

LA REGIONALIZACIÓN TURÍSTICA COMO INSTRUMENTO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL TURISMO EN BRASIL

El caso del Estado de Paraná

Marcia S. Massukado-Nakatani[†]
Sandro Aparecido Gonçalves^{**}
Universidad Federal de Paraná
Curitiba - Brasil

Resumen: La descentralización de la gestión del turismo ofrece la oportunidad de traer a la arena política otros actores como el sector privado y la sociedad civil. En Brasil este fenómeno se inició a mediados de la década de 1990. Así los objetivos de este estudio se orientan a analizar la regionalización del turismo como instrumento para que la descentralización del mismo logre éxito. Se seleccionó para este análisis la provincia de Paraná que desde 2003 implementó el Programa de Regionalización del Turismo (PRT) como modelo para la organización, gestión y planeamiento del turismo estadual. Los resultados reportan que los preceptos del PRT, como la gobernanza y la propia regionalización turística, fueron utilizados como instrumento para descentralizar las acciones del Ministerio de Turismo, para fortalecer y desarrollar el turismo en los municipios, y en especial para permitir la creación de un nuevo nivel de gestión: las regiones turísticas.

PALABRAS CLAVE: regionalización del turismo, gestión pública del turismo, gobernanza, Paraná-Brasil.

Abstract: Tourism Regionalization as a Tool for Tourism Management Decentralization in Brazil, The Case of the State of Parana. The tourism management decentralization offers the opportunity to bring to the political arena other actors, as the private sector and civil society. In Brazil this phenomenon began in the mid-1990s. Thus the objectives of this study are intended to analyze the regionalization of tourism as a tool for decentralization of tourism succeeds. For this analysis was selected the Paraná province, which since 2003 implemented the Tourism Regionalization Program (PRT) as a model for the organization, management and planning of the tourism in the state. The results report that the PRT's concepts, as governance and the own tourism regionalization, were used as instruments to decentralize the Tourism Ministry's actions, to strengthen and develop tourism in the municipalities and in particular, to allow the creation of a new management level: the tourist regions.

KEY WORDS: tourism regionalization, tourism public management, governance, Parana - Brazil.

[†] Doctora y Master en Administración por la Universidad Federal de Paraná (UFPR), Curitiba (Brasil) y Bachiller en Turismo por la misma institución. Se desempeña como Profesora e investigadora del Departamento de Turismo de la UFPR. E-mail: marcia.nakatani@ufpr.br

^{**} Doctor en Administración de Empresas por la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo - Fundación Getúlio Vargas (EAESP-FGV), Brasil; Master en Administración por la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil, y Bachiller en Ciencias Contables por la Universidad de São Paulo, Brasil. Se desempeña como Profesor e investigador del Programa de Investigación y Posgrado en Administración de la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil. E-mail: sag2@uol.com.br

INTRODUCCIÓN

Las estructuras de gestión pública o privada tienden a modificarse frente al establecimiento de nuevos patrones políticos, sociales, económicos, tecnológicos y legales, o sea frente a la ocurrencia de cambios en su ámbito institucional. En Brasil el preludio del análisis organizacional se manifiesta conjuntamente con la inserción de la Administración como actividad profesional en las décadas de 1950 y 1960 (Bertero & Keinert, 1994); y la inclusión de la sociedad en las prácticas gubernamentales se presenta como un terreno fértil para el surgimiento de nuevas formas de gobernar, a diferencia de las conocidas acciones enfocadas en la perspectiva *top-down* (de arriba hacia abajo) centralizada en el Estado.

Este contexto refleja lo que Keinert (1994: 46) denominó como el período paradigmático de la Administración Pública caracterizado por la redefinición del papel del Estado, a partir de la década de 1990, y de la insurgencia de la “[...] *propuesta de participación de la sociedad civil en la gestión pública, especialmente en el sentido de ampliar el control de la primera sobre la segunda.*”

No sólo la coyuntura político-social de descentralización activada en las últimas décadas se muestra favorable al resurgimiento de la gobernanza a pesar de ser considerada por Alford & Hughes (2008) como nueva desde hace más de quince años, sino también el cambio en el concepto de servicios públicos y cómo estos deben ser gerenciados para la población. En efecto se busca conciliar en la competencia política las demandas sociales, las relaciones de poder entre Estado y sociedad y la capacidad de gestión técnica.

Desafíos como la expansión del Estado hacia otras arenas, no sólo la del mantenimiento del orden, de la ley y de los servicios básicos de infraestructura; la influencia de las grandes empresas actuando de manera corporativista; el crecimiento de la internacionalización de la economía; la primacía de los intereses privados de los burócratas y la consecuente declinación de la eficiencia de la prestación de servicios a la población (Kjaer, 2004: 20-24); el aumento de la interdependencia global, de la incertidumbre y de los cambios continuos (Organization for Economic Co-Operation and Development - OECD, 1995); y la emergencia de una economía posindustrial, global y basada en el conocimiento, insertada en una sociedad informacional de rápidas transformaciones (Osborne & Gaebler, 1992); ejemplifican los cambios enfrentados por el patrón de la administración pública vigente.

A pesar de que la entrada de distintos actores en el proceso de desarrollo de actividades económicas alteró el cuadro político-gubernamental de la gestión de esas actividades y fue un factor de cambio, las instituciones, las reglas y los procesos políticos siguieron teniendo un papel destacado en la arena gubernamental. Otro punto generador de modificaciones en los sistemas gubernamentales es la adopción de prácticas privadas de gestión. En parte la inclusión de esas prácticas en el contexto brasileño surge como consecuencia de los cambios de mediados de la

década de 1990, que posibilitaron posteriormente la creación de asociaciones público-privadas como alternativas para producir y distribuir bienes y servicios, que antes eran de exclusiva responsabilidad del poder público.

En Brasil este período fue conocido como la Reforma Gerencial del Estado de 1995, y según Bresser-Pereira (2000: 65) tenía como objetivo “[...] *crear nuevas instituciones legales y organizacionales que permitan que una burocracia profesional y moderna tenga condiciones de administrar el Estado brasileño* [...]” para contribuir a la formación de un Estado fuerte y eficiente en el país. En este contexto, se conformaron las características de un marco político, social y económico propicio para la reforma administrativa del sector público, conocida como *New Public Management - NPM* o Nueva Gestión Pública (Pollitt & Bouckaert, 2002: 8), que incluía la reconsideración del concepto de gobernanza en la arena pública gubernamental.

Para comprender este marco de crecientes cambios en la gestión pública del Estado brasileño se utilizaron los conceptos relacionados con la gobernanza para analizar la regionalización del turismo, preconizada e implementada por el Programa de Regionalización del Turismo - Itinerarios de Brasil (PRT) del Ministerio de Turismo (MTUR), como instrumento para descentralizar la gestión del turismo en el país. El análisis presentado en este estudio se centró en el proceso de regionalización del turismo en el estado de Paraná, analizando los documentos oficiales de la Secretaría de Estado de Turismo de Paraná (SETU/PR) que registraron la creación e implementación de un nuevo modelo de organización, gestión y planificación del turismo en el estado, orientado por el PRT. Así, este estudio adoptó como marco teórico los conceptos de gobernanza tomados por el enfoque institucional y de regionalización. El debate de los resultados surge del análisis de los datos sobre el turismo en Brasil, de las acciones político-gubernamentales y de las acciones de planificación turística ocurridas en el período de 2003 a 2011 referentes a los PRT a nivel nacional y estadual. Las conclusiones del estudio sugieren que el PRT fue un instrumento para descentralizar las acciones del MTUR ya que propició la organización, fortalecimiento y las acciones de otros niveles del gobierno. También creó una nueva esfera de gestión, la regional, basada en los preceptos de la gestión descentralizada y organizada por medio de gobernanzas.

