

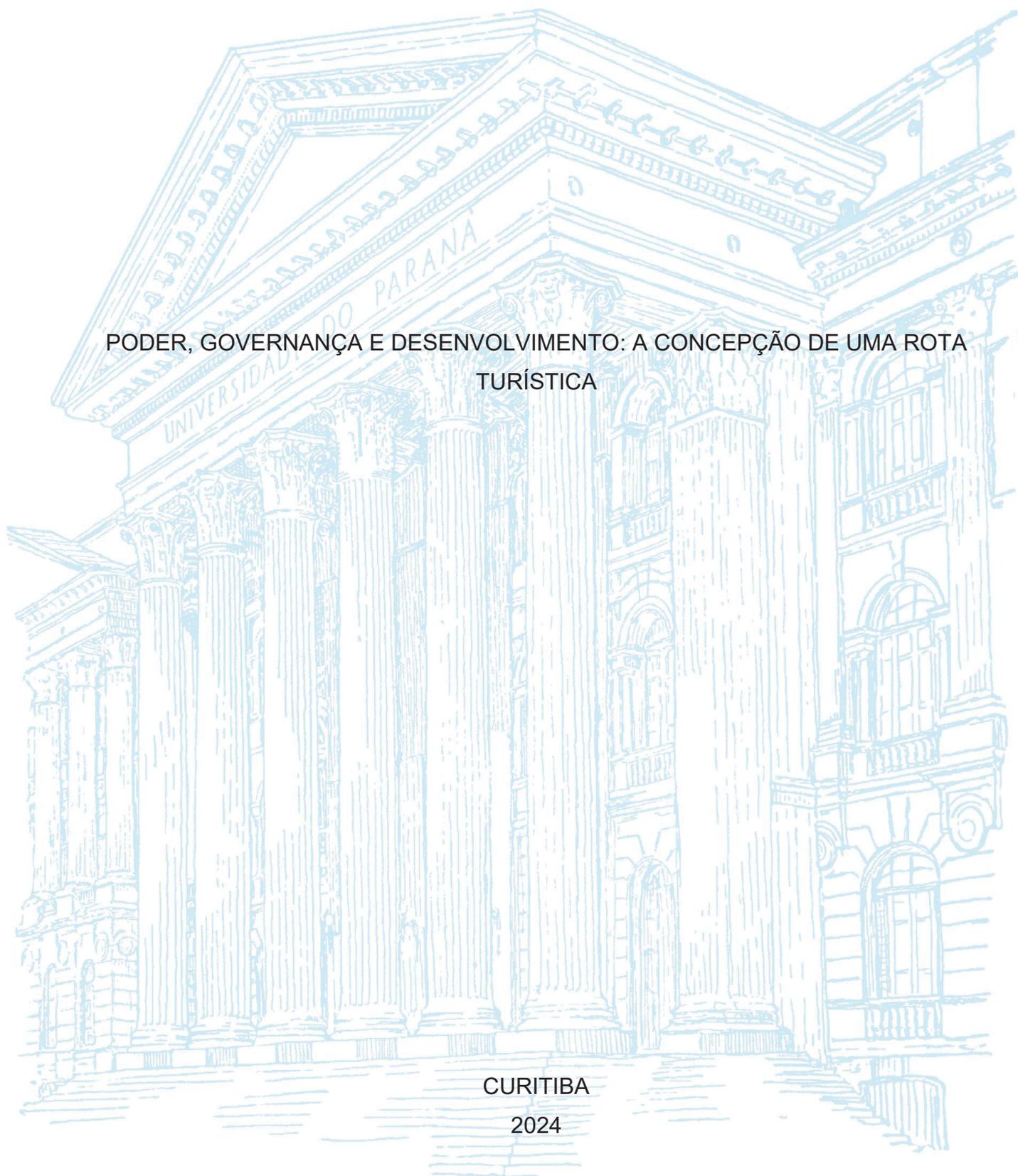
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALESSANDRO MANZONI

PODER, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO: A CONCEPÇÃO DE UMA ROTA  
TURÍSTICA

CURITIBA

2024



ALESSANDRO MANZONI

PODER, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO: A CONCEPÇÃO DE UMA ROTA  
TURÍSTICA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Turismo, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Carnicelli Filho

Coorientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sarah Marroni Minasi

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Manzoni, Alessandro.

Poder, governança e desenvolvimento : a concepção de uma rota turística / Alessandro Manzoni – Curitiba, 2024.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciência Humanas. Programa de Pós-Graduação em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Carnicelli Filho

Coorientadora: Profª Drª Sarah Marroni Minasi

1. Turismo – Estudo e ensino. 2. Turismo – Aspectos sociais. 3. Turismo – Estudo de casos. 4. Planejamento – Turismo. 5. Governança. I. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Turismo. II. Título.

Bibliotecária: Maria Teresa Alves Gonzati CRB-9/1584



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO TURISMO -  
40001016079P9

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação TURISMO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ALESSANDRO MANZONI** intitulada: **PODER, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO: A CONCEPCAO DE UMA ROTA TURISTICA**, sob orientação do Prof. Dr. SANDRO CARNICELLI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 23 de Maio de 2024.

Assinatura Eletrônica

24/05/2024 09:58:16.0

SANDRO CARNICELLI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

24/05/2024 10:05:25.0

FÁBIA TRENTIN

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE)

Assinatura Eletrônica

24/05/2024 11:22:07.0

VANDER VALDUGA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO TURISMO -  
40001016079P9

**ATA Nº04.24**

## **ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE Mestrado PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM TURISMO**

No dia vinte e três de maio de dois mil e vinte e quatro às 09:30 horas, na sala <https://encurtador.com.br/kjTsl>, ONLINE, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **ALESSANDRO MANZONI**, intitulada: **PODER, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO: A CONCEPÇÃO DE UMA ROTA TURÍSTICA**, sob orientação do Prof. Dr. SANDRO CARNICELLI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação TURISMO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: SANDRO CARNICELLI (UNIVERSITY OF THE WEST OF SCOTLAND), FÁBIA TRENTIN (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE), VANDER VALDUGA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, SANDRO CARNICELLI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Curitiba, 23 de Maio de 2024.

Assinatura Eletrônica

24/05/2024 09:58:16.0

SANDRO CARNICELLI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

24/05/2024 10:05:25.0

FÁBIA TRENTIN

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE)

Assinatura Eletrônica

24/05/2024 11:22:07.0

VANDER VALDUGA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

---

Rua Rockefeller, 57 - Curitiba - Paraná - Brasil

CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-6281 - E-mail: [ppgturismo@ufpr.br](mailto:ppgturismo@ufpr.br)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 368023

**Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 368023**

Dedico este trabalho aos pesquisadores e pesquisadoras que acreditam no turismo como ferramenta de transformação social e presto solidariedade a todas as pessoas atingidas pela tragédia climática no Rio Grande do Sul em maio de 2024.

## AGRADECIMENTOS

A jornada do mestrado foi verdadeiramente transformadora para mim. Vindo de outra área, me aproximei do turismo com expectativas que foram muito além do que correspondidas após o encerramento deste ciclo. Foram 26 meses de muito aprendizado e de construção e desconstrução de pensamentos, cada vez mais críticos, em direção à um turismo que cumpra seu papel social transformador.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Turismo da UFPR pela oportunidade de ingressar em uma universidade pública tão importante e respeitada como a UFPR. De igual forma, meu imenso agradecimento ao meu orientador, Prof. Sandro Carnicelli Filho, e à minha co-orientadora, Prof<sup>a</sup>. Sarah Marroni Minasi, pelos ricos momentos de troca durante as inúmeras orientações e conversas durante o período. Certamente contribuíram fundamentalmente para a conclusão deste ciclo de estudos. Aos demais docentes do PPGTur, meu agradecimento e reconhecimento pelo ensino exemplar e transformador em cada disciplina ministrada. Aos meus colegas da Turma 2022, alguns ainda discentes e outros já egressos, obrigado pelo apoio e por tornarem o processo mais leve e proveitoso. Desejo sucesso no caminho a ser trilhado daqui frente a cada um e cada uma de vocês. Um agradecimento especial, ainda, à CAPES, pela oportunidade da bolsa de estudos, que foi um importante incentivo para alcançar a linha de chegada do mestrado.

Aos meus familiares, pelo apoio incondicional e incentivo aos estudos. Sou o primeiro da família a concluir um mestrado, e isso é motivo de muito orgulho para mim. Se cheguei até aqui, é por conta dos valores e dos ensinamentos que recebi de vocês. Minha eterna gratidão, aqui e na vida.

Por fim, expresso meu mais sincero agradecimento a todos que, de alguma forma, fizeram parte do processo e compreenderam os momentos em que precisei abrir mão de certas coisas para me dedicar à pesquisa. O conhecimento transforma, e é com esse sentimento que concluo essa etapa desafiadora e determinante em minha formação acadêmica, profissional e pessoal.

“Conhecimento sem transformação não é sabedoria”

Paulo Coelho

## RESUMO

O poder se apresenta como uma questão central na pesquisa em turismo na medida em que emergem assimetrias nas relações sociais existentes em um determinado território turistificado. Aliado a isso, a configuração da governança e o processo de desenvolvimento do turismo em um território podem estar suscetíveis à influência das relações de poder que permeiam os mais diferentes espaços. A partir desse cenário, a presente pesquisa contribui para um debate acerca da influência das relações de poder na governança e no desenvolvimento de rotas turísticas, um formato de produto turístico que tem por característica congregar diversos atores, de diferentes pontos e locais de um território. Por isso, buscou-se um estudo de caso que pudesse contribuir e atualizar essa discussão, já levantada por alguns estudos. Elencou-se, portanto, a análise do processo de planejamento e concepção da Rota dos Capitéis, em desenvolvimento em dez municípios do estado do Rio Grande do Sul/Brasil. A escolha por um estudo de caso único se deu pela possibilidade de acompanhar a etapa de planejamento, antes mesmo da implementação da rota, e por permitir uma análise em maior profundidade. Três blocos teóricos foram definidos e explorados: Relações de poder, Governança e Desenvolvimento. Os construtos teóricos serviram de base para a elaboração de um framework teórico que guiou a coleta dos dados e a posterior análise. Metodologicamente, o estudo é qualitativo e utiliza-se da pesquisa de campo, com entrevistas e observação não-participante, e documental. A coleta dos dados concentrou-se entre os meses de agosto de 2023 e março de 2024. Apoiou-se em duas técnicas de análise combinadas: análise de conteúdo e análise de discurso, como forma de obter mais camadas analíticas e permitir uma investigação mais profunda dos dados. Os resultados apontam para a existência do exercício do poder em todas as camadas de análise ao longo do processo de planejamento da rota turística e indicam que há uma potencial influência dessas relações de poder na configuração da governança e no processo de desenvolvimento. Constata-se que a entidade que coordena a rota assume um papel centralizador de decisões, originando assimetrias e desconfiança entre os atores da gestão pública envolvidos, bem como o distanciamento da Instância de Governança Regional e dos conselhos municipais de turismo do processo. Isso impacta na forma de participação dos atores e no empoderamento local em torno de uma rota que é regional. O estudo mostra a importância de considerar as relações de poder e as assimetrias existentes no processo de planejamento de uma rota turística a fim de propor uma governança mais democrática e participativa e um processo de desenvolvimento que envolva os atores locais e considere as especificidades de cada território.

**Palavras-chave:** Turismo; Relações de Poder; Governança; Desenvolvimento; Estudo de Caso.

## ABSTRACT

Governance structures in tourism destinations are often subject to the sway of power dynamics, which weave through various spheres and impacting multiple stakeholders. Such power dynamics have been significantly explored in tourism research, especially considering the increasing social issues associated to the visitor economy. Against this backdrop, our research delves into the interplay of power dynamics in shaping the governance during the inception of a tourist route - a unique format of tourism that brings together diverse stakeholders from across the Southern Region of Brazil. Our focus is on examining the planning, design, and implementation processes of the "Rota dos Capitéis", an initiative currently unfolding across ten cities in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. Opting for a singular case study afforded us the opportunity to track the planning and designing phases, even preceding the route's implementation, thereby enabling a more in-depth and longitudinal analysis. We structured our investigation around three key theoretical pillars: Power Relations, Governance, and Regional Development. A conceptual framework structured around these areas formed the scaffolding for our data collection and subsequent analysis. Methodologically, our qualitative approach employed interviews, non-participant observation, and document analysis. The data collection phase spanned from August 2023 to March 2024. Our findings reveal a pervasive exercise of power across all layers of the "Rota dos Capitéis" planning process, hinting at the potential impact of these power dynamics on governance arrangements and the development process. It becomes apparent that the coordinating team formed to deliver the route assumes a centralizing role in decision-making, fostering asymmetries and increasing distrust among the various public management actors impacted. Consequently, this approach contributed to push away the Regional Governance Body and municipal tourism councils affecting the degree of local participation and empowerment within the regional framework. Our study contributes to the debates related to power dynamics and tourism development. With specific focus on the planning, design, and implementation of tourism routes we provide a framework for a more democratic and participatory governance structure embracing local stakeholders and unique characteristics of each territory in the route.

**Keywords:** Tourism; Power relations; Governance; Development; Case study.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Inter-relações entre os tipos de poder como processos de (des)empoderamento no turismo .....	31
FIGURA 2 – Estrutura de coordenação do PRT.....	45
FIGURA 3 – Modelo de turismo centrado na comunidade .....	49
FIGURA 4 – Framework teórico da pesquisa.....	70
FIGURA 5 – Indicadores para a análise de stakeholders.....	74
FIGURA 6 – Mapa da Rota dos Capitéis.....	76
FIGURA 7 – Capitéis localizados à beira das estradas por onde passará a Rota dos Capitéis .....	77
FIGURA 8 – Operacionalização da pesquisa.....	79
FIGURA 9 – Objetivos, técnicas e amostra da investigação .....	80
FIGURA 10 – Registros das reuniões do grupo gestor da Rota dos Capitéis .....	89

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Estudos sobre turismo e empoderamento a partir dos conceitos de poder apresentados por Rowlands (1997) .....	28
QUADRO 2 – Posições de poder, empoderamento e participação dos stakeholders do turismo local .....	30
QUADRO 3 – Categorização a partir das dimensões relacionadas à governança em turismo .....	38
QUADRO 4 – Tipologias da participação comunitária.....	47
QUADRO 5 – Relação de documentos coletados para a pesquisa .....	82
QUADRO 6 – Entrevistas do estudo de caso.....	85
QUADRO 7 – Conceitos e tópicos abordados nas entrevistas.....	86
QUADRO 8 – Reuniões mensais e elementos-chave das observações coletadas...	88
QUADRO 9 – Elementos da observação e as relações com as dimensões da governança .....	105

## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

- ATUASERRA - Associação de Turismo da Serra Nordeste
- AMTURVALES - Associação dos Municípios de Turismo da Região dos Vales
- CEP/CHS - Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais do Setor de Ciências Humanas
- CIC-BG - Centro da Indústria, Comércio e Serviços de Bento Gonçalves
- CISGA - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha
- COMTUR - Conselhos Municipais de Turismo
- EMBRATUR - Empresa Brasileira de Turismo
- MTUR - Ministério do Turismo
- OMT - Organização Mundial do Turismo
- PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo
- PNT - Planos Nacionais de Turismo
- PRT - Programa de Regionalização do Turismo
- SEBRAE-RS - Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas do RS
- TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>2 PODER E TURISMO</b> .....	<b>20</b>
2.1 CONCEITUAÇÃO DE PODER .....	21
2.2 EMPODERAMENTO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ .....	25
2.3 RELAÇÕES DE PODER E TURISMO .....	26
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO .....	31
<b>3 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO EM TURISMO</b> .....	<b>33</b>
3.1 GOVERNANÇA E TURISMO .....	34
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO .....	40
3.3 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E TURISMO .....	46
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO .....	50
<b>4 TURISMO E DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>52</b>
4.1 DIMENSÕES TEÓRICAS DO DESENVOLVIMENTO .....	53
4.2 PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO E TURISMO .....	57
4.3 DESENVOLVIMENTO DE ROTAS TURÍSTICAS .....	60
4.4 SEGMENTAÇÃO DE ROTAS TURÍSTICAS: CICLOTURISMO E TURISMO RELIGIOSO .....	64
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO .....	67
<b>5 FRAMEWORK TEÓRICO DA PESQUISA</b> .....	<b>68</b>
<b>6 PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	<b>71</b>
6.1 ESTUDO DE CASO .....	72
6.1.1 A Rota dos Capitéis: Caminhos da Imigração e Fé .....	75
6.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS .....	78
6.2.1 Pesquisa documental .....	81
6.2.2 Pesquisa de Campo .....	82
6.2.2.1 Entrevistas semiestruturadas .....	83
6.2.2.2 Observação não-participante .....	87
6.3 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS .....	89
<b>7 ANÁLISES E RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	<b>93</b>
7.1 TRAÇANDO A ROTA: AS RELAÇÕES DE PODER EXISTENTES .....	95
7.2 UNINDO OS PONTOS: A GOVERNANÇA DA ROTA .....	100
7.3 A LINHA DE PARTIDA E CHEGADA: O DESENVOLVIMENTO DA ROTA .....	107

7.4 REVISITANDO A ROTA.....	112
<b>ENCERRANDO O CICLO.....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE 1 – QUADRO DE ANÁLISES DE CONTEÚDO E DISCURSO .....</b>	<b>132</b>
<b>APÊNDICE 2 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>152</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As relações de poder permeiam as mais diversas esferas da sociedade. Uma análise de como o poder se manifesta e sua influência na configuração da governança e no processo de desenvolvimento de territórios se torna possível a partir do momento em que assimetrias emergem de contextos sociais. Uma investigação sobre as interações entre os atores de um determinado território é capaz de evidenciar se aquele é um ambiente democrático, que permite uma participação plural, ou não. Dentre desse recorte social, nem sempre espaços de tomada de decisão cumprem seu papel participativo, de inclusão, pois acabam sendo influenciados justamente por relações de poder, sejam elas externas ou internas.

No estudo do turismo, tais condições também podem estar presentes, pois trata-se de um campo intrínseco aos demais processos sociais. São diversos mecanismos que desencadeiam as relações de poder existentes em um território turistificado, mas nem sempre evidentes. O turismo, na grande maioria dos casos, integra uma agenda desenvolvimentista calcada em fatores mais econômicos do que sociais e, por consequência, ampara estruturas que privilegiam determinados grupos em detrimento de outros. Investigar se, e como, os stakeholders envolvidos com o turismo são, de fato, empoderados pode fornecer entendimentos importantes para a gestão de um território turistificado (Park; Zou; Soulard, 2023). Essa compreensão permite um desenvolvimento turístico sustentável, no amplo sentido do conceito, e alinhado a processos mais participativos.

No contexto da gestão desses territórios, cabe ponderar, também, a configuração da governança existente e as formas como é influenciada pelas relações de poder que permeiam o território. No turismo, percebe-se que a governança se constitui a partir de um modelo de gestão imerso nas relações sociais, na qual seus atores participam das tomadas de decisões de forma coletiva (Conceição, 2020). Se torna necessário, portanto, analisar as configurações atuais de governança com vistas à participação e à consciência sobre as relações de poder existentes na sociedade, para melhor identificar a forma de gestão existente e propor processos mais democráticos. A governança de um território é capaz de facilitar ou inibir a participação e determinar como o poder de decisão é distribuído (Jordan et al., 2013).

Além do mais, o exercício do poder, no que se refere ao desenvolvimento do turismo, se torna um objeto de pesquisa ao resultar em possíveis assimetrias nas relações existentes em espaços de participação, gerando reflexos nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do território (Abdullah; Carr; Lee, 2022; Conceição, 2020; Jordan et al., 2013; Zhang; Chena; Weib, 2022). Diagnosticar as redes que permeiam essas conexões entre diferentes stakeholders sob a ótica do poder e sua influência na governança e no desenvolvimento pode contribuir para uma proposta de gestão alinhada aos preceitos de perenidade e participação plural de um destino turístico, bem como para o bem-estar das comunidades envolvidas (Conceição; Dos Anjos; Gadotti, 2019; Dolezal; Novelli, 2020; Hall, 2003; Nunkoo; Gursoy, 2016; Shafieisabet; Haratifard, 2020).

Processos de planejamento e desenvolvimento de territórios turistificados devem ser investigados por desempenharem um papel importante no crescimento do turismo em uma localidade (Jordan et al., 2013). Nesse contexto, o planejamento colaborativo aplicado ao turismo se torna um aliado do processo de tomada de decisão conjunta entre os principais interessados no contexto turístico interorganizacional. É preciso, portanto, buscar soluções de problemas, muitas vezes crônicos e históricos, de planejamento no turismo (Jamal; Getz, 1995).

Um formato de produto turístico que, nesse contexto, se apresenta como objeto de estudo pouco explorado na literatura, quando associado à análise das relações de poder, são as rotas turísticas. Pedrosa, Martins e Breda (2022) realizaram uma revisão bibliográfica que fornece uma visão geral da literatura atual sobre elas – formato que é o foco da presente pesquisa. A revisão aponta para a necessidade de mais pesquisas sobre a relação entre os stakeholders da indústria do turismo, governos, comunidades locais e outros membros e não membros de um território roteirizado e turistificado. As pesquisas devem, portanto, se concentrar no planejamento e gerenciamento dessas rotas (Pedrosa; Martins; Breda, 2022).

A partir da revisão bibliográfica realizada para o suporte teórico do presente estudo, também constata-se que, enquanto pesquisas analisam a governança de políticas públicas em turismo e espaços de participação social a partir da análise de instâncias e organizações regionais (Tomazzoni, 2009; Minasi; Kaizer; Oliveira, 2021) ou tendo como estudos de caso destinos turísticos específicos (Conceição; Dos Anjos; Gadotti, 2019; Conceição, 2020; Jordan et al., 2013; Zhang; Chena; Weib, 2022; Trentin, 2016), há uma lacuna em pesquisas que investiguem as

relações de poder e a influência na governança e no desenvolvimento de rotas turísticas, visto que existem especificidades no planejamento e gestão territorial desse formato de produto turístico (Labigalini, 2014). De maneira geral, a literatura relacionada ao assunto também indica a importância de uma colaboração entre as entidades governamentais, o setor privado e a sociedade civil na concepção e administração de estratégias públicas voltadas para o turismo. Esse enfoque é visto como um meio de elevar a competitividade de um destino turístico. Dessa forma, pretende-se promover um modelo de gestão inclusivo e localizado, trazendo vantagens tangíveis para a comunidade residente. Um debate considerando as possíveis assimetrias nas relações de poder em seu processo de desenvolvimento se torna, portanto, um tópico emergente na pesquisa em turismo (Pedrosa; Martins; Breda, 2022).

Assim, o problema da presente pesquisa é evidenciado a partir da seguinte inquietação: como as relações de poder influenciam a governança e o processo de desenvolvimento de rotas turísticas? Para responder à essa questão norteadora, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a influência das relações de poder na configuração da governança e no processo de desenvolvimento de rotas turísticas. Para amparar o processo de investigação, também foi definido um estudo de caso. Trata-se do desenvolvimento da “Rota dos Capitéis: Caminhos da Imigração e Fé”, que está sendo planejada e desenvolvida em dez municípios das regiões da Serra Gaúcha e do Vale do Taquari, no estado do Rio Grande do Sul/Brasil. A rota é voltada para o cicloturismo e o turismo religioso. Traçou-se três objetivos específicos para auxiliar a investigação:

(I) Identificar as formas de participação dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento da rota turística em análise;

(II) Analisar a governança e o processo de tomada de decisão entre os atores envolvidos no desenvolvimento regional de rotas turísticas;

(III) Interpretar o exercício do poder em espaços compartilhados de tomada de decisão e na governança de rotas turísticas.

O estudo está estruturado em três blocos teóricos, que abordam: Relações de poder; Governança; e Desenvolvimento. Os construtos identificados na revisão bibliográfica formam o *framework* teórico da pesquisa, apresentado em um capítulo específico para sintetizar e conectar os principais achados que guiam a relação teórica da investigação. Na sequência, apresenta-se o percurso metodológico, que

traz o estudo de caso e as técnicas de coleta de dados (pesquisa de campo e documental) e de análise (uma combinação entre análise de discurso e de conteúdo). No capítulo das análises e da apresentação dos resultados, baseia-se no quadro de análises estabelecido no Apêndice 1 para construir uma narrativa acerca do processo de concepção da rota, tendo como fio condutor a triangulação da coleta de dados com os três blocos teóricos do estudo. Por fim, apresenta-se as considerações finais apontando os principais achados, desafios, limitações, implicações e possibilidades para estudos futuros.

## 2 PODER E TURISMO

O exercício do poder no processo de gestão e desenvolvimento de um território turistificado cumpre um papel determinante na forma como o turismo é planejado e desenvolvido (Hall, 2008). As relações formadas a partir da existência do poder no âmbito do turismo permeiam as interações entre os diversos atores envolvidos, como governos, empresas turísticas, comunidades locais, turistas e outros stakeholders. No centro dessas relações de poder estão os recursos. O turismo geralmente envolve a exploração de recursos naturais, culturais e sociais, como paisagens, patrimônio cultural, mão de obra local, infraestrutura e serviços. A forma como esses recursos são acessados, controlados e utilizados reflete as relações de poder existentes (Dong; Nguyen, 2023). Algumas organizações ou indivíduos podem ter maior controle e influência sobre esses recursos, enquanto outros têm acesso limitado ou são excluídos (Conceição; Dos Anjos; Gadotti, 2019).

