

**A ANÁLISE DOCUMENTAL DE ATAS DA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL DO TURISMO DA BAIXADA VERDE/ RJ<sup>1</sup>****Resumo**

Instâncias de Governança Regional são grupos compostos por agentes interessados em desenvolver o turismo de maneira, como o nome sugere, regionalmente e que são orientadas pelo Governo Federal diante da estratégia de regionalização que substituiu, há cerca de duas décadas, a de municipalização. Dado este contexto, este trabalho teve como objetivo trazer os resultados das análises de documentos produzidos pela IGR Baixada Verde (IGRBV), no Rio de Janeiro, ao longo dos seus anos de existência. Enquanto método, utilizou-se a Etnografia Institucional que foca na atuação de cada sujeito que compõe uma instituição. Enquanto técnica, além da revisão bibliográfica, a já mencionada análise documental de atas de reuniões ordinárias e extraordinárias que foram analisadas por meio da Análise de Conteúdo (AC). Enquanto resultados, pode-se mencionar ao menos três: 1- a dificuldade da IGRBV em se formalizar, dada a ação contraproducente do próprio Ministério do Turismo que não garante uma dotação orçamentária para as regiões turísticas; 2- A importância de debater sobre transparência na escala regional; e 3- a necessidade de incluir grupos políticos e universitários nestas arenas de debate e tomada de decisão. A contribuição acadêmica deste trabalho versa, portanto, na necessidade de refletir criticamente a atualização das estratégias federais para o desenvolvimento do turismo. A partir destas reflexões, é possível desenvolver novas práticas de planejamento e compreensão da governança e das respectivas regiões turísticas brasileiras. Importante mencionar que este resultado é parte de uma pesquisa maior que resultou em uma tese de doutorado.

**Palavras-chave:** Baixada Verde; Governança Regional; Análise documental.

**DOCUMENTARY ANALYSIS OF MINUTES OF THE TOURISM REGIONAL GOVERNANCE INSTANCES OF BAIXADA VERDE/ RJ****Abstract**

Regional Governance Instances (IGR) are groups composed of agents interested in developing tourism in a manner, how the name suggests, regionally and that are guided by the Federal Government considering the strategy of regionalization that replaced, about two decades ago, the municipalization one. Given this context, this work aimed as an objective bring the results of analysis of the documents produced by the IGR Baixada Verde (IGRBV), in Rio de Janeiro, throughout its years of existence. While method, it was used Institutional Ethnography which focuses on the performance of each subject who composes any institution. While research techniques, in addition to bibliographical review, the documentary analysis of minutes of ordinary and extraordinary meetings that were analyzed through Content Analysis (AC). As results, we can mention at least three: 1- the difficulty of IGRBV in formalizing itself, given the counterproductive action of the Ministry of Tourism that does not guarantee a budget allocation for tourist regions; 2- the importance of debating about accountability in regional scale; and 3- the necessity of including both political and university groups in those arenas of debate and decision-making. The academic contribution of this paper concerns, therefore, the need to critically reflect on the updating of federal strategies to the tourism development. From those reflections, it is possible to develop new practices of planning and comprehension of governance and the respective Brazilian tourist regions. It is important to mention that this result is part of a bigger research which resulted in a doctoral thesis.

**Keywords:** Baixada Verde; Regional Governance; Documentary Analysis.



## INTRODUÇÃO

Este trabalho é um recorte de uma pesquisa de doutoramento já concluída. Traz, portanto, alguns dos resultados coletados ao longo de um processo mais extenso e, dada a limitação de número de máximo de palavras, descreve e analisa uma parte do que foi considerado o todo no trabalho. Trata-se de uma investigação sobre a percepção da governança turística da Instância de Governança Regional Baixada Verde (IGRBV), geograficamente inserida no território da Baixada Fluminense, na região metropolitana da capital do Rio de Janeiro.

A Baixada Verde, região turística institucionalizada no Mapa de Turismo Brasileiro, existe desde 2017 e, atualmente, conta com 9 municípios<sup>1</sup> a integrando, sendo-os: Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Seropédica. A movimentação política para sua criação ocorreu em um contexto territorial de acumulação histórica de violência e pobreza e que reverbera na construção de sua imagem e imaginário. Por exemplo, ao se realizar buscas na ferramenta Google Imagens colocando “Baixada Fluminense” ou “Baixada Verde”, os resultados encontrados são distintos. Respectivamente, acha-se imagens vinculadas à pobreza; falta de infraestrutura, como saneamento básico; e violência (comumente letal); já na segunda busca, o que se tem são paisagens naturais de Mata Atlântica, bioma do estado do Rio de Janeiro e com grande abundância no território delimitado da região turística estudada nesta pesquisa.

Diante deste cenário controverso e complexo, onde coexistem o imaginário e o real da violência e uma investida para o desenvolvimento da região por meio do turismo e do lazer, que esta pesquisa foi desenvolvida. Logo, o objetivo principal deste artigo é trazer os resultados das análises de documentos produzidos pela IGRBV ao longo dos seus anos de existência. Para tal, optou-se pela escolha do método de Etnografia Institucional (EI).

A Etnografia não diz respeito da técnica aplicada, mas sim de uma abordagem dentro do grupo de pesquisa qualitativa (Veal, 2011). Isso significa que o método não está contido em uma esfera de nível operacional, mas sim de delineação estratégica para alcançar determinados resultados. A etnografia, dentro da pesquisa de lazer e de turismo, procura ver o mundo pelos olhos das pessoas que estão sendo pesquisadas, permitindo que essas falem e ajam livremente (Veal, 2011). Já a Etnografia Institucional apresenta interesse particular no estudo de vida cotidiana dos indivíduos e se preocupa com a organização social e as forças institucionais que delimitam esta vida e as suas tomadas de decisões (Véras, 2014). Apesar de estar fortemente ligada à uma abordagem qualitativa e uma corrente epistemológica da hermenêutica, já que é extensivamente utilizada em pesquisas relacionadas à saúde, nada impede que a Etnografia Institucional se aproprie de técnicas quantitativas e de outras correntes epistemológicas. No caso deste trabalho, a abordagem selecionada é a qualitativa com principal instrumento de análise documental, sendo as atas produzidas pelas reuniões ordinárias e extraordinárias – com recorte temporal de 2017 até determinado período de 2022- as principais fontes de dados na construção de informação e conhecimento.