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La *New Public Management - NPM* surgió con la convicción de que las soluciones para el fallido modelo burocrático eran las mejores prácticas de la iniciativa privada (Savoie, 1995). Se estructuró en una arena que se presenta como la ‘sociedad de las organizaciones’ en la cual los servicios son brindados por medio de acciones, acuerdos y programas multiorganizacionales (Ewalt, 2001); y buscó respuestas a “[...] *¿Cómo implementar políticas, estrategias, programas y proyectos utilizando mecanismos de mercado para que las organizaciones estatales pudieran alcanzar los resultados deseados?*” (Oehler-Sincai, 2008: 3).

Sin la pretensión de discutir sobre las implicaciones y principales legados de la *NPM*, se destaca que la reforma en la administración pública tuvo como consecuencia la inserción de nuevas ideas como las asociaciones, las redes y la gobernanza en el contexto público (Pollitt, 2007). Kjaer (2004) afirma que cuando se discuten las consecuencias de las reformas en el sector público es difícil identificar los cambios que son los resultados pretendidos del proceso de reforma, los cambios que no eran esperados y los cambios que son resultados del desarrollo y que se hubieran dado independientemente de las reformas.

Así, y dentro del conjunto de transformaciones de la gestión pública, a partir de repensar las estructuras, procesos y recursos aplicados en el análisis de las organizaciones públicas, se destaca el surgimiento de los estudios sobre gobernanza a partir del inicio de la década de 1990 como uno de los principales desarrollos en la administración pública (Stoker, 2006b).

Al entender el contexto de la participación popular y de la descentralización de las actividades públicas (alcanzando a las esferas nacionales, estatales, regionales y municipales) como una consecuencia del movimiento de la Nueva Gestión Pública, aparece el término gobernanza unido a la administración pública, a las políticas públicas y a la búsqueda de nuevos métodos para gobernar impulsados por cambios sociales, económicos y tecnológicos.

El concepto de gobernanza adoptado en este estudio tiene como base analítica la relación entre los estudios organizacionales y la ciencia política (Rhodes, 2007). Esta última se centra en los estudios referentes a la gestión pública y a las políticas públicas. Existen diferentes corrientes conceptuales sobre la gobernanza en diferentes contextos y con diferentes aplicaciones y significados (Kjaer, 2004). El concepto de gobernanza puede significar muchas cosas (Arts, 2005). En el ámbito de la administración pública y de las políticas públicas, Rhodes (2007 citado por Ahrens, 2006: 21) afirma que la gobernanza es mayor que el gobierno y también diferente. *“Una gobernanza efectiva es independiente de la forma de gobierno”*, al contemplar la interdependencia entre las organizaciones e incluir actores no pertenecientes al Estado; aunque los organismos públicos sean los iniciadores o instigadores de la instauración de las gobernanzas (Ansell & Gash, 2008).

Dicho concepto tradicionalmente ha sido relacionado con el gobierno o con el acto de gobernar por parte de las entidades políticas, y se reposiciona a partir de la década de 1980 con un nuevo significado, más amplio que el de gobierno, incluyendo a la sociedad civil (Kjaer, 2004); en parte como una reacción ante los supuestos defectos de la burocracia (Alford & Hughes, 2008) en relación a la falta de respuestas en cuanto a la provisión de servicios, la ineficiencia (enfocados en el proceso y no en los resultados) y la alienación de los servidores. Kjaer (2004: 6) enlaza el creciente uso del concepto de gobernanza con *“[...] una reacción a los cambios en las prácticas políticas, junto con las realidades en transformación, abarcando el aumento de la globalización, el crecimiento de las redes que interconectan al Estado con la sociedad civil y el aumento de la fragmentación.”*

El término gobernanza presenta diferentes conceptos y denominaciones como gestión participativa, formulación interactiva de la política, gobernanza de *stakeholder* y gestión colaborativa (Ansell & Gash, 2008); que hacen referencia a su carácter de proceso de gobernar y que se relacionan con los cambios en las fronteras entre el poder público, la iniciativa privada y el tercer sector. También se relacionan con la forma en que interactúan los actores en una matriz institucional, con cierta autonomía del Estado (Ahrens, 2006).

La consideración de la gobernanza como un proceso está presente en el trabajo de Graham, Amos & Plumptre (2003: 2) al destacar que ésta se refiere a la forma en que interactúan los gobiernos y las organizaciones, cómo se relacionan con la sociedad y cómo se toman las decisiones; incluyendo “[...] *no sólo hacia dónde ir, sino quién debe estar involucrado en las decisiones y en qué medida.*”

El concepto de gobernanza adoptado en este estudio sigue a Stoker (1998) quien la considera como algo más que una nueva caja de herramientas gerencial, incluyendo la intención de alcanzar una mayor eficiencia en la producción y la provisión de servicios públicos; tratándose de una estructura y un proceso de interacciones (Kjaer, 2004; Kooiman *et al.*, 2008; Kooiman & Van Vliet, 1993; Asian Development Bank, 1995) entre múltiples actores. Un ambiente institucional en el cual los ciudadanos interactúen entre sí y con las agencias y organismos oficiales de gobierno buscando acciones colectivas, coordinación de intereses divergentes y responsabilidades compartidas (Stoker, 1998); utilizando herramientas, prácticas y procedimientos para el compromiso de las personas con el trabajo gubernamental (Bingham *et al.*, 2005), centrado en creencias, prácticas y tradiciones (Rhodes, 2007).

Las investigaciones sobre gobernanza reflejan el interés en un cambio de modelo en los estilos de gobernar (Stoker, 1998); en el cual Bovaird & Löffler (2009: 3) destacan dos tipos de cuestionamientos: “[...] *¿cómo nuestra sociedad debería ser gobernada?*” y “[...] *¿cómo nuestros gobernantes deberían ser gerenciados?*”. Se distingue que la actuación del gobierno sugiere enfatizar los resultados impuestos y obligatorios y la gobernanza se enfoca en la capacidad de dirigir la sociedad hacia resultados valorados (Stoker, 2006a; 2006b) utilizando mecanismos que no se basan en la autoridad o en sanciones gubernamentales (Stoker, 1998). La gobernanza es más amplia que el gobierno en cuanto a la dirección y las reglas del juego (Kjaer, 2004).

En este contexto, considerando a la gobernanza como un proceso y una estructura, se entiende que existe cierto consenso respecto a que la misma se refiere al desarrollo de modelos de gobernar donde las fronteras entre los sectores público y privado son difíciles de delimitar (Stoker, 1998). Ansell & Gash (2008) proponen la gobernanza colaborativa, que hace referencia a una estrategia formal y explícita de incorporación de actores en un proceso decisorio multilateral y orientado al consenso.

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Este estudio intenta analizar cómo la regionalización del turismo fue utilizada para descentralizar la gestión del mismo en el país, tomando como estudio de caso el período inicial de implementación del Programa de Regionalización del Turismo en Paraná. Busca investigar cómo una práctica y forma organizacional (la gobernanza) fue insertada en la gestión pública del turismo. De acuerdo con los objetivos, este estudio se define como exploratorio descriptivo y esencialmente cualitativo, pues el análisis se realizó a partir de los registros documentales brindados por la SETU/PR y de las publicaciones del Ministerio de Turismo sobre el PRT.