Uma das principais dimensões das relações de poder no turismo é a distribuição desigual de benefícios e custos. Isso se relaciona com quem se beneficia e quem arca com os ônus do turismo (Lenao, 2017). Como exemplo, pode-se destacar empresas turísticas internacionais que obtenham lucros substanciais, enquanto as comunidades locais enfrentam problemas como gentrificação, baixos salários ou perda de acesso a recursos essenciais (Marzano; Scott, 2009). A análise das relações de poder permite, portanto, identificar se existe concentração de poder e benefícios em alguns atores, em detrimento de outros, e como isso impacta as comunidades e o desenvolvimento de um território turistificado. Essa influência se reflete nos desafios enfrentados pelas comunidades locais na participação dentro de um projeto de desenvolvimento turístico. No entanto, elas podem se organizar, se mobilizar e resistir às práticas injustas. O empoderamento das comunidades e a promoção da justiça social são áreas em que as relações de poder são fundamentais para a mudança (Abdullah; Carr; Lee, 2022).

Compreender as relações de poder no turismo é, dessa forma, essencial para promover um processo de desenvolvimento do turismo menos assimétrico. A análise das relações de poder é capaz de revelar as dinâmicas sociais, econômicas e políticas que moldam o turismo, permitindo identificar desigualdades, conflitos, oportunidades de mudança e estratégias para uma gestão mais inclusiva e

participativa. Partindo de um entendimento acerca do complexo conceito de poder, os tópicos a seguir pretendem ampliar esse debate no espectro do turismo.

## 2.1 CONCEITUAÇÃO DE PODER

O poder é um conceito compreendido de diferentes formas. Foucault (1978) vai além de uma abordagem simplista acerca de sua conceituação. O autor o entende sob uma ótica estruturalista, como um conceito fluido, e não condicionado a leis e regras formais ou baseado na noção de poder exercido por um grupo dominante sobre o outro. Sob a análise de Foucault, existe um triângulo que versa sobre poder, direito e verdade. Nele, é possível entender o poder como direito, pelas formas que a sociedade se coloca e se movimenta. Assim, por exemplo, se há o rei, há também os súditos, se há leis que operam, há também os que a determinam e os que devem obediência. O poder como verdade vem se instituir, ora pelos discursos que são produzidos, ora pelos movimentos, por vezes, sem a devida consciência e reflexão. Ferreirinha e Raitz (2010) fazem uma releitura apontando para a relação desse triângulo de Foucault de forma relacionada ao tripé Estado - mercado - sociedade civil. Com isso, o poder deve ser entendido como uma relação fluante, não estando em uma instituição nem em ninguém. Pode-se concluir que a harmonia das relações de poder é essencial para que as políticas e ações sejam fundamentadas nos princípios éticos (Ferreirinha e Raitz, 2010).

Essa visão é congruente ao poder manifestado de forma descentralizada na sociedade (Cheong; Miller, 2000). Isso sugere que, ao existir, ele se manifesta em todas as relações sociais – sejam elas linguísticas, institucionais, econômicas ou religiosas (Stein; Harper, 2003). A perspectiva foucaultiana também considera que o poder está indissociavelmente ligado ao conhecimento. Essa perspectiva traz, portanto, o poder como algo que não é único e nem unidimensional. O poder, sob essa ótica, não é localizado, mas sim circular, podendo ser possuído e expropriado em diferentes circunstâncias (Foucault, 1978).

A capacidade de exercer influência em um processo de tomada de decisão, como um atributo pessoal que distingue os líderes dos seguidores, é a forma de poder apresentada por Hawley (1963). Esse formato se reflete no nível comunitário, em que o conceito está inexoravelmente ligado à política. Como as partes interessadas dentro de uma comunidade lutam por recursos escassos, agências

governamentais exercem seu poder de decisão final (Hall, 2003). As estruturas de poder dentro das comunidades são, portanto, complexas. Não é incomum ter vários agentes com controle parcial sobre um determinado assunto (Jordan *et al.*, 2013). Ao encontro disso há, ainda, duas noções tradicionais de distribuição de poder dentro de qualquer comunidade. A estrutura de poder elitista, que é altamente centralizada, e a estrutura de poder pluralista, que é difusa, com o poder de decisão residindo em muitos ao invés de poucos (Riger, 1993).

As definições de poder apresentadas por Rowlands (1997) classificam o poder em quatro categorias: *power over*, o acesso e controle sobre os recursos; *power within*, autonomia individual e confiança plena; *power with*, oportunidades de ações coletivas; e *power to*, certa dominação, mas com abertura para a capacidade individual para ações. Como pontua Sofield (2003), nenhuma discussão sobre empoderamento pode ser conduzida sem a compreensão dos conceitos de poder. Para esta pesquisa, as definições apresentadas por Rowlands (1997) serão aplicadas.

*Power over* é a forma mais reconhecida de poder baseada na ideia de uso para dominação e oposição aos outros. Pereznieto e Taylor (2014) replicaram esse conceito e definiram *power over*, a partir de um estudo sobre gêneros, como o acesso e o controle sobre questões financeiras, físicas e relacionadas ao conhecimento, incluindo o acesso a empregos e atividades de geração de renda. É válido trazer também os construtos de Sen (2002), ao argumentar que a capacidade de um indivíduo para agir é socialmente dependente e não pode ser plenamente realizada sem interações sociais. Esses elementos coletivos constatados por Sen (2002) foram incorporados à definição de *power to*, também explorada por Pereznieto e Taylor (2014). Nesse caso, o entendimento do conceito é baseado no poder de decisão alicerçado dentro das famílias, comunidades, economias locais e mercados.

Já o conceito de *power with* dialoga de forma correlacionada ao respeito, apoio, governança compartilhada e tomada de decisão colaborativa, ajudando a construir pontes dentro de determinados grupos. O conceito de *power within* se concentra no envolvimento das pessoas com um senso de sua própria capacidade e autoestima. Esse tipo de poder inclui aprender habilidades com a atividade econômica para aumentar o conhecimento, as capacidades, o senso de direito e a autoconfiança para fazer mudanças em suas vidas (Pereznieto; Taylor, 2014). Ives,

Freeth e Fischer (2020) trabalham a partir da noção de “mundos internos” dos indivíduos, referindo-se às emoções, identidades e crenças e aos pensamentos. Nesse sentido, *power within* se concentra também no reforço dos processos de empoderamento em nível individual e significa que a pessoa pode mudar a condição atual ou reduzir suas limitações (Shafieisabet; Haratifard, 2020).

A categorização das formas pelas quais o poder se manifesta nas comunidades também é apresentada por Speer e Hughey (1995). Os autores postulam que existem três maneiras principais de manifestação. Primeiro, o poder exercido por meio do controle dos recursos usados para recompensar ou punir outras partes. Depois, o poder daqueles que têm a chancela de criar ou eliminar barreiras à participação dos indivíduos que não estão no poder. Por último, um poder exercido por meio do controle do fluxo de informações, seja mantendo dados importantes nas mãos de quem está no poder ou distribuindo-as amplamente (Speer; Hughey, 1995). Isso vai ao encontro do que propõe Lukes (1993) ao abordar um mapa conceitual com as visões unidimensional, bidimensional e tridimensional de poder. São três estruturas que se fundamentam na crítica ao foco comportamental, na tomada de decisões, nos conflitos observáveis e nos interesses subjetivos.

Bourdieu (2000), por sua vez, traz o conceito de poder simbólico, constituído e estruturado pela informação que se transforma em conhecimento e sabedoria. É o poder de colocar em prática ações com as palavras. Essa forma se confunde, por vezes, com a influência, especialmente por se diferenciar da autoridade e da coação ao conduzir opiniões, ideias e pensamentos e sensibilizar consciências. O autor também traz o conceito de mimeses, que se refere à tendência dos agentes sociais em imitar, reproduzir ou refletir os comportamentos, valores e práticas de um grupo dominante. Bourdieu argumenta que a mimese é uma forma de reprodução simbólica da dominação, na qual os indivíduos internalizam as normas e hierarquias sociais, contribuindo para a manutenção das estruturas de poder existentes. Com isso, o verdadeiro poder está nas mãos de quem o outorga (Adizes, 2004).

Uma possível visão de poder também converge para a orientação sociológica, na qual o poder se apresenta como algo altamente centralizado. Isso gera a divisão entre elitistas e pluralistas (Nunkoo; Gursoy, 2016). É possível, dessa forma, entender o poder como uma capacidade de impor a própria vontade ou avançar a partir do próprio interesse (Reed, 1997). Para exemplificar, em um

relacionamento entre atores sociais, um ator social, A, pode conseguir que outro ator social, B, faça algo que B não faria se não fosse da forma como foi direcionado por A (Pfeffer, 1981).

Com base nesse mesmo campo de pensamento, Wrong (1979) desenvolveu uma tipologia de poder baseada em relacionamentos. De acordo com sua conceituação, o poder tende a ser categorizado de quatro maneiras: *força*, *manipulação*, *persuasão* e *autoridade*. A *força* é considerada como a criação de obstáculos físicos, restringindo a liberdade de outro. Já a *manipulação* refere-se aos atos de negociação que envolvem uma medida de distorção, engano ou exploração. *Persuasão* é semelhante à manipulação, mas atenuando as características negativas. É um argumento destinado a induzir a opinião de um indivíduo. E, por fim, a *autoridade*, definida como o código institucional dentro do qual o uso do poder é organizado e legitimado (Wrong, 1979).

Nesse contexto, também é importante compreender o exercício de poder no âmbito territorial e, assim, na própria dimensão geopolítica dos espaços. Raffestin (1993) afirma que o poder é exercido, não adquirido. É algo relacional, multidimensional e imanente, vinculando-se ao espaço-tempo. A fonte do poder, dessa forma, está mais na comunicação do que na circulação, pois o poder quer ver, mas não deseja ser visto (Raffestin, 1993). A proposta apresentada parte de uma crítica à visão da Geografia Política Clássica, desenvolvida por autores como Ratzel, considerada uma geografia do Estado. A crítica à obra ratzeliana se dá devido à sua concepção de poder centrada no Estado. Para Raffestin (1993), a origem estatal está nas comunidades que se fixaram no solo, explorando as potencialidades territoriais.

Uma nova crítica à geopolítica é apresentada, a partir disso, por hierarquizar e centralizar o poder territorial no Estado, negando o poder do povo. Contudo, a dimensão política está em toda ação (Raffestin, 1993). Sob essa ótica, é preciso ressaltar que o espaço é a realidade inicial para a produção do território, o qual é a cena do poder e onde ocorrem as relações. Para Raffestin (1993), por consequência, o espaço antecede o território, visto que o espaço representado se torna território, já que alguém se apoderou dele, sendo dotado de intencionalidade. Todas as relações do território, portanto, são relações de poder, já que não são externas a outras relações (sociais, econômicas, entre outras), mas sim intrínsecas a

elas. Essas relações são intencionais, objetivas, assimétricas e não hierárquicas, visto que os grupos subalternos também possuem poder (Raffestin, 1993).

Mitchell, Agle e Wood (1997) corroboram com os construtos identificados até aqui afirmando que, embora o poder possa desafiar a definição, não é difícil de ser reconhecido, pois ele significa a capacidade daqueles que possuem poder de trazer os resultados desejados. Contudo, autores como Scherle e Coles (2006) conceituaram o poder como sendo de natureza subjetiva e, portanto, difícil de definir. O poder, dessa forma, não é obtido apenas por estar em uma cadeia de valor, mais do que isso, é derivado da manutenção de uma posição dentro dessa cadeia que controla o fluxo de recursos (Pajunen, 2006).

## 2.2 EMPODERAMENTO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

As definições de poder convergem para um importante conceito dentro do presente estudo: o empoderamento. A visão compartilhada por Jordan *et al.* (2013) traz à luz a conexão da participação cidadã com o empoderamento comunitário no processo de tomada de decisões. Empoderamento, aqui, é identificado por Fawcett *et al.* (1994) como o processo de ganhar influência sobre eventos e resultados com considerável importância. Embora esse ganho se torne um passo positivo no processo de tomada de decisão local, nem todas as ações de empoderamento conferem poder real para as partes cidadãs envolvidas (Fawcett *et al.*, 1994).

No contexto comunitário, o escopo do empoderamento tende a ser ampliado para ser discutido entre pessoas que compartilham bairros, locais de trabalho, experiências ou preocupações. Com isso, o empoderamento se apresenta como um processo que acontece ao longo do tempo, com certos eventos e ações que transmitem uma sensação real de empoderamento, podendo aumentar ou diminuir cumulativamente (Rapaport, 1987). Abdullah, Carr e Lee (2022) contribuem e ressignificam esse conceito indicando o empoderamento como um processo complexo que ocorre em pessoas marginalizadas. Segundo os autores, não é algo que pode ser obtido por meio de outros indivíduos, pois o processo deve ser conduzido pelas pessoas que desejam ser verdadeiramente empoderadas, e não por aqueles que visam empoderar. Essa constatação fica evidente no estudo de Gobezie (2010), ao analisar o microcrédito da Etiópia como estratégia de redução da pobreza e o empoderamento das mulheres.

Se torna necessário, de forma concomitante, avançar em direção à perspectiva de processos engajados e colaborativos que influenciam a tomada de decisão dentro dos contextos espaciais e comunitários nos quais estão inseridas as relações de poder. Jordan *et al.* (2013) colocam que, quando indivíduos e grupos com pontos de vista díspares se reúnem para participar da tomada de decisão na comunidade, a estrutura de poder subjacente desse processo desempenha um papel no sentido de definir como as decisões são tomadas e o que é implementado na localidade. A participação cidadã, nesse contexto, pode transmitir uma sensação de empoderamento e controle aos envolvidos (Zimmerman, 1988). As estruturas de poder em uma comunidade podem influenciar a participação das partes interessadas, a formulação de planos e a decisão final sobre a adoção e implementação de uma medida. A estrutura de governança também é capaz de facilitar ou inibir a participação cidadã na tomada de decisões da comunidade, e determinar como o poder de decisão é distribuído (Jordan *et al.*, 2013). Nesse sentido, “a tomada de decisão, como escolha entre várias alternativas de ação, resulta do consenso entre vários interesses, muitas vezes evidenciados por múltiplas fontes de pressão” (Tomazzoni, 2009, p. 115).

Nessa alçada de empoderamento em espaços comunitários, ainda é válido trazer a definição da geógrafa britânica Doreen Massey (1995), que considera o espaço como um produto das relações sociais e das interações que ocorrem nele. Massey argumenta que o espaço é um constante processo, dinâmico e sujeito a transformações frequentes. Isso enfatiza a importância de considerar as relações sociais na análise do espaço, já que ele não é neutro, mas sim moldado por relações de poder, dominação e resistência. É nesse contexto permeado por malhas, redes e centralidades, as quais constituem categorias invariáveis do poder, que o turismo se insere.

### 2.3 RELAÇÕES DE PODER E TURISMO

O poder se apresenta como uma questão central na pesquisa em turismo a partir do momento em que os stakeholders enfrentam assimetrias nas relações sociais, resultando em conflitos (Hannam; Sheller; Urry, 2006). No ambiente social, processos de planejamento turístico devem ser investigados, já que desempenham um papel importante na forma como os moradores das comunidades anfitriãs

interagem com os turistas e gerenciam a sustentabilidade social, ambiental e econômica do crescimento do turismo em uma comunidade (Jordan *et al.*, 2013). Se os residentes das comunidades anfitriãs forem verdadeiramente empoderados, eles também devem ter o poder sobre a implementação de recomendações de planos de turismo (Jordan *et al.*, 2013).

Nesse contexto, o planejamento colaborativo aplicado ao turismo se torna um aliado do processo de tomada de decisão. Deve haver união entre os principais interessados no domínio interorganizacional do turismo. É preciso, portanto, buscar soluções de problemas de planejamento e gerenciar questões relacionadas ao desenvolvimento (Jamal; Getz, 1995). Em um contexto de planejamento turístico, o poder também pode ser exercido por meio do controle da adoção ou não de um plano de turismo. Nessa perspectiva, os arranjos de poder são vitais na análise das dimensões políticas do turismo a nível comunitário (Lyden; Shipman; Kroll, 1969).

Em um território turistificado, o poder é exercido para organizar os stakeholders, bem como mediar disputas ou prevenir potenciais conflitos (Beritelli; Laesser, 2011). Como exemplo, Marzano e Scott (2009) examinam as relações de poder entre os stakeholders em um destino turístico na Austrália e identificaram que os atores sociais mais poderosos procuravam impor seus próprios interesses no processo de *branding* do destino, exercendo diferentes formas de poder, incluindo persuasão e autoridade, dois conceitos trazidos anteriormente por Wrong (1979). Conceição (2020) contribui e atualiza a discussão apontando as relações de poder como uma das dimensões fundamentais para analisar instâncias de governança regional. Nesse entendimento, os planos de turismo geralmente são desenvolvidos por meio de reuniões formais e redes comunitárias informais, mas, em última análise, exigem adoção e investimento de capital por parte daqueles que detêm o poder de aprovação e financiamento (Jordan *et al.*, 2013). Hazra, Fletcher e Wilkes (2017) ampliam o debate discorrendo que, onde os stakeholders são consultados, seja de forma individual ou em grupo, um planejamento turístico participativo de longo prazo pode corroborar em diferentes níveis e camadas de desenvolvimento do turismo, conferindo perenidade ao destino.

Há, ainda, estudos voltados ao turismo que aplicam os conceitos de poder apresentados por Rowlands (1997), conforme as definições expostas previamente neste capítulo (Park; Zou; Soulard, 2023; Abdullah; Carr; Lee, 2022; Shafieisabet, Haratifard, 2020; Knight, Cottrell, 2016; Villarreal; Mendoza; Martínez, 2018;

Scheyvens, Van Der Watt, 2021). Os conceitos de *power over*, *power with*, *power within* e *power to* são debatidos e atualizados a partir da aplicabilidade no estudo do turismo (Quadro 1). Pesquisas recentes trazem leituras atualizadas dos achados de Rowlands (1997) e oferecem bases teóricas para esta pesquisa.

QUADRO 1 – Estudos sobre turismo e empoderamento a partir dos conceitos de poder apresentados por Rowlands (1997)

<b>Autor(es)</b>	<b>Tema da pesquisa</b>	<b>Principais achados</b>
Park, Zou e Soulard (2023)	Processos de empoderamento no contexto do desenvolvimento do turismo no meio rural.	Desenvolvimento do turismo como condutor tanto ao empoderamento quanto ao desempoderamento das comunidades, em todas as quatro expressões de poder apresentadas por Rowlands (1997). Identificação de inter-relações entre os tipos de poder como processos de (des)empoderamento (Figura 1).
Shafieisabet e Haratifard (2020)	O empoderamento dos stakeholders do turismo local e a percepção sobre os efeitos ambientais para a participação em um desenvolvimento turístico sustentável.	Identificação do papel positivo e convergente do empoderamento dos atores locais nos impactos ambientais percebidos e a aplicação adequada das dimensões de empoderamento dos stakeholders do turismo a partir do fornecimento de bases para a participação deles no processo de desenvolvimento sustentável do turismo.
Abdullah, Carr e Lee (2022)	(Re)conceituação do empoderamento da população local no turismo, a partir de uma análise crítica dos programas de capacitação iniciados por organizações externas na indústria do turismo. O objetivo é desenvolver uma melhor compreensão sobre como deve-se alcançar o empoderamento dos indivíduos e grupos marginalizados.	Constatação de que o componente mais crucial de empoderamento é o agenciamento das pessoas empoderadas para que possam ser autogeridas. Estudo apresenta um modelo de auto empoderamento, focado em dois aspectos: o empoderamento começa dentro dos indivíduos, com eles exercendo seu próprio poder, por menor que seja, para começar; e a relação entre aqueles que estão dispostos a capacitar e aqueles que estão sendo capacitados não deve ser unilateral, mas sim colaborativa. O empoderamento é visto como um mecanismo de “desmarginalização”. No modelo de empoderamento mútuo proposto pelo estudo, o papel daqueles em níveis mais altos de poder deve ser apenas dar suporte e acesso a recursos.
Knight e Cottrell (2016)	Este estudo avalia processos de empoderamento ligados ao turismo em quatro comunidades de Cuzco, no Peru, conectando os conceitos de poder de Rowlands (1997) ao trabalho etnográfico	Os resultados sugerem que os membros da associação de turismo em cada comunidade, enquanto experimentam o empoderamento generativo a partir de um agenciamento baseado em conceitos de coletividade e autoconsciência, também foram recipientes e fornecedores de informações de empoderamento não generativo em forma de dominação, que ocorre quando o empoderamento de alguém envolve “desempoderamento” de outro.

Autor(es)	Tema da pesquisa	Principais achados
	realizado na região.	Fatores potenciais que influenciam esses processos versam em maneiras práticas de turismo baseado na comunidade como forma de melhorar e promover processos generativos, em vez de meramente sustentáveis, de empoderamento na região.
Villarreal, Mendoza e Martínez (2018)	Análise da visibilidade e empoderamento das mulheres indígenas de Atlapulco, no México, a partir da inserção das mulheres no turismo e como isso tem permitido a elas reavaliar sua posição na família e nas estruturas de poder locais, bem como sua autonomia.	Identificação da dificuldade em falar de empoderamento feminino, pois culturalmente o homem continua a ser o detentor do poder e a mulher continua a ser vista como inferior, apesar de seu poder derivado do trabalho no campo do turismo.
Scheyvens e Van Der Watt (2021)	Proposta de uma nova estrutura para análise do turismo, empoderamento e desenvolvimento sustentável.	Proposta de estrutura que encoraja os pesquisadores a considerar os impactos do turismo em áreas de ambiente natural. O foco principal é levar à verificação sobre se o turismo contribui para as seis dimensões de empoderamento (econômica, psicológica, social, cultural, política e ambiental). O modelo reforça a centralidade do empoderamento como conceito que deve levar em conta a análise dos impactos do turismo na vida das pessoas nas comunidades de um destino turístico.

FONTE: O autor (2024).

Como forma de exemplificar os tipos de poder e a participação dos stakeholders no turismo, Shafieisabet e Haratifard (2020) descrevem as posições do poder no processo de empoderamento também utilizado nos construtos teóricos de Rowlands (1997). A análise aponta para um modelo de empoderamento compatível com a estrutura de poder vigente, tendendo a ser generativo ou não generativo (Rowlands, 1997). Para o empoderamento generativo dos stakeholders, deve-se prestar atenção a alguns facilitadores, como a educação e conscientização, acessibilidade de recursos, promoção da responsabilidade e controle local, transformação e transição do 'empoderamento não generativo' para 'empoderamento generativo'. Dessa forma é possível detalhar as definições, trazendo as contribuições de Rowlands (1997), a partir da atualização proposta nos

estudos de Shafieisabet e Haratifard (2020) e nos compilados de Knight e Cottrell (2016) (Quadro 2).

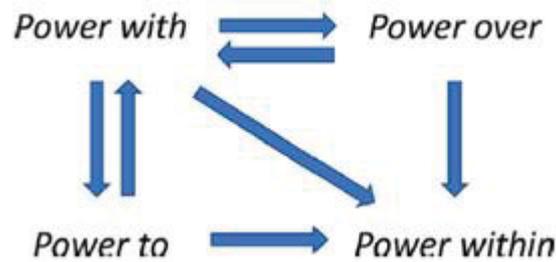
QUADRO 2 – Posições de poder, empoderamento e participação dos stakeholders do turismo local

<b>Tipo de poder</b>	<b>Foco principal</b>	<b>Descrição do processo de empoderamento</b>	<b>Tipo de participação dos stakeholders locais do turismo</b>
<i>Power over</i>	Dominação (coerção)	Atividade obrigatória. Obediência, resistência ou manipulação de outros (Não generativo)	Participação passiva (homem como mão de obra)
<i>Power to</i>	Agenciamento (dependência)	Aumento da capacidade individual de existir ou agir como o indivíduo desejar. Relacionado com a minimização da pobreza por meio do aumento da liberdade a nível individual (Sen, 2000). Cria ou desbloqueia oportunidades sem dominação, mas em um contexto de dependência social. Realização de atividades inconscientemente (Generativo)	Liberdade para a comunicação com os demais stakeholders
<i>Power with</i>	Coletividade	Maior capacidade de abordar coletivamente as necessidades ou interesses individuais ou de grupo. Processo que sugere que o todo é maior do que a soma dos indivíduos que compõem determinado recorte social. (Generativo)	Participação ativa na comunidade e no contexto turístico ao qual o indivíduo está inserido.
<i>Power within</i>	Autoconfiança (independência)	Realizar as atividades conscientemente. Maior conscientização, autodeterminação e respeito.	Empoderamento pleno

FONTE: O autor (2024).