Entre os resultados alcançados, há de se mencionar a dificuldade dos membros da IGRBV avançar em debates, proposições e execuções de ações para o desenvolvimento do turismo regional de fato. Em considerável parte, estes óbices se formam diante do não reconhecimento constitucional da porção denominada região, sendo justamente a estratégia adotada pelo Ministério do Turismo há pelo menos duas décadas. Outra descoberta diz respeito à falta de preocupação com ações que tornem transparentes as ações previstas e executadas pela gestão pública no objetivo de desenvolver regionalmente o turismo, reforçando o consenso da teoria da governança que aponta a pouca preocupação com a publicidade e transparência dos atos públicos.

---

<sup>1</sup> Recentemente, em maio de 2023, Queimados deixou de integrar o Mapa por não cumprir exigências burocráticas da Portaria nº41/2021 do Ministério do Turismo.

## REVISÃO TEÓRICA

O conceito de Governança vem sendo utilizado de maneira recorrente e, por vezes confusa, em diversas literaturas científicas e em diversas áreas, como a da gestão e administração pública, da gestão privada, da saúde, do turismo etc. Os trabalhos de Ruhanen, Scott, Ritchie e Tkacynski (2010); Trentin (2016); Kissler e Heidemann (2006) apontam que Governança é um conceito amplo, polissêmico e aberto. É amplo, pois abarca diversas características; é polissêmico porque apresenta múltiplos significados em literaturas distintas; e é aberto já que não se trata de uma definição consensualmente aceita, mas de um conceito em constante construção e mudança, justamente por se tratar de um debate envolvendo a área das humanidades.

Ainda dentro da polissemia do conceito de governança, pode-se entender duas ramificações principais do uso e aplicação do conceito, sendo eles: 1- **a governança corporativa** aplicada na administração de empresas privadas e; 2- a governança empregada nos estudos e pesquisas das **ciências políticas**. Teóricos políticos concordam que o conceito de governança se origina dentro das corporações e empresas, ou seja, a governança corporativa antecede a política, sendo apropriada alguns anos mais tarde por cientistas políticos e outros pesquisadores interessados pelo tema (Ruhanen et al., 2010). Para tal trabalho, por se tratar da análise de uma Instância de Governança Regional, os preceitos teóricos que orientam o nosso desenvolvimento são aqueles estabelecidos na governança política. Em sua revisão de literatura, por sua vez, é possível encontrar duas correntes estruturadas:

- Uma corrente fomentada pelo modelo gerencialista da administração pública e que surge para substituir o modelo burocrático weberiano, que dá origem à Nova Gestão Pública (NPM) e logo voltado ao Neoliberalismo;
- Uma segunda corrente que surge a partir da própria crise de um Estado Neoliberalista, ou seja, um modelo que ocorre em paralelo à NPM e que incentiva uma atuação em redes, envolvendo uma multiplicidade de atores sociais.

A NPM surge, de acordo com os teóricos, a partir da alteração no modelo de gestão de um governo centralizador, burocrático e hierárquico para um que atuava em prol da descentralização, desregulamentação e envolvendo diversos atores. Esse novo modelo substituiu a tradicional abordagem de gestão “*top-down*” (de cima para baixo) e dá lugar a uma nova forma “*bottom-up*” (de baixo para cima), na qual governos encorajam comunidades locais e agentes do mercado em ter mais responsabilidade na gestão pública (Vernon et al., 2005). Em algumas narrativas, a governança surge, além da crise do Estado Modernista, também do modelo de Estado de Bem-estar Social e as suas cíclicas crises fiscais. Essas narrativas partem de uma análise micro e delineiam o Estado de Bem-estar Social da seguinte maneira:

Os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos, em vez dos efeitos de longo prazo, cumulativos e compartilhados resultantes do aumento dos gastos estatais. De maneira semelhante, os políticos, sendo atores racionais tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas que obterão os votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguir a responsabilidade fiscal. Considerações políticas estreitas assim prevalecem sobre imperativos econômicos. Grupos de eleitores demandam mais e mais benefícios de bem-estar e políticos constantemente aprovam legislação de bem-estar em benefício desses eleitores. Essas narrativas de um Estado sobrecarregado e da crise do Estado apontam para uma clara

solução – a austeridade fiscal, o controle monetário e uma redução do tamanho do Estado (Bevir, 2010, p. 106).

A *New Public Management*, Nova Gestão Pública, ou ainda Reforma Gerencial como referidos nos textos em português, surge com a filosofia de reformar a administração pública. Por se tratar de um debate que leva em consideração arranjos administrativos do poder público em diferentes escalas e diferentes países, a NPM não é uma definição, mas um esforço de reestruturação da atuação do Estado. De maneira geral, a NPM emerge em meio a polêmicas e controvérsias e busca aproximar os métodos administrativos e gerenciais àqueles utilizados em modelos do mercado financeiro e da Teoria da Escolha Racional (Wildberger & Gileá, 2020). Dunleavy e Hood (1994) apontam que a NPM envolveu a alteração em dois desenhos básicos do modelo burocrático: de “top-grid” a “down-grid” e de “top-group” a “down-group”. A alteração de top para down-grid refere-se à criação de meios para reduzir a limitação do poder discricionário. Isso significa que um dos objetivos da NPM foi de flexibilizar o apego aos regulamentos e protocolos estabelecidos na administração burocrática. Assim, na NPM, gestores públicos podem agir mais livremente e tomar decisões não estabelecidas protocolarmente em relação às diferentes situações do dia a dia da gestão pública. Já no que se refere à transição de top para down-group, a NPM viu tornar menos distinta a diferença entre setor público e setor privado, adotando algumas diretrizes básicas nessas alterações: a descentralização; a concorrência; o incentivo; a mudança de visão de cidadão para cliente; e a transparência de orçamentos e redução de custos.

O novo paradigma do modelo gerencial defende mercados e empresários e, ao mesmo tempo, ridiculariza o que vem a ser denominado como Administração Pública Tradicional (o modelo burocrático e na literatura inglesa denominada como *Traditional Public Administration*). Para os pensadores e apoiadores da nova corrente paradigmática, é necessária a redução do *Big Government* (grande governo), desinchando a máquina pública e tornando menos homogêneas as soluções. Em outras palavras, já que a atuação do Estado teria sua lógica alterada - de Estado controlador para Estado Regulador -, isso também implica na diminuição do corpo de trabalho dos funcionários públicos (aqui não se faz distinção dos diferentes regimes de contratação pelo Governo).