Así, se analizaron 28 documentos publicados por el Ministerio de Turismo sobre el PRT en el período de 2003 a 2011 y los registros de las reuniones de regionalización en Paraná entre 2004 y 2009. Los documentos sobre el PRT versan sobre las directrices políticas y operativas del programa, estructurados en 9 módulos de implementación, cada cual en una publicación distinta: 1. Sensibilización, 2. Movilización, 3. Institucionalización de la Instancia de Gobernanza Regional, 4. Elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Regional, 5. Implementación del Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Regional, 6. Sistema de Información Turística del Programa, 7. Itinerarios Turísticos, 8. Promoción y Apoyo a la Comercialización, y 9. Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa. Además, se agregaron los documentos referentes a la sustentabilidad, la acción municipal, la evaluación de los destinos inductores y la evaluación general del PRT.

Los registros de las reuniones se refieren a los 55 informes de esos encuentros que registraron formalmente la implementación de la regionalización en Paraná entre 2004 y 2009 en las diferentes regiones del estado. Para este análisis se seleccionaron 9 informes porque una reunión se realizó en diferentes regiones con el mismo contenido. En general los informes de las reuniones presentan tres partes principales: la explicación de los objetivos de la reunión (con igual contenido en todos los informes y la misma finalidad, pero realizado en regiones diferentes), los resultados de esas reuniones de trabajo con metodología participativa y de construcción conjunta, y los datos de los participantes.

El análisis fue realizado siguiendo una perspectiva temporal longitudinal, partiendo de la hipótesis de que analizar los materiales en un período extendido posibilita (re)construir espacio-temporalmente y para cada contexto delimitado un marco del momento y un registro particular sobre aquellos acontecimientos; y entender el uso de la regionalización turística como instrumento para descentralizar la gestión pública del turismo.

Así se optó por el análisis de contenido para tratar los datos recolectados, considerando que dicho análisis consiste en "*desmontar la estructura y los elementos de ese contenido para esclarecer sus diferentes características y extraer su significación*" (Laville & Dione, 1999: 215) y que "*el estudio de símbolos y de las características de la comunicación es básico para comprender al hombre, su*

historia [...] y sus instituciones" (Richardson, 2011: 222). Al juntar información se entiende que el investigador inicia el proceso de elaborar su percepción del fenómeno, guiado por las características del material seleccionado (Laville & Dione, 1999). A continuación se presentan y debaten los resultados de esta investigación subdivididos en: análisis del contexto político-gubernamental del turismo en Brasil y descripción de las acciones políticas y de planificación referentes al PRT ocurridas en el período de 2003 a 2011, a nivel nacional y estadual.

EL CONTEXTO POLÍTICO-GUBERNAMENTAL DEL TURISMO

El turismo involucra en su dinámica actividades relacionadas con la prestación de servicios, necesarias para satisfacer y superar las expectativas de los turistas. Aquí se incluyen servicios de alimentación, transporte y acceso, alojamiento, entretenimiento y ocio; capaces de crear en conjunto el producto turístico, multifacético por naturaleza. Esta diversidad de actividades presenta para el gestor del turismo una serie de posibilidades para crear, planear y constituir turísticamente su destino. Aunque dicha característica también es responsable de la idea de interdependencia y de gestión compartida de la actividad turística.

Los sectores público y privado son los principales responsables de la planificación y gestión del destino turístico, sumados a la comunidad local. De esa forma se aprende que a diferencia de un bien tangible, el turismo en su proceso de producción y consumo debe ser idealizado, creado y mantenido por actores y organizaciones con roles, actividades, funciones y objetivos fundamentalmente distintos.

Al considerar la interdependencia como hipótesis organizacional y de gestión de un destino turístico (nacional, regional o local) el propósito de este tópico es presentar el escenario turístico del país, insertado en el contexto internacional y del Estado de Paraná. La regionalización del turismo en el país se destaca a partir de considerar su desarrollo e implementación, originando las regiones turísticas.

El plan que sirve como base para comprender la trayectoria del turismo en Brasil y en el mundo se centra en el elemento económico para evaluar y acompañar el desarrollo de la actividad. Datos como el número de desembarques domésticos (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas & Ministério do Turismo, 2009) e internacionales (Brasil - Ministério do Turismo, 2010a), el ingreso generado por los turistas en los países, los estudios de demanda referentes al perfil (Paraná - Secretaria de Estado do Turismo, 2008a) y hábitos de consumo del turista (Brasil - Ministério do Turismo, 2009a), son algunos de los indicadores que ayudan a comprender el turismo y a construir el escenario evolutivo de la actividad en el país. En este aspecto, la apreciación del crecimiento e importancia del turismo como fenómeno sin restricciones se puede observar a través del movimiento internacional de turistas presente, aunque de manera desordenada, en todos los continentes.

Según los datos de la OMT el turismo tiene un impacto medio de cerca del 5% en la economía

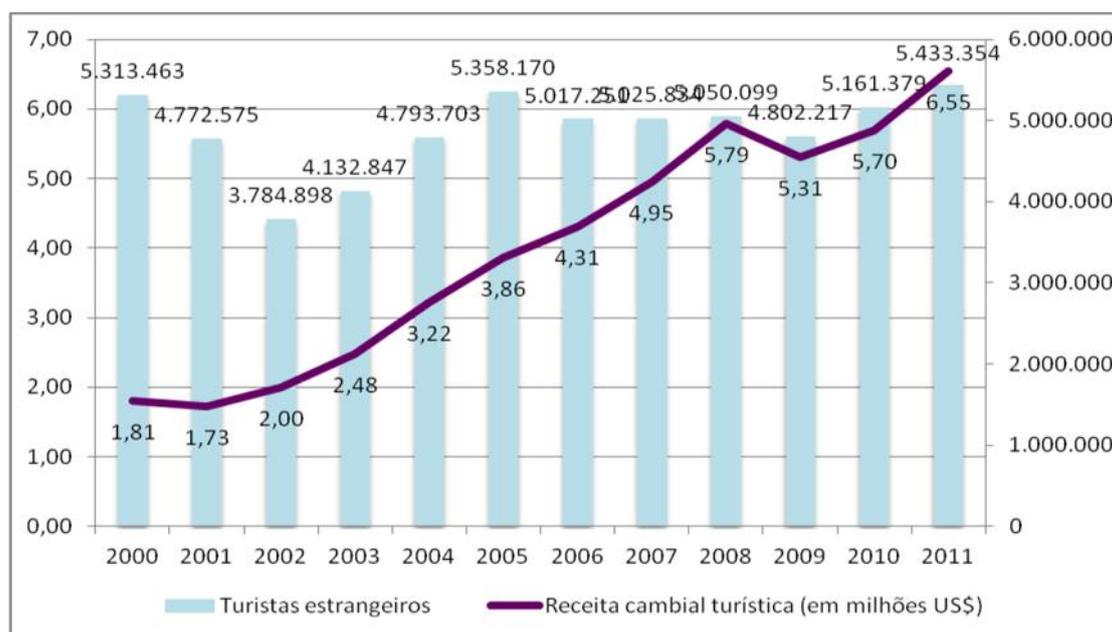
mundial, pudiendo llegar al 10% en los países donde figura como una de las principales actividades económicas; propiciando cerca del 6% al 7% del número total de empleos (directos e indirectos) en el mundo (Organización Mundial del Turismo - OMT, 2010). A pesar de la caída del crecimiento en 2009, considerado uno de los más difíciles para el turismo como consecuencia de la crisis económica mundial activada aún en 2008 y agravada al año siguiente, por la pandemia de gripe A (H1N1), el sector se recuperó y ha mantenido la tendencia de crecimiento que puede llegar a casi 1,6 billones de desembarques de turistas internacionales en 2020 (Brasil - Ministério do Turismo, 2009b). Esta previsión parece corresponder a la evolución que la actividad turística registró en los últimos sesenta años.