Para um melhor entendimento, cabe aprofundar também os achados de Park et al. (2023). No estudo, foi identificada uma inter-relação entre os conceitos propostos por Rowlands (1997). Segundo o estudo, *power with* e *power to* se constroem um sobre o outro; *power over* interage com *power with*; *power with*, *power to* e *power over* influenciam *power within* (Figura 1). Essa inter-relação permite que as comunidades elaborem intervenções para facilitar o empoderamento e inibir o desempoderamento no processo de desenvolvimento do turismo (Park; Zou; Soulard, 2023).

FIGURA 1 – Inter-relações entre os tipos de poder como processos de (des)empoderamento no turismo



FONTE: Park, Zou e Soulard (2023).

O estudo de Abdullah, Carr e Lee (2022), que também utiliza os conceitos de poder de Rowlands (1997), conversa com os demais, mas apresenta uma crítica sobre a predominância da visão de que o empoderamento se apresenta como uma ferramenta para capacitar as pessoas que vivem em áreas com potencial de desenvolvimento turístico. Com isso, muitas intervenções e iniciativas associadas ao turismo são geradas por instituições que estão no poder, com a expectativa de capacitar a população local, por vezes, pertencente a grupos marginalizados. Isso trouxe ao foco o papel da estrutura organizacional, em detrimento do agenciamento individual e sua própria liberdade de escolha (Abdullah; Carr; Lee, 2022).

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A busca pela compreensão sobre as relações de poder que permeiam um território turistificado é complexa, pois o poder se faz presente em todas as relações sociais. Percebe-se que muitos estudos buscam compreender o poder enquanto processo de empoderamento, tendo como foco os stakeholders envolvidos com o turismo. Também é evidente a consolidação dos conceitos apresentados por Rowlands (1997) como base para a atualização constante de discussões no campo das relações de poder e turismo.

Os estudos apresentados ao longo do capítulo, que buscaram uma ampliação das discussões sobre os conceitos, apresentam um viés voltado ao intento de compreender o empoderamento, ou não, de indivíduos pertencentes a grupos marginalizados e as formas como as organizações externas a eles exercem seu poder. Foram constatadas, ainda, contribuições importantes para modelos de

turismo sustentável que centralizam no empoderamento comunitário (Park; Zou; Soulard, 2023; Shafieisabet, Haratifard, 2020; Scheyvens, Van Der Watt, 2021).

As conceituações de poder e de empoderamento identificadas vão ao encontro do que se propõe o presente estudo, pois permitem adentrar ao estudo relacionado à governança e à participação social. Isso é possível justamente pelo fato de as relações de poder estarem presentes nos mais diversos contextos sociais aos quais o turismo se insere. Essas relações afetam a tomada de decisões no turismo, pois aqueles que possuem mais poder geralmente têm maior influência sobre as políticas públicas, regulamentações e estratégias de desenvolvimento turístico. Isso pode levar a decisões que beneficiem certos grupos de interesse em detrimento de outros. A análise das relações de poder na tomada de decisões no turismo ajuda a identificar como diferentes atores influenciam as políticas e se suas vozes são devidamente representadas, impactando a governança de determinada localidade. Entender como se dá a governança em turismo se torna, portanto, essencial para alcançar os objetivos deste estudo.

### 3 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO EM TURISMO

A governança e a participação comunitária são elementos determinantes no planejamento e na implementação de projetos, sejam eles nas mais diversas áreas. Se conduzida de forma adequada, a governança oportuniza o envolvimento de diversos atores, como governos, organizações não governamentais, empresas privadas e a própria comunidade (Kalaoum; Trigo, 2021). A participação comunitária, nesse contexto, permite que os moradores locais contribuam ativamente na tomada de decisões no que se refere às políticas públicas em suas regiões (Zhang; Chena; Weib, 2022). Esses aspectos são essenciais para o alcance de benefícios socioeconômicos mais perenes à determinada localidade.

No turismo, o modelo de governança de políticas públicas refere-se ao processo de formulação, implementação e monitoramento de políticas e estratégias para o desenvolvimento turístico de determinado território (Conceição; Dos Anjos; Gadotti, 2019). Ele envolve a coordenação entre diferentes entidades governamentais e a participação de atores públicos e privados, com o objetivo de maximizar benefícios e minimizar impactos negativos. Uma governança eficaz requer transparência, responsabilidade, cooperação e alinhamento de interesses entre os envolvidos (González, 2014).

Da mesma forma, a participação social se apresenta como um princípio-chave da governança em turismo (Minasi; Kaizer; Oliveira, 2021). Envolver a comunidade local nas decisões e ações relacionadas ao turismo é essencial para garantir que as preocupações e interesses dos residentes sejam levados em consideração. A participação comunitária pode ocorrer por meio de consultas, fóruns de discussão, parcerias e envolvimento ativo em projetos turísticos. Ela permite que a comunidade contribua com conhecimentos locais, promova sua cultura e patrimônio e participe economicamente do setor turístico (Coutinho; Nóbrega, 2019).

Há, ainda, boas práticas de governança e participação comunitária em turismo que podem, e devem, ser levadas em conta. A criação de comitês ou conselhos consultivos, ou até mesmo deliberativos, que envolvam representantes da comunidade, governo e setor privado na tomada de decisões é uma dessas práticas (Queiroz; Rastrollo-Horrillo, 2015). Programas de capacitação para os moradores locais também são cruciais para aumentar sua participação efetiva e apropriar-se do turismo na região. Além disso, o estabelecimento de mecanismos de diálogo e

comunicação transparente entre os diversos atores é essencial para promover a colaboração e o consenso (I Gispert; Clavé, 2020).

Para que esses preceitos sejam postos efetivamente em prática, a governança de políticas públicas e a participação comunitária em turismo enfrentam desafios. Dentre eles, destacam-se a falta de recursos e capacitação das comunidades locais, as assimetrias de poder entre os atores envolvidos e a necessidade de conciliar interesses e perspectivas diversas (Jordan *et al.*, 2013). No entanto, esses desafios também trazem oportunidades para fortalecer a governança e a participação, por meio do desenvolvimento de parcerias, promoção do turismo no ambiente comunitário e empoderamento das comunidades locais (Coutinho; Nóbrega, 2019). Esse debate é o que o presente capítulo se propõe a aprofundar.

### 3.1 GOVERNANÇA E TURISMO

O conceito de governança pode ser compreendido como uma forma de política que agrega atores dos setores público, privado e do terceiro setor (Conceição; Dos Anjos; Gadotti, 2019). Esse entendimento indica que os atores atuam conjuntamente para maximizar resoluções de problemas, de forma cooperada em prol do desenvolvimento de uma região, e minimizar ações que não atendam os desejos e anseios dos stakeholders envolvidos e da sociedade civil. A governança também é vista como um acordo que ocorre entre seus atores envolvidos, permitindo identificar se as ações são de natureza diversa e facilitar o desenvolvimento e a promoção de um território de forma integrada (Barquero, 2007). Vale destacar que a governança se tornou um tema importante no cenário da gestão e organização, mas se apresenta como um termo que pode causar uma compreensão dúbia em relação às políticas públicas, cujas perspectivas são voltadas à cooperação, participação e construção coletiva (Seixas; Albet, 2010).

No contexto do turismo, o conceito de governança vem ocupando discursos políticos e pesquisas ao longo das últimas décadas. González (2014) considera que se trata de um conceito visto, até então, com contornos pouco definidos, derivado do conceito de governo e sugerindo uma evolução a ele. Para a autora, o conceito deve estar ligado, em particular, à ideia de que outros mecanismos de coordenação social fora do governo, como as redes de atores ou mesmo o mercado, seriam melhores alternativas para resolver os problemas e desafios coletivos. Intenta-se, a partir

disso, debater uma política de turismo que considere uma ideia de governança turística que não impeça o debate político sobre os conflitos gerados pelo turismo e o papel dos agentes públicos na sua gestão e tomada de decisão coletiva (González, 2014).

Sob a ótica de Hall (2011a), a governança no turismo é compreendida como “o ato de governar”. Essa constatação reconhece a inexistência de uma definição específica e amplamente aceita para o termo. Deve-se a isso a sua complexidade, uma vez que o processo decisório é influenciado por diferentes *stakeholders*, não havendo, portanto, a possibilidade de aplicação de um modelo padronizado. Contudo, Hall (2011a) aponta quatro possibilidades para a aplicação de uma estrutura de governança – apontando modos de coordenação balizados por mecanismos disponíveis no contexto hierárquico, de mercado, de redes e comunitário:

- Governança hierárquica: estrutura administrativa que apresenta o Estado como centralizador e principal tomador de decisões para a elaboração e implementação das políticas públicas. A partir dessa forma de governança, o Estado, em sua autoridade legítima conferida pelo sistema democrático, utiliza-se de seus mecanismos tradicionais de atuação para trabalhar as questões inerentes ao governo. Com isso, outros atores dos processos burocráticos e decisórios possuem pouca participação direta;

- Governança mercadológica: nesse formato, são adotados mecanismos que se aproximam da estrutura de mercado, relacionados com a demanda e a oferta. O processo decisório referente às ações a serem tomadas pauta-se diretamente na eficiência e na eficácia;

- Governança comunitária: nesse caso, a participação civil fica em evidência e resulta em um governo local. A interferência nas esferas federal, estadual ou municipal é mínima, uma vez que alcança a capacidade de uma autogestão;

- Governança de redes: forma que estimula uma constante interação entre o poder público e a iniciativa privada, possibilitando tomadas de decisão a partir de reflexões sob diferentes perspectivas, resultando em parcerias público-privadas. É possível perceber, também, a configuração de uma estrutura que se aproxima de uma coordenação, na qual há o compartilhamento de recursos e de informações incentiva o estabelecimento de parcerias que visam otimizar a utilização dos

recursos públicos e privados. O objetivo é atender ao máximo os interesses comuns, beneficiando a região.

Diante desse último entendimento apresentado por Hall (2011a), é possível idealizar um cenário de uma nova proposta de governança, que começou a ser delineado a partir da necessidade do fortalecimento da capacidade de gestão dos atores que dela participam e das relações institucionais que se estabelecem entre eles para tornar mais eficientes as ações propostas (Endres; Pakman, 2019). Como parte dessa realidade, observa-se que as políticas de turismo trazem em seu discurso possibilidades de mudanças a partir de novos arranjos estruturados em redes, facilitando um processo de descentralização e participação como elementos-chave para uma melhor governança turística (Endres; Pakman, 2019; Hall, 2011a; González, 2014; Trentin, 2016).

A abordagem baseada em redes e na relevância da ação individual entende que ela é restringida e inserida em uma estrutura de relações sociais específica (Calmon; Costa, 2013). Powell e Smith-Doerr (1994) propõem que é possível identificar duas vertentes principais que são distintas, mas relacionadas, na abordagem. A primeira vertente, fundamentada na sociologia e na teoria das organizações, emprega o conceito de redes como um instrumento analítico para compreender as relações sociais nas organizações, as relações interorganizacionais e a relação das organizações com o ambiente externo a ela. A segunda vertente tem caráter multidisciplinar, com marcante influência da economia, das políticas públicas e da administração pública, e percebe redes como uma forma de governança, especialmente aplicável na gestão de sistemas complexos. Segundo a abordagem das redes como instrumento analítico (Powell; Smith-Doerr, 1994), os indivíduos não percebem os objetos que os cercam de forma independente, mas sim a partir de esquemas conceituais construídos socialmente. As percepções e as ações dos indivíduos são influenciadas pelo grupo ao qual pertencem, pela forma como eles se inserem nesse grupo e pela maneira como esse grupo se organiza (Scott, 2015; Hatala, 2006).

No contexto institucional da abordagem de redes, não apenas as regras formais (leis, normas, estruturas organizacionais) são levadas em conta, mas também a importância das regras informais que muitas vezes são historicamente determinadas e influenciadas pela cultura, valores e tradições (Calmon; Costa, 2013). A noção de redes de políticas públicas se contrapõe à percepção tradicional

de que o governo pode ser compreendido como uma entidade independente e, em grande medida, acima do restante da sociedade. Pelo contrário, significa a possibilidade de se dirigir à sociedade no sentido de gerar iniciativas que promovam o bem comum (Endres; Pakman, 2019). O grau de governança de uma rede de políticas públicas depende da existência de capital social. Portanto, é necessário: (i) o estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua entre esses atores, (ii) uma ampla participação nos processos decisórios; e (iii) transparência, fiscalização e responsabilização das ações (Calmon; Costa, 2013).

No caso da governança, as redes também interagem de maneira a facilitar a coordenação dos interesses públicos e privados e a alocação de recursos. Como consequência, melhoram a eficiência da implantação da política (Trentin, 2016). A atuação por meio da regulação e coordenação das políticas é orientada para as áreas de preferência das redes de atores, havendo dependência mútua entre atores da rede e o Estado. A sociedade em rede é caracterizada, dessa forma, pela descentralização e flexibilidade das estruturas sociais, suscitando debates sobre política, poder, assimetrias e movimentos sociais. Dessa forma, a descentralização da governança torna-se mais adequada para lidar com os desafios do turismo contemporâneo (Trentin, 2016; I Gispert; Clavé, 2020).

Pode-se relacionar, ainda, a abordagem de redes ao cenário do Brasil, no qual o presente estudo se situa. No país, o processo de redemocratização possibilitou uma maior participação e engajamento de diferentes grupos da sociedade no processo de elaboração, implementação, acompanhamento e controle das políticas públicas (Endres; Pakman, 2019). Nesse sentido, o conceito de governança de redes sugerido por Hall (2011a) apresenta viabilidade e coerência.

Ao retomar o foco aos demais formatos de governança apresentados por Hall (2011a), vale pontuar que, conforme Kalaoum e Trigo (2021), a estrutura de governança constitui um processo que objetiva o alcance de resultados eficazes, ao integrar um processo, no qual o poder público, visando produzir resultados eficazes, deve atuar como um coordenador integrando diversos atores sociais, visto que a coordenação no contexto da governança e do sistema de federalismo cooperativo é essencial. A governança do turismo simboliza, ainda, formas de tomada de decisões coletivas que possam melhorar as limitações dos atuais processos decisórios e que também permitam um papel mais ativo dos diferentes atores sociais (González,

2014). Essas constatações indicam, portanto, limitações na governança hierárquica apresentada por Hall (2011a).

A proposta de governança mercadológica (Hall, 2011a), por sua vez, encontra respaldo também nas constatações de Kalaoum e Trigo (2021), coadunadas por I Gispert e Clavé (2020). Sob a ótica dos autores, a governança surge da globalização das atividades econômicas no final da década de 1970, em resposta às fragilidades das chamadas Novas Políticas Públicas (*New Public Management*), cujo modelo volta-se para uma visão gerencial e mercadológica, com o novo serviço público fomentando a ideia de que a gestão pública deve estar no cidadão, embora não como consumidor de serviços, mas como ator principal.

Embora seja um termo que ainda se encontra em definição, a governança no turismo possui algumas similaridades conceituais com o modelo epistemológico da Administração Pública, abordado por Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira (2020). De acordo com os autores, a abordagem teórica a respeito da governança elenca três categorias principais, relacionando-a às dimensões de coordenação, cooperação e colaboração (Quadro 3). A perspectiva traz a vinculação entre poder público e iniciativa privada e redes de atores e inclusão social nas tomadas de decisão relacionadas às políticas públicas.

QUADRO 3 – Categorização a partir das dimensões relacionadas à governança em turismo

Dimensão da governança em turismo	Concepção teórica
Coordenação	<p>Modelo administrativo formal, no qual exista uma rede de atores públicos e privados capacitados para a gestão de conflitos e resolução de problemas com participação no planejamento e controle das políticas públicas. Inserção da sociedade civil nos processos decisórios, resultando na descentralização do poder, uma vez que o Poder Público deixa de ser o único promotor e formalizador das políticas públicas (Emmendoerfer; Mediotte; Dos Santos, 2022).</p> <p>Estabelecida pela diversidade de atores sociais na tomada de decisão (Trentin, 2016).</p>
Cooperação	<p>Processo comportamental das relações interorganizacionais, realizado de maneira informal, fomentando a criação de parcerias e a interação e confiança mútua entre os atores em rede. A intensidade da cooperação entre os atores depende diretamente do acordo realizado e do nível de confiança adquirido (Dredge, 2006; Trentin, 2016).</p>

Dimensão da governança em turismo	Concepção teórica
Colaboração	<p>Processo no qual os atores sociais trabalham de maneira formal e conjunta, objetivando a criação de normas e estruturas que regem as relações e tomadas de decisão, proporcionando interações benéficas a todos os atores. Projeto a longo prazo baseado na confiança e no consenso (Thompson; Perry, 2006).</p> <p>Sociedade civil torna-se propositora das políticas públicas. Há descentralização de poder por meio do envolvimento efetivo de todos os atores, capacitados para a resolução de problemas em um trabalho executado em rede (Trentin, 2016; Emmendoerfer; Mediotte; Dos Santos, 2022).</p>

FONTE: elaboração própria, adaptado de Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira (2020)

De forma complementar, pode-se adicionar a essa categorização supracitada as dimensões identificadas a partir do estudo de I Gispert e Clavé (2020). A pesquisa buscou identificar como a governança em turismo é concebida pelos atores que atuam no setor, revelando sete dimensões:

01. Participação: compreendida como o trabalho em conjunto e a possibilidade de tomar parte nas ações do outro, assumindo responsabilidade em seu espaço de gestão;

02. Coerência: entendida como o exercício em que se configura um projeto. A organização é gerenciada coordenando os recursos para alcançar determinada finalidade, e há uma considerável capacidade de interpretação de futuros cenários;

03. Responsabilidade: a capacidade de garantir o cumprimento das funções, com base em critérios de desenvolvimento sustentável, sujeitos aos marcos regulatórios vigentes. Intenta manter os cidadãos informados a respeito das questões importantes;

04. Eficácia: entendida como o alcance dos objetivos, fazendo o melhor uso possível dos recursos disponíveis, sob os critérios de controle dos procedimentos e resultados;

05. Know-how/qualidade: o conhecimento aplicado à gestão, com critérios de profissionalismo, em busca da excelência, qualidade e melhoria constante acompanhada de treinamento;

06. Abertura: explicação proativa daquilo que é realizado, facilitando o acesso do público a informações atualizadas de uma forma compreensível e simples;

07. Simplificação: entendida como a capacidade de agir de forma simples e flexível.

De todo modo, percebe-se uma demanda por parte dos atores envolvidos com o turismo em buscar novos modelos de tomada de decisão coletiva que melhorem, efetivamente, as limitações dos atuais processos de tomada de decisão. Isso permite um papel mais ativo aos diferentes atores sociais, especialmente em espaços de participação comunitária (Velasco, 2016). No turismo, portanto, a governança pode constituir-se a partir de um modelo de gestão imerso nas relações sociais, na qual seus atores participam das tomadas de decisões sempre de forma conjunta (Conceição, 2020).

Aliado a essas perspectivas, pode-se somar o entendimento acerca da governança regional de turismo, que tem como função primordial atuar em prol de determinada região de forma coesa, em que seus atores cooperem e realizem ações conjuntas e transparentes para o aprimoramento e desenvolvimento de seus territórios (Conceição, 2020). Isso demonstra que o turismo é um negócio coletivo e pode trazer benefícios significativos de forma conjunta. Nesse sentido, a formulação de políticas públicas efetivas se torna crucial para que o desenvolvimento do turismo e condução da governança ocorram de maneira alinhada às demandas sociais e participativas de gestão citadas até aqui.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

As políticas públicas desempenham um papel determinante na sociedade moderna, sendo instrumentos essenciais para enfrentar desafios, promover o desenvolvimento e acolher as demandas cidadãs, com o intuito de minimizar as disparidades econômicas e sociais (Cirino; Silva; Melo, 2021). Como definição, cabe trazer a concepção adotada por Frey (2009), que divide a compreensão e a análise das políticas públicas em três dimensões (em termos oriundos do inglês): i) *polity*, compreendida como a estrutura institucional do sistema político-administrativo; ii) *politics*, que compreende o processo político, seus conteúdos, objetivos, deliberações e conflitos; iii) *policy*, um compilado dos programas políticos e conteúdos materiais das decisões políticas.

No entendimento de Dias e Cario (2014), as políticas públicas representam o conjunto de ações empreendidas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender

às necessidades de toda sociedade. Já Boneti (2017) traz que as políticas públicas se originam da sociedade e passam pela esfera do setor público para decidir a forma de intervenção que será realizada em determinada realidade. Isso se reflete no fato de que todas as decisões que são tomadas por um governo são políticas públicas, pois irão ter consequências para aquela sociedade (Dye, 2011). Elas também podem ser entendidas como as ações e estratégias realizadas pelo poder público visando o desenvolvimento social e econômico da população, proporcionando o bem-estar social (Silva; Costa; Carvalho, 2013).

Nesse caso, o governo assume o papel de gestor dos recursos, estabelecendo a efetiva aplicação de modo a atender as necessidades da população (Matos; Dias, 2013; Silva; Bassi, 2012). Kraft e Furlong (2010) agregam destacando que as políticas públicas são realizadas em meio a pressões e conflitos, pois acabam sendo afetadas diretamente por condições sociais, econômicas, culturais, estruturas de governo, normas institucionais e outras variáveis. Desse cenário, surgem cinco contextos que são capazes de moldar os processos de tomada de decisão e influenciar políticas públicas: social, econômico, político, administrativo (ou governante) e cultural (Kraft; Furlong, 2010).

O reconhecimento desses desafios sociais, aquilo que afeta grupos específicos da população ou a sociedade como um todo, torna necessária uma classificação de prioridades e consequente análise de possíveis soluções. Quando identificados e confirmada sua relevância para o bem público, esses problemas são incluídos na pauta governamental, configurando o processo denominado *Policy Agenda-Setting* (Subirats, 2006). Esse conceito remete à etapa de planejamento na qual são organizados os assuntos que o governo dará atenção em um determinado momento.

Os critérios para considerar um problema como relevante, portanto, dependem do grupo no poder. Consequentemente, cada administração terá uma agenda com questões, na maioria das vezes, distintas (Cirino; Silva; Melo, 2021; Kingdon, 2003). Nesse caso, as ações devem ser conduzidas em diferentes áreas da administração pública, com o objetivo de atender diretamente aos interesses da população. Para isso, é essencial que o Estado identifique as necessidades da sociedade para implementar políticas públicas coerentes (Cirino; Silva; Melo, 2021).

A perspectiva de Kingdon (2003) traz esse processo de identificação de forma estruturada em três categorias de agenda: sistêmica, governamental e

decisional. Na agenda sistêmica, as questões são tratadas de forma geral, a fim de determinar quais problemas apresentados pela população são realmente preocupações do governo. Já quando um problema em particular atrai a atenção dos formuladores de políticas, é inserido na agenda governamental. No entanto, cabe ressaltar que nem todos os problemas serão considerados posteriormente devido à alta demanda do governo. Para chegar à esfera decisional, deve-se levar em conta que a agenda é elaborada para corresponder às questões que o governo efetivamente se esforçará para resolver. Portanto, a agenda decisional é um subconjunto da agenda governamental, abrangendo as questões que estão prontas para uma ação decisiva por parte dos formuladores de políticas (Kingdon, 2003). Ainda segundo o autor, a formação dessa agenda é o primeiro dos quatro estágios para a compreensão das políticas públicas. Após essa etapa, segue-se para a formulação de políticas (na qual estratégias e abordagens para a implementação das ações são delineadas), a escolha entre as possíveis alternativas de políticas públicas e, por fim, a implementação da alternativa escolhida (Kingdon, 2003).

No turismo, a formulação das políticas públicas segue preceitos semelhantes, voltando-se para o desenvolvimento equilibrado dessa atividade, por meio de mecanismos que atendam tanto aos turistas, quanto à população local. Além disso, formuladores devem gerenciar uma superestrutura jurídico-administrativa a partir da instituição de secretarias para melhor elaboração e execução dos trabalhos. Desse modo, há planejamento e acompanhamento dos investimentos realizados, de maneira a retornarem na forma de benefícios para toda a sociedade (Barreto; Burgos; Frenkel, 2003). Políticas públicas voltadas ao turismo, portanto, buscam minimizar os problemas que dificultam o desenvolvimento do setor, propondo ações eficazes e planejadas. A ausência de planejamento para tais ações, voltadas para a realidade local, pode ser prejudicial, pois deixa de considerar elementos essenciais para o processo de desenvolvimento territorial (Tasso; Moesch; Nóbrega, 2021).