Trabalhos nacionais como o de Endres e Pakman (2019), ainda que não de maneira direta, sugere que a Governança, dessa vez turística, e NPM são a mesma coisa: “É uma trajetória que tende a ir de uma administração burocrática ineficiente para uma nova administração pública (...)”. Esta pesquisa se posiciona a **favor das críticas à NPM como sendo um modelo neoliberal e nega que Governança Pública e NPM devam ser tratados enquanto sinônimos**. Ainda que haja uma corrente de pesquisadores que as considerem como a mesma coisa, o caminho tomado aqui se associa, em considerável parte, à postura adotada pelos cadernos e orientações formuladas pelo Ministério do Turismo e que compreende governança como aquela que envolve a participação da sociedade civil, agentes que compõem o mercado e o trade turístico e os gestores públicos. Vai além, aliás, ao também se posicionar e mencionar a importância da não cisão entre técnicos (burocratas) e políticos para o desenvolvimento de uma agenda setorial de desenvolvimento, como é o caso do turismo.

Talvez, a grande confusão conceitual entre NPM e governança ocorra diante das similaridades que haja entre ambas, como apontam Peters e Pierre (1998). Uma destas semelhanças trata-se da mudança de papel dos políticos eleitos que, em ambas as correntes, devem desenvolver redes e angariar recursos e parcerias público-privadas. O que se mantém enquanto função tradicional é a de estabelecer metas e prioridades dos governos para qual foram eleitos.

Apesar da semelhança entre a governança e a NPM em acreditar que o Estado burocrático possui uma ação obsoleta no que diz respeito a seus recursos e resultados nos modelos propostos de governança, diferentemente da NPM, há uma visão mais positiva do serviço público e da própria função do Estado. Na governança, não há necessidade de submeter as ações do setor público a uma

dinâmica integral do setor privado. Em vez disso, o público deve exercer um papel de liderança na mobilização de recursos. Destarte, a teoria da governança não busca o enfraquecimento ou a submissão do Estado diante do mercado, mas a ressignificação de sua atuação. Dito de outra maneira, enquanto a NPM busca hierarquizar as forças de mercado como superiores às forças que gerem o poder público, o que enfraquece o modelo democrático, a governança atua de maneira a integrar forças de diferentes setores, destruindo a dicotomia/ rivalidade dos setores público e privado.

Governance always has been a central element of democratic polity (...) The NPM, on the other hand, is more ideologically driven; it denies any political or cultural specificity of the public service and argues that by emulating corporate organizations many problems of the public service - inefficiency, indifference toward the needs of its clients, and so forth, - should be ameliorated. While new forms of governance ultimately maintain some degree of political control over the public service since it is seen as an extension of the public interest, NPM seeks to transform the public bureaucracy to a set of organizations whose only difference from private, for-profit organizations is the nature of the product that is delivered (Peters & Pierre, 1998, . 232).

O quadro abaixo aponta as diferenças entre governança e NPM

Quadro 1 - Sumarização da NPM e Governança

Conceito	New Public Management	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e accountability	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; accountability é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; accountability continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de stakeholders; especialmente, no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão



	de gestão e acordos de resultados são incentivados.	ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent-principal</i>	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Peci et al. (2008)

Especificamente no turismo, Kalaoum & Trigo (2021) se esforçaram para ensaiar um conceito de governança para o turismo. De acordo com os autores, este pode ser compreendido enquanto uma inovação das relações de participação e que se estabelecem por meio de redes entre diferentes grupos que compõem a sociedade e que incluem a atuação do próprio Estado, o mercado e a sociedade civil, seja ela organizada ou não. A governança do turismo ocorre por meio de processos de cooperação, mas também de conflitos e objetiva o desenvolvimento da atividade turística não apenas pela perspectiva econômica, mas, de maneira geral, sustentável, como bem estabelece a Lei 11.771/2008, também conhecida como Lei Geral do Turismo. Por fim, e tão importante quanto, vale reforçar que a governança só pode ocorrer em um Estado Democrático de Direito, ou seja, sem que haja democracia, de maneira alguma pode haver a governança, como entendemos aqui neste trabalho.

## METODOLOGIA

Minayo (1993) afirma que o objeto das Ciências Sociais é histórico, ou seja, que as sociedades humanas existem em um espaço determinado com uma formação social que é específica ao seu tempo e a sua acumulação histórica (que inclui fatores culturais, políticos, econômicos e outros). Dessa maneira, nenhum estudo baseado nas ciências sociais e humanas deve ser considerado como verdade absoluta (o que é verdade?). A importância da aplicação do método consiste na tentativa de reduzir erros, produzir um conhecimento que escape do senso comum e propor teorias – ainda que essas possam ser falseabilizadas na medida que o tempo histórico se acumula. O conhecimento científico tem importância, pois, é a partir dele que é possível compreender as relações sociais de maneira mais clara, além da possibilidade de encontrar soluções práticas para determinadas problemáticas.

Outra característica intrínseca do método científico é a sua sistematização. Isso significa que as ações propostas dentro de um método investigativo, que tenha como finalidade a produção de ciência, devem obedecer a uma sequência ordenada de atividades. Para Dencker (1998, p.19), basicamente o método científico consiste em:

- 1- Formular questões e propor problemas;
- 2- Efetuar observações;

- 3- Registrar cuidadosamente as observações feitas; procurando responder às perguntas formuladas ou resolver os problemas propostos;
- 4- Rever conclusões, ideias e opiniões anteriores que estejam em desacordo com as observações e as respostas resultantes.

Como mencionado, o que é apresentado aqui é apenas fração de uma pesquisa maior e com mais detalhamentos metodológicos. O método utilizado é o da Etnografia Institucional, que apresenta, de maneira geral, uma abordagem qualitativa, e, em consequência, também se apropria de técnicas de coletas de dados também qualitativa. O que é apresentado aqui é a análise das atas, resultado material de ambas as reuniões ordinárias e extraordinárias da IGRBV. Além da análise de atas, também houve, como no capítulo teórico, a discussão da teoria da governança e da governança do turismo. Para a seleção dos artigos do referencial teórico não se buscou fazer uma revisão sistemática de literatura, mas deu-se preferência à textos teóricos das ciências sociais e políticas e documentos institucionais orientadores, bem como legislações pertinentes ao tema. Ainda sobre as técnicas, vale mencionar que apesar do que é apresentado neste trabalho focar na análise documental de atas, os resultados também foram triangulados por meio da observação participante, que ocorreu por meio não apenas das observações das reuniões, mas também de ações envolvendo a IGRBV.