Es innegable que el continente europeo demuestra una fuerte presencia cuando se trata de turismo. Al contrario de querer problematizar el significado de esa participación, que proveería debates sobre las ventajas de la proximidad geográfica de sus países, la unificación monetaria o la libre circulación de ciudadanos europeos, importa registrar y considerar las oportunidades que el turismo ha representado de manera global. A pesar del crecimiento porcentual alcanzado en las décadas de 1950 a 1970 (aumento de 174% en los desembarques de turistas internacionales en el período de 1950 a 1960 y de 139% entre 1960 y 1970), fue a partir de la década de 1990 que el aumento de los turistas internacionales (en números absolutos aumentó de 247 millones de desembarques entre 1990 y 2000, repitiendo el mismo incremento entre 2000 y 2010) resulta substancial y representativo de la importancia económica del turismo.

Del mismo modo la cifra de mayor vínculo económico para los países proviene de los gastos totales de los turistas en el destino receptor, lo que incluye hospedaje, alimentación, transporte en la localidad, compras y entretenimiento. Las economías emergentes figuran como principales países en términos de crecimiento del gasto del turista extranjero (OMT, 2011), lo que significó para más de 80 países un ingreso turístico superior a US\$ 1 billón en 2009, de un total de US\$ 852 billones generados ese año por el ingreso de turistas internacionales en el mundo (OMT, 2010).

Mientras que los principales destinos turísticos internacionales, considerando el ingreso cambiario turístico y el desembarque de turistas, continúan siendo los países desarrollados. En esa lista se destacan Francia (74,2 millones de turistas) como destino que más turistas internacionales recibió en 2009 generando un ingreso cambiario de US\$ 49,4 billones (ocupando la tercer posición en ese requisito), seguido de Estados Unidos (54,9 millones de turistas) que a pesar del segundo lugar en desembarques figura como el principal destino en gastos (US\$ 93,9 billones). España completa la lista de los tres mayores destinos con 52,2 millones de turistas y US\$ 53,2 billones en gastos de turistas. También aparecen China (50,9 millones de turistas y US\$ 39,7 billones en gastos de turistas), Italia (43,2 millones/US\$ 40,2 billones), Reino Unido (28 millones/US\$ 30 billones), Turquía (25,5 millones/US\$ 21,3 billones), Alemania (24,2 millones/US\$ 34,7 billones), Malasia (23 millones de turistas/US\$ 17,7 billones) y México (21,5 millones de turistas/US\$ 11,2 billones) (OMT, 2010).

Gráfico 1: El turismo internacional en Brasil – Llegadas de turistas extranjeros e ingreso turístico cambiario 2000-2011



Fuente: Brasil (2003; 2010b; 2010c)

Brasil frente a los números internacionales aparece tímidamente con aproximadamente 0,55% de participación en el ingreso cambiario mundial generado por el turismo (US\$ 5,92 billones en 2010), repitiendo el mismo porcentaje de cuota de mercado de turistas extranjeros (5.161.379 visitantes en 2010), teniendo como principales países emisores a Argentina y Estados Unidos respectivamente con 27,11% y 12,4% del total de turistas extranjeros en Brasil en 2010. Los siguen Italia (4,75%), Uruguay (4,4%) y Alemania (4,3%) (Conselho Nacional de Turismo, 2011). De todos modos, a pesar de la escasa variación y del estancamiento del número de turistas extranjeros en los últimos diez años, el ingreso cambiario turístico sufrió un incremento positivo, ayudando a elevar la importancia económica del turismo en el país (Gráfico 1).

En cambio, el turismo doméstico computa resultados más animadores de los movimientos internos con cerca de 186,5 millones de viajes domésticos (Conselho Nacional de Turismo, 2011). El turismo interno posee características distintas a las de los turistas extranjeros, la gran mayoría de los turistas domésticos utiliza la casa de parientes y amigos para pernoctar (56,3%) y usa el transporte terrestre (vehículo propio, 45,1% y ómnibus, 30,4%) como principal medio de locomoción utilizado para llegar al destino. En 2007 el turismo doméstico representó una movilización de R\$ 9,14 billones en el mercado interno (Conselho Nacional de Turismo, 2010).

Considerando este panorama de la importancia del turismo doméstico, sea por el movimiento interno o por el incremento económico-financiero como consecuencia de los gastos en territorio nacional, por la poca o ínfima representatividad de los destinos y productos turísticos del país en el escenario del turismo internacional, o por un contexto más amplio de cambios en la administración

pública; la actividad turística en el país se reestructura. Se considera en este punto que la principal base de este movimiento fue la adopción de la descentralización de la gestión del turismo, en un primer momento a nivel municipal y estadual, para luego crear la idea del turismo como producto regional.

En efecto, estas peculiaridades que se presentan como referentes para el desarrollo del turismo en el mundo y la inserción de Brasil en ese panorama, actuaron como contexto político-gubernamental para la adopción de la descentralización como directriz para organizar, gestionar y planificar el turismo nacional. Así, a continuación se analiza el uso de la regionalización del turismo en el estado como instrumento para descentralizar la gestión del turismo.

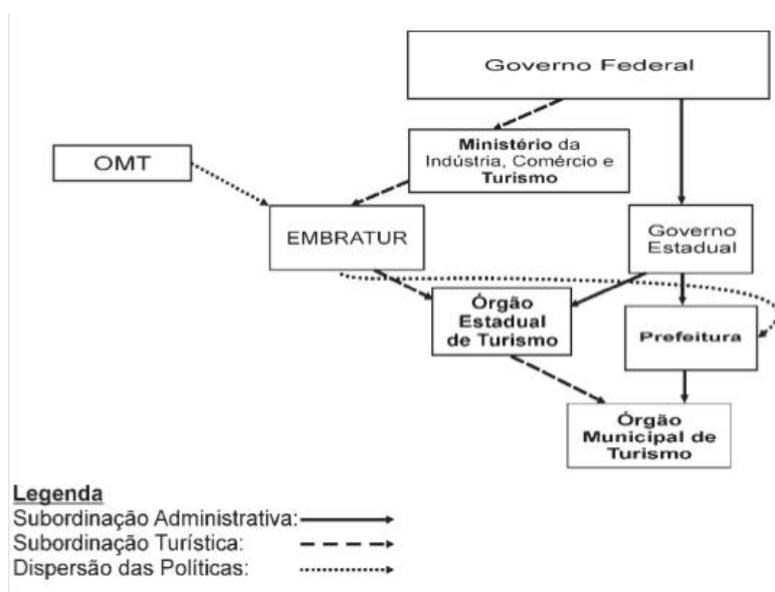
DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL TURISMO EN LA ESFERA NACIONAL

Ante el marco de crecimiento continuo del turismo mundial como actividad económica y sociocultural, Brasil desde su pequeña representatividad mundial en desembarques internacionales e ingreso de divisas externas provenientes de la actividad turística, apunta a redirigir las políticas. Antes, enfatizando las acciones promocionales de las capitales y las ciudades del litoral; ahora, enfocado en la creación de productos turísticos y en el desarrollo de destinos en base al principio de la descentralización y de la gestión participativa.

Sin embargo, existía un indicador práctico para trabajar con productos y destinos: la extensión territorial del país que permitía al mismo tiempo la existencia de una infinidad de recursos culturales, históricos, ambientales y artificiales disponibles para ser usados turísticamente, limitaba la posibilidad de gestión, organización y planificación de esos lugares como unidad municipal, lugar donde efectivamente sucede el turismo. En este punto es válido aclarar que la noción de recursos no es sinónimo de atractivos turísticos, sino de elementos que permiten la existencia o creación de atractivos.