Por ser um fenômeno dinâmico e gerador de efeitos positivos e negativos, a intervenção do Estado se torna necessária para o desenvolvimento turístico (Dias, 2011). A formulação das políticas públicas, nesse sentido, se traduz em orientações específicas para a gestão permanente do turismo, abrangendo os inúmeros aspectos operacionais da atividade (Beni, 2006). Hall (2001) contribui apontando que as políticas de turismo estão relacionadas aos valores culturais e ideológicos, ao

ambiente político e às estruturas institucionais, e refletem as tendências e preocupações do momento de sua elaboração. Nesse sentido, Ruschmann e Solha (2007) identificam que as políticas de turismo tendem a apresentar duas principais posturas: de um lado se tem uma visão comercial, na qual buscam-se resultados econômicos, por outro, a política é vista como estratégia para o desenvolvimento harmonioso, com o estabelecimento de limites, garantindo as necessidades e expectativas da comunidade receptora. Contudo, é preciso ressaltar que os responsáveis pelo planejamento das políticas públicas de turismo necessitam estar atentos a análise da situação de modo macro para orientar a tomada de decisões em longo prazo (Ruschmann; Solha, 2007).

Nesse processo de tomada de decisão voltado à política turística, ainda é necessário considerar as forças do ambiente, as disputas políticas entre os diferentes atores, as normas e valores que prevalecem na cultura e na ideologia, além da estrutura institucional de determinado contexto social (Velasco González, 2013; Hall, 1994). Além do mais, cabe considerar a articulação com as forças sociais que configuram um movimento cíclico, no qual os resultados devem ser monitorados e ajustados na medida em que a implementação das ações gera impactos que devem corrigidos. Na maioria dos casos, no entanto, isso não é observado quando se analisa as políticas de turismo no Brasil (Minasi; Kaizer; Oliveira, 2021).

Para entender o processo de gestão das políticas públicas de turismo no país, ao qual o presente estudo se insere, é preciso voltar no tempo. As políticas públicas direcionadas ao turismo no Brasil iniciaram-se a partir da fundação da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) em 1966. Criada como empresa pública vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, a Embratur adquiriu uma maior visibilidade e participação a partir do ano de 1991, quando passou de empresa pública para autarquia, adquirindo a condição de instituto, com mais autonomia (Embratur, 2023; Araújo; Taschner, 2012). Nessa mesma década, as políticas e planos relacionados ao turismo no Brasil começaram a ser desenvolvidos de forma descentralizada, e a participação social na formulação e implementação de políticas foram encorajadas (Lohmann *et. al*, 2021). Nesse contexto, algo crítico para o processo foi o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo” (PNMT), que foi lançado em 1993, sendo coordenado por um o Comitê Executivo Nacional a partir de 1994 (Ministério do Turismo, 2007). Dentro de um país com dimensões continentais,

estruturado em três níveis de governo (nacional/federal, estadual, com 26 estados e o distrito federal, e local, com 5.570 municípios), o PNMT identificou vários destinos locais com potencial turístico (Costa, 2003). O PNMT abordou infraestrutura, produtos e promoção turística. Como resultado, surgiram novos destinos, inclusive alguns ocupando nichos de mercado que ofereciam natureza e atividades de aventura, como Bonito e Brotas (Carnicelli-Filho; Lohmann, 2012). O PNMT também contribuiu para a criação do “Programa Municipal de Turismo/Conselhos Municipais de Turismo” (Comtur), reunindo e incentivando atores públicos e não públicos para participar da política e planejamento do turismo no nível local (Araujo; Dredge, 2012).

De acordo com as análises de Trentin e Fonseca Filho (2020), a partir desse período emerge uma reconfiguração das diretrizes governamentais orientadas para o campo turístico no Brasil. Nesse contexto, o poder público desempenha o papel de coordenador, fomentando a atividade turística por meio da alocação de infraestruturas para satisfazer as necessidades do setor, ao mesmo tempo em que promove o crescimento do setor privado. Essas ações buscam criar vantagens competitivas que impulsionem o progresso local e aprimorem o padrão de vida dos residentes. Os autores enfatizam que a colaboração entre os diversos agentes na formulação de políticas públicas ocorre de maneira horizontal (envolvendo ministérios que compõem a estrutura política federal e figuras políticas no mesmo nível de governo) e vertical (entre atores políticos em diferentes esferas governamentais). Esse esforço conjunto resulta em ações coordenadas voltadas para o avanço, por meio da mobilização de recursos e da harmonização de estratégias, programas, métodos e abordagens, com o objetivo de otimizar a eficácia dos recursos investidos (Trentin, 2016).

Diante desse cenário, é preciso destacar que o estabelecimento de limites territoriais para a administração do turismo em municípios trouxe desafios significativos, visto que a complexidade do sistema turístico vai além dessas fronteiras. Ficou claro que para aproveitar plenamente o potencial turístico, era necessário colaborar com os municípios vizinhos, devido à diversidade de segmentos e à multiplicidade de atores e organizações que compõem a estrutura turística. Isso levou à adoção do enfoque regional no planejamento do turismo (Fratucci, 2014). Nesse sentido, percebe-se um progresso notável nas políticas públicas de turismo no país com a instituição do Ministério do Turismo (MTur) em

2003. Nesse ano, o governo criou a Câmara de Políticas Públicas de Integração Nacional e Desenvolvimento do Conselho de Governo. O MTur era integrante e, em 2007, foi instituída da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Com o lançamento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), o foco central se deu na criação de empregos e a melhoria da qualidade de vida, por meio de políticas voltadas para o desenvolvimento de regiões brasileiras com potencial econômico no turismo (MTur, 2013). É importante destacar que essa estratégia indicou a regionalização do turismo como um vantajoso modelo de gestão, uma vez que o planejamento para além das demarcações geográficas, decorrentes de uma limitação municipal, possibilitou um delineamento de atividades descentralizadas, coordenadas e integradas por meio do compartilhamento de ações de promoção e de mercado turístico (MTur, 2013; Feger; Etges, 2014).

Isso fez com que a perspectiva voltada para o fortalecimento da regionalização turística e da descentralização de sua gestão fosse incluída também nos Planos Nacionais de Turismo (PNT) seguintes. Conforme a análise de Chaves e Secchi (2022) sobre estrutura do PNT ao longo da sua existência (2003-2022), a maior mudança na agenda de política pública se encontrou no alinhamento municipal com suas agendas regionais e nas convergências institucionais entre os municípios e os respectivos conselhos de turismo. Essa constatação feita pelos autores se alinha com a estrutura de coordenação do PRT em vigor (Figura 2).

FIGURA 2 – Estrutura de coordenação do PRT



FONTE: Plano Nacional de Turismo (Brasil, 2007; Brasil, 2019a)

Nesse sentido, cabe trazer que o PNT 2018-2022 (em vigência no período de realização da presente pesquisa) aponta para a importância de ações de políticas públicas voltadas para um “...planejamento turístico para a promoção do crescimento ordenado e sustentável da atividade, integrado às demais atividades e setores da economia local, com especial destaque para a segurança do turista, dos prestadores de serviços e da comunidade local, em todas as suas dimensões” (Mtur, 2018a). Isso significa um direcionamento para ações que objetivem o aprimoramento da infraestrutura turística local que, conseqüentemente, resultará em melhorias nos destinos turísticos e benefícios para a população local. Essa preocupação social indica a necessidade, portanto, de uma atenção especial ao fortalecimento de espaços que possibilitem a participação comunitária no âmbito da tomada de decisão no turismo.

### 3.3 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E TURISMO

Uma sociedade verdadeiramente democrática apenas se torna possível graças à oportunidade dada aos indivíduos de participação, especialmente entendendo que o modo de acesso e exercício do poder não é um aspecto isolado e desconectado dos demais princípios democráticos, como a liberdade e a igualdade (Mendes, 2007). A participação comunitária é essencial no processo de tomada de decisão (Conceição, 2020) e pode dar-se a partir de duas formas, conforme Sieyès (1993): a mediata, que se dá por meio da representação, e a imediata, por meio da participação direta (consultas, plebiscitos, referendos, audiências públicas e outras formas). A participação também acontece em dois planos: o micro, no âmbito familiar e nas associações de bairro, por exemplo; e no plano macro, com a participação nas lutas sociais, políticas e econômicas que modificam ou constituem a sociedade (Bordenave, 1994). A participação do cidadão na tomada de decisões é uma característica fundamental do processo governamental democrático, e muitas vezes é buscada direta ou indiretamente por meio da escolha de representantes (Jordan *et al.*, 2013). Nesse contexto, a participação cidadã direta acaba sendo mais viável em nível local do que em nível regional ou nacional e, como tal, é mais comum em um contexto comunitário.

Para elucidar essa prerrogativa, Tosun (2006) compilou tipologias normativas da participação comunitária e aplicou em um estudo de caso em um destino turístico na Turquia. A partir da análise, pode-se entender a participação cidadã, com foco no planejamento do turismo local, em três categorias: espontânea, induzida e coercitiva (Quadro 4). A participação espontânea é iniciada pelos cidadãos e coloca total responsabilidade e autoridade sobre a cidadania. A induzida, é geralmente iniciada por um órgão de tomada de decisão e dá voz aos cidadãos ao longo do processo, mas coloca o poder de decisão final diretamente com a organização que iniciou o processo participativo. Já a participação coercitiva busca legitimar a participação com o objetivo real de reduzir as consequências políticas das decisões em vez de dar voz aos cidadãos no processo de tomada de decisão (Tosun, 2006).

QUADRO 4 – Tipologias da participação comunitária

<b>Tipologia de participação cidadã</b>	<b>Características</b>
Espontânea	Ocorre 'de baixo para cima'; Participação ativa e direta; Participação na tomada de decisão, de forma autêntica; Auto planejamento.
Induzida	Ocorre 'de cima para baixo'; Passiva; Formal; Principalmente indireta; Grau de manipulação; Pseudo-participação; Participação na implementação e repartição de benefícios; Escolha entre alternativas propostas e feedback.
Coercitiva	Ocorre 'de cima para baixo'; Passiva; Principalmente indireta e formal; Participação na implementação, mas não necessariamente compartilhando benefícios; Escolha entre alternativas limitadas ou nenhuma escolha; Paternalismo, não participação, alto grau de manipulação.

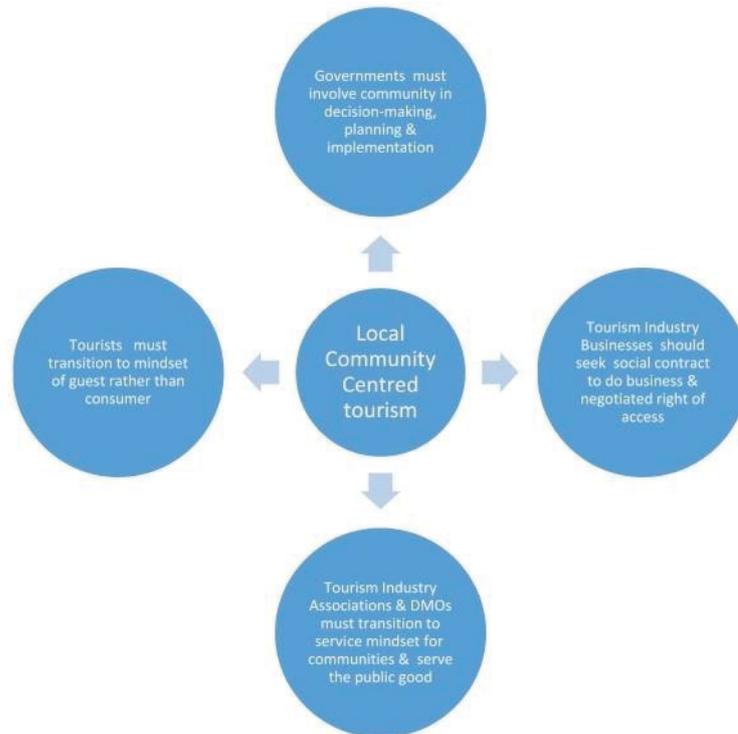
FONTE: adaptação de Tosun (2006).

Essas formas de participação dos atores locais no processo de desenvolvimento do turismo, propostas por Tosun (2006), vêm acompanhadas do

incentivo à capacitação dos stakeholders do turismo local para ajudar as comunidades a participarem espontaneamente do processo de tomada de decisão – sempre a partir de processos de construção coletiva e cooperativa (Shafieisabet; Haratifard, 2020). O foco da participação espontânea se dá na abordagem ‘de baixo para cima’, favorecendo o empoderamento, e considera o desenvolvimento apropriado por meio da participação através da qualificação, do conhecimento local, da percepção e da acessibilidade de recursos, levando ao direcionamento do processo por parte dos locais (Van Breugel, 2013). Thetsane (2019) corrobora afirmando que compreender a perspectiva dos residentes pode facilitar políticas que minimizem os potenciais impactos negativos do desenvolvimento do turismo. Dessa forma, pode-se maximizar seus benefícios, levando ao desenvolvimento da comunidade e maior apoio ao turismo, especialmente nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Nesse cenário, um planejamento turístico participativo poderia ser descrito como o processo das comunidades locais convidando, recebendo e hospedando visitantes em sua comunidade local, por tempo limitado, com a intenção de receber benefícios de tais ações. Nesta reestruturação do turismo, os operadores turísticos teriam acesso aos bens da comunidade local somente sob sua autorização. Higgins-Desbiolles *et al.* (2019) traduziram uma redefinição do turismo, priorizando os direitos das comunidades locais acima dos direitos dos turistas para férias e dos direitos das empresas que exploram o turismo para obter lucros (Figura 3). Nesse formato, as soluções oferecidas pela indústria do turismo corporativo provavelmente não resolvem as tensões que ocorrem no turismo quando os limites de crescimento do planeta são considerados (Higgins-desbiolles *et al.*, 2019). Cabe à comunidade local, portanto, o papel de centralidade nesse processo.

FIGURA 3 – Modelo de turismo centrado na comunidade



FONTE: Higgins-Desbiolles et al. (2019)

Ao passo que muitas vantagens da participação comunitária na tomada de decisões se refletem em benefícios tanto para os cidadãos quanto para os governos, são constatadas algumas desvantagens nesse movimento participativo (Irvin; Stansbery, 2004). Um dos principais pontos negativos identificados por Irvin e Stansbery (2004) é que a facilitação da contribuição do cidadão muitas vezes adiciona tempo aos já longos processos de tomada de decisão. Além disso, caso as políticas sejam fortemente influenciadas por grupos de interesses específicos, a participação cidadã pode resultar em decisões piores do que se não estivessem envolvidos (Irvin; Stansbery, 2004). Ainda, segundo Coutinho (2015), uma desconfiança no processo decisório por parte da sociedade é estrategicamente desenhada para reduzir o poder popular de intervenção, gerando um clima desfavorável para a participação social. No Brasil, formas de participação mais efetivas foram introduzidas a partir da Constituição de 1988. Porém, aquele que parecia um texto definitivo, capaz de encerrar uma fase da história política do país e dar início a outra com chances de longa durabilidade, foi submetido a frequentes modificações, fazendo com que a participação por parte da população se tornasse algo pouco corriqueiro (Couto; Arantes, 2006).

Contudo, embora seja necessário aprimorar a eficiência de processos participativos, a participação e a própria descentralização das tomadas de decisão se tornam os caminhos mais frutíferos para o enfrentamento de problemas graves e complexos (Bordenave, 1994). É importante salientar que a participação segue em pauta devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo no que se refere aos assuntos de interesse geral e que são decididos por poucos (Bordenave, 1994; Nunkoo; Gursoy, 2016).

O encorajamento de uma participação mais ativa passa pela transição de um indivíduo passivo e consumidor (objetivo) para um sujeito responsivo e produtivo (subjetivo) (Muigua, 2015). Os stakeholders objetivos não alcançam a autoconsciência e, portanto, não podem influenciar seu ambiente. Como resultado, falham na participação socioeconômica ativa. Em contraste, os stakeholders subjetivos podem construir e melhorar o ambiente de acordo com suas convicções (Muigua, 2015). Desenvolver o empoderamento dos stakeholders locais por meio da educação, portanto, permite que as comunidades se envolvam e participem das próximas mudanças, aumentando seu controle por meio da consciência dos recursos pessoais, sociais e ambientais (Ramos; Prideaux, 2014).

Cabe ressaltar que diversos autores coadunam o fato de que a participação plural também é um dos pilares do conceito de governança (Nunkoo; Gursoy, 2016; Hazra; Fletcher; Wilkes, 2017; González, 2014; Conceição, 2020; Endres; Pakman, 2019; Jordan *et al.*, 2013; Dolezal; Novelli, 2020). Sem a participação plural de atores, portanto, não há governança. No desenvolvimento do turismo, foco do presente estudo, as intervenções costumam ter mais sucesso quando o planejamento é participativo e leva em consideração a ampla gama de stakeholders (Beni, 2006).

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Um modelo de governança que considere políticas públicas alinhadas à participação social no turismo é essencial para o desenvolvimento do turismo de forma planejada e alinhada às demandas cidadãs (Kalaoum; Trigo, 2021; I Gispert; Clavé, 2020; Trentin, 2016; Hall, 2011a; Cirino; Silva; Melo, 2021; Nunkoo; Gursoy, 2016; Minasi; Kaizer; Oliveira, 2021). A revisão bibliográfica realizada neste capítulo se propôs a debater a interconexão entre esses três elementos. Uma governança

participativa envolve a inclusão de todas as partes interessadas na formulação de políticas públicas relacionadas ao turismo. Isso cria um ambiente de cooperação e diálogo, permitindo que diferentes perspectivas sejam consideradas. Políticas públicas bem desenvolvidas, baseadas em uma abordagem participativa, podem promover o desenvolvimento turístico de forma responsável, preservando a identidade cultural e os recursos naturais (Jordan *et al.*, 2013; Dolezal; Novelli, 2020; Beni, 2006).

Conforme o entendimento de Hall (2011a), abordado ao longo do capítulo, a governança baseada em redes se apresenta como um processo que considera a descentralização e a participação como elementos-chave para uma melhor gestão turística, de forma alinhada também à proposta do PRT. Isso se complementa ao entendimento de participação espontânea de Tosun (2006), favorecendo o empoderamento das comunidades no processo de governança. Uma governança eficaz, portanto, é crucial para garantir que as decisões tomadas considerem diferentes perspectivas, interesses e necessidades. Ela também promove a coordenação entre as partes envolvidas para evitar conflitos e promover um ambiente de cooperação, dentro da categorização das dimensões de governança em turismo trazida por Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira (2020).

Pode-se entender, a partir do exposto, a relação entre governança, políticas públicas e participação social no turismo como uma abordagem holística que visa a maximizar os benefícios que podem ser gerados a partir do desenvolvimento do turismo, garantindo que o setor cresça de maneira responsável e inclusiva. Esse desenvolvimento, contudo, deve ser conduzido considerando variáveis que vão além da perspectiva econômica, inserida no modelo capitalista vigente. No caso presente estudo, é preciso debater como o desenvolvimento é compreendido e conduzido para atingir, de forma especial, o objetivo específico II da pesquisa. É o que o próximo capítulo se propõe a aprofundar.

## 4 TURISMO E DESENVOLVIMENTO

Ao mesmo tempo em que o turismo vem conquistando espaços nos campos político, econômico e acadêmico, tem gerado desafios na construção do conhecimento teórico e no estudo de sua aplicabilidade para a solução de problemas econômicos e sociais diante de uma realidade em constante transformação (Tomazzoni, 2009). Frente a isso, se torna necessário compreender o turismo enquanto fenômeno que permeia as diferentes perspectivas que versam sobre o desenvolvimento, permitindo, assim, uma análise mais profunda de territórios turistificados (Sharpley, 2021; Beni, 2006; Meyer, 2004).

O turismo tem se destacado, nesse contexto, como um dos setores com crescimento mais rápido globalmente, contribuindo significativamente para a geração de empregos, receitas e desenvolvimento de infraestrutura em muitas comunidades (UNWTO, 2022). No entanto, a falta de planejamento que contemple todas as esferas do desenvolvimento pode levar a problemas como a superexploração de recursos naturais, descaracterização cultural e assimetrias sociais (Emmendoerfer *et al.*, 2021). É preciso ter em mente que o conceito de desenvolvimento, quando relacionado às questões socioeconômicas, estava inicialmente centrado na produtividade e no emprego. Agora, porém, está diretamente ligado à qualidade de vida. Essa qualidade é avaliada por meio de outros elementos, como acesso à educação, oportunidades de formação profissional e inserção no mercado de trabalho. Além disso, destaca-se a importância da autonomia das comunidades locais, promovendo o desenvolvimento em nível regional. O desenvolvimento socioeconômico é, portanto, resultado de uma combinação complexa de fatores interligados que abrangem diversos aspectos, tais como níveis de renda, expectativa de vida, educação e distribuição equitativa de recursos financeiros. Tudo isso contribui para a redução das disparidades sociais (Sen, 2000; Tomazzoni, 2009).

Considerar perspectivas alternativas para compreender as formas de desenvolvimento, sob óticas distintas, também se torna necessário nesse contexto. É relevante considerar conceitos como colonialismo (Quijano, 2000; Devine; Ojeda, 2017; Grimwood; Muldoon; Stevens, 2019; Buzinde; Caterina-Knorr, 2022; Tripura *et al.*, 2023), decrescimento (Higgins-Desbiolles *et al.*, 2019; Chassagne; Everingham,

2019; Hall; Wood, 2021) e desenvolvimento endógeno (Barquero, 2007; Tomazzoni, 2009; Velazquez, 2021).

No contexto do presente estudo, é preciso, ainda, adentrar ao entendimento sobre o desenvolvimento de rotas turísticas, especialmente voltadas ao cicloturismo (Moral, 2016; Vujko et al., 2017; Saldanha; Fraga; Balassiano, 2021; Relaño; Fernández; Cabrera, 2021) e turismo religioso (Collins-Kreiner, 2010; Abumanssur, 2003; Almeida; Enoque; Oliveira Júnior, 2020; Stausberg, 2011), segmentos relacionados ao estudo de caso proposto.

É nesse cenário que o presente capítulo se formata, propondo uma discussão acerca do turismo e suas diferentes formas de desenvolvimento com o intuito de aprofundar as posteriores discussões sobre as análises do presente estudo.

#### 4.1 DIMENSÕES TEÓRICAS DO DESENVOLVIMENTO

Para compreender o conceito de desenvolvimento, é preciso retomar aos achados dos primeiros teóricos. Autores como Rostow (1961) e Schumpeter (1985) partiam, primeiramente, de uma perspectiva econômica. Um dos critérios mais utilizados para a fundamentação conceitual do desenvolvimento, portanto, foi baseado na renda (Tomazzoni, 2009). Contudo, é preciso ressaltar que esse é apenas um dos parâmetros que refletem o contexto do indivíduo na sociedade. O desenvolvimento é multidimensional e conceituá-lo exige reconhecer suas múltiplas dimensões – ambiental, social, cultural, econômica, política e institucional – conforme a realidade, a identidade e as prioridades de cada território (Santos, 1999; Brandão, 2011; Velazquez, 2021).

A manifestação de pensamento dos primeiros estudiosos do desenvolvimento econômico permite compreender as origens da composição de políticas de Estado e do próprio conhecimento econômico. Essa revisão oferece suporte para uma análise holística, também, do fenômeno turismo e de que forma tem se constituído teoricamente. As contribuições de Rostow (1961) acerca do conceito de desenvolvimento, com um caráter progressivo, ordenado e estável, se apresentam como forma introdutória para entender elementos que levam aos debates sobre modernização e desenvolvimento. O autor apresentou uma alternativa à teoria marxista acerca dos rumos da história, propondo o

desenvolvimento de cada economia em cinco etapas: a) produção limitada à subsistência; b) transição, com o surgimento de uma incipiente atividade empreendedora; c) arrancada, com a migração do trabalhador da agricultura para a indústria, a partir do crescimento concentrado e limitado a determinadas regiões, não havendo uma homogeneidade nacional; d) marcha para a maturidade, com a expansão da tecnologia e das oportunidades de investimentos; e) consumo de massa, favorecendo a produção de bens duráveis, com o setor de serviços assumindo relevância no contexto econômico-nacional (Rostow, 1961). Apesar de desvantagens constatadas no processo, essa estratégia demanda menor investimento de recursos, dispensando a necessidade de capital externo e evitando empréstimos e dívidas. Na visão de Tomazzoni (2009), Rostow também buscava enfatizar que são os setores industriais que impulsionam o crescimento da economia, gerando múltiplos impactos, por vezes positivos, sobre a sociedade.

Nesse movimento de elucidar as origens da teorização sobre o desenvolvimento, vale trazer à luz as contribuições de Schumpeter (1985), considerado um dos principais teóricos da história da economia. Sob a ótica do autor, são três os elementos responsáveis pelo processo de desenvolvimento: a) adoção de inovações; b) ação do empresário inovador; c) utilização do crédito bancário. Nesse contexto, portanto, é a inovação que provoca o desenvolvimento. As inovações classificam-se em introdução de novos produtos, uso de novos métodos de produção, abertura de novos mercados, descoberta de nova fonte de oferta de matéria-prima e estabelecimento de novas formas de organização individual (Schumpeter, 1985). As análises sobre os construtos de Schumpeter (1985) ainda trazem que as conclusões do autor versaram sobre o fato de que as inovações tendem a se concentrar em certos períodos de tempo, criando grandes ciclos de investimentos que promovem longos períodos de prosperidade. Já quando o nível de investimento cai, os anos de prosperidade são sucedidos por estagnação e períodos difíceis. No caso do turismo, é possível relacionar essa constatação de Schumpeter com o que apresentam Butler e Weidenfeld (2012), ao citarem que, em algumas situações, como destinos turísticos com sociedades coloniais ou pós-coloniais, o modelo de ciclo de vida de Butler (1980) poderia prever em que ponto ou sob que circunstâncias um destino passaria para o próximo estágio de desenvolvimento. Esse modelo descreve como os destinos turísticos se desenvolvem ao longo do tempo, declinando ou se revitalizando. Estudos usando

esse modelo estão, em sua maioria, preocupados com questões específicas de turismo de nível local (Calero; Turner, 2020).