Especificamente sobre a análise das atas ordinárias e extraordinárias, traçou-se dois objetivos distintos: 1- a análise serviu de suporte para identificar a rede de atores que participaram das reuniões da IGR Baixada Verde e; 2- apurar dados coletados por meio da observação participante e das entrevistas. No que diz respeito ao trabalho realizado no primeiro item, os seguintes elementos foram identificados ao analisar as atas:

- Data das atas analisadas;
- Nome de cada participante;
- Município ou instituição representados;
- Frequência nas reuniões;
- Ausências dos municípios.

O quadro abaixo ilustra a quantidade de atas analisadas:

Quadro 2 – Atas analisadas

Ano	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total de atas
2017 <sup>2</sup>							1	2	1	1	1	1	7 atas
2018			1		1			2			1	1	6 atas
2019		1	2	1	1	1	1			2	1		10 atas
2020	1					1	1	1	1			1	6 atas
2021		1	1	1	1	1	1	1	1	1			9 atas
2022		1		1					1				3 atas
Total													41 atas

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos (2023)

Chama-se a atenção para os meses em que foram produzidas duas atas. Neste caso, ocorreram duas reuniões, respectivamente ordinária e extraordinária. Outra menção necessária é que no ano de 2020, as ausências de reuniões, e conseqüentemente atas, se deu devido à pandemia do coronavírus. Os encontros foram retomados posteriormente, em junho do mesmo ano, através de plataformas virtuais, geralmente realizados pela plataforma Google Meet e sendo registradas em gravações. Por fim, a baixa quantidade de atas em 2022 não significa que as reuniões não ocorreram, apenas que os documentos ou não foram produzidos ainda para assinatura e aprovação – o que os desqualificam enquanto documento oficial para análise, ou não foram disponibilizados para análise.

Para analisar tais atas, recorreu-se a análise de conteúdo que se constitui enquanto técnica de análise utilizada para descrever e interpretar o conteúdo de uma classe de textos e/ou documentos, como aponta Moraes (1999). A análise de conteúdo pode ser utilizada em qualquer material que tenha uma finalidade de comunicação, seja ela verbal ou não verbal, o que inclui vídeos, reportagens, entrevistas e documentos, como é o caso das atas selecionadas, é como Bardin (1977) denomina como os domínios possíveis de aplicação da técnica.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como mencionado na seção de procedimentos metodológicos, foram analisadas, no total, 41 atas. também se produziu um quadro da frequência dos municípios nas reuniões, que segue abaixo:

<sup>2</sup> Realça-se que a IGR Baixada Verde passa a existir apenas a partir do segundo semestre de 2017, o que justifica a ausência de documentos anterior ao tempo.



Quadro 3 – Ausência e presença dos municípios nas reuniões da IGR Baixada Verde

Município	Faltas	Presenças	Assiduidade em %
Belford Roxo	34	7	17,07%
Duque de Caxias	3	38	92,68%
Japeri	4	37	90,24%
Magé	2	39	95,12%
Mesquita	12	29	70,73%
Nilópolis	11	30	73,17%
Nova Iguaçu	3	38	92,68%
Queimados	4	37	90,24%
São João de Meriti	1	40	97,56%
Seropédica	18	23	56,09%
Média			77,55%

Fonte: Elaboração própria a partir das atas oficiais (2023)

Apesar da alta frequência de seis dos dez municípios (que ficaram acima da média), há de se chamar atenção para alguns daqueles que apresentam baixa participação das reuniões. O município de Belford Roxo é o que apresenta menor frequência nos cinco anos de reuniões, o que impactou em sua participação no Mapa de Turismo Brasileiro, apenas recentemente, em maio de 2023 que o município conseguiu se reinserir na ferramenta, ficando institucionalmente reconhecido enquanto integrante da região e estando apto a receber recursos oriundos do governo federal. Aqui cabe uma observação importante: no ano de 2023, a deputada federal Daniela Carneiro, popularmente conhecida como Daniela do Waguinho, foi nomeada e empossada como Ministra do Turismo. Daniela é oriunda de Belford Roxo e seu cônjuge, Waguinho é prefeito reeleito da cidade. Outro município com frequência abaixo da média é o de Seropédica, município conhecido no estado do Rio de Janeiro pela presença do Campus da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Por outro lado, Queimados não conseguiu cumprir as exigências burocráticas e está, por ora, oficialmente fora da região turística. Seropédica também já deixou de fazer parte do Mapa de Turismo por não cumprir os requisitos burocráticos, mas retornou e, atualmente (02/2023), compõe novamente a região da Baixada Verde. Um terceiro município com frequência inferior aos 77% da média é Mesquita. Salienta-se que considerável parte da não participação nas reuniões vem ocorrendo em período recente, sobretudo entre os anos de 2021 e 2022. A justificativa mais plausível para tal ocorrência é a transferência do gestor público representante do município com maior presença nas reuniões da pasta de turismo para a pasta da educação, o que pode ter ocasionado o esvaziamento do interesse da gestão pública em participar da IGR e desenvolver o turismo regionalmente. Ainda em relação à ausência dos municípios, primeiramente esse campo foi dividido em duas subcategorias: 1- ausências justificadas e 2- ausências não justificadas, entretanto, foi necessário abandonar essa subdivisão, pois em dado momento o modelo de descrição das atas se modifica, - graças à mudança de diretoria e secretariado - deixando de classificar aqueles que justificaram ou não a ausência (e por vezes nem informando os ausentes, sendo possível identificar pela dedução nominal dos presentes na reunião).