Para entender cómo se redirigieron las políticas se retoman los acontecimientos de la década de 1990, cuando se reformularon las acciones de la gestión pública (Bresser-Pereira, 2000) insertando a los municipios en el rol de la planificación pública, con la progresiva descentralización de acciones a nivel estadual y municipal. Este período se caracterizó por la valoración de la autonomía municipal en las acciones de naturaleza pública y la implementación de las primeras iniciativas conjuntas entre los diferentes niveles gubernamentales en las áreas de educación, salud y trabajo (Brasil - Ministério do Turismo, 2007a). Estos hechos también se registraron en el turismo, con la inserción y consideración de la instancia municipal en la estructura política del turismo nacional (Figura 1) mediante el Programa Nacional de Municipalización del Turismo - PNMT (1994-2002).

Figura 1: Estructura política del turismo en Brasil en 1990



Fuente: Silveira, Paixão & Cobos (2006: 126)

En resumen, el PNMT busca desarrollar el turismo en los municipios a partir de la movilización y acción de los agentes locales, conforme los estudios sobre el programa (Rocha & Almeida, 2008; Silveira *et al.*, 2006; Brusadin, 2005; Gaio, 2005; Bezerra & Carvalho, 1999). Uno de sus principios es la descentralización de la gestión, que “atribuye al poder público local la responsabilidad, junto con las instituciones privadas y los representantes de la comunidad, de definir y realizar la gestión de las políticas, programas y acciones locales” (Brasil - Ministério do Turismo, 2007a: 18). Para Silveira (2002: 10) debe considerarse como un marco para la planificación y organización del turismo en el país.

El PNMT es considerado como la intervención más relevante del gobierno federal en lo que respecta al fomento del turismo en Brasil, y está siendo implementado desde 1995 por la EMBRATUR en todo el país [...] Con el PNMT el gobierno federal pretende implementar en Brasil un modelo uniforme de planificación y gestión de la actividad turística o, mejor dicho, un modelo único de planificación turística para los Estados y Municipios que conforman el mapa político-administrativo del país [...].

La planificación participativa, la utilización de reuniones conducidas por un moderador-asesor y la adopción del método ZOPP (sigla en alemán para la planificación de proyectos orientados por objetivos) como metodología del programa, importada y adaptada del modelo de la OMT (Silveira, 2002) y de la Agencia de Cooperación Alemana GTZ (Brasil - Ministério do Turismo, 2007a), permitieron la interacción de diferentes agentes del trade turístico y el compromiso de cerca de 270 municipios paranaenses en diferentes etapas de la capacitación del PNMT.

No obstante, cada municipio participó del proceso de capacitación del PNMT alcanzando las

etapas del programa a partir de su propio trabajo e interés (Bezerra & Carvalho, 1999); y conforme admiten los mismos creadores, los resultados del programa tuvieron poco alcance porque “[...] permanecieron casi siempre circunscritos a las localidades o microrregiones donde ocurrieron [...] en muchos lugares estaban aislados junto con el apoyo técnico-institucional y financiero externo al municipio.” (Brasil - Ministério do Turismo, 2007a: 20).

Así, se observó que el PNMT produjo condiciones que contribuirían al fortalecimiento de la descentralización y de la gestión participativa en el turismo, creando indicadores y directrices para adoptar la regionalización como práctica de organización, planificación y gestión de la actividad turística. De esa forma el fortalecimiento de la instancia municipal (o poder local, incluyendo también a la iniciativa privada y a los representantes de la comunidad), la movilización de los actores locales, la identificación y el fomento a las asociaciones público-privadas, y la orientación para el desarrollo de condiciones técnicas y organizacionales para el desarrollo del turismo local (Bezerra & Carvalho, 1999; Brasil - Ministério do Turismo, 2007a) pueden ser considerados como los elementos que conforman el legado dejado por el PNMT.

La experiencia de las acciones del PNMT fue positiva en cuanto a la movilización y la sensibilización de las localidades para el turismo. En este punto se entiende que aún con el carácter cerrado del programa el concepto y las acciones de municipalización del turismo permanecieron presentes de forma continua en los programas del MTUR (Massukado, 2006), siendo explícitamente trabajados en las publicaciones referentes a los módulos operativos del PRT (Brasil - Ministério do Turismo, 2007a).

Dicho enraizamiento conceptual en las acciones relacionadas con el desarrollo del turismo fue y es importante para la aplicación del principio de la gestión descentralizada del turismo, elemento fundamental del Plan Nacional de Turismo 2003-2007 (PNT 2003-2007). Este PNT fue el primero de la era pos-creación del Ministerio de Turismo, ya implementado con un enfoque en la descentralización y participación de diferentes actores en la gestión del turismo, conforme se destaca a continuación.

El Plan Nacional fue concebido de forma colectiva, con una amplia consulta a las más diversas regiones brasileñas y a todos los sectores representativos del turismo y se constituye en un proceso dinámico de construcción permanente. Propone un concepto de desarrollo que, además de crecimiento, busca la desconcentración del ingreso por medio de la regionalización, interiorización y segmentación de la actividad turística. Estamos proponiendo un nuevo modelo de gestión descentralizada con la reformulación del Consejo Nacional de Turismo y de los Foros Estaduales que establecerán una permanente comunicación con las necesidades de las regiones, municipios y destinos turísticos (Brasil - Ministério do Turismo, 2003: 7).

El modelo de gestión descentralizada propuesto por el MTUR en 2003, con el lanzamiento del

PNT (2003-2007) cobró importancia en el escenario nacional porque creó el Consejo Nacional de Turismo, organismo colegiado de asesoramiento vinculado directamente al Ministro de Turismo, y el Foro Nacional de Secretarios y Dirigentes Estaduales de Turismo, organismo consultivo constituido por los representantes públicos estaduales de turismo. También apuntó a la conformación de foros estaduales de turismo con actores públicos y privados; e incentivó como parte de la política de descentralización, la creación de Consejos Municipales de Turismo (Brasil - Ministério do Turismo, 2003).

Figura 2: Estructura de gestión descentralizada del turismo en Brasil, modelo político-gubernamental vigente



Fuente: Brasil (2007b: 45)

La gestión descentralizada y participativa es propuesta a partir de esos organismos, considerados ambientes colegiados (de múltiples actores), estructurados y presentes en todos los niveles gubernamentales para debatir y definir las directrices de desarrollo del turismo en el país. La actualización de este modelo por parte del MTUR con el segundo Plan Nacional de Turismo - PNT 2007-2010 (Brasil - Ministério do Turismo, 2007b) presentó la actual estructura de coordinación y gestión descentralizada de la actividad turística en Brasil (Figura 2).

Esta estructura consideró los diferentes niveles gubernamentales como instancias de gestión del turismo, incluyendo la participación del poder público, de la iniciativa privada y de la sociedad civil por medio de la creación de ámbitos para compartir y debatir temas inherentes al turismo en los estados, en las regiones y en los municipios. Estos últimos considerados como el *locus* donde efectivamente sucede el turismo.

En este punto es interesante destacar lo dicho por el Ministro de Turismo durante el lanzamiento del primer plan nacional de turismo después de la creación del MTUR, el PNT 2003-2007. “[...] *El logro [de las metas del PNT 2003-2007] sólo será posible por medio de un esfuerzo conjunto entre*

agentes públicos y privados para solidificar una estructura turística integrada y duradera, basada en la fuerza de las Asociaciones y en la Gestión Descentralizada.” (Brasil - Ministério do Turismo, 2003: 10, resaltado por los autores).

También se destaca la conformación de estructuras adyacentes como consejos, foros y colegios y la creación en el ámbito federal y estadual (como en el caso de Paraná) de grupos técnicos de trabajo para el debate y la gestión de temas claves para el desarrollo del turismo, denominadas cámaras temáticas. Dichas colegiaciones tienen como función agregar y alcanzar tanto las esferas públicas como los sectores representativos “[...] *de modo de legitimar y subsidiar la acción ministerial y de sus asociados [...] constituyendo un sistema nacional de gestión del turismo.*” (Brasil - Ministério do Turismo, 2007b: 43).