Pelo fato de o presente estudo estar inserido no contexto latino-americano, as contribuições teóricas sobre desenvolvimento de Celso Furtado (1979) também se tornam essenciais na abordagem da dependência externa e do subdesenvolvimento, com foco na relação centro/periferia. Furtado (1979) constata que o desenvolvimento dos países periféricos, como é o caso do Brasil, confundiu-se com a importação de certos padrões culturais e modernização dos estilos de vida. Diante desse cenário, o aumento da renda média nesses países proporcionava maiores condições de consumo e qualidade de vida para proprietários e executivos. Furtado identificou que “um aspecto fundamental, em geral, deixado na sombra está em que os países ‘periféricos’, ao especializarem-se, transformavam-se em importadores de novos bens de consumo, fruto do progresso tecnológico de países cêntricos” (Furtado, 1979). Além dessas perspectivas, cabe aqui ressaltar a constatação feita pelo autor de que a situação do subdesenvolvimento possui uma dimensão política. Dessa forma, é a análise sob a ótica dos sistemas de poder e das raízes culturais e históricas que possibilita compreender as relações de dominação-dependência dos povos subdesenvolvidos.

Brandão (2011) contribui afirmando que o Brasil “optou por uma inserção passiva nos mercados mundializados e crescentemente comandados pela financeirização da riqueza” e “acabou tendo uma resposta mais marcada pela passividade do que por políticas ativas, o que causou impactos, também, na dimensão territorial” (p.18). Contudo, Escobar (2007) coloca que, mesmo diante de adversidades, muitos países latino-americanos trataram de reconstruir suas economias com maior autonomia, utilizando-se do fomento do Estado via industrialização após a Segunda Guerra Mundial. É preciso destacar ainda que, na América Latina, já fazem mais de 500 anos que relações mercantilizadas do trabalho se estabeleceram, muito devido ao fato de que as sociedades capitalistas mantêm um padrão de dominação, exploração e de conflitos, os quais se articulam nas relações de trabalho (Velazquez, 2021).

Diante do exposto, percebe-se que o desenvolvimento, tanto como uma ambição global quanto em termos de suas teorias subjacentes, também tem seguido um caminho controverso, até porque as definições do que é desenvolvimento provaram ser dinâmicas (Sharpley, 2021). A espacialidade do desenvolvimento

requer muita atenção, o que significa ir além da supervalorização das ações locais. Se faz necessária a compreensão das questões complexas de natureza histórico-estrutural e levar em consideração as particularidades e diversidades regionais dos distintos territórios (Velazquez, 2021).

Nesse contexto, é preciso destacar a compreensão do que é território, a fim de conectá-lo, de forma intrínseca, ao conceito de desenvolvimento. Na visão de Santos (2006), o desenvolvimento de um território acaba sendo a grande mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social (Santos, 2005). Para o autor, o território, quando usado, se torna um aspecto fundamental para a elaboração sobre o futuro. O uso do território se dá pela dinâmica dos lugares. O lugar, nesse caso, é proposto por Santos (2005) como sendo o espaço do acontecer solidário. Estas solidariedades geram valores de múltiplas naturezas: culturais, antropológicos, econômicos, sociais e financeiros, por exemplo. O território, portanto, são formas, enquanto o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, habitado (Santos, 2005).

Território também pode ser entendido fora da divisão entre o urbano e o rural, mas sim como o conjunto onde estão reunidos os mais diversos ambientes, estruturas, atores e relações (Veiga, 2002). Pode-se entender que são os aspectos econômicos, sociais e locais, ligados a ação coletiva, que proporcionam a formação de um território (Muls, 2008). Para Percqueur (2009), as características necessárias para criar estratégias de desenvolvimento territorial são: (i) equilíbrio social e comunitário, que deve se ater em uma autonomia política econômica; (ii) a história da região; (iii) a sintonia na relação entre os atores, indo além das relações comerciais e abrangendo as humanas e sociais. Com isso, desenvolvimento territorial se dá por meio da união dos indivíduos que o compõem, os quais se mobilizam com o intuito de solucionar os problemas oriundos das suas regiões (Percqueur, 2009).

O desenvolvimento pode ser entendido, ainda, como "um processo multifacetado de intensa transformação estrutural resultante [de] variadas interações sociais complexas que buscam ampliar o horizonte de possibilidades para uma dada sociedade" (Brandão, 2009, p. 154). Em suma, pode-se utilizar as conclusões de Velazquez (2021) ao considerar que são válidas todas as experiências de desenvolvimento, mas que há o fato de que, historicamente, prioriza-se a do modelo

padronizado, que não rompe com relações estruturais da sociedade, “deixando à margem experiências de desenvolvimento vividas até os dias atuais por comunidades que estabelecem uma outra relação com os meios de produção, com diferentes formas de organização política e social” (p.15). Panorama, esse, que incentiva o direcionamento do olhar para formas alternativas de desenvolvimento.

#### 4.2 PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO E TURISMO

A análise de alternativas para o desenvolvimento de territórios pode ser a chave de mudança de perspectiva, buscando entender a cultura, as heterogeneidades e, sobretudo, escutando as populações locais (Velazquez, 2021). Nesse contexto alternativo, a proposta de desenvolvimento endógeno se apresenta como uma das principais formas de gestão territorial a partir da participação comunitária. Barquero (2007) define essa perspectiva como uma interpretação que considera o desenvolvimento humano como a referência que está no centro dos processos de transformação da economia e da sociedade. Essa forma de desenvolvimento é uma interpretação que tem características próprias, se diferenciando dos demais modelos na medida em que integra o crescimento da produção na organização social e institucional do território, adotando uma visão territorial e não funcional dos processos de crescimento e mudança estrutural (Barquero, 2007). O desenvolvimento endógeno simboliza uma visão mais complexa do processo de acumulação de capital, o que o leva a considerar as políticas de desenvolvimento econômico do território e dar à sociedade civil um papel de liderança na definição e execução do futuro da economia (Barquero, 2007; Velazquez, 2021). O desenvolvimento autônomo do território traz consigo uma visão territorial que se baseia na ideia de que cada comunidade foi formada, historicamente, a partir das relações e vínculos de interesses de seus grupos sociais, da construção de uma identidade e de sua própria cultura que a diferencia de outras comunidades (Massey, 1984). Assim, essa perspectiva faz com que os atores locais, por meio de suas iniciativas e decisões e da participação na formulação e gestão de políticas públicas, possam contribuir para o desenvolvimento e a dinâmica produtiva de uma localidade (Ryu *et al.*, 2020; Mohanty, 2022).

Essa proposta endógena vai ao encontro do conceito de democracia participativa (Barquero, 2007; Quijano, 2000), que demanda uma maior participação

dos atores locais e da sociedade civil ao dar lugar a iniciativas de desenvolvimento baseadas na democracia direta da população. Se trata, assim, de uma metodologia que facilita a participação dos cidadãos. Essa forma de desenvolver um território também converge com o que traz Amartya Sen (2001), ao propor uma mudança importante na interpretação do desenvolvimento. Sen defende o conceito de desenvolvimento que vai além do crescimento e os níveis de renda per capita de um país ou território, uma vez que eles são apenas um instrumento para a população realizar suas capacidades. O que realmente importa é o fato de as pessoas realizarem as funções e atividades que desejam e são capazes de realizar (Sen, 2001). A partir dessa visão, o desenvolvimento econômico é alcançado por meio do uso das capacidades que as pessoas desenvolveram graças aos recursos materiais e humanos e à cultura que o território possui (Tomazzoni, 2009). Cabe ressaltar a liberdade de escolha dos cidadãos e seu lugar central nos processos de desenvolvimento. As normas e regras, formais e informais, devem contribuir para o exercício da liberdade dos cidadãos, um valor intercultural que permite sempre e em todo lugar o uso das capacidades da população (Sen, 2001).

O estudo de Ryu *et al.* (2020) vai ao encontro dessa perspectiva. Os autores buscaram explorar o papel da participação dos residentes nos benefícios percebidos a partir do projeto de turismo rural endógeno em uma localidade na Índia. A pesquisa revelou que essa participação na fase de planejamento foi um fator significativo para um engajamento maior também da fase de implementação. Isso influenciou a percepção dos residentes acerca do desenvolvimento do turismo rural em quesitos de infraestrutura, renda, qualidade de vida e cultura (Ryu *et al.*, 2020). Com isso, percebe-se que a participação dos residentes é fundamental para a sustentação do crescimento do turismo.

A partir dessas e de outras visões adjacentes sobre o desenvolvimento endógeno (Barquero, 2007), constata-se, no centro da política de desenvolvimento local, ações dirigidas a melhorar a organização e a gestão de cidades e territórios a fim de dar uma resposta eficiente aos problemas e desafios atuais, especialmente ao tratar-se do contexto latino-americano (Cepal, 2001). Na América Latina, assim como na Ásia, a política de desenvolvimento endógeno baseia-se em iniciativas em que projetos econômicos e sociais são coordenados e gerenciados por meio de novas formas de governança, nas quais participam atores públicos e privados,

organizações internacionais e organizações não governamentais (Barquero, 2007; Velazquez, 2021).

O contexto latino-americano também suscita uma discussão sobre colonialismo. Quijano (2000) associa colonialidade à modernidade, afirmando que uma questão não pode ser entendida sem a outra. Conceitos como colonialidade do poder e ferida colonial estão diretamente ligados ao desenvolvimento do capitalismo desde a colonização das Américas, em que todas as formas de vida e reprodução social não identificadas como europeias foram classificadas como inferiores, processo que pode ser caracterizado como violência cultural (Velazquez, 2021). Conforme pontua Radomsky (2011), existe uma carência de discussões que se utilizem da perspectiva teórica da modernidade/colonialidade/descolonização e que façam uma leitura da realidade latino-americana nessa perspectiva. Ao tomar por base a noção de desenvolvimento associada a um projeto coletivo, conceitos como participação social, igualdade de gênero e pluralismo cultural se organizam de forma mais participativa do que a concepção de desenvolvimento eurocêntrica (Velazquez, 2021). Esse pensamento acabou por implicar na descolonização das relações de poder e na ideia de raça como forma de classificação da população (Quijano, 2000).

Devine e Ojeda (2017) exploraram as fortes conexões entre o turismo e as diferentes formas de expropriação violenta, utilizando uma abordagem geográfica crítica. Por meio das lentes da desapropriação, as autoras examinam as geografias violentas do turismo, evidenciando temas como o cerco e extração, mercantilização, criação destrutiva e (neo)colonialismo. Isso significa que, sob essa ótica, é possível alcançar formas mais sustentáveis de desenvolvimento do turismo, o que inclui redefinir sustentabilidade sob a perspectiva dos povos originários, defendendo formas populares e coletivas de turismo, reduzindo seu papel nas alterações climáticas ao viajar localmente e contestando a reprodução dos itinerários coloniais (Devine; Ojeda, 2017; Grimwood; Muldoon; Stevens, 2019; Buzinde; Caterina-Knorr, 2022; Tripura *et al.*, 2023).

Outro conceito trazido à luz no contexto das perspectivas alternativas é a noção de decrescimento, que pode ser pensada como uma nova abordagem para o desenvolvimento (Hall *et al.*, 2020; Telfer; Sharpley, 2015; Higgins-Desbiolles *et al.*, 2019). O conceito de decrescimento está situado em vários discursos de transição e compartilha semelhanças com muitas iniciativas alternativas para o desenvolvimento do turismo em todo o mundo (Escobar, 2015). Indiscutivelmente, o conceito

contemporâneo de decrescimento é unânime em criticar o “crescimento imperativo” que está embutido na noção dominante de desenvolvimento e modernidade, incluindo o desenvolvimento sustentável (Hall *et al.*, 2020). Nesse contexto, Telfer e Sharpley (2015) questionam sobre quais são as implicações específicas do turismo, um contribuinte cada vez mais onipresente para a economia contemporânea baseada no crescimento, trazendo propostas acerca de um turismo alternativo a partir do decrescimento. Contudo, projetos de pequena escala, unidos em sua oposição ao turismo de massa, enquanto desenvolvimento do turismo sustentável, acabam por ser ambíguos e provaram ser inatingíveis na prática (Telfer; Sharpley, 2015). Muitas tentativas foram feitas para aplicar a teoria da dependência ao turismo. Por definição, elas geralmente se concentram em destinos de países em desenvolvimento e tipicamente procuram destacar os desequilíbrios nos sistemas de poder no turismo, que resultam em benefícios do desenvolvimento do turismo para as organizações turísticas transnacionais e elites locais (Telfer; Sharpley, 2015; Velazquez, 2021). Hall e Wood (2021) contribuem agregando ao conceito de decrescimento o “demarketing”, que tem sido cada vez mais considerado como ferramenta potencial para diminuir o turismo de massa e melhorar a sua sustentabilidade global, particularmente como resultado do chamado excesso de turismo. Para os autores, o “demarketing” pode oferecer uma contribuição substancial para o decrescimento do turismo à escala local ou mesmo regional.

O intento de buscar formas alternativas de desenvolvimento também encontra na delimitação de rotas turísticas um formato que permite inserir as comunidades no processo participativo do turismo (Labigalini, 2014). O presente estudo propõe uma análise desse modelo de produto turístico como forma de identificar possíveis assimetrias nas relações de poder e, com isso, contribuir para o entendimento desse fenômeno.

#### 4.3 DESENVOLVIMENTO DE ROTAS TURÍSTICAS

Os conceitos de rotas, roteiros e circuitos turísticos são compreendidos de diferentes formas pelos autores que têm nesses produtos turísticos seu objeto de estudo (Pedrosa; Martins; Breda, 2022; Stofellen, 2018; Labigalini, 2014; Timothy; Boyd, 2015). Conforme apontam Timothy e Boyd (2015), na maioria dos casos, as rotas são vistas pelos destinos como ferramenta de conservação dos ambientes

naturais e culturais, envolvendo os membros da comunidade na tomada de decisões, gerando mais impostos e receitas regionais e melhorando a qualidade de vida dos moradores por meio do desenvolvimento de um recurso que também pode ser utilizado por eles. As rotas também podem utilizar-se de infraestruturas existentes, como vias férreas abandonadas, para o seu desenvolvimento. Isso incentiva a união de stakeholders em um projeto transfronteiriço, ou regional, partilhado, levando a uma maior mobilidade não apenas dos turistas, mas também dos locais (Stoffelen, 2018; Timothy; Boyd, 2015). O conceito de rota turística, portanto, será considerado para a presente pesquisa.

As rotas com uma governança aberta e inclusiva podem estimular a cooperação e estabelecer ligações entre as comunidades locais, o sistema turístico e o desenvolvimento econômico mais amplo (Briedenhann; Wickens, 2004; Meyer, 2004). Dessa forma, a condução desse tipo de produto turístico não deveria considerar apenas uma decisão 'interna', mas sim um processo que permita a participação comunitária e a ligação de produtos complementares (Stoffelen, 2018). Meyer (2004) contribui ao identificar os efeitos a favor dos menos favorecidos na constituição de trilhas ou rotas turísticas. Essa identificação destaca cinco ingredientes-chave para um desenvolvimento bem-sucedido: (i) redes de cooperação, pensamento e liderança regional; (ii) desenvolvimento de produtos, infraestrutura e disponibilidade de acesso; (iii) participação comunitária, desenvolvimento de microempresas e inovação; (iv) informações e promoção; e (v) um enfoque explícito a favor dos menos favorecidos. A partir disso, as rotas turísticas podem se tornar produtos turísticos de sucesso, capazes de se transformar em efeitos de sinergia regional (Stoffelen, 2018). A realização de um estudo sobre determinada região, porém, não é tarefa simples, uma vez que a definição de região pode apresentar características relacionadas a diferentes fatores, como: a formação geográfica, econômica, social, histórica e cultural; a distribuição populacional no território; os aspectos políticos e administrativos do local; o processo produtivo local e a base da economia local (Bassan; Siedenberg, 2008). Compreende-se, portanto, que estudos sobre desenvolvimento regional exigem uma abordagem interdisciplinar (Carniello; Santos, 2013).

Com base nos achados de Stoffelen (2018), surge uma estrutura passível de análise com pontos de atenção sobre as complexidades fronteiriças identificadas na constituição de rotas turísticas justamente de forma regional. É preciso, nesse

sentido, que a rota alcance uma estabilidade a longo prazo e atratividade enquanto produto turístico; uma organização financeiramente estável e uma visão estratégica a longo prazo; dispersão social e espacial dos turistas e seus impactos; rede de tomada de decisão aberta e inclusiva; e inserção institucional da rota (Stoffelen, 2018; Timothy; Boyd, 2015).

De forma convergente, Pedrosa, Martins e Breda (2022) constatam que rotas turísticas são entendidas como organizações que resultam de parcerias entre os stakeholders sob um tema comum para promover o desenvolvimento do turismo. Os autores também apontam para a necessidade de mais pesquisas sobre a relação entre os stakeholders da indústria do turismo, governos, comunidades locais e outros, membros e não membros. Cabe ressaltar, ainda, que o conceito de rotas na literatura turística vai de uma percepção restrita baseada em uma jornada entre dois ou mais pontos para uma compreensão ampla de uma rede na qual um grupo de stakeholders trabalha em conjunto para alcançar objetivos comuns (Pedrosa; Martins; Breda, 2022).

O processo de desenvolvimento de rotas turísticas regionais começa com a identificação dos ativos turísticos presentes em uma determinada área. Isso pode incluir locais históricos, belezas naturais, manifestações culturais, gastronomia típica, entre outros (Macleod, 2017). A seleção cuidadosa desses ativos é essencial para criar uma narrativa coerente que atraia diferentes perfis de viajantes. É necessário, ainda, estabelecer a conectividade entre esses pontos de interesse, levando em consideração a infraestrutura de transporte, acessibilidade e distâncias viáveis para os visitantes (Simas, 2015). O desenvolvimento de rotas turísticas regionais requer uma abordagem colaborativa que envolva diversos stakeholders, como autoridades locais, empresas do setor privado, organizações culturais e a comunidade residente. A participação desses grupos é crucial para garantir a sustentabilidade do projeto, o respeito às tradições locais e a minimização de assimetrias socioeconômicas geradas pelo turismo (Petino; Reina; Privitera, 2021).

Para entender esse movimento de constituição de rotas no país, também deve-se reportar à descentralização político-administrativo do Brasil dos anos 1990 e seus desmembramentos em programas de regionalização e de municipalização da gestão pública do turismo e de outras atividades socioeconômicas, conforme citado no capítulo anterior. Geralmente, as rotas podem ser compostas por municípios geograficamente próximos e que se associam em função de interesses e

possibilidades de explorar turisticamente seus respectivos patrimônios (Labigalini, 2014; Timothy; Boyd, 2015). Esse é o caso do objeto de estudo da presente pesquisa. Pode-se dizer que a ideia das rotas foi concebida como uma forma de governança das atividades turísticas em escala regional, considerando-se, dentre outros fatores, a regulação das relações de poder e de coordenação (Conceição, 2020; Xavier; Totti; Raddatz, 2021).

A construção da governança territorial nas rotas turísticas brasileiras é um processo recente e parcial e que reforça o caráter territorial das regiões turísticas, pois envolve relações de poder, produção e apropriação de recortes espaciais (Labigalini, 2014; Ritchie; Hall, 1999). Esse tipo de governança ocorre dentro de um espaço em que as cidades (municípios e distritos) se reconhecem por meio de atividades turísticas que se complementam ou se correlacionam, com uso da administração pública e privada, que oportuniza à governança caminhar em direção ao desenvolvimento social e econômico das cidades (Conceição, 2020). Para agregar à essa colocação, Tomazzoni (2009) também acrescenta que, muitas vezes, a adoção do critério de classificação regional em região piloto, de planejamento ou programa, acaba tendendo a pensar políticas e ações padronizadas para os municípios, desconsiderando as peculiaridades individuais das comunidades locais. Com isso, combinado com políticas de procedência exógena, o desenvolvimento endógeno é capaz de contemplar e beneficiar democraticamente as comunidades locais, pois, mesmo com programas de integração e desenvolvimento regional, as ações de desenvolvimento local acabam prevalecendo, especialmente por dar ênfase na realidade de cada município e comunidade (Tomazzoni, 2009; Xavier; Totti; Raddatz, 2021).

De maneira complementar, também vale destacar o relatório publicado pela Organização Mundial do Turismo (2017) que menciona que, embora o objetivo inicial das rotas fosse vincular um tema, criando um itinerário linear ou circular para orientar os viajantes, o objetivo foi ampliado. Atualmente, muitas rotas são criadas sem um roteiro recomendado e acabam sendo entendidas como redes de produtos ou destinos temáticos similares (OMT, 2017). Também é proposto um agrupamento temático de rotas com base nas aspirações dos viajantes: história, peregrinação, raízes, paisagem, sistema natural, ícones culturais, vida urbana, vida rural, vida marítima, excelência artística em artes visuais, artesanato tradicional, comida e bebida, desafio físico, turismo industrial e bem-estar (OMT, 2017). Essa

segmentação permite um direcionamento para a constituição de rotas voltadas a nichos específicos, como é o caso do cicloturismo e o turismo religioso, presentes no estudo de caso desta pesquisa.

#### 4.4 SEGMENTAÇÃO DE ROTAS TURÍSTICAS: CICLOTURISMO E TURISMO RELIGIOSO

Para alcançar os objetivos desta pesquisa e analisar o desenvolvimento do estudo de caso proposto, é necessário adentrar no entendimento de dois tipos de segmentação de rotas turísticas. O primeiro deles é o cicloturismo. O crescimento do uso da bicicleta para fins turísticos foi ganhando importância gradualmente desde o fim da Segunda Guerra Mundial (Oosterhuis, 2016). A partir de então, pedalar se tornou uma prática de lazer para a indústria do turismo, em vez de apenas uma ferramenta básica de transporte ou atividade esportiva, após seu surgimento na Europa (Lamont, 2014). A Europa e a América do Norte, inclusive, foram os destinos com maior oferta de infraestrutura para o ciclismo, incluindo ciclismo de montanha, trilhas e urbano (Lamont, 2014; Probstl-Haider *et al.*, 2018). O desenvolvimento do cicloturismo se apresenta, atualmente, com um crescimento diferente entre destinos estabelecidos e emergentes, o que exige prestar mais atenção às questões contemporâneas do turismo e aos desafios futuros, como o *over-tourism* e a poluição ambiental (Han *et al.*, 2020).

O cicloturismo também se posiciona como uma modalidade de ciclismo que, por suas características, pode contribuir para minimizar a sazonalidade da procura turística em determinados destinos (Mundet; Marin; Figueroa, 2022). Além disso, pode favorecer a descentralização das atividades turísticas e recreativas, afastando-as dos centros urbanos e direcionando para áreas rurais. O estudo de Mundet, Marin e Figueroa (2022) propõem um sistema baseado em valores que pode ser usado no planejamento do ciclismo de estrada em destinos turísticos. Destacam-se algumas implicações de gestão: o cicloturismo pode contribuir para a sazonalidade da procura turística; dentre condições e fatores envolvidos no desenvolvimento de um destino turístico para ciclismo estão a geografia, o clima e conectividade dos transportes; os ciclistas profissionais podem contribuir para o desenvolvimento de um destino de cicloturismo; os gestores devem identificar as necessidades específicas deste segmento para configurar a oferta; são necessários serviços

turísticos especializados para apoiar o cicloturismo; esse tipo de segmento turístico pode impulsionar o surgimento de negócios e serviços relacionados; os produtos turísticos devem ligar as atrações aos interesses dos ciclistas; as infraestruturas cicloviárias e a educação rodoviária devem fazer parte do desenvolvimento; os cicloturistas de estrada são consumidores com poder de compra médio a alto; e embaixadores e marcas relacionadas com o ciclismo podem ajudar a melhorar o posicionamento do destino (Mundet; Marin; Figueroa, 2022).

Autores como Moral (2016), Vujko et al. (2017), Saldanha, Fraga e Balassiano (2021) e Relaño, Fernández e Cabrera (2021) coadunam o fato de que é preciso promover o cicloturismo por meio da criação de serviços turísticos adaptados às necessidades do ciclista, atendendo a significativa contribuição que essa modalidade representa para a diversificação e sustentabilidade turística dos destinos. O estudo de Saldanha, Fraga e Balassiano (2021), inclusive, analisa o cicloturismo como ferramenta para o desenvolvimento sustentável de áreas rurais no Brasil pós-pandemia do COVID-19, identificando que essa segmentação turística pode contribuir para conter o êxodo rural em pequenos municípios e incentivar, por meio de rotas de cicloturismo, a constante retomada do turismo pós-pandemia.