Outra descoberta interessante resultante da análise das atas foi a quantidade de pessoas que participaram das reuniões da IGR Baixada Verde. No total, foram contabilizadas 184 participações, no entanto, houve 14 repetições nominais representando diferentes instituições, grupos ou pastas políticas. Por exemplo, o participante “azul” apareceu três vezes na lista representando grupo/instituição/município “a”, “b” e “c” e por isso, para cada grupo distinto, foi reinserido na lista. Excluindo os nomes que se repetiram, o número de pessoas distintas que estiveram nas reuniões ao longo dos cinco anos foi de 170. Por si só, essa quantidade pode causar uma falsa sensação de que a IGR Baixada Verde apresenta uma grande rede de parceria e, por consequência, uma vasta cadeia de valores, o que representaria um ponto forte para o desenvolvimento estratégico da atividade turística. Entretanto, ao analisar a frequência de participação de cada uma das 170 pessoas que passaram pelas ordinárias e extraordinárias, observou-se que 98 sujeitos estiveram uma única vez nos encontros, o que ilustra 57,64%.

O total de pessoas que só compareceram apenas uma vez nas reuniões foi tratado para identificar quais municípios eles representaram. Desta maneira, foi atribuído um valor numérico para cada município e um valor a mais para outras representações, tais como Instituições de Ensino, setor público municipal de fora da IGRBV, estadual ou federal e representantes do trade turístico. Já dos lados dos municípios que compõem ou compuseram a IGRBV também foram contabilizados sujeitos que se identificaram como membros dos Conselhos Municipais de Turismo, isto porque, a criação do Conselho é exigência atual para a inserção de uma região turística no Mapa de Turismo Brasileiro e a composição de cada Conselho é tripartite, ou seja, é preciso que haja representação da sociedade civil e do mercado, além da de gestão pública. A tabela abaixo aponta os resultados encontrados:

Quadro 4 – Participação única de sujeitos nas reuniões ordinárias e extraordinárias e suas respectivas representações

	Frequência	Porcentagem
Belford Roxo	6	6,1
Duque de Caxias	6	6,1
Japeri	5	5,1
Magé	8	8,2
Mesquita	2	2,0
Nilópolis	5	5,1
Nova Iguaçu	8	8,2
Queimados	4	4,1
São João de Meriti	5	5,1
Seropédica	3	3,1
Outros	46	46,9
Total	98	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da análise de atas (2023).

Nota-se que 53,1% das participações únicas nos encontros da IGRBV foram aquelas que representaram o município de alguma maneira institucional, seja por meio da própria gestão pública – e aqui vale dizer que alguns secretários de outras pastas, como comunicação, e servidores técnicos igualmente de outras pastas representaram qualitativamente esse número único em vários casos – ou

por meio de Conselhos Municipais. Nova Iguaçu e Magé são os municípios com maior frequência (n=8), seguidos de Duque de Caxias e Belford Roxo (n=6).

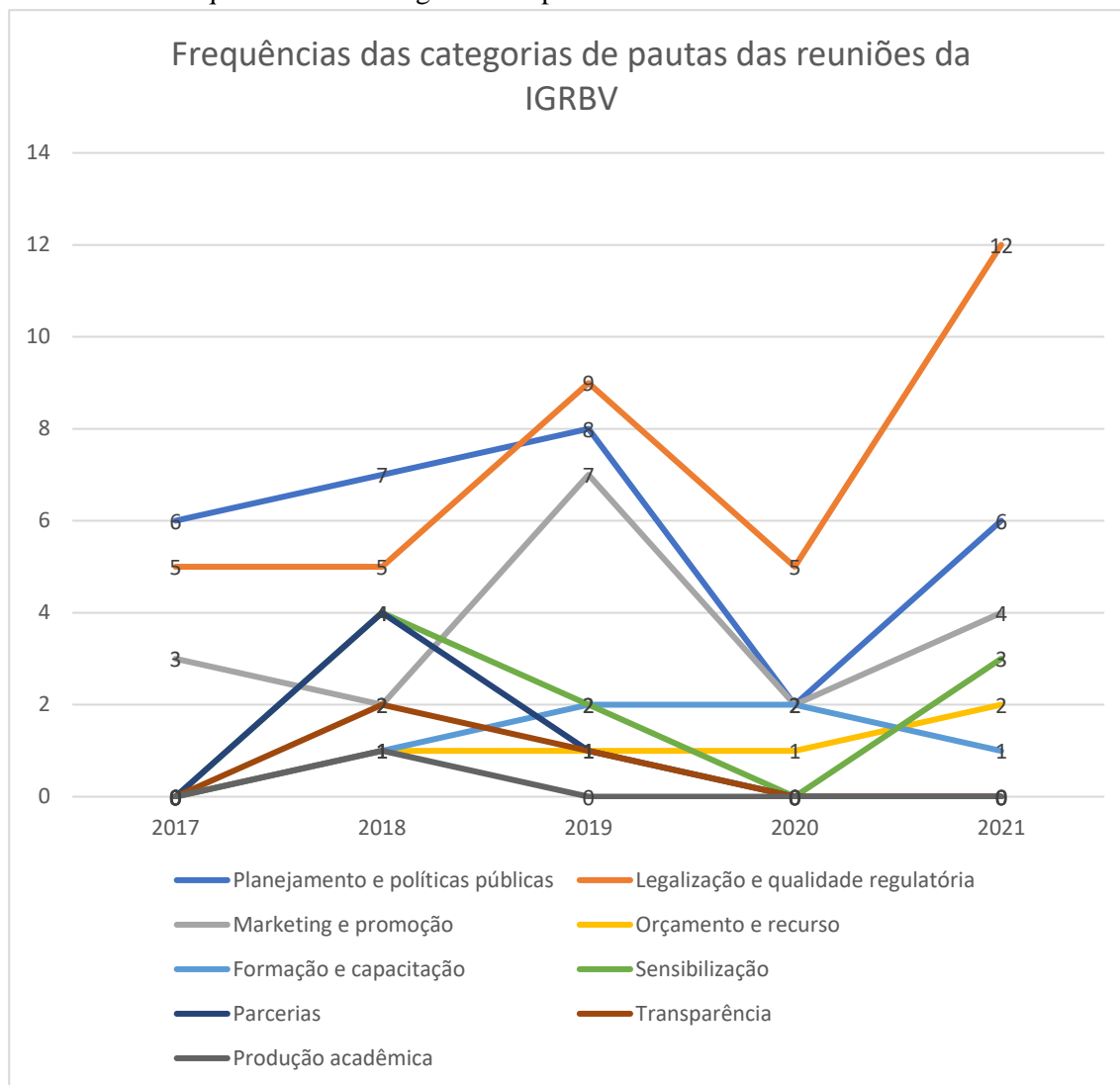
Por outro lado, quase 47% daqueles que tiveram apenas uma presença nas reuniões da IGRBV ao longo de cinco anos são representantes de entidades civis ou de mercado. O que esses dados apontam é a dificuldade da Instância Regional em fortalecer relações com grupos alheios da própria gestão pública. A própria seleção dos entrevistados, outra técnica utilizada na pesquisa, mas que os resultados não estão aqui dispostos, ocorreu por meio da análise de frequência das atas e aponta para duas únicas instituições com relevante frequência de participação, sendo elas: a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e o Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares da Baixada e Sul Fluminense (SHRB). Esta dificuldade, por sua vez, enfraquece a cadeia de valores do grupo e coloca em xeque a própria concepção da governança instituída pelo MTur, que incentiva a participação de grupos plurais. Através da observação participante, pode-se concluir que a falta de interesse de outras instituições, sobretudo aquelas ligadas ao trade turístico ocorre, pois, apesar de mais de cinco anos desde a criação da Baixada Verde, a região ainda não conseguiu, sequer, se regularizar enquanto pessoa jurídica e poucas foram as ações propostas em seu plano estratégico, estabelecido em 2017 e lançado em 2018 em parceria com a UFRRJ e Sebrae, que lograram êxito.