Dicho intento, transformado en Proyecto de Gestión Descentralizada, es presentado en Paraná en una reunión del Consejo Consultivo de Turismo del Estado en 2010 por el Ministerio de Turismo. La creación del proyecto es una consecuencia del Plan Nacional de Turismo y se basa en la integración de diversas instancias de la gestión pública y del sector privado (Figura 2). En este punto se destaca la relación entre la gestión descentralizada y la regionalización; puesto que para que fuera posible cumplir el objetivo de articulación, la gestión descentralizada se reforzó por las instancias de representación regional del turismo y por los municipios donde se realiza el consumo turístico.

Al considerar la interdependencia como hipótesis organizacional y de gestión de un destino turístico (de alcance nacional, estadual, regional o local) el propósito de este tópico fue presentar el contexto de la descentralización política y de la gestión pública del turismo en Brasil, culminando en programas y proyectos que permitieran e indicaran la regionalización de la actividad, en especial en Paraná.

LA REGIONALIZACIÓN TURÍSTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL TURISMO

La regionalización del turismo en el país se dio de forma normal, después de la experiencia de la municipalización del turismo durante el período de 1994-2003, con el Programa Nacional de Municipalización del Turismo - PNMT. La política de fomento al turismo evolucionó de escala local a nivel regional y el Programa de Regionalización del Turismo “[...] *consolida y da continuidad al movimiento de construcción de las redes humanas, institucionales, solidarias y participativas, iniciadas con el PNMT [...]*” (Brasil - Ministério do Turismo, 2007a: 18). La regionalización, al ser propuesta como política pública de turismo, “[...] *busca mirar más allá del municipio con intenciones de planificación, gestión, promoción y comercialización integrada y compartida.*” (Paraná, 2009: 8). De esa forma el foco de las acciones e intervenciones de gestión deja de ser el municipio y pasa a ser la región. Este cambio se justifica al considerar que:

...esa visión se alinea con tendencias internacionales que buscan un mayor aprovechamiento de los recursos financieros, técnicos y humanos a fin de poder crear condiciones y oportunidades para revelar y estructurar nuevos destinos turísticos, calificados y competitivos. [...] La integración de municipios en una región turística es considerada como la mejor forma de incluir en el proceso de desarrollo a los municipios que siempre estuvieron al margen de la implementación de políticas públicas. (Paraná, 2009: 10).

Considerada a partir del discurso del MTUR, la regionalización tiene como objetivo mejorar la dinámica de la actividad en las regiones turísticas al priorizar características comunes, no sólo el ordenamiento territorial y la división político-administrativa (Brasil - Ministério do Turismo, 2010b). Sin embargo, es saludable tener en cuenta que el punto de partida para la creación de regiones turísticas, en el caso de Paraná, fue la jerarquización del espacio geográfico, considerando la división administrativa pre existente.

Así la regionalización es definida como “[...] una gran estrategia de las políticas públicas del MTUR [...]” que permite “[...] ordenar y calificar la oferta turística del país”. En suma el MTUR registra que el desafío propuesto por la regionalización es “[...] fortalecer las interpelaciones entre los actores de la actividad: sector público, iniciativa privada y tercer sector [...]” (Brasil - Ministério do Turismo, 2010b). También considera que el PRT propone “[...] directrices políticas y operativas para orientar el proceso de desarrollo turístico centrado en la regionalización.” (Brasil - Ministério do Turismo, 2007c: 8)

Regionalizar no es sólo el acto de agrupar municipios con relativa proximidad y similitud. Es construir un ambiente democrático, equilibrado y participativo entre el poder público, la iniciativa privada, el tercer sector y la comunidad. Es promover la integración y cooperación intersectorial buscando la sinergia en la actuación conjunta entre todos los involucrados directa e indirectamente en la actividad turística de una determinada localidad. (Brasil - Ministério do Turismo, 2007c: 8).

Con la premisa de regionalizar para organizar el turismo brasileño, el concepto de región turística es elegido como la unidad de planificación y ordenamiento de la oferta. De esa forma se verificó que la actuación en las regiones, delimitada en su mayor parte por condiciones territoriales, se fundó sobre tres pilares:

- I. La gestión descentralizada y coordinada por el compromiso de los agentes públicos, privados y de la sociedad civil (manifestada en consejos municipales de turismo, instancias de gobernanza regional, consejos o foros estatales de turismo, grupos de trabajo y cámaras temáticas, consejo nacional de turismo y foro nacional de dirigentes estatales de turismo);
- II. La planificación integrada y participativa ejecutada por intermedio de la realización de reuniones relacionadas con la sensibilización, movilización e implementación del PRT, así

como la construcción conjunta de planes de desarrollo regional; y

- III. La promoción y apoyo a la comercialización del producto turístico (itinerarios), viabilizada en gran parte por la creación del Salón de Turismo – Itinerarios de Brasil en 2005 y de eventos de promoción a nivel estadual (en el caso de Paraná la creación de la Muestra de las Regiones Turísticas en el mismo año).

El concepto de región turística como unidad de planificación, organización, gestión y promoción de destinos turísticos es indicativo de la continuidad en la adopción de una política nacional de fundamento territorial, como ocurrió en la década de 1990 durante el lanzamiento e inicio de la ejecución del Programa Nacional de Municipalización del Turismo – PNMT. Este programa representó el inicio de la trayectoria enfocada en desarrollar el turismo de manera descentralizada y colectiva, con la participación de actores locales, públicos o privados.

La proposición y ejecución de políticas públicas a nivel regional avanza sobre esta idea, manteniendo el foco en el desarrollo de la actividad turística a escala local. Este hecho se consolida en 2007 cuando la regionalización deja de ser un programa de itinerarios integrados para ser adoptado como política de desarrollo del turismo nacional (Brasil - Ministério do Turismo, 2010b), instalándose como un macroprograma estructurante y transversal (Paraná, 2009).

La materialización del PRT en el ámbito nacional y el establecimiento de la regionalización como política son registrados en acciones e iniciativas de capacitación a distancia, promoción de encuentros nacionales de interlocutores del PRT, realización de reuniones de las Cámaras Temáticas del Consejo Nacional de Turismo y de sus Grupos Técnicos de Trabajo, fomento al proceso de formación de redes de cooperación técnica para trazar los itinerarios turísticos, apoyo a la estructuración de los segmentos turísticos, creación del programa de relaciones con los prestadores de servicios turísticos, ejecución de acciones prioritarias de estructuración de los 65 Destinos Inductores de Desarrollo Turístico Regional, consolidación del Índice de Competitividad del Turismo Nacional, y realización del Salón de Turismo - Itinerarios de Brasil (Brasil - Ministério do Turismo, 2010b).

De esa forma el PRT, entendido como política de desarrollo, adquiere una capacidad más abarcadora al trabajar en la orientación a actores estaduales, regionales y locales y la integración del lugar (municipios) a un producto regional (región turística), viabilizando el alcance de mercados más amplios.

El desarrollo del turismo como actividad organizada y de impacto económico en el estado de Paraná es reciente, ya que hasta la década de 1930 sólo se hicieron acciones aisladas en relación a la planificación del turismo y en su mayoría sin registros. Con la creación de la Secretaría de Estado de Turismo de Paraná (SETU/PR) a fines de 2002, una nueva condición de gestión y planificación

pública se agrega a la acción del poder público: la actuación estratégica. Así, otras actividades comienzan a ser realizadas a nivel estadual, referentes a “[...] *la definición de directrices, la proposición y la implementación de la política de gobierno en el área de turismo, en todas sus modalidades de promoción, y la normatización, la fiscalización y el incentivo al turismo [...]*” (Paraná, 2008b: 21).