A convergência entre diferentes segmentações também é analisada pelos pesquisadores da área, como é o caso do estudo de Cini e Guimarães (2017). A pesquisa investigou as motivações de turistas em um roteiro de cicloturismo de cunho religioso. Caso do presente estudo, essa se torna uma oportunidade para também aprofundar o debate sobre o turismo religioso. De acordo com Dias (2003), essa segmentação turística se refere a uma viagem em que a fé é o motivo principal, mas que pode se traduzir em motivos culturais com o intuito de conhecer outras manifestações religiosas. Isso compreende romarias, peregrinações e visitações a espaços, festas, espetáculos e atividades religiosas (Dias, 2003).

Os destinos religiosos são vistos como qualquer outro destino turístico, oferecendo produtos com vários atributos que podem satisfazer as necessidades, tanto dos turistas sob motivação religiosa, como de outros visitantes (Rinschede, 1992). Com isso, a diferenciação conceitual entre o peregrino e o turista religioso pode ser vista também sob a perspectiva da utilização do tempo livre. “O peregrino exerce seu compromisso religioso e retorna ao seu lugar de origem. O turista procura utilizar seu tempo livre conciliando seu compromisso religioso à uma atividade lúdica” (Pinto, 2006, p. 32). Conforme a UNWTO (2017), o turismo religioso

se apresenta como uma potencialidade para o desenvolvimento socioeconômico e cultural dos destinos, pela fidelidade que esse perfil de turista possui para com o destino turístico. Além disso, visitas a tais lugares podem também servir como porta de entrada para que esses turistas usufruam outros atrativos turísticos próximos a esses locais, incentivando ainda mais o desenvolvimento do turismo na região (UNWTO, 2017).

Stausberg (2012) elenca os principais motivos de viagem dos turistas religiosos: educação e treinamento; eventos (concertos gospel, visitas papais, missas, etc.), feiras e exposições; feriados e festivais; busca pela cura e outros benefícios deste ou de outro mundo; férias em ambiente religioso (acampamentos, etc.); missão e outras formas de propaganda/evangelismo; peregrinações; compra de objetos religiosos; retiros e rituais; seminários, conferências, reuniões, convenções, autodescoberta e crescimento espiritual; visitas a autoridades religiosas para aconselhamento, confissão, etc. Pode-se vincular, ainda, a prática do turismo religioso à cultura, sobretudo, devido à sua relação com as festividades populares e a história, sendo uma forma de expressão cultural para determinados grupos sociais que expressam a sua realidade histórica e preservam sua memória, contribuindo para a perpetuação do patrimônio cultural e para a constituição da identidade local (Dias, 2003; Silva; Barroso, 2015; Pereira *et al.*, 2008). No Brasil, de acordo com os marcos conceituais do Ministério do Turismo, o turismo religioso está categorizado como subdivisão do turismo cultural, configurando-se como as “atividades turísticas decorrentes da busca espiritual e da prática religiosa em espaços e eventos relacionados às religiões institucionalizadas” (MTUR, 2006, p. 16). Nota-se ainda que, em territórios que presenciaram uma experiência religiosa, a influência direta e indireta das instituições religiosas, no que tange ao cenário político e social. No que se refere à Igreja Católica, segmentação religiosa vinculado ao estudo de caso desta pesquisa, evidencia-se sua organização política, uma vez que sua estrutura é organizada hierarquicamente e territorialmente, a partir das dioceses, sob a jurisdição de um bispo local; e das unidades territoriais administradas pelos padres, as paróquias. Assim, politicamente organizada, a Igreja relaciona-se com o território, mostrando sua influência (Claval, 2011).

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Dada a complexidade acerca da conceituação de desenvolvimento, percebe-se que, no turismo, esse entendimento passou por diversas etapas. Calcada em uma perspectiva voltada à economia, a visão que conduziu o início dos estudos acerca desse conceito vem dando espaço para formas de compreensão que considerem as diferentes esferas do desenvolvimento. Incentivar a participação e as potencialidades locais, como preconiza o desenvolvimento endógeno, parece ser uma das alternativas que mais caminham em direção ao equilíbrio das relações de poder dentro de determinada comunidade.

Cabe, portanto, ao modelo de gestão adotado gerar formas de se desenvolver um território que possa absorver as demandas cidadãs. Um entendimento sobre decrescimento e colonialismo se torna fundamental na medida em que traços do colonialismo ainda se perpetuam na formatação do turismo atual, formatando um ambiente que venha a exercer violação ao respeito dos saberes originários e perpetue práticas de dominação exercidas no período colonial.

Nesse caso, o estudo de rotas turísticas pode representar um passo a mais na análise de como a forma de desenvolvimento impacta nas relações entre diferentes stakeholders na constituição de um determinado produto turístico, ainda mais quando envolve um projeto a nível regional, no qual diferentes municípios precisam criar uma sinergia para que haja participação igualitária na tomada de decisões e harmonia na condução dos processos. Entende-se, portanto, que os debates propostos pelo presente capítulo podem contribuir para que a pesquisa possa responder a problemática proposta.

## 5 FRAMEWORK TEÓRICO DA PESQUISA

A partir da revisão bibliográfica apresentada, intenta-se compilar os construtos teóricos da presente pesquisa a fim de interligar conceitos e perspectivas. Relações de poder, governança e desenvolvimento de rotas turísticas são temas complexos e interconectados, que desempenham um papel fundamental na configuração do turismo em diversas regiões. Para compreender esses construtos teóricos de forma holística, é essencial analisar as dinâmicas de poder entre os diferentes atores envolvidos no planejamento, implementação e gestão das rotas turísticas. A governança, por sua vez, refere-se aos processos e estruturas de tomada de decisão que influenciam a forma como essas rotas são desenvolvidas e operadas.

Compreender essas dinâmicas é essencial para identificar possíveis desafios e oportunidades para processos de criação de rotas turísticas menos assimétricas e socioeconomicamente viáveis. Ao analisar os construtos teóricos relacionados às relações de poder, governança e desenvolvimento de rotas turísticas, é possível desenvolver uma compreensão mais profunda das complexidades envolvidas nesse processo e, assim, contribuir para a formulação de políticas e práticas mais eficazes no campo do turismo.

Este capítulo reúne os principais achados teóricos do presente estudo e apresenta um *framework* que interliga os três blocos da revisão bibliográfica, apresentados previamente, a fim de elucidar e ilustrar os pontos de convergência dos conceitos e discussões apresentados (Figura 4).

O *framework* da pesquisa parte do território enquanto cena em que ocorrem todas as relações entre os atores envolvidos nos processos de desenvolvimento do turismo, considerando Raffestin (1993). No território, as diferentes formas de exercício de poder se manifestam. A partir dos conceitos trazidos por Rowlands (1997) e reaplicados em diversos estudos relacionados ao turismo, conforme apresentado na revisão bibliográfica, *power over* posiciona-se no topo da cadeia de exercício do poder, visto que representa a dominação, o controle sobre os demais. *Power to* e *power with* ainda sofrem influência de agentes externos, mas se aproximam dos recursos com maior liberdade de decisão e poder de controle compartilhado. Já *power within* representa o acesso pleno e independente para

alcançar os recursos necessários ao empoderamento (Shafieisabet; Haratifard, 2020).

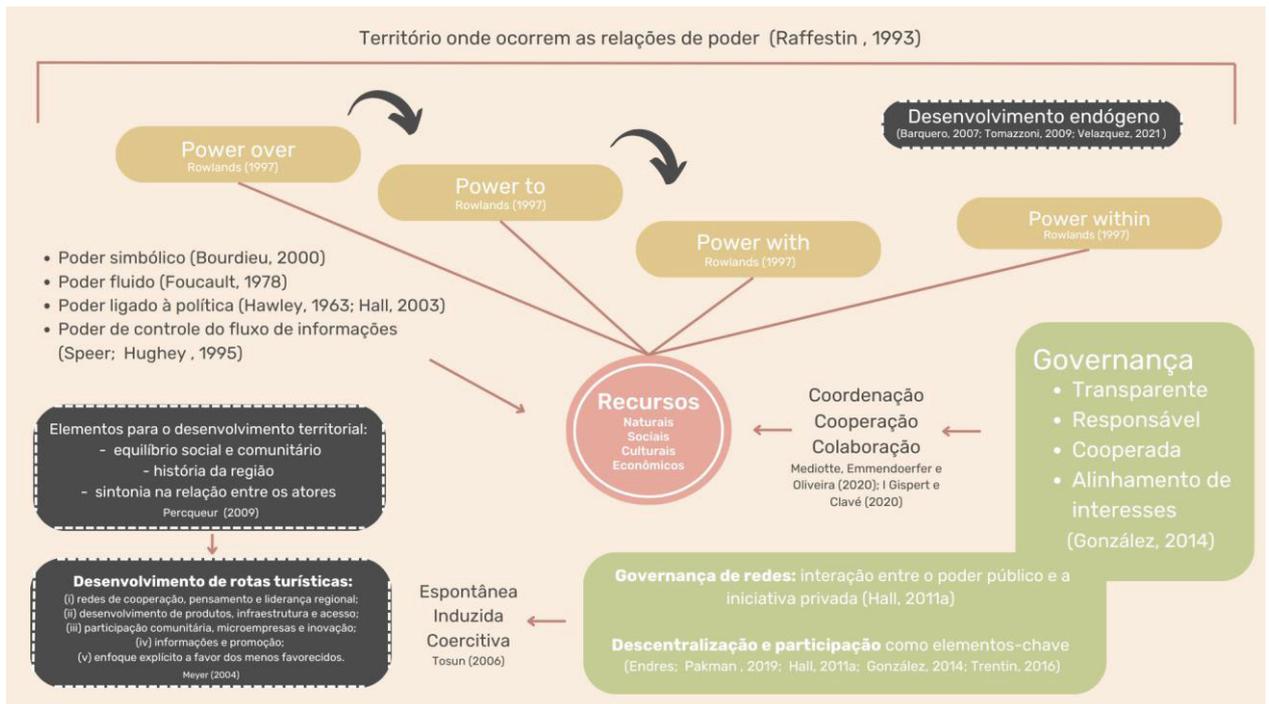
No centro dessas relações de poder estão, portanto, os recursos. O turismo geralmente envolve a exploração de recursos naturais, culturais e sociais, como paisagens, patrimônio cultural, mão de obra local, infraestrutura e serviços. A forma como esses recursos são acessados, controlados e utilizados reflete, assim, essas relações de poder existentes (Dong; Nguyen, 2023). Elas podem se manifestar, além dos construtos apresentados por Rowlands (1997), de forma simbólica (Bourdieu, 2000), fluída (Foucault, 1978), ligadas à política (Hawley, 1963; Hall, 2003) e a partir do controle do fluxo de informações (Speer; Hughey, 1995).

A configuração da governança existente no território turistificado surge, nesse cenário, como fator determinante para a organização dos stakeholders e o acesso, ou não, aos recursos disponíveis e à tomada de decisão permeada no processo de desenvolvimento do território. No contexto considerado propício para um processo menos assimétrico de governança, autores como González (2014) apontam para elementos como transparência, responsabilidade, cooperação e alinhamento de interesses entre os atores envolvidos. Isso passa pela capacidade de coordenação, cooperação e colaboração na condução da governança de determinado território (Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira, 2020; I Gispert e Clavé, 2020). A governança em redes, que permita a interação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil, se apresenta como estrutura que permite a descentralização de decisões e participação social no processo de desenvolvimento (Endres; Pakman, 2019; Hall, 2011a; González, 2014; Trentin, 2016). Essa participação tende a ser espontânea, induzida ou coercitiva, conforme os construtos teóricos apresentados por Tosun (2006). A identificação de qual forma é a prevalente se dá a partir da configuração da governança que conduz o processo de desenvolvimento de determinado território turistificado.

Cabe ressaltar, ainda, a proposta de desenvolvimento endógeno de um território, que permeia o espaço onde ocorrem as relações e surgem as estruturas de governança. Neste caso, se torna um conceito que se alinha a elementos que contribuem para o desenvolvimento territorial, como equilíbrio social e comunitário, atenção à história e especificidades da região e sintonia na relação entre os atores (Percqueur, 2009). No caso das rotas turísticas, foco do presente estudo, é preciso considerar nesses processos as redes de cooperação, pensamento e liderança

regional, o desenvolvimento de produtos, infraestrutura e acesso, a participação comunitária, surgimento de microempresas e inovação, acesso a informações e promoção do destino e um enfoque explícito a favor dos menos favorecidos ao longo do processo de desenvolvimento (Mayer, 2004).

FIGURA 4 – Framework teórico da pesquisa



FONTE: elaboração própria (2024)

O *framework* apresenta, portanto, as conexões entres os construtos teóricos que guiam a presente pesquisa, se tornando um instrumento para a análise e apresentação dos resultados do estudo. A ideia é relacionar os achados e as convergências teóricas com os dados coletados a partir do estudo de caso proposto. A metodologia e os métodos elencados para que se possa responder à problemática da pesquisa serão apresentados a seguir.

## 6 PERCURSO METODOLÓGICO

Entende-se por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade, uma articulação entre conteúdos, pensamentos e existência (Minayo, 2001). É preciso de um bom delineamento da pesquisa, com fundamentos metodológicos sólidos e cuidadosamente planejados para alcançar o desenvolvimento de uma investigação científica. Diante da configuração do presente estudo, propõe-se uma abordagem de pesquisa qualitativa, com caráter descritivo e analítico, para conduzir a investigação.

A definição pela abordagem qualitativa traz ao estudo uma compreensão do significado que os indivíduos ou grupos (nesse caso, os atores envolvidos no processo de desenvolvimento da rota turística analisada no estudo de caso) atribuem a um problema social (as possíveis assimetrias nas relações de poder no contexto da governança de rotas turísticas) (Creswell, 2010). As pesquisas qualitativas se propõem a preencher lacunas no conhecimento e são especialmente indicadas para situações em que a teoria não é suficiente para solucionar o problema, ou seja, o pesquisador precisa buscar as respostas em campo (Denzin; Lincoln, 2006; Dencker, 2007). A abordagem qualitativa se torna relevante neste estudo também por destacar as relações sociais considerando a pluralização das esferas da sociedade (Flick, 2009). Quanto à natureza descritiva e analítica, o objetivo dessa tipologia é descobrir, descrever, caracterizar e analisar os objetos de estudo, além de oferecer explicações sobre o que é descoberto (Veal, 2011).

O entendimento de como o conhecimento se desenvolve, qual abordagem ou perspectiva teórica está envolto o estudo, também se torna relevante. A presente pesquisa utiliza o construtivismo. Essa perspectiva está suportada por uma visão de mundo relativista e ontológica. A partir dele, conclui-se que as construções que resultam das múltiplas realidades apreendidas pelos indivíduos não conformam uma verdade absoluta e que os achados do pesquisador são considerados como sendo criados no processo de investigação (Ayikoru, 2009). Essa abordagem possibilita levar em consideração os efeitos da interação social e a influência entre os pesquisadores, bem como suas crenças, valores e interpretações subjetivas em relação aos dados. Isso se dá pelo fato de que o processo social não pode ser entendido sem considerar fatores culturais, sociais, políticos e econômicos, ou seja, é preciso criar ideias que são dependentes do contexto. É uma abordagem racional,

pois busca melhorar o bem-estar individual e social seguindo quaisquer meios que sejam úteis para fazê-lo.

Além disso, Netto (2014) traz à luz o conceito da tendência histórica, que inclui a atividade humana no processo epistemológico. A partir dela, é possível compreender que um dos principais problemas sobre a epistemologia aplicada ao turismo é a necessidade de captar a realidade em transformação diante de tantos conhecimentos e realidades transformadoras e em transformação. Portanto, a presente pesquisa utiliza dessa perspectiva para que a produção de conhecimento parta de exercícios críticos e da multidisciplinaridade, característica que deve sempre estar presente nos estudos do turismo como um fenômeno complexo e humano (Netto, 2014). Isso vai ao encontro, também, do que aponta Tribe (2004), ao afirmar que o turismo providencia o contexto para a pesquisa, já que várias áreas contribuem para o seu estudo.

Frente à essa contextualização metodológica, cabe reforçar os objetivos do presente estudo: analisar a influência das relações de poder na configuração da governança e no processo de desenvolvimento de rotas turísticas a partir do estudo de caso da Rota dos Capitéis (Objetivo geral); e (i) identificar as formas de participação dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento da rota turística em análise; (ii) analisar a configuração de governança e o processo de tomada de decisão entre os atores envolvidos no desenvolvimento regional de rotas turísticas; e (iii) interpretar o exercício do poder em espaços compartilhados de tomada de decisão e na governança de rotas turísticas (Objetivos específicos).

Para atingir esses objetivos e buscar uma contribuição teórica à área do turismo, a presente investigação se apoia no estudo de caso, com caráter descritivo e analítico, com a finalidade de examinar acontecimentos contemporâneos (Yin, 2005), no caso em questão, o processo de governança e desenvolvimento da “Rota dos Capitéis - Caminhos da Imigração e Fé”.

## 6.1 ESTUDO DE CASO

O estudo de caso alicerça-se na variedade de evidências levantadas pelo pesquisador. De acordo com Yin (2001), mesmo que os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o diferencial está na capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – sejam documentos, artefatos, entrevistas

e observações. Creswell (2014) pontua sete características definidoras dos estudos de caso:

(i) a pesquisa de estudo de caso começa com a identificação de um caso específico. Pode ser uma entidade concreta, como um indivíduo, um pequeno grupo, uma organização ou uma parceria, ou algo em nível menos concreto, como uma comunidade, um relacionamento, um processo de decisão ou um projeto específico;

(ii) a intenção de conduzir um estudo de caso, podendo ser a compreensão de uma questão, um problema ou uma preocupação específica, selecionando-se um caso para melhor compreender o problema;

(iii) a compreensão em profundidade do caso, variando desde entrevistas, observações e documentos até materiais audiovisuais;

(iv) a abordagem da análise dos dados, visto que alguns estudos de caso envolvem a análise de múltiplas unidades dentro do caso, enquanto outros se referem à totalidade do caso;

(v) descrição do caso, no qual o pesquisador pode identificar temas ou questões ou situações específicas para estudar em cada caso;

(vi) cronologia, no qual temas ou questões são analisados entre os casos por semelhanças e diferenças entre eles ou apresentados como um modelo teórico;

(vii) conclusões formuladas pelo pesquisador a respeito do significado global derivado do(s) caso(s).

Quanto aos tipos de estudo de caso, há projetos de caso único (que analisam o objeto ou fenômeno em determinado contexto) ou ainda projetos de casos múltiplos (que também o faz, porém analisando diferentes casos ou fenômenos dentro de seus respectivos contextos) (Yin, 2001). Para a presente pesquisa, considera-se o estudo de caso instrumental único, no qual o pesquisador se concentra em uma questão ou preocupação e depois seleciona um caso delimitado para ilustrar esta questão (Creswell, 2014). Essa é uma forma considerada adequada para atingir o objetivo dessa investigação, que é justamente analisar a influência das relações de poder na configuração da governança e no processo de desenvolvimento de rotas turísticas, utilizando-se do estudo de caso proposto para ilustrar a problemática.

Estudos de caso como este que se desenha são particularmente úteis para pesquisadores e profissionais do turismo porque a pesquisa realizada no turismo destina-se, em última análise, para aplicação em situações do mundo real (Jordan *et al.*, 2013). O conhecimento adquirido a partir de estudos de caso pode ser mais informativo para os profissionais do que estudos de grande amostra que são generalizáveis para populações amplas, mas carecem de especificidade para aqueles que lidam com questões locais. É preciso ressaltar, também, que existem desafios na escolha dessa metodologia. O pesquisador precisa decidir qual sistema delimitado estudar e considerar que quanto mais casos um indivíduo estuda, menor a profundidade em cada um (Yin, 2009). Além disso, a seleção do caso requer que o pesquisador estabeleça uma justificativa para a sua estratégia de amostragem intencional para a escolha do caso e para reunir informações sobre ele (Creswell, 2014).

Nesse contexto, a análise de stakeholders se apresenta como uma abordagem que se torna relevante para alcançar os objetivos do estudo de caso. É uma perspectiva para entender, melhorar e apoiar a pesquisa e permitir uma interação com as mudanças entre organizações e grupos sociais (Mahadiansar *et al.*, 2021) (Figura 5).

FIGURA 5 – Indicadores para a análise de stakeholders



FONTE: Mahadiansar *et al.*, 2021

De acordo com Maguire *et al.* (2012), existem até três indicadores importantes como ferramenta de análise dos stakeholders, que consiste em

estágios: (1) Quem? Identificar quem deve estar envolvido e quem é a prioridade máxima no assunto a ser pesquisado; (2) Quando? Determinar quando sua organização/grupo deve ser envolvida, de acordo com as necessidades do ambiente existente; (3) Como? Determinar como eles devem estar envolvidos no posicionamento dos stakeholders. A análise de stakeholders é uma abordagem para entender, melhorar e apoiar o sistema (Sentanu, 2020) e interagir com as mudanças entre organizações e grupos (Mahadiansar, 2021). No caso da presente pesquisa, a compreensão das relações de poder existentes no processo de governança e desenvolvimento da “Rota dos Capitéis: Caminhos da Imigração e Fé”.

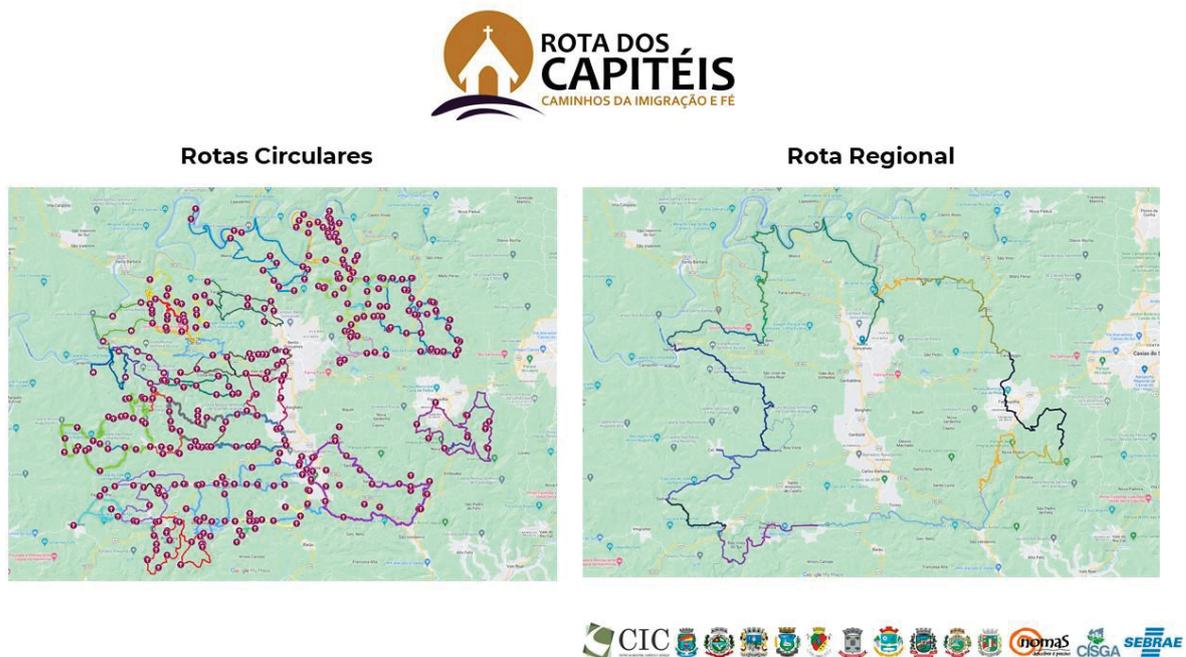
### 6.1.1 A Rota dos Capitéis: Caminhos da Imigração e Fé

A “Rota dos Capitéis: Caminhos da Imigração e Fé” é uma rota turística em processo de desenvolvimento no estado do Rio Grande do Sul. São 10 municípios envolvidos: Bento Gonçalves, Farroupilha, Monte Belo do Sul, Pinto Bandeira, Santa Tereza, Carlos Barbosa, Garibaldi, Boa Vista do Sul, Coronel Pilar e Imigrante. Desses, nove estão localizados na região da Serra Gaúcha. Com exceção de Boa Vista do Sul, os outros oito municípios fazem parte da região turística Uva e Vinho, que é formada por 32 municípios e, do ponto de vista da governança regional do turismo, a Associação de Turismo da Serra Nordeste (Atuaserra), que está ligada ao Ministério do Turismo, é responsável pela implementação das ações do turismo regional (Atuaserra, 2022). A Atuaserra foi fundada em 12 de novembro de 1985 e é uma das mais antigas governanças regionais de turismo do Brasil (Secretaria de Turismo do RS, 2014; Salvagni; Valduga; Nodari, 2020). O município de Imigrante é o único pertencente à região do Vale do Taquari, estando vinculado à Associação dos Municípios de Turismo da Região dos Vales (AMTURVALES), fundada em 29 de março de 1995, enquanto instância de governança regional.