Além da frequência das atas, também foi realizada a codificação das pautas propostas em cada reunião por meio de uma análise de conteúdo. Ao todo, foram criados nove códigos distintos, sendo:

- Planejamento, monitoramento e políticas públicas;
- Legalização e qualidade regulatória;
- Marketing, promoção e participação em eventos políticos;
- Orçamento e captação de recursos;
- Formação e capacitação;
- Sensibilização;
- Parcerias e contratações;
- Transparência; e
- Produção acadêmica/ científica.

A codificação das pautas propostas serviu para identificar quais foram as ações preponderantes ao longo dos anos de atuação da IGRBV. A importância desta classificação está em compreender o ciclo de atuação de uma Instância Regional, bem como na observação de problemas. Ademais, este tipo de tratamento de dados e seus resultados podem ser utilizados em análises comparativas com outras IGRs para tentar identificar similaridades ou diferenças na formulação de pautas e resoluções de problemas. O gráfico abaixo demonstra, por meio das frequências, as pautas propostas ao longo dos anos:

Gráfico 1 - Frequências das categorias de pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias da IGRBV<sup>3</sup>



Fonte: Elaboração própria a partir da análise de atas (2023)

O que o gráfico acima mostra é que, apesar de serem identificadas 9 categorias distintas, apenas três delas se sobressaem ao longo dos anos de existência da IGRBV, sendo: a legalização e qualidade regulatória; o planejamento, monitoramento e proposição de políticas públicas; e o marketing e a promoção da região turística. Especificamente sobre a legalização e a qualidade regulatória, esta representa, na verdade, um entrave para os avanços da execução de ações regionais, já que ao longo de todos os anos, os membros da IGRBV não conseguiram estabelecer, de maneira definitiva, a sua forma jurídica. A orientação mais recente para a forma jurídica de uma IGR pode ser encontrada em documento federal de 2022, produzido pelo governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, intitulado como Nova Ficha Técnica de Institucionalização das Instâncias de Governança Regional (2022) e que prevê as seguintes estruturas jurídicas:

<sup>3</sup> O ano de 2022 foi excluído, pois apenas três atas foram disponibilizadas e, logo, tratá-las no gráfico criaria um ponto de viés da análise.

- Associação: De acordo com o artigo 53 do Código Civil, as associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam com finalidades não econômicas. Logo, uma personalidade jurídica de direito privado (não público) que não busca fins lucrativos e é constituída democraticamente por interesse próprio dos seus membros (não é provocada pelo poder público). Além disso, uma associação pode ser composta por duas ou mais pessoas físicas e/ou jurídicas que buscam um objetivo em comum. Toda associação deve constituir patrimônio por contribuição de seus participantes ou doações. Em relação a sua finalidade, associações podem alterá-las desde que apreciado em Assembleia Geral e cada sócio possui direito à um voto.
- Conselho: É um órgão colegiado e que pode apresentar caráter permanente que prevê a participação social, regulamentada na Constituição Federal de 1988. Conselhos podem ser consultivos e/ou deliberativos; conselhos consultivos são aqueles em que o poder público analisa recomendações e manifestações de seus consultores, enquanto conselhos deliberativos tem poder propositivo e de decisão (Cartilha de orientação para criação e funcionamento de conselhos municipais de turismo, 2016); Para que haja um bom funcionamento, é necessário que haja a formulação de um Estatuto ou Regimento Interno, pois, eles dão personalidade ao Conselho, indicando o que é, porque foi fundado, quem e quantas pessoas devem compô-lo. Conselhos Regionais não tem a obrigação de possuírem personalidade jurídica, e, desta maneira, caso não tenham Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, estão inaptos à transferência de recursos de maneira direta.
- Fórum: É um espaço democrático com o objetivo de promover encontro de pessoas para que possam se comunicar, refletir, debater e articular sobre determinado tema afim de tirar dúvidas, expor ideias e encontrar soluções. Fóruns, geralmente, são organizados em temas ou eixos temáticos e podem gerar a criação de uma agenda política que aborde aspectos da sociedade, da cultura, da economia, do turismo e mais. Um fórum pressupõe a escolha de um presidente(a), um vice-presidente(a) e coordenadores que representem cada eixo temático (Orientações práticas às instâncias de governança de turismo do Paraná, 2009). Fóruns também podem apresentar um coordenador e um secretário executivo e seu registro de reuniões deve ser feito por composição de atas (Módulo operacional 3: institucionalização da instância de governança regional, 2007). A composição de um fórum apresenta baixa burocratização, mas, igualmente ao conselho, por não necessitar ser uma pessoa jurídica, também não está apto à captação de recursos públicos. Fóruns podem ser uma organização inicial e que visam o amadurecimento do grupo para a composição e criação de outros mecanismos e formações jurídicas mais complexas, como as associações.
- Comitês: É uma comissão formada por pessoas de uma sociedade com objetivo de debater e tomar decisões de maneira democrática. Apesar de poderem serem criados de maneira espontânea, geralmente um comitê é provocado pelo poder público, geralmente através de decreto ou lei.
- Agências de desenvolvimento: É uma instituição que trabalha de maneira descentralizada da burocracia tradicional, ou seja, atua de maneira horizontal, integrando diversos agentes que a compõem. Agências de desenvolvimento possuem um caráter técnico-institucional que visa organizar processos de inovação e operacionalização de políticas públicas. Sua criação é geralmente amparada pelo setor público e sua atuação pode ocorrer em linhas de atuação como: informação; capacitação; desenvolvimento de atividades produtivas; internacionalização de negócios e mais. A estrutura de uma Agência de Desenvolvimento é, geralmente, composta por: assembleia geral; presidente e vice-presidente; administração; conselho fiscal; superintendente ou diretor executivo e quadro técnico. Outros aspectos que chamam atenção são o fato de agências serem entendidas por estruturas políticas

institucionais; a sua autonomia somada à independência institucional para tomada de decisões própria, além de possuir forte corpo técnico, em busca de alcançar os resultados propostos em sua constituição (Orientações práticas às instâncias de governança de turismo do Paraná, 2009).