En este contexto se destaca que la descentralización de la gestión del turismo también ocurrió en la estructura pública de gestión de la actividad en Paraná, con el incentivo a la formación de organismos oficiales de turismo en los municipios y con la implementación de estructuras regionales para “[...] *fortalecer y optimizar las acciones públicas de turismo, tanto de los representantes del poder público como de la iniciativa privada de los municipios paranaenses, incentivando las acciones en sociedad y regionalizadas.*” (Paraná, 2008b: 22).

Actualmente la SETU/PR posee oficinas regionales en las ciudades de Cascavel, Foz do Iguaçu y Londrina, y tres entidades vinculadas a su estructura: Paraná Turismo, el Centro de Convenciones de Curitiba S.A. y el Servicio Social Autónomo ECOPARANÁ.

Asociada al proceso de descentralización del turismo en el estado aparece la reestructuración del Consejo Consultivo de Turismo del Estado de Paraná (CCTUR) y su funcionamiento en reuniones periódicas, por medio de la formación de cuatro cámaras temáticas para tratar asuntos técnicos relativos a la municipalización y regionalización del turismo, a la calificación de los productos turísticos, al financiamiento, inversiones e infraestructura, y a la promoción y comercialización del producto Paraná. Dichas cámaras técnicas y comisiones especiales son foros constituidos y formados por miembros del CCTUR que tienen como finalidad analizar y emitir pareceres sobre temas y asuntos específicos y de interés para el turismo estadual.

El CCTUR fue creado por ley en 1969 y pasó por varias reformulaciones hasta su conformación actual realizada en febrero de 2003. Es un organismo colegiado que reúne oficialmente entidades de intereses público, privado y mixto; actúa a nivel municipal, regional, estadual, nacional e internacional; y realiza actividades directa o indirectamente relacionadas con el turismo.

El cambio en la forma de entender la gestión pública del turismo está presente en las acciones gubernamentales para adoptar el concepto de gobernanza y en el marco del turismo en Paraná con las cinco proposiciones fundamentales sobre la gobernanza propuestas por Stoker (1998; 2006b) incluidas en el escenario político-organizacional estadual. La gestión y organización pública del turismo en Paraná presenta reformulaciones en su estructura y en sus procesos, por medio de la actuación del CCTUR y de las cámaras temáticas donde un conjunto de actores (público, privado o público-privado) se involucran de forma interdependiente y conjunta en el desarrollo de la actividad turística, o en la adopción de nuevas prácticas de gestión. En este punto se destacan la implementación de asociaciones con la iniciativa privada, la modernización de herramientas de

gestión con la inclusión de sistemas de información, la organización de reuniones con metodología participativa para actuar en las regiones turísticas, la búsqueda de diálogo con la sociedad civil y el propio proceso de implementación de los preceptos del PRT en el estado.

Dichas acciones demandaron estructuras, agentes, recursos y procesos de gestión ulteriores a la actuación aislada del poder público. De esa forma el concepto de gobernanza incluido en la gestión pública del turismo de Paraná representó el aumento del involucramiento de actores de la iniciativa privada y de la sociedad civil, tornando más difuso el ejercicio de poder. Así la reestructuración político-gubernamental del turismo en Paraná, donde se incluye la formación de estructuras de gestión descentralizada y participativa y la consideración de nuevas prácticas de gestión, también es acompañada por las discusiones iniciales sobre el proceso de regionalización de la actividad turística en el estado.

CONSIDERACIONES FINALES

La estructuración del turismo en Brasil, específicamente en Paraná, en lo que respecta a la organización y gestión pública es reciente. Fue a partir de la creación de entidades aisladas de actuación nacional y estadual en 2003 (Ministerio de Turismo y Secretaría de Estado de Turismo, respectivamente) que se presenciaron acciones político-gubernamentales y de planificación dirigidas exclusivamente al desarrollo de la actividad.

Dichos cambios convergieron con la intención de descentralizar la gestión pública del turismo, caracterizada como una acción ejecutada a partir del contexto de reformas en la gestión pública brasileña en la década de 1990 y por la conducción en el ámbito nacional durante ocho años del Programa Nacional de Municipalización del Turismo (PNMT, 1994-2002). De esa forma las modificaciones en la estructura y en los procesos de organización y planificación político-gubernamental del turismo fueron, casi de forma evolutiva, concretadas a nivel estadual durante el período siguiente (de 2003 a 2011) por la implementación del Programa de Regionalización del Turismo – Itinerarios de Brasil (PRT) que actuó significativamente para lograr el objetivo de traer a la arena pública del turismo a otros actores.

Por intermedio de las acciones del PRT, principalmente por la realización de las reuniones de regionalización sobre los módulos operativos del programa en todo Paraná, fue posible estructurar un nuevo nivel de gestión y organización del turismo, el regional. Se observó que las propias reuniones se constituyeron como primeros colegios regionales porque permitieron que los actores oriundos del poder público, de la iniciativa privada y de la sociedad organizada de esas regiones discutieran los problemas y las posibilidades de desarrollo del turismo regional. Es importante resaltar que allí se debatió y se definió la división de las regiones turísticas de Paraná y la implementación de las Instancias de Gobernanzas Regionales (IGR) como unidad regional de gestión, planificación y organización del turismo.

La implementación del PRT representó la adopción de una metodología de planificación del territorio enfocada en la formación y el desarrollo de regiones turísticas como estrategia para a) integrar municipios; b) posibilitar la creación, calificación y fortalecimiento de productos turísticos regionales; c) consolidar nuevos destinos; y d) maximizar la difusión y promoción del turismo doméstico e internacional.

De esa forma los resultados sugieren que la implementación del PRT y sus preceptos (gobernanza y regionalización turística) actuó como instrumento de descentralización de la gestión pública del turismo. Así el PRT representó una perspectiva concreta de adopción de un modelo distinto de planificación y gestión pública del turismo, que preveía una nueva estructura de organización (las regiones turísticas) y un nuevo proceso de planificación y gestión de esas regiones. Es decir, preveía la acción participativa con involucramiento e interdependencia de organizaciones y actores no pertenecientes al Estado. Hay que destacar que se observó la inserción a nivel municipal y regional de actores públicos, privados y de la sociedad organizada conformando un nuevo acuerdo para la estructura y los procesos de gestión pública del turismo: el acuerdo de la regionalización del turismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ahrens, J. (2006) "Governance in the process of economic transformation". Draft version, Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/20/37791185.pdf>. Acceso el 12/11/2010

Alford, J. & Hughes, O. (2008) "Public value pragmatism as the next phase of public management". *The American Review of Public Administration* 38(2): 130-148

Ansell, C. & Gash, A. (2008) "Collaborative governance in theory and practice". *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 543-571

Arts, B. (2005) "Non-state actors in global environmental governance: new arrangements beyond the state". En: Koenig-Archibugi, M. & Zurn, M. *New modes of governance in the global system*. Palgrave MacMillan, Hampshire, pp. 177-200

Asian Development Bank - ADB (1995) "Governance: Sound Development Management". Manila, ADB. Disponible en: <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/default.asp?p=policies>. Acceso el 11/11/10

Bertero, C. O. & Keinert, T. M. M. (1994) "A evolução da análise organizacional no Brasil". *Revista de Administração de Empresas* 34(3): 81-90

Bezerra, D. M. F. & Carvalho, A. C. (1999) "Programa Nacional de Municipalização do Turismo: realidade e perspectivas". *Trabalho de Especialização (Curso de Planejamento e Gestão do Turismo)*. Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, Curitiba

Bingham, L. B.; Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005) "The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government". *Public Administration Review* 65(5): 547-558

Bovaird, T. & Löffler, E. (2009) "Public management and governance". Routledge, Abingdon, Oxon

Brasil - Ministério do Turismo (2003) “Plano nacional de turismo - diretrizes, metas e programas - 2003-2007”. Ministério do Turismo, Brasília

Brasil - Ministério do Turismo (2007a) “Programa de regionalização do turismo - Roteiros do Brasil: ação municipal para a regionalização do turismo”. MTUR/SNPT/DEAOT/CGR, Brasília

Brasil - Ministério do Turismo (2007b) “Plano nacional de turismo 2007-2010. Uma viagem de inclusão”. Ministério do Turismo, Brasília

Brasil - Ministério do Turismo (2007c) “Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo” MTUR/SNPT/DEAOT/CGR, Brasília

Brasil - Ministério do Turismo (2009a) “Hábitos de consumo do turismo do brasileiro Julho 2009”. Ministério do Turismo, Brasília. Disponible en: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/13.11.09_Pesquisa_Hxbitos_2009.pdf.