A coordenação do projeto da Rota dos Capitéis, porém, é feita por uma entidade oriunda da iniciativa privada de um dos municípios envolvidos, o Centro da Indústria, Comércio e Serviços de Bento Gonçalves (CIC-BG). O desenvolvimento da rota tem apoio do Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas do RS (SEBRAE-RS), do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) e da empresa Nomias - Descobrir é Preciso, responsável pela normatização e sinalização da rota.

O projeto da Rota dos Capitéis começou a ser formulado em fevereiro de 2021, sendo idealizado, inicialmente, pela Secretaria de Turismo de Bento Gonçalves e pelo CIC-BG, apresentando uma ideia de rota voltada para a integração de três formas de locomoção: caminhada, cicloturismo ou via automóvel (Turismo Bento, 2021). De acordo com o material de apresentação do projeto desenvolvido pelo grupo gestor, o objetivo da rota é “oportunizar um roteiro turístico e cultural, valorizando a história da Imigração Italiana, através da sua religiosidade, representada pelos capitéis, capelas, igrejas e grutas da região, simbolizando união entre caminhos, histórias, fé e tradição, enaltecendo o lema da imigração italiana de fé e trabalho” (Dados da pesquisa, 2023). O projeto é dividido em duas características técnicas: as Rotas Circulares, que somam 33 rotas internas dentro de cada município, totalizando aproximadamente 866 quilômetros; e a Rota Regional, formada por 12 trechos para caminhantes e 9 trechos para ciclistas. O intuito é iniciar em Bento Gonçalves, passando pela sede de cada um dos dez municípios, atingindo o máximo de patrimônios possíveis em aproximadamente 330 quilômetros (Figura 6).

FIGURA 6 – Mapa da Rota dos Capitéis



FONTE: Dados da pesquisa (2023).

Os capitéis são caracterizados por serem pequenos oratórios feitos de madeira ou pedra que eram colocados ao longo do caminho, à beira da estrada (Figura 7). São uma marca do legado da imigração italiana presente da região da Serra Gaúcha. Com o passar do tempo, esses capitéis se tornaram capelas, outros igrejas, e muitos se encontram ainda à beira da estrada (Mazzotti et al., 2018). Estas pequenas construções não foram diretamente influenciadas pela Igreja católica institucional, já que nesse caso não era necessário pedir licença para erigir. A construção dos capitéis pode ser interpretada como o desejo de aproximar o divino ao homem e torná-lo mais familiar (Gevehr; Nandi, 2016). Disso, surge o segmento de turismo religioso enquanto motivação principal da rota.

FIGURA 7 – Capitéis localizados à beira das estradas por onde passará a Rota dos Capitéis



FONTE: Dados da pesquisa (2023).

O presente estudo também buscou um levantamento bibliográfico sobre a temática dos capitéis e rotas turísticas vinculadas a esse tipo de construção. O estudo de Marchesan (2023), por exemplo, analisa os capitéis do município de Nova Palma (RS) sob a ótica da educação patrimonial infantil. Já Piveta (2020) realiza um mapeamento, a fim de gerar um inventário, dos capitéis presentes no município de São João do Polêsine (RS). Renz (2021) traz as possibilidades e potencialidades do cicloturismo na região da Quarta Colônia, no Rio Grande do Sul, considerando os capitéis como um dos vetores propulsores de roteiros cicloturísticos. Gevehr e Nandi (2016) discutem o processo de criação dos capitéis na localidade de Boa Esperança, município de Rolante (RS). O objetivo principal do estudo é analisar o contexto em que se deram essas construções, bem como os diferentes significados que as

imagens presentes nesses espaços apresentam. Cabe destacar, ainda, o estudo de Lavandoski e Lanzer (2012), ao analisarem a paisagem como atrativo para o visitante do Vale dos Vinhedos, em Bento Gonçalves (RS). Os autores ressaltam a presença dos capitéis como um dos elementos que tornam o roteiro mais atrativo.

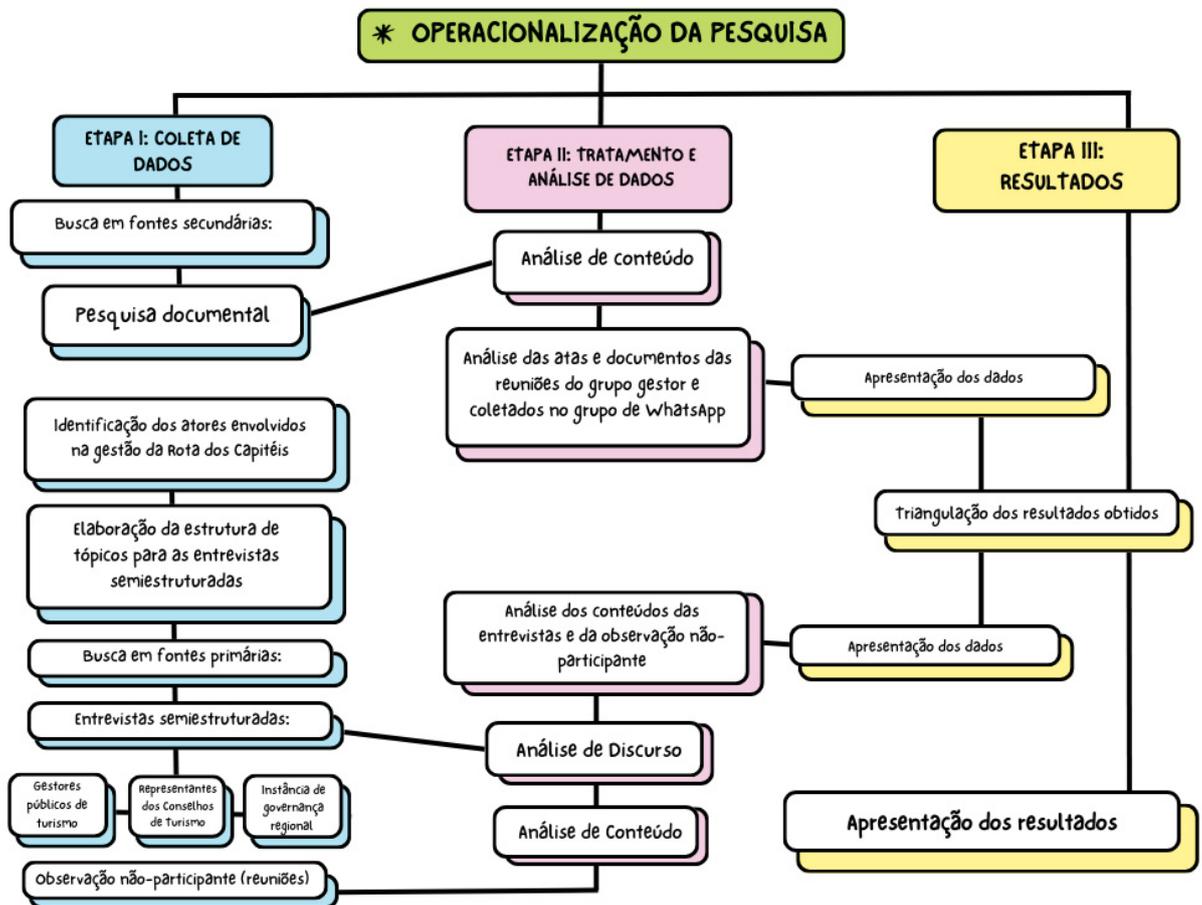
A partir dessa revisão bibliográfica, é possível perceber que todas as pesquisas são realizadas no Rio Grande do Sul, o que denota uma concentração desse tipo de construção no estado. Nenhuma das pesquisas se propõe a analisar a influência das relações de poder e os processos de governança em rotas turísticas envolvendo os capitéis, e são minoria os estudos que analisam rotas estabelecidas em torno deles. Há uma lacuna empírica nesse sentido. Diante disso, o presente estudo se formata, também, a partir do intento de oferecer uma contribuição para a análise desses elementos como objeto de estudo em pesquisas científicas no campo do turismo.

## 6.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Para atingir os objetivos propostos, foram delimitadas técnicas de pesquisa para a coleta de dados. Pode-se compreender técnica como o conjunto de processos utilizados por uma ciência ou arte. São modelos padronizados para coleta e análise de dados escolhidos com base na abordagem, tais como aplicação de questionários padronizados, execução de entrevistas em profundidade e a observação participante e não-participante, entre outras (Prodanov; Freitas, 2013).

Na primeira etapa do presente estudo, a coleta de dados passa pelas fontes secundárias, por meio da pesquisa documental, a fim de identificar o processo de gestão e desenvolvimento da Rota dos Capitéis e os atores envolvidos com a concepção da rota. Parte-se, então, para a pesquisa de campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas com os atores públicos envolvidos no processo de gestão da rota (gestores públicos de turismo dos municípios participantes, representantes dos conselhos municipais de turismo e instância de governança regional de turismo) e observação não-participante nas reuniões mensais do grupo gestor. Na etapa seguinte, tem-se o tratamento e a análise dos dados, a partir da Análise de Conteúdo (pesquisa documental e observação não-participante) e Análise de Discurso (entrevistas), que serão apresentadas nos próximos tópicos. Por fim, a triangulação e apresentação dos resultados obtidos (Figura 8).

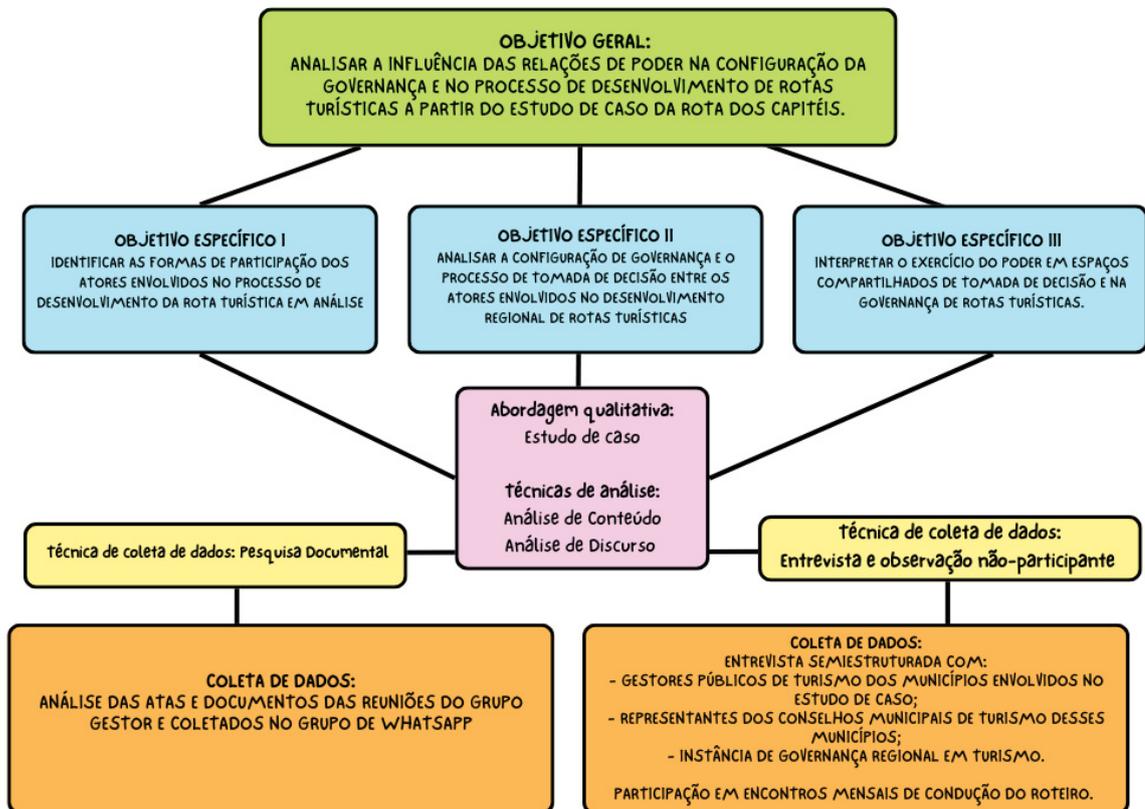
FIGURA 8 – Operacionalização da pesquisa



FONTE: elaboração própria.

De acordo com García (2006), a escolha por uma ou outra teoria para o estudo de uma rede composta por diversos stakeholders, como é o caso da presente pesquisa, depende do tipo de atores e relações em estudo e da necessidade de se concentrar em alguns aspectos para desenvolver a pesquisa. Ao se escolher uma teoria, no entanto, é importante ter em mente que qualquer estrutura está sempre sujeita às influências que permanecem fora do modelo definido. Assim, uma das tarefas do pesquisador é decidir os limites da rede, seu nível, o tipo de relações e unidade ou entidade a ser estudada, em conformidade com as considerações teóricas e práticas e ao tópico proposto na análise, pois as redes sociais não apresentam uma fronteira natural (García, 2006). Para facilitar a compreensão, a Figura 9 detalha as ligações entre as técnicas de investigação utilizadas e os objetivos propostos.

FIGURA 9 – Objetivos, técnicas e amostra da investigação



FONTE: elaboração própria.

É preciso destacar, ainda, que a presente pesquisa possui aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais do Setor de Ciências Humanas (CEP/CHS) da Universidade Federal do Paraná, por meio do CAAE nº 68213223.0.0000.0214 e parecer nº 6.067.688. Ao Comitê foi apresentado o projeto da pesquisa, tamanho amostral da população estudada e benefícios do estudo, bem como mecanismos para minimização de possíveis riscos que possam existir aos participantes. Dessa aprovação, também surge o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), aprovado e entregue aos participantes no momento da entrevista (Apêndice 2).

Antes, porém, foi conduzida uma consulta a fontes secundárias por meio de uma pesquisa documental, apresentada a seguir.

### 6.2.1 Pesquisa documental

A pesquisa documental, conforme Gil (2002), refere-se à busca por fontes que ainda não receberam um tratamento, de modo a fazerem parte de um escopo de uma pesquisa acadêmica. No caso do presente estudo, utiliza-se dessa técnica como forma de obter um melhor panorama do processo de condução e identificação dos atores envolvidos no desenvolvimento da Rota dos Capitéis, por meio da análise das atas e documentos das reuniões do grupo gestor e coletados no grupo de WhatsApp referente à rota. De acordo com Gil (2002, p. 46), “os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica”.

A pesquisa documental também representa a possibilidade de coleta de dados sem a necessidade inicial de ida à campo, utilizando-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico. Quando se consideram fontes confiáveis, a utilização desta técnica permite a obtenção de informações relevantes para o desenvolvimento do estudo. Desse modo, o uso da pesquisa documental destaca-se pela possibilidade de organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta (Prodanov; Freitas, 2013).

De acordo com Moreira (2014, p. 271), a análise documental “[...] compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim”, apresentando-se, portanto, como um bom método, uma vez que pressupõe o ângulo escolhido como base de uma investigação, e como técnica eficaz, por ser um recurso que complementa outras formas de coleta de dados. Nesse sentido, optou-se pela realização da análise documental como técnica, inicialmente, para a obtenção de dados que auxiliem na obtenção de resultados para o primeiro objetivo específico do presente estudo (identificar as formas de participação dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento da rota turística em análise), bem como na compreensão da estrutura de gestão adotada pelos municípios envolvidos e pela governança regional da rota, servindo também como base para a elaboração da relação de tópicos para a condução das entrevistas.

Buscou-se, portanto, uma seleção de documentos pertinentes à pesquisa compartilhados no grupo de WhatsApp do grupo gestor do projeto. Nesse grupo,

estão presentes representantes dos municípios envolvidos, da entidade coordenadora e das demais instituições que apoiam o projeto, citadas previamente. O pesquisador obteve autorização do grupo gestor para participar desse espaço a fim de coletar documentos e informações que pudessem contribuir para o estudo. Além disso, também foram coletados documentos apresentados durante as reuniões presenciais do grupo, das quais o pesquisador também esteve presente. O Quadro 5 detalha quais documentos foram selecionados para contribuir com a presente investigação.

QUADRO 5 – Relação de documentos coletados para a pesquisa

<b>Documento coletado</b>	<b>Objetivo</b>
Plano de ações da Rota dos Capitéis (atualizado em novembro de 2023)	Verificar o alinhamento das ações por meio da planilha compartilhada pelo Sebrae e pelo CIC-BG com os demais integrantes do grupo.
Apresentação oficial/institucional do projeto da Rota dos Capitéis	Acessar informações que foram apresentadas a atores externos ao grupo gestor sobre a Rota.
Alinhamento estratégico da Rota dos Capitéis desenvolvido pelo Sebrae	Consultar informações sobre as estratégias aprovadas pelo grupo gestor para a condução do projeto.
Termo de consentimento dos municípios junto ao CIC-BG	Analisar acordo firmado juridicamente entre os municípios e a entidade coordenadora do projeto para a gestão da rota.
Atas das reuniões de julho a dezembro de 2023	Analisar como as informações apresentadas durante as reuniões são colocadas nas atas.
Lista de presença das reuniões de julho a dezembro de 2023	Identificar os atores envolvidos na gestão da rota.

FONTE: elaboração própria (2024)

Os documentos foram utilizados para a análise do estudo de caso e os achados serão apresentados no próximo capítulo, juntamente aos demais resultados da pesquisa. Os materiais ficarão armazenados junto a todos os conteúdos captados durante o período de até cinco anos após o término da pesquisa, conforme aprovado junto ao Comitê de Ética.

### 6.2.2 Pesquisa de Campo

Além da busca em dados secundários, a presente pesquisa também se apoia na coleta de dados em fontes primárias para auxiliar na compreensão das relações de poder e estrutura de governança no processo de desenvolvimento da Rota dos Capitéis. Segundo Gonsalves (2001), a pesquisa de campo pretende

buscar a informação diretamente com a população pesquisada, exigindo que o pesquisador tenha um encontro direto com o objeto pesquisado, indo ao espaço onde o fenômeno ocorre, ou ocorreu, para reunir um conjunto de informações a serem documentadas.

Essa etapa configura-se como uma importante fase para o desenvolvimento desta pesquisa, especialmente por meio do contato direto com os atores envolvidos no desenvolvimento da rota turístico analisada. Dessa forma, é possível obter uma melhor compreensão da gestão da rota, quais têm sido efetivamente os papéis desempenhados por cada um deles e quais os efeitos da estrutura de governança para o seu desenvolvimento, bem como para o estabelecimento das relações de poder no processo. Desse modo, a coleta de dados a partir do ponto de vista do objeto estudado enriquece o resultado do trabalho, permitindo um maior aprofundamento a respeito do fenômeno a ser pesquisado (Gonsalves, 2001). Por isso, elencou-se como técnicas de coleta de dados primários as entrevistas semiestruturadas e a observação não-participante.

#### 6.2.2.1 Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas assumem um papel importante como instrumento de coleta de dados, visto que essa técnica está ligada ao fato de que, por meio do relato verbal, apreendem-se o nível de conhecimento, as crenças, as motivações, as expectativas, os planos e as atitudes das pessoas (Selltiz, Wrightsman; Cook, 1987). Para Gil (2010), trata-se de um diálogo assimétrico em que uma das partes busca coletar informações da(s) outra(s), compreendida(as) como fontes de pesquisa.

Pelo seu nível de estruturação, as entrevistas apresentam categorias variadas. Pode-se considerar, dentre as modalidades, a entrevista informal, aberta, não dirigida ou espontânea (Gil, 2010; Vergara, 2012; Goode; Hatt; 1979; Yin, 2005), cujo objetivo é exploratório e não segue roteiro preestabelecido, ou pode ser alterado, sem prejuízo metodológico de acordo com o andamento da narrativa. O entrevistador torna-se um “catalizador completo da expressão das crenças e sentimentos do entrevistado, e do quadro de referência dentro do qual essas crenças e sentimentos assumem um significado pessoal” (Selltiz, Wrightsman; Cook, 1987, p. 43). Com isso, o entrevistado fica livre para expressar seus relatos e opiniões sobre determinado assunto.

Na entrevista semiestruturada ou semiaberta (Vergara, 2012), o interlocutor vale-se de uma lista de tópicos ou aspectos derivados do qual o informante está envolvido, ou mesmo cuja percepção e interpretação orientam o acesso a outras fontes (Yin, 2005). As questões devem manter certa relação entre o tema, e o entrevistado se expressa espontaneamente sobre os pontos elencados e cujas respostas são consideradas como válidas pelo pesquisador. Goode e Hatt (1979) sugerem que se aplique um roteiro de entrevista, detentor de algumas informações sobre o entrevistado, com questões que permitam adaptações, inclusões e busca por explicações quando as respostas não forem suficientes ou adequadas. É neste formato de entrevista que a presente pesquisa se apoia.

A partir da identificação dos atores envolvidos na gestão da rota e seus papéis no processo de desenvolvimento do projeto, foram selecionados para a aplicação das entrevistas: 01 gestor público de turismo de cada município (totalizando 09 entrevistas); 01 representante do conselho de turismo de cada município (totalizando 06 entrevistas); e 01 representante da instância de governança regional (totalizando 01 entrevista). Ao todo, portanto, são 16 entrevistas aplicadas e analisadas (Quadro 6). Não foi possível a realização de apenas uma entrevista com um dos gestores públicos de turismo envolvidos no grupo gestor da Rota dos Capitéis por motivo de indisponibilidade, embora tenha sido feito contato para o agendamento. Três representantes de conselhos municipais de turismo também não concederam entrevista por falta de retorno. Um dos municípios da Rota dos Capitéis não possui conselho municipal de turismo. A escolha pela entrevista apenas com a Atuaserra enquanto IGR se deu pelo fato de ser a única instância de governança regional citada durante as reuniões mensais do grupo gestor e por ter abrangência de representatividade em nove dos dez municípios envolvidos na rota.

Todas as entrevistas foram realizadas de forma presencial, com o deslocamento do pesquisador até as respectivas secretarias de turismo de cada cidade. Os atores entrevistados foram identificados na análise pela letra E (entrevistado) + GP (Gestor Público), CM (Conselho Municipal) ou IGR (Instância de Governança Regional) e um número respectivo que foi atribuído para cada ator participante: de 1 a 9 para Gestor Público; e de 1 a 6 para Conselho Municipal. A opção pelo anonimato na identificação das(os) entrevistadas(os) se dá em consonância com a sinalização presente no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pelos participantes (Apêndice 2).

QUADRO 6 – Entrevistas do estudo de caso

<b>Município ou Instância</b>	<b>Órgão que representa</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>Duração da entrevista</b>
Atuaserra	Associação de Turismo da Serra Nordeste (IGR)	07 de novembro de 2023	42 minutos
Bento Gonçalves	Secretaria Municipal de Turismo	19 de dezembro de 2023	15 minutos
Boa Vista do Sul	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto	15 de dezembro de 2023	19 minutos
Carlos Barbosa	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Turístico, Indústria e Comércio	15 de dezembro de 2023	38 minutos
Carlos Barbosa	Conselho Municipal de Turismo	15 de dezembro de 2023	28 minutos
Coronel Pilar	Secretaria Municipal de Agricultura, Indústria e Comércio	5 de dezembro de 2023	28 minutos
Coronel Pilar	Conselho Municipal de Desenvolvimento e Turismo Sustentável	5 de dezembro de 2023	28 minutos
Farroupilha	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação	4 de dezembro de 2023	40 minutos
Farroupilha	Conselho Municipal de Turismo e Cultura	4 de dezembro de 2023	15 minutos
Garibaldi	Secretaria Municipal de Turismo e Cultura	15 de dezembro de 2023	25 minutos
Imigrante	Secretaria Municipal de Cultura, Desporto e Turismo	19 de dezembro de 2023	39 minutos
Imigrante	Conselho Municipal de Turismo	19 de dezembro de 2023	39 minutos
Monte Belo do Sul	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo	20 de dezembro de 2023	21 minutos
Monte Belo do Sul	Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico, Cultural, de Desenvolvimento e Turismo Sustentável	20 de dezembro de 2023	18 minutos
Pinto Bandeira	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Lazer, Assistência Social e Habitação	19 de dezembro de 2023	35 minutos
Pinto Bandeira	Conselho Municipal de Turismo	10 de janeiro de 2024	1 hora e dois minutos

FONTE: elaboração própria (2024)

Conforme apresentado, as entrevistas seguiram o formato de semiestruturadas justamente para permitir maior flexibilidade ao processo de coleta dos dados, uma vez que a fluidez da conversa é capaz de abrir espaço para que

novas perspectivas, além do escopo das perguntas, sejam possíveis. As entrevistas foram conduzidas a partir de blocos, abrangendo aspectos que envolveram relações de poder, governança, políticas públicas, participação e desenvolvimento. A base da condução dos tópicos das entrevistas foi o *framework* teórico da pesquisa, apresentado no capítulo anterior e representado na Figura 4, conforme o Quadro 7.

