turismo, produtores, proprietários, coletividades, confrarias, “massa crítica”, Igreja, entre outros) debilita a força potencial das dinâmicas de participação e suas práticas. É mediante o envolvimento das populações locais enquanto parceiras fundamentais nas decisões e práticas de governança que se possibilita uma governança eficaz. Para tal, torna-se necessário estimular a perceção de responsabilidade social da comunidade, para que os locais recebam e participem do turismo, com o fito do desenvolvimento de valor na sua região.
- c) No que concerne a promoção turística, as estratégias de comunicação e de gestão da imagem podem revelar-se determinantes. A gestão da imagem de um destino turístico feita na base do seu capital social, como é o caso do Caminho de Santiago (cf. Álvarez Sousa, capítulo 5), pode revelar-se um caminho de sucesso. O capital social ilustra o fenómeno pelo qual um conjunto de pessoas (do setor público ou privado, laicas ou religiosas) se unem pelo objetivo de contribuir para a promoção e perpetuação de uma “causa maior”, pelo que transporta consigo um conjunto de vantagens: maior facilidade para suportar os custos inerentes ao destino turístico; maior consciência individual e social a respeito desse destino turístico; os próprios consumidores (naquele caso, peregrinos)

sentem-se como agentes de promoção do destino turístico em causa. Assim se compreende a relação estreita entre turismo e comunicação, pois a escolha de um destino turístico de entre a miríade de possibilidades orienta-se, também, pela informação comunicada pela dimensão comercial do turismo. Com efeito, não existe um território que seja turístico de forma natural; um território eleito destino turístico é-o como produto de uma construção cultural. Em tal processo, utilizam-se imagens e slogans que apoiam o processo de estereotipia na constituição da imagem de um destino turístico, seja ele Vila do Conde, Póvoa de Varzim, ou Esposende (cf. Tojal, capítulo 9).

- d) E aqui as redes são fundamentais, referindo-se à cooperação de um conjunto de atores, nomeadamente comunidade, câmara municipal, juntas de freguesia, escolas de turismo, a par de demais entidades que intervêm na *governance* turística de um território (e.g., agências de viagens) e que devem participar como parceiros. A ideia principal defendida no livro é um “modelo de funcionamento em rede”, que tire proveito de uma gestão turística concertada entre os atores envolvidos, de modo a que se criem objetivos cuja prossecução é partilhada e maximize o valor económico, político, social e cultural. É preciso seguir as metas da coordenação de esforços, rigor e profissionalismo, dinamismo, estratégia e visão, e racionalização dos recursos (cf. capítulo 8, 14). Aqui, não são apenas as entidades que exploram tal património as responsáveis pelo cumprimento das metas enunciadas; os próprios residentes devem ser incluídos, para benefício da própria comunidade. Para que tal cenário se viabilize, a Governança Turística deverá revestir-se de um carácter democrático, de forma a que a população local possa envolver-se e participar ativamente na gestão política da área natural-turística em que reside. Deve haver um interesse em gerar receitas do turismo para o desenvolvimento e a valorização da própria comunidade.
- e) Uma condição para a exequibilidade do modelo de funcionamento em rede pressupõe a descentralização. Adotando-se uma política descentralizada na gestão do planeamento turístico, os vários atores que desempenham o poder local podem participar e, em rede, realizar um planeamento turístico que lhes permita tomar decisões *in situ*, i.e., planear o turismo no local em que este vai realmente ter lugar. Para que tal descentralização aconteça, torna-se imprescindível incluir neste processo as “pessoas de dentro” e “as pessoas de fora”, pois as fronteiras representadas nos mapas não são obstáculo à interação e à influência recíproca entre agentes de poder local e territórios. Os setores público e privado têm que interagir no desenvolvimento turístico segundo um modelo de funcionamento em rede, de modo a “planear bem, desenvolver bem” (Maia Marques, p. 321, capítulo 14), substituindo-se o credo individualista das “capelinhas” por uma visão globalizante de assembleias, segundo a qual as fronteiras terrestres não determinam nem constroem muros humanos. Desta forma, a governança local é essencial em cada etapa do processo turístico, pois apenas ela consegue salvaguardar a identidade e os interesses locais enquanto os faz representar no exterior – seja esse “exterior” outras cidades, regiões, mercado, Estado, ou outros níveis de governo.
- f) A Governança Turística pressupõe a criação de políticas públicas turísticas que protejam o património natural, preservem a identidade e herança culturais da comunidade e, ainda, giram os ímpetos económicos acicatados pelos interesses de rentabilização turística do território. Tais políticas revestem-se de suma importância, não somente económica, ambiental, urbanística, educativa, ou empresarial, mas igualmente humanizadora. Não obstante, a força do poder local parece estar a ser mitigada por dois desafios centrais, ambos enfraquecendo a sua capacidade de planeamento e de criação de políticas públicas eficazes. Por um lado, observa-se um hiato entre poder local e poder central, que não se conciliam nem reclamam para si o dever que a cada um lhes toca. Por outro lado, parece haver uma tendência para o poder local levar a cabo, de forma arreigada, um planeamento turístico independente, sem tentativa de concertação com o planeamento, as iniciativas, ou os empreendimentos pensados e realizados pelo poder local do(s) concelho(s) vizinho(s). Aqui, é necessária uma plataforma intermédia de poder – regional –, o qual desempenha um papel essencial para unir os diferentes níveis de administração (o local e o nacional). Estando os diversos níveis de poder assim em contacto, cria-se um conjunto de vantagens: simplicidade nos procedimentos burocráticos de obtenção de licenças de exploração urbanística; harmonia no trabalho em rede das várias entidades administrativas; cooperação na gestão dos territórios; e conservação do património ambiental e cultural. No fundo, torna-se mais simples e célere tecer políticas públicas que produzam melhorias nas estruturas e das realidades humanas, que sejam globais no espaço e perenes no tempo (cf. Rodríguez-Arana, capítulo 4).

De que forma se ultrapassam as dificuldades vividas no campo da Governança Turística e se (cor) responde aos cinco desafios (principais) enunciados anteriormente? Considerando o livro na íntegra, há mensagens centrais a reter, todas elas convergindo para veicular que a Governança Turística é essencial na revitalização ambiental e social de uma área. Aqui, é vital que se descubram novas práticas de desenvolvimento turístico. Deverão ser os representantes políticos a dinamizar novas soluções sustentáveis e ecológicas, e a potenciar a resolução dos conflitos dentro da comunidade, *em conjunto* com a comunidade, para uma eficiente gestão do território, mas também para uma melhor promoção turística do mesmo. É preciso contrariar o cenário atual, no qual encontramos políticos e populações em margens opostas das mesmas questões que nos afetam indiscriminadamente a todos. No que concerne os cidadãos, estes parecem afastar-se cada vez mais do palco político, assumindo que a esfera pública é um setor que lhes é alheio e no qual não detêm autoridade, demitindo-se do seu poder de palavra no processo de tomada de decisão local (i.e., despidendo-se da sua responsabilidade social). São necessárias políticas públicas que incluam os cidadãos no exercício da sua democracia, mas também práticas de cidadania ativa por parte daqueles. Apenas um equilíbrio nos projetos de políticas públicas turísticas (traduzido no respeito por cada indivíduo participante da sociedade) se traduz em melhorias reais das realidades ambientais, sociais, económicas, culturais.

A verdade é que a Governança Turística dispõe agora de modelos “alternativos” voltados para a sustentabilidade, que procuram harmonizar a conservação natural com o desenvolvimento humano. Servem de exemplo de tais modelos as Reservas de Biosfera de Fuerteventura, minuciosamente tratadas no livro (cf. Santana Talavera, Díaz Rodríguez, & Rodríguez Darias, capítulo 2; González-Morales, Álvarez, Armas-Cruz, & Sanfiel-Fumero, capítulo 3). Urge examinar de que forma se dá o “processo de turistificação da natureza” (Ferreira, Oca, & Pérez, p. 268, capítulo 12), i.e., analisar os processos de mudança que se acionam em resposta à promoção de um espaço natural a património natural. Aqui, a Governança Turística deverá adotar estratégias sustentáveis para as áreas protegidas, de modo a enfatizar as vantagens que possam advir do turismo, enquanto acautela os impactos prejudiciais para estas mesmas áreas. Resulta fulcral falar de responsabilidade social partilhada: forma de governança local à luz da qual as mudanças socioeconómicas, políticas e legislativas são consideradas no setor turístico – a qual inclui Estado, empresas e demais atores sociais (públicos e privados) –, e que visa minimizar impactos perversos, assim como criar valor, para o território e para a comunidade. A Governança Turística alia-se, assim, aos ideais de desenvolvimento sustentável promovidos pelo conceito de Responsabilidade Social Corporativa.

No livro, são identificadas “novas” tendências que representam diferentes facetas de um filão a explorar, como é o caso do *eTurismo* ou *Turismo Eletrónico* (cf. Marques, capítulo 14), pois vivemos na era da informação, logo, da rede, sendo este o grande desafio para o desenvolvimento. O *Turismo de Luxo* (cf. Mangorrinha, capítulo 7) é outro exemplo, sendo que, nos antagónicos *Turismo de Massas* e *Turismo Seletivo* (ou *Turismo com Identidade*), se situa no píncaro do segundo pólo. A lisboeta Avenida da Liberdade, a qual se decidiu reabilitar e inovar de modo a receber um nicho de mercado apelidado *de luxo*, transformando-se numa “marca de luxo” (p. 171) a nível internacional, serve de exemplo. Também se mencionam no livro modelos que, embora não sejam efetivamente novos, insiste-se em adiar a sua concretização, pelo que se assumem como novidade, como é o caso do *Turismo Sustentável* ou *Ecoturismo* (cf. Ferreira, Oca, & Pérez, capítulo 12). É, igualmente, o caso do *Turismo Slow* (cf. Pérez-Mongiovi & Cardoso, capítulo 10), ancorado no Modelo Cittaslow, que se baseia na ideia de uma exploração sustentável dos recursos locais de uma cidade, paralela à rentabilização do seu património natural e cultural, utilizando, para tal, os recursos e meios permitidos por tecnologia de ponta disponível. São, ainda, lembrados segmentos do turismo que representam a necessidade de uma lufada de ar fresco, tal como o do *Turismo Religioso* (cf. Pereira, capítulo 8), pois, em Portugal, o património religioso tem um enorme potencial enquanto produto turístico, não apenas pelo seu carácter religioso, mas igualmente cultural. A par, reclama-se uma “Nova Museologia” (cf. Almeida, capítulo 11), que venha substituir o paradigma da museologia centrada no objeto pelo da museologia voltada para o conhecimento, com uma programação e gestão museológicas capazes de reanimar o seu potencial regenerativo, competitivo e reprodutivo (cf. Maduro, Guerreiro, & Rasquilho, capítulo 6).

Como claramente compreendemos pela leitura dos relevantes e atuais capítulos que integram o livro “Governança e Turismo”, a teoria da Governança do Turismo veio (e vem) evoluindo ao longo dos tempos, sendo no quadro de um mundo globalizado que o conceito ganha nova forma, metamorfoseando-se agora para comportar questões de cooperação, consulta e negociação. O conceito começa a ser percebido como interação cooperante entre o Estado e demais atores sociais, numa lógica de tomada de decisão horizontal e de negociação entre todos os intervenientes, para construir compromisso. Este tipo de ação

concertada é fulcral, pois os impactos criados e recebidos serão locais, regionais, nacionais e internacionais. Num país onde o turismo tem um extraordinário valor socioeconómico, ainda é excessivamente ténue o reconhecimento político acerca desta realidade, não existindo uma estratégia de turismo concreta no país, nem tampouco políticas públicas capazes de estabelecer prioridades para rentabilizar a(s) identidade(s) portuguesa(s) e os recursos que Portugal tem para oferecer, mediante propostas específicas que tentem segmentos singulares de consumidores (Neto, 2013).

Com o crescimento extraordinário das TIC e uma rápida globalização, o crescimento do turismo não se vê refreado, antes estimulado, pelo que a pressão para cada destino turístico se superar e diferenciar face aos restantes é muito grande. Não obstante, o setor turístico carece de competitividade aliada à sustentabilidade, i.e., de um planeamento turístico que considere a exploração/otimização das riquezas e dos recursos do contexto sem descuidar a sua conservação e desenvolvimento sustentável, nem tampouco a melhoria da qualidade de vida dos locais. O que é mais grave é que tal acontece quando, em Portugal, a oferta não carece, antes abunda. O Alto Douro Vinhateiro é apenas um exemplo de tal riqueza de potencial turístico, pois esta região já merece o selo de excelência em termos de cultura e herança, ambiente e paisagem, ou segurança, por exemplo, mas ainda revela um baixo desempenho no que concerne áreas como governança, ou marketing e vendas. Uma das recomendações a este respeito é que se intensifiquem os esforços de desenvolvimento sustentável, com vista a aumentar o valor económico, social e cultural da região, o que se consegue, também, mediante uma concertação deliberada e planeada entre organizações e pessoas em torno do turismo. Como reitera, a cada capítulo, o livro, tal necessidade de desenvolvimento sustentável apenas se viabiliza pela cooperação e pela responsabilidade social partilhada entre todos os intervenientes dos destinos turísticos. Por esta razão, é necessário (continuar a) criar mecanismos, instrumentos e processos que permitam a participação, comunicação, tomada de decisão, e resolução de problemas de todos e em rede. Procuram-se hoje modelos alternativos de desenvolvimento, pois os atuais estão ultrapassados, sendo inaptos e insuficientes para o mundo presente. O ideal de sustentabilidade é visto agora como chave para o desenvolvimento local de um território, assim como para a preservação das suas riquezas e para o bem-estar das suas gentes. Nos dias que correm, conseguir concretizar este ideal poderá equivaler à obtenção do tão complexo equilíbrio do tripé assente nas dimensões económica, social e ambiental, equilíbrio vital para a competitividade e conservação de um destino turístico no decorrer do tempo. Fica lançado o desafio aos autores do livro “Governança e Turismo” para que comecem a pensar num próximo que procure ilustrar o seguinte: que exemplos de boas políticas públicas e de boas práticas e de boas parcerias existem já em Portugal no campo da Governança Turística?

Bibliografia adicional

- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M.
2008. Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 33-52.
- Neto, V.
2013. *Portugal turismo. Relatório urgente – Onde estamos. Para onde queremos ir*. Lisboa: Bnomics.
- Stevenson, N., Airey, D., & Miller, G.
2008. Tourism policy making: The policymakers' perspectives. *Annals of Tourism Research*, 35(3), 732-750, <http://epubs.surrey.ac.uk/1118/1/fulltext.pdf>

Agradecimentos

Este trabalho articulou-se com o Projeto GOBTUR, Investigador responsável: Agustín Santana

Recibido: 28/06/2017
Aceptado: 26/07/2017
Sometido a evaluación por pares anónimos