Acceso el 1/8/2010

Brasil - Ministério do Turismo (2009b) “Plano Aquarela 2020 - Marketing Turístico Internacional do Brasil”. Ministério do Turismo, Brasília

Brasil - Ministério do Turismo (2010a) “Estudo da demanda turística internacional 2004-2009”. Ministério do Turismo, Brasília. Disponible en: http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/demanda_turistica/internacional/download_internacional/Estudo_da_Demanda_Turxstica_Internacional_-_2004-2009.pdf. Acceso el 12/7/2010

Brasil - Ministério do Turismo (2010b) Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). “Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”. Resumo Executivo. Ministério do Turismo/IADH, Brasília

Bresser-Pereira, L. C. (2000) “A Reforma Gerencial do Estado de 1995”. Revista de Administração Pública 34(4): 55-72

Brusadin, L. B. (2005) “Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso”. Revista Hospitalidade, São Paulo 2(2): 87-111

Conselho Nacional de Turismo (2010) “Turismo no Brasil 2011-2014”. Documento Referencial, Brasília

Conselho Nacional de Turismo (2011) “2010 Dados do turismo brasileiro”. Brasília. Disponible en: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Cartilha-Dados_Turismo-15x21-web.pdf. Acceso el 12/7/2011

Ewalt, J. A. G. (2001) “Theories of Governance and New Public Management: links to understanding welfare policy implementation”. Paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, NJ. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan000563.pdf>. Acceso el 23/9/2010

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) & Ministério do Turismo (2009) “Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil - 2007. Relatório executivo - principais resultados selecionados”. FIPE/MTUR, São Paulo. Disponible en: http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/demanda_turistica/domestica/downloads_domestica/Relatxrio_Executivo_Tur_Dom_2007.pdf. Acceso el 12/7/2011

- Gaio, C.** (2005) "A parceria entre o PNMT e o programa Meu Negócio é Turismo no Estado de Santa Catarina: um estudo de caso". *Turismo Visão e Ação* 7(1): 193- 220
- Graham, J.; Amos, B. & Plumptre, T.** (2003) "Principles for good governance in the 21st century". Policy Brief, 15. Institute on Governance, Ottawa, Canada. Disponible en: http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief_15_0.pdf. Acceso el 27/5/2011
- Keinert, T. M. M.** (1994) "Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92)". *Revista de Administração de Empresas* 34(3): 41-48
- Kjaer, A. M.** (2004) "Governance". Polity, Cambridge
- Kooiman, J.; Bavinck, M.; Chuenpagdee, R.; Mahon, R. & Pullin, R.** (2008) "Interactive governance and governability: an introduction". *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 7(1): 3-13. Disponible en: http://www.journaltes.dk/vol_7_no_1/no_2_Jan.pdf. Acceso el 26/8/2010
- Kooiman, J. & Van Vliet, M.** (1993) "Governance and public management". En: Eliassen, K. & Kooiman, J. (Ed.) *Managing public organizations*. Sage, London, pp. 58-72
- Laville, C. & Dionne, J.** (1999) "A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas". Artmed, Porto Alegre
- Massukado, M. S.** (2006) "Políticas públicas: estratégias governamentais de intervenção no turismo". *Global Tourism*, São Paulo, 2(1): 1-14
- Oehler-Sincai, I. M.** (2008) "Strengths and weaknesses of the New Public Management (NPM) - cross-sectional and longitudinal analysis". Paper for the Conference organized by the SOG and the QoG Institute, University of Gothenburg. Disponible en: http://mpr.aub.unimuenchen.de/11767/1/MPRA_paper_11767.pdf. Acceso el 23/9/2010
- OMT - Organización Mundial del Turismo** (2010) "Panorama OMT del turismo internacional – Edición 2010". Disponible en: http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/UNWTO_Highlights_10_sp_LR.pdf. Acceso el 7/4/2011
- OMT - Organización Mundial del Turismo** (2011) "Breve resumen de las principales tendencias". *Barómetro OMT del turismo mundial* 1(1): 1
- OECD - Organization for Economic Co-Operation and Development** (1995) "Governance in transition: public management reforms in OECD countries". Head of Publications Service, OECD, Paris
- Osborne, D. & Gaebler, T.** (1992) "Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector". Addison Wesley, Reading, MA
- Paraná - Secretaria de Estado do Turismo – SETU** (2008a) "Foz do Iguaçu em dados. Estudo da demanda turística. Foz do Iguaçu - PR. 1995, 2000, 2005, 2006, 2007". SETU, Curitiba. Disponible en: http://www.setu.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/estatisticas/estat_foz_do_iguacu.pdf. Acceso el 1/8/2010
- Paraná - Secretaria de Estado do Turismo – SETU** (2008b) "Orientação para a gestão municipal do turismo: Guia Prático para Dirigentes Públicos Municipais de Turismo". SETU, Curitiba

Paraná - Secretaria de Estado do Turismo – SETU (2009) Coordenadoria de Planejamento Turístico. “Orientações práticas às instâncias de governança de turismo do Paraná”. SETU, SEBRAE/PR, Curitiba

Pollitt, C. (2007) “The new public management: an overview of its current status”. Revista Administratie Si Management Public 8: 110-114. Disponible en: http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/8_01.pdf. Acceso el 29/9/2010

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2002) “Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional”. Revista do Serviço Público 53(3): 5-30

Rhodes, R. A. W. (2007) “Understanding governance: ten years on”. Organization Studies 28 (8): 1243-1264

Richardson, R. J. (2011) “Pesquisa social: métodos e técnicas”. Atlas, São Paulo

Rocha, J. S. & Almeida, N. P. (2008) “Políticas públicas federais de turismo: uma análise circunstancial do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (Brasil)”. Turismo & Sociedade 1(2): 105-116

Savoie, D. J. (1995) “What is wrong with the new public management?” Canadian Public Administration 38(1): 112–121

Silveira, M. A. T. (2002) “Turismo, políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento. Um foco no estado do Paraná no contexto regional”. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo

Silveira, C. E.; Paixão, D. L. D. & Cobos, V. J. (2006) “Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (des)continuidade”. Ciência & Opinião 3(1): 120-135

Stoker, G. (1998) “Governance as theory: Five propositions”. Governance-International Social Science Journal 155: 17-29

Stoker, G. (2006a) “Key developments in English local government”. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University (Paper F). Disponible en: http://www.ipeg.org.uk/papers/key_dev_eng_loc_gov.pdf. Acceso el 1/9/2010

Stoker, G. (2006b) “Local governance research: paradigms, theories and implications”. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University (Paper B). Disponible en: http://www.ipeg.org.uk/papers/loc_gov_res.pdf. Acceso el 1/9/2010

Recibido el 11 de septiembre de 2012

Reenviado el 06 de noviembre de 2012

Aceptado el 20 de noviembre de 2012

Arbitrado anónimamente

Traducido del portugués