QUADRO 7 – Conceitos e tópicos abordados nas entrevistas

Bloco conceitual	Tópicos abordados nas entrevistas
Relações de poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepção acerca do processo de gestão e coordenação da Rota dos Capitéis;</li> <li>- Avaliação sobre o processo de tomada de decisão e compartilhamento de opiniões durante as reuniões do grupo gestor da rota;</li> <li>- Dinâmica e envolvimento dos atores no processo de desenvolvimento do projeto;</li> <li>- Incentivo ao envolvimento ativo na condução da rota;</li> <li>- Existência de um papel centralizador por parte de algum dos atores envolvidos.</li> </ul>
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como o município opera a gestão pública de turismo;</li> <li>- Como é o envolvimento com o conselho municipal de turismo;</li> <li>- Como o município define as metas e as ações voltadas ao turismo;</li> <li>- De que forma incentiva e percebe a participação social como elemento integrador de uma governança em rede;</li> <li>- Qual é a percepção sobre a governança da Rota dos Capitéis;</li> <li>- Avaliação sobre princípios da transparência, responsabilidade, cooperação e alinhamento de interesses na gestão da rota.</li> </ul>
Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De que forma o município entende o turismo enquanto fator de desenvolvimento local;</li> <li>- Como a Rota dos Capitéis pode se tornar um mecanismo de desenvolvimento regional;</li> <li>- Percepção sobre a existência de uma sinergia regional ou interesses individualizados;</li> <li>- Entendimento do desenvolvimento endógeno a partir da proposta da Rota dos Capitéis.</li> </ul>

FONTE: elaboração própria (2024)

Além disso, conforme explicado anteriormente, o presente estudo possui aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais do Setor de Ciências Humanas (CEP/CHS) da Universidade Federal do Paraná e, portanto, contou com a aplicação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que foi apresentado e assinado pelos entrevistados(as).

#### 6.2.2.2 Observação não-participante

Outra técnica utilizada pela pesquisa foi a observação. Como instrumento de coleta de dados, ela é utilizada nas ciências sociais para estudar o comportamento do fenômeno nas condições ambientais e nas circunstâncias espontâneas de sua ocorrência, com a finalidade de extrair situações que possam ser válidas como resultados de pesquisa (Selltiz, Wrightsman; Cook, 1987; Yin, 2005). Sua utilização, conforme Vergara (2012), volta-se para a percepção e registro de eventos, condições físicas e comportamentos não verbais e linguísticos, possibilitando realizar a descrição de tais circunstâncias. Existem três possibilidades predominantes de observação em pesquisas sociais: observação simples ou não estruturada; observação sistemática, direta ou estruturada e observação participante e não-participante (Gil, 2010; Vergara, 2012).

O estudo utiliza a observação não-participante. Esse tipo de técnica corresponde a uma modalidade na qual a pessoa ou o grupo é estudado no ambiente em que o fenômeno se desenvolve naturalmente. Em geral, sem o registro sistematizado de informação, vale-se mais do processo de interação. O pesquisador assume o papel de membro do grupo em análise, mantendo-se anônimo, no caso da observação não-participante. Com isso, busca garantir informações mais próximas da realidade, em formatos variados, por meio de comportamentos fiéis e inseridas num contexto no qual adquirem seu significado (Selltiz, Wrightsman; Cook, 1987; Yin, 2005). Esse formato foi adotado pela presente pesquisa em cinco reuniões do grupo gestor da Rota dos Capiteis das quais o pesquisador obteve autorização para participar, conforme detalhado no Quadro 8, entre os meses de agosto de 2023 e março de 2024. Nas reuniões, participam representantes da gestão pública de turismo de cada município envolvido no projeto da rota turística, representantes da entidade que coordena o projeto e representantes das instituições parceiras, citadas previamente. A Instância de Governança Regional não esteve presente em reuniões do grupo do gestor durante o recorte temporal adotado para a presente pesquisa. Representantes dos conselhos municipais de turismo também não participaram.

QUADRO 8 – Reuniões mensais e elementos-chave das observações coletadas

<b>Mês da reunião</b>	<b>Participação</b>	<b>Elementos-chave das observações coletadas</b>
Agosto de 2023 (presencial)	- 09 representantes dos municípios - Representantes do CIC-BG - Representantes do Sebrae - Representante da Nomas	<p><b>Princípios que guiaram as observações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralidade das ações e tomada de decisão durante as reuniões;</li> <li>- Posicionamento dos atores envolvidos, considerando os assuntos em pauta e formas de participação: Espontânea, Induzida e Coercitiva (Tosun, 2006);</li> <li>- Configuração da governança presente no processo de gestão da rota, considerando as dimensões da Coordenação, Cooperação e Colaboração (Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira, 2020; I Gispert e Clavé, 2020);</li> <li>- Princípios da boa governança: transparência, responsabilidade, cooperação e alinhamento de interesses (González, 2014);</li> <li>- Interação entre atores do poder público e da iniciativa privada, dentro da perspectiva de governança em redes (Hall, 2011a);</li> <li>- Presença de elementos para o desenvolvimento territorial, segundo Percqueur (2009): equilíbrio social e comunitário, história da região e sintonia na relação entre os atores;</li> <li>- Dimensões e formas de exercício do poder (Rowlands, 1997).</li> </ul> <p><b>Principais pontos identificados na coleta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação das reuniões fica a cargo da entidade da iniciativa privada que coordena o projeto, sendo responsável pela definição e apresentação dos tópicos que entram em pauta;</li> <li>- Consultores do SEBRAE atuam como intermediadores de interesses entre a entidade coordenadora, a empresa responsável pela sinalização da rota e os municípios envolvidos;</li> <li>- Cobrança pela participação e envolvimento contínuo no projeto dos atores fica a cargo da entidade coordenadora;</li> <li>- Reuniões presenciais sempre ocorrem na sede da entidade da entidade coordenadora, exigindo o deslocamento dos representantes de outros municípios;</li> <li>- Há espaço para apontamento de opiniões, dentro de um escopo previamente definido de pautas;</li> <li>- Há pouca participação da maioria dos representantes dos municípios durante a reuniões, se tornando encontros mais expositivos do que discursivos;</li> <li>- Na reunião de março, houve divergências contundentes em relação à condução do projeto, sendo que dois representantes de municípios contestaram aspectos sobre a forma de condução por parte da entidade coordenadora;</li> <li>- Em geral, percebe-se um entendimento coletivo sobre a importância do desenvolvimento regional do turismo por meio do projeto, evidenciado na</li> </ul>
Setembro de 2023	Não houve reunião por conta das enchentes históricas que acometeram municípios do Rio Grande do Sul, incluindo três pertencentes à Rota dos Capitéis.	
Outubro de 2023 (presencial)	- 06 representantes dos municípios - Representantes do CIC-BG - Representantes do Sebrae - Representante da Nomas - Representante do CISGA	
Novembro de 2023 (presencial)	- 07 representantes dos municípios - Representantes do CIC-BG - Representantes do Sebrae - Representante da Nomas - Representante do CISGA	
Dezembro de 2023 (virtual)	- 10 representantes dos municípios - Representantes do CIC-BG - Representantes do Sebrae - Representante da Nomas - Representante do CISGA	
Janeiro de 2024	Não houve a participação do pesquisador.	
Fevereiro de 2024	Não houve a participação do pesquisador.	
Março de 2024 (presencial)	- 09 representantes dos municípios - Representantes do CIC-BG - Representantes do	

Mês da reunião	Participação	Elementos-chave das observações coletadas
	Sebrae - Representante da Nomias	participação nas reuniões, mas ainda com arestas a serem aparadas.

FONTE: elaboração própria (2024)

Figura 10 – Registros das reuniões do grupo gestor da Rota dos Capitéis



FONTE: Dados da pesquisa (2023).

A partir da coleta dos dados, com a pesquisa documental e de campo, parte-se para a análise. O presente estudo utiliza-se das técnicas de análise de conteúdo (para a pesquisa documental e observação não-participante) e análise de discurso (para as entrevistas) como condutoras da investigação, conforme apresentado a seguir.

### 6.3 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS

A escolha de técnicas eficazes é primordial para uma boa condução do processo de análise de determinado material. Dessa forma, são elencadas duas técnicas para a presente pesquisa: a Análise de Conteúdo, aplicada à análise dos documentos, a partir da pesquisa documental, e às observações coletadas durante as reuniões do grupo gestor da rota, e a Análise de Discurso, utilizada na análise das entrevistas.

A Análise de Conteúdo (Bardin, 2016) conta com três etapas cronológicas: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Na pré-análise, são cinco fases: leitura flutuante; escolha dos documentos; formulação dos objetivos; referenciação dos índices e elaboração de indicadores; e a preparação do material. Na exploração do material, ocorre a

codificação e a categorização. Já na última fase se propõe a interpretação dos resultados obtidos durante a exploração do material, tornando-os significativos. Para Bardin (2016), quem analisa o material pode, nessa etapa, propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas. A Análise de Conteúdo é, portanto, uma técnica de sistematização e de aplicação de categorias analíticas, na qual são os próprios conceitos que fundamentam as questões das entrevistas.

Já a Análise de Discurso, por natureza, é o estudo da linguagem em uso (Wetherell; Taylor; Yates, 2001) ou na comunicação (Danesi, 2014) e reconhece que o uso da linguagem molda intensamente a forma como uma pessoa vê o mundo e a realidade, em vez de simplesmente um meio neutro usado para refletir vários fatos superficiais (Wodak; Meyer, 2015). Para a Análise de Discurso, Lago e Benetti (2007) trazem orientações quanto a condução de um processo coerente de análise dos discursos presentes nas narrativas. As autoras destacam dois tipos de estudos com esse enfoque: mapeamento de vozes e identificação dos sentidos. O estudo das vozes diz respeito ao mapeamento das fontes. Já o estudo dos sentidos busca visualizar a estrutura do texto ou da narrativa e compreender o que é decorrência de um movimento de forças externas. Lago e Benetti (2007) apontam a origem do discurso como sendo social. Dessa forma, o primeiro passo é enxergar a existência (apenas operacional e pragmática) de duas camadas: a primeira, mais visível, é a camada discursiva; a segunda, visível a partir da aplicação do método de Análise de Discurso, é a camada ideológica (Lago; Benetti, 2007). Nesse caso, toda a linguagem é dialógica e dentro desse dialogismo há a relação entre discursos e a relação entre sujeitos. Lago e Benetti (2007) enfatizam, ainda, a importância da contextualização para uma boa análise.

Nessa perspectiva, Orlandi (2000) coloca que a característica do dispositivo de interpretação de um conteúdo é colocar o dito em relação ao não dito. É preciso, assim, colocar o que o sujeito diz em um lugar com o que é dito em outro lugar, o que é dito de um modo com o que é dito de outro, procurando ouvir, naquilo que o sujeito diz, o que está nas entrelinhas, mas que constitui igualmente os sentidos de suas palavras (Orlandi, 2000). A autora afirma que a Análise de Discurso visa compreender como um objeto simbólico produz sentidos. A partir dessa técnica, há um constante trabalho que demanda um ir-e-vir entre teoria, consulta ao corpus da pesquisa e análise. Vale destacar, ainda, três etapas elencadas por Orlandi (2000):

(i) procura pela discursividade do texto/narrativa a fim de desfazer a ilusão de que aquilo que foi dito só poderia ser daquela forma; (ii) análise que busca relacionar as formações discursivas distintas, que podem ter se delineado no jogo de sentidos observado pela análise do processo de significação; (iii) processo discursivo de formação ideológica, compreendendo também a historicidade como aquilo que faz com que os sentidos sejam os mesmos e, ao mesmo tempo, se transformem (Orlandi, 2000).

A Análise de Discurso também é um aparato teórico-metodológico que se constitui num campo disciplinar próprio. Nas ciências sociais, vem sendo aplicada a partir de perspectivas qualitativas de pesquisa, como um método operacionalizado por um conjunto de procedimentos específicos (Carrieri et al., 2006). Pode-se inferir, portanto, que a Análise de Discurso explora o sentido e a forma como se transmite uma mensagem, considerando o emissor, o destinatário e o contexto em que sucede essa dinâmica (Vergara, 2005). A Análise de Discurso também não se restringe à análise linguística do texto em si ou à análise sociológica do contexto do discurso, mas permite apreender como se produz um discurso a partir das formações discursivas e as estruturas materiais e sociais que o modelam (Pimentel; De Carvalho; De Paula, 2016).

Pimentel, De Carvalho e De Paula (2016) adaptam estratégias de persuasão discursiva elaboradas por Faria e Linhares (1993) para conduzir um estudo sobre a análise de discurso do mercado de empregabilidade no turismo utilizando-se de quatro categorias: a) seleção lexical, que compreende a escolha do vocabulário usado nos discursos; b) construção das personagens, que pode levar à transferência de responsabilidade do enunciador para aquele a quem ele atribui seu discurso; c) relações entre os conteúdos explícitos e os implícitos, que possibilitam criar um efeito ideológico de sentido; d) silenciamento, que se refere à omissão de determinados temas e exclusão de assuntos indesejáveis a quem tem o poder da palavra (Pimentel; De Carvalho; De Paula, 2016). A partir delas, os autores buscaram identificar os elementos presentes no discurso analisado com base nas categorias: personagens, figuras, temas, tempo e espaço. O presente estudo pretende utilizar essas categorias de análise para auxiliar o processo de condução da investigação.

Além dessas abordagens, também é válido trazer a perspectiva da Análise Crítica de Discurso, que não é apenas uma combinação de conhecimentos

linguísticos e abordagens sociais para realizar a análise do discurso (van Dijk, 1996), mas também é um instrumento poderoso para mostrar significados comumente obscuros, assim como a parte dominante do discurso ou durante o processo comunicativo (Fairclough, 2013). A Análise Crítica de Discurso pondera o processo dinâmico e estratégico de organização do discurso e questões como conhecimento, subjetividade e poder. É uma abordagem de pesquisa capaz de examinar a sociedade, expressando como a linguagem é usada em um contexto que pode identificar a relação de poder existente (Wodak; Meyer, 2015). A opção por essa técnica de análise se dá justamente pela análise de conteúdo ser considerada uma abordagem mais realista por descobrir a linguagem padrão predominante no texto e, conseqüentemente, gerar uma conclusão (Hardy; Harley; Phillips, 2004), enquanto a Análise Crítica de Discurso considera que o significado embutido nos textos é fluido, o que exige a participação subjetiva do pesquisador (Fairclough, 2013). A principal diferença entre os dois é que a Análise Crítica de Discurso incorpora pensamentos críticos em sua construção de significado e examina textos juntamente com um amplo contexto social, enquanto a análise meramente textual segue a abordagem construcionista convencional para, por vezes, induzir as descobertas (Qian; Wei; Law, 2018).

A partir dessa perspectiva, Merkl-Davies e Koller (2012) desenvolveram uma estrutura de três níveis para operacionalizar a Análise Crítica de Discurso: *micro* (análise textual em termos de conteúdo e semiótica), *médio* (análise do contexto da prática do discurso) e *macro* (análise do contexto social ao qual o discurso está inserido). O *framework* foi adaptado e aplicado na análise das entrevistas e será apresentado no próximo capítulo junto aos demais resultados da pesquisa.

## 7 ANÁLISES E RESULTADOS DA PESQUISA

A formação de um território turistificado e as relações que dele emergem são fruto de contextos diversos e de uma construção social que está em permanente processo de modificação. Partindo desse pressuposto, este capítulo pretende traçar uma narrativa acerca do processo de desenvolvimento da Rota dos Capitéis, a partir dos dados coletados e da organização teórica proposta nos três blocos da revisão bibliográfica, sintetizados no *framework* teórico apresentado anteriormente. A ideia é ir além de uma abordagem empirista e propor um olhar holístico sobre a formação da rota, a partir da aplicação dos conceitos teóricos e da utilização de elementos como imaginação e criatividade na pesquisa, trazidos por Camargo-Borges (2020). A proposta é avançar ao que está aparentemente estabelecido, da realidade apresentada, e experimentar novas combinações de sentido. Alicerça-se, assim, em uma abordagem de pesquisa que “desafia o conhecimento universal e sua inclinação para prever e controlar, e nos convida para um olhar atento ao conhecimento local, para diferentes vozes e perspectivas e para o dinamismo de nosso mundo/sociedade, em constante mudança” (Camargo-Borges, 2020). Nesse sentido, a combinação das análises de discurso e conteúdo contribui para esse propósito da pesquisa.

Para seguir essa abordagem, o primeiro passo é contextualizar o leitor sobre a motivação do presente estudo e as relações com o pesquisador, já que as identidades e visões de mundo de quem conduz a pesquisa, assim como dos participantes, têm potencial de impactar o processo da investigação científica (Bourke, 2014). Enquanto pesquisador, apresento minha trajetória até aqui mostrando de que forma ela se conecta com a Rota dos Capitéis e o interesse em entender como as relações de poder influenciam a governança e o processo de desenvolvimento de rotas turísticas. Tive o primeiro contato com o projeto da Rota dos Capitéis no período em que atuei na gestão pública de turismo de um dos municípios envolvidos no projeto, no início do processo. Participei das primeiras reuniões, mesmo que ainda informais, para apresentar a ideia da rota e convidar os municípios a participar do projeto. Mesmo não estando no mestrado e, por consequência, ainda distante do processo da pesquisa, sentia a necessidade de entender melhor como que havia surgido a ideia de propor uma rota turística

regional e de que forma as relações entre os atores nela inseridos se articulavam para fazer com que o projeto, de fato, saísse do papel.

O projeto da Rota dos Capitéis, conforme apresentado previamente, agrega à sua titulação o slogan “Caminhos da Imigração e Fé”. É importante reforçar que o processo de desenvolvimento da rota é influenciado, portanto, pelo legado da imigração italiana fortemente presente nos municípios envolvidos. Cabe destacar que o processo migratório da região serrana do estado do Rio Grande do Sul começa em 1875 e foi formado, em sua maioria, por camponeses pobres e da religião católica (Santos; Zanini, 2008). Os capitéis na região surgem a partir desse movimento migratório, sendo uma marca arquitetônica, cultural e patrimonial deixada pelos imigrantes italianos para expressar sua religiosidade (Piveta, 2020). Essa conexão com a história da imigração, além de estar presente na narrativa de justificativa e promoção da rota, também estabelece relação com minha trajetória pessoal, pois venho de uma família de descendência italiana e com forte vínculo com essa cultura. Ao ingressar no Programa de Pós-graduação em Turismo da UFPR, me foi apresentada a possibilidade de explorar essa até então ‘curiosidade’ em entender o processo de formação da rota, sob a ótica das relações de poder, levando em consideração essa bagagem cultural ao qual pesquisador e objeto de estudo estão inseridos.

Para construir a narrativa de apresentação dos resultados da pesquisa, foi desenvolvido um quadro de análises de discurso e de conteúdo (Apêndice 1). É indicado, portanto, a visualização desse quadro para compreender, em mais detalhes, como as análises foram organizadas, categorizadas e estabelecidas. No quadro, os três blocos teóricos conduzem à divisão dos blocos de análise: Relações de poder; Governança; e Desenvolvimento. Foi feita a análise de discurso a partir das entrevistas, com a seleção dos trechos e enquadramento nos blocos aos quais possuem maior afinidade. A análise inclui a análise lexical e a relação teórica e conceitual. Já as duas últimas colunas do quadro apresentam as análises de conteúdo, com os elementos da observação e da pesquisa documental.

A apresentação dos resultados inicia, portanto, traçando uma rota para possibilitar a visualização e a compreensão do processo de concepção da Rota dos Capitéis a partir da ótica das relações de poder.

## 7.1 TRAÇANDO A ROTA: AS RELAÇÕES DE PODER EXISTENTES

O recorte temporal estabelecido pelo estudo possibilitou a coleta dos dados oriundos da pesquisa documental e de campo durante um processo importante do desenvolvimento de um produto turístico, o planejamento. Ao mesmo tempo em que há uma temporalidade definida dentro dessa etapa, os dados revelam relações e desdobramentos relativos a processos antecedentes a esse planejamento. Foi a partir deles que a rota começou a ser traçada.

Compreendendo que é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social (Santos, 2005), pode-se partir de uma investigação que considere o exercício do poder no âmbito territorial e, assim, na própria dimensão geopolítica dos espaços (Raffestin, 1993). A Rota dos Capitéis é composta por dez municípios, com características distintas – seja populacional, econômica, social ou cultural. Embora nove deles pertençam à mesma região, Uva e Vinho, e outro se aproxime geograficamente, pertencendo à região do Vale do Taquari, é possível identificar assimetrias nas relações existentes no contexto territorial como um todo, constituídas antes mesmo do início do projeto da Rota dos Capitéis. Um dos trechos identificados na entrevista com a Instância de Governança Regional (E-IGR) revela a existência de conflitos no território: “é muito difícil, porque os próprios [municípios] pequenos, às vezes entre vizinhos, competem muito. Ao invés de se unirem eles se criticam, se autodestroem turisticamente”. Elementos das entrevistas com os gestores públicos (E-GP) reforçam a existência desses conflitos territoriais, como na fala presente na E-GP 9 (“no geral, os municípios poderiam também se articular, ajudar mais”) e da E-GP 5 (“é um desafio muito grande para a gente conseguir conectar esses municípios, porque cada um está numa realidade, olhando só para si, e fazer todo mundo trabalhar regionalmente é um desafio”). Nesse sentido, cabe trazer Hannam, Sheller e Urry (2006) ao pontuarem que o poder se apresenta como uma questão central na pesquisa em turismo a partir do momento em que os stakeholders enfrentam assimetrias nas relações sociais, resultando em conflitos. É possível estabelecer uma relação desses trechos com a existência de disparidades dentro do território em estudo, impactando, também, a governança regional, visto que os elementos centrais de uma governança eficaz são cooperação e alinhamento de interesses entre os envolvidos (González, 2014).

Esses conflitos presentes no contexto regional acabam sendo indissociáveis ao planejamento da rota e refletindo as relações existentes no processo. No caso da Rota dos Capitéis, somam-se aos atores públicos que gerem as políticas de turismo em cada município atores da iniciativa privada. A coordenação do projeto, a cargo do Centro da Indústria, Comércio e Serviços de Bento Gonçalves (CIC-BG), com apoio de consultores do Sebrae, assume um papel central na investigação sobre as relações de poder existentes. Trechos da entrevista com a representante da IGR e das entrevistas com os gestores públicos indicam que há uma percepção de centralização de decisões e ações por parte da entidade que coordena a gestão da rota. Uma das falas da E-IGR sugere justamente a existência dessa centralidade:

“Pensar que você vai conseguir ter essa centralidade e que ela vai manter esse poder, é uma ilusão, porque o turismo se faz de uma outra forma e ele depende do outro, que tem muita liberdade de optar por você ou não. Os conflitos existem, também em outros roteiros, pois existe aquele que acha que tem que manter o controle, mas não tem como controlar exércitos de pessoas com pensares diferentes e que você quer que pense diferente” (E-IGR).

Ao aplicar a análise lexical do discurso, percebe-se justamente a utilização do termo “centralidade” para referir-se à atores que buscam manter-se no poder, liderando a tomada de decisão. O conceito de *power over*, abordado por Rowlands (1997) e reaplicado por outros estudos (Quadro 1), traz especialmente essa relação de centralidade e dominação que alguns atores têm, ou pretendem ter, para manter-se na dianteira da tomada de decisão. Em contrapartida, ao utilizar o termo “liberdade” para afirmar de que forma a escolha deve ser feita pelos demais atores, entende-se que a fala se dá em direção ao conceito de *power with*, do qual se alinha mais com a questão da coletividade e liberdade de escolha.

Ao mesmo tempo, enquanto a E-GP 2 pondera que “apesar de ser difícil conduzir um grupo desse tamanho, com dez municípios, para que todos entrem em consenso, o processo está fluindo bem”, a E-GP 3 contrapõe afirmando que “as informações já chegam impostas, prontas, especialmente pelo fato de alguém assumir a frente”. Ao compararmos a fala da E-GP 2, “o processo está fluindo bem”, com a fala da E-GP 3, “as informações já chegam impostas”, percebe-se um desalinhamento de entendimentos entre os atores da gestão pública participantes do processo. Nesse caso, vale ressaltar o contexto em que as falas estão inseridas: o primeiro (E-GP 2) vem de um município de pequeno porte e que não possui

estrutura pública de turismo institucionalizada; o segundo (E-GP 3) é a fala de um município de médio porte com secretaria de turismo própria. Entra-se, novamente, na questão das diferentes características de cada município componente da rota.

Nessa alçada, também é válido destacar que o trecho da entrevista E-GP 5 – “os municípios devem estar muito atentos para ver se realmente todo mundo está tendo voz e sua participação respeitada” – vai ao encontro do que dizem os entrevistados E-GP 6 – “ainda questiono o fato de as decisões serem da entidade, mas os municípios é que precisam colocar os recursos públicos” – e E-GP 8 – “a gestão precisa estar alinhada aos interesses dos municípios, e não apenas de quem coordena a rota”. Isso dá indícios de que há um clima de preocupação quanto ao real poder de decisão e participação dos municípios frente à condução do projeto da rota. As falas da entrevista E-GP 6 – “uma entidade de um dos municípios apenas está encabeçando um projeto regional desses”; “os municípios não têm voz perante