- Consórcio Público Municipal: Consórcios são considerados acordos coletivos de entidades da gestão pública. São comuns na área da saúde, como, por exemplo, consórcios municipais para a construção e gestão de um hospital que vise atender a população de todos os municípios envolvidos. Consórcios municipais surgem a partir da distribuição de competências em comum entre Federação, estados e municípios, como também é o caso do turismo e das problemáticas de determinada área transcenderem um território municipal, exigindo assim um esforço coletivo (como no caso da saúde, supracitado). Consórcios públicos podem apresentar personalidade jurídica de direito público ou privado (Cartilha de orientação para criação e funcionamento de conselhos municipais de turismo, 2016), porém, conforme disposto na Lei 11.107/2005, apenas entes federativos: municípios, estados, o distrito federal e a União podem compor essa formação.

A grande dificuldade, no entanto, é que todas as formas jurídicas impedem que haja qualquer repasse de recurso público, com exceção do Consórcio. Este, por sua vez, demanda que a sua composição de pessoal ocorra exclusivamente com gestores públicos, ignorando a sociedade civil e entes de mercado, quebrando assim a própria teoria da governança na qual o governo federal se orienta para criar seus materiais de divulgação e orientação das IGRS. Já algumas das outras formas permitem a diversidade do grupo, sem, no entanto, garantir uma dotação orçamentária das esferas estaduais e federais.

Ademais, outro problema a ser mencionado sobre a qualidade regulatória diz respeito da fragilidade do Estatuto da IGRBV, que mesmo revisto após a sua criação, segue não sendo totalmente respeitado. Decerto, espera-se que as discussões envolvendo a legalização e a qualidade regulatória de uma IGR ocorra, principalmente no momento inicial de sua criação – e por vezes ao longo de sua existência – contudo, o que vem ocorrendo na Baixada Verde é a não superação de um primeiro momento de vida de uma Instância Regional. Parte deste problema também ocorre pela falta de continuidade dos debates que surgem e desaparecem quase que na mesma proporção e voltam a ressurgir futuramente. Pode-se afirmar que a IGRBV nunca, em cinco anos de existência, conseguiu superar, de fato, a questão da sua legalidade, fato este associado às próprias diretrizes do MTur, como será discutido mais a frente.

Os esforços direcionados à tentativa de legalização reverberaram no abandono de outras ações, como os casos de formação de parcerias e transparência. No que diz respeito a formação de parcerias, pode-se afirmar, como mencionado acima, que a IGRBV estabeleceu vínculo duradouro apenas com duas instituições, a UFRRJ e o SHRB o que representa menos de uma parceria por ano de vida da Instância e evidência.

Outro desafio identificado é a falta de transparência, porém, há ressalvas a serem feitas. Por um lado, a transparência de ações e avanços da IGRBV foi feita através de eventos, geralmente em formato de fóruns, ao longo dos anos. Por outro, a transparência de recursos utilizados nunca foi uma pauta das reuniões, porque a IGRBV nunca teve uma previsão orçamentária ou repasse de recursos. Essa informação se solidifica diante da observação da categoria “orçamento e recurso” que tem média de aparição igual a um ( $n=1$ ). Ainda assim, a transparência de recursos não parece ser uma pauta a ser incentivada ou desenvolvida nos manuais de orientação produzidos pelo governo federal. Assim, reforça-se o que a teoria da governança vem debatendo ao longo dos anos: que apesar do incentivo da participação múltipla, pouco se debruçou e debateu a respeito da transparência e uso de recursos. Se por um lado, este mesmo recurso ainda não existe, já que não há o repasse direto, por outro, se em



breve ele chegue até as IGRs, há se também a necessidade de resolver esta outra fragilidade. Como tornar transparente o uso de recursos em uma formação institucional que não é reconhecida pela própria Constituição Federal? Quem é ou quem são os entes e entidades responsáveis por verificar a prestação de contas e tornar público o uso de todo e qualquer dinheiro destinado a cumprir as ações propostas em planos regionais de turismo? Para estas perguntas, ainda não há respostas, mesmo diante da importância e da emergência para que se tenham.

De maneira geral, o que a análise das atas nos informa é uma grande quantidade de participação única de pessoas que compareceram à alguma reunião da IGRBV, a fraca cadeia de valores traduzidas baixada capacidade de criação de parcerias ao longo dos anos e a não superação de um momento inicial do nascimento de uma Instância Regional: a de sua legalização. E consequência, pouco também se discute a promoção e produção científica nas pautas da IGRBV. Decerto, uma Instância Regional está voltada para o desenvolvimento do turismo, e ao menos no senso comum, este direcionamento está voltado para ordens práticas do cotidiano, porém, sabe-se que para que haja prática, é preciso que esta seja antecedida pela teoria e da mesma forma que grupos políticos estão excluídos do debate do desenvolvimento regional do turismo e não deveriam, assim também são as instituições de ensino e pesquisa. No caso da IGRBV, a UFRRJ, Campus Nova Iguaçu, está bem presente nas arenas de debate e decisão, ainda assim, diante de toda dificuldade em se qualificar e legalizar, poucos foram, de acordo com as atas, que a ciência tomou algum lugar de protagonismo no tempo de vida da região analisada. O que este trabalho aponta é a importância da participação das Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento sustentável do turismo, afinal, é preciso derrubar muros e construir pontes.

### CONCLUSÃO

A atual estratégia nacional adotada para o desenvolvimento do turismo é o da regionalização, ou seja, de incentivar, de maneira geral, grupos de municípios com características em comum e proximidade geográfica a se agruparem em um movimento de cooperação, em detrimento da competição, para alcançar resultados mais satisfatórios em uma cadeia produtiva que supere o municipal e alcance o regional.

Entretanto, a esfera regional não é reconhecida pela nossa formação constitucional e logo não possui representantes políticos eleitos, nem jurídicos, além de não ter capacidade orçamentária e administrativa de maneira direta. Esta é uma disfunção ou uma lacuna no processo de planejamento que até hoje não foi sanada pela administração pública direta e que resulta em dificuldades para se desenvolver o turismo de maneira regional. De acordo com as próprias cartilhas e Portarias desenvolvidas pelo Ministério do Turismo, criado em 2003, a regionalização deve se materializar através da formação de uma Instância de Governança Regional. Governança, por sua vez, é compreendida enquanto uma estratégia de gestão que envolva não apenas representantes da gestão pública, como também da sociedade civil e outros entes que compõem o mercado, seja eles diretamente ligados ao turismo ou não.

Este trabalho, um dos frutos de uma tese de doutorado, focou na análise documental das atas de reuniões – ordinárias e extraordinárias – da Instância de Governança Regional da Baixada Verde, localizada no estado do Rio de Janeiro. Análises de atas podem ser úteis, enquanto técnicas qualitativas, para investigar não apenas a memória de instituições, como também a trajetória de proposições e encaminhamentos feitas por determinado grupo.

De fato, a análise documental por si só, pode não ser suficientemente efetiva em descobertas científicas, já que, como toda técnica de pesquisa, há limitações nas descobertas. Porém, quando combinada com outras técnicas de coleta de dados, como a observação direta ou participante,

entrevistas, grupos focais e outras, a análise documental pode desvelar importantes dados e que, posteriormente, podem se tornar informações preciosas.

Especificamente aqui, descobriu-se que, apesar dos mais de cinco anos de existências da IGRBV, pouco se avançou em sua qualidade regulatória, o que inclui a definição e legalização da sua forma jurídica e a elaboração e cumprimento do seu estatuto. A respeito da sua forma e legalização jurídica, a melhor opção para que IGRs sejam legalizadas e obtenham um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e ao mesmo tempo consiga algum tipo de dotação orçamentária, é por meio da criação de um Consórcio Público, que por sua vez, não integra a sociedade civil e outros grupos na discussão e elaboração de uma agenda pública de desenvolvimento do turismo. Outra problemática é a falta de debate no que diz respeito à transparência de ações regionais. Não há a discussão nem na esfera federal, tampouco na regional.

Conclui-se que é necessário, de maneira urgente, repensar as estratégias de desenvolvimento do turismo a partir do governo federal para que a regionalização não se estabeleça enquanto um mito.

## REFERÊNCIAS

- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições 70.
- Bevir, M. (2011). Governança democrática: uma genealogia. *Revista sociologia política, curitiba*, v. 19, n.39, p. 103-113.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2007). *Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional (2007)*. Recuperado em 17 de março de 2023 de: [http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros\\_brasil/institucionalizacao\\_da\\_instancia\\_de\\_governanca\\_regional.pdf](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf).
- Brasil. (2008). Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a política nacional do turismo, define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico [...] Brasília, DF: presidente da república. Recuperado em 17 de março de 2023 de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm)
- Brasil. (2014). Ministério do turismo. Portaria mtur nº41, de 24 de novembro de 2021. Estabelece critérios para atualização do mapa do turismo brasileiro e dá outras providências. Recuperado em 17 de março de 2023 de: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-publicacoes/atos-normativos-2/2021-1/portaria-mtur-no-41-de-24-de-novembro-de-2021>.
- Dencker, A. F. M. (1998). *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. São Paulo: Futura.
- Dunleavy, P & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money and management*, v. 14, p. 9-16.
- Endres; A. V. & Pakman, E. T. (2019). A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional. *Revista brasileira de pesquisa em turismo*, v. 13, n. 1, p. 1-18.
- Espírito Santo (estado). (2016). *Cartilha de orientação para criação e funcionamento de conselhos municipais de turismo, 2016*. Recuperado em 17 de março de 2023 de: <http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/cartilhafinal.pdf>
- Kalaoum, F. & Trigo, L. G. G. (2021). Reflexões teóricas sobre governança pública e governança turística. *Rosa dos ventos*, v. 13, n. 1..
- Kissler, L. & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499.
- Minayo, M. C.S.; Deslandes, S. F. & Gomes, R. (1993). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993.
- Moraes, R. *Análise de conteúdo*. *Revista educação, porto alegre*, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

- Paraná (estado). (2009). Orientações práticas às instâncias de governança de turismo do Paraná. Recuperado em 17 de março de 2023 de :  
[https://www.paranaturismo.pr.gov.br/sites/turismo/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-06/cartilhainstanciasdegov.pdf](https://www.paranaturismo.pr.gov.br/sites/turismo/arquivos_restritos/files/documento/2020-06/cartilhainstanciasdegov.pdf) .
- Peci, A; Pieranti, O. P. & Rodrigues, S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações e sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39-55.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.
- Ruhanen, L; Scott, N; Ritchie, B & Tkaczynski, A. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature. *Tourism review*, v. 65, n. 4, p. 4-16.
- Trentin, F. (2016). Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre armação de búzios/ rj, paraty/ rj e bonito/ms. *Revista de turismo y patrimonio cultural*, v. 14, n. 3, número especial. P. 645-658.
- Veal, A. J. Metodologia de pesquisa em lazer e turismo. São paulo: aleph, 2011.
- Véras, R, M. (2014). Introdução à etnografia institucional: mapeando as práticas na assistência à saúde. Salvador: edufba,
- Vernon, J.; Essex, S.; Pinder, D & Curry, K. (2005). Collaborative policymaking: local sustainable projects. *Annals of tourism research*, v. 32, n.2, abr, p. 325-345.
- Wildberg, M. & Gileá, J. (2020). Post-new management, governança e controle externo: um diálogo necessário. *Research, society and development*, v. 9, n. 8, p. 1-2.
- 

**Autoria:**

Fausi Kalaoum - [fausikalaoum@gmail.com](mailto:fausikalaoum@gmail.com)

Luiz Gonzaga Godoi Trigo - [trigo@usp.br](mailto:trigo@usp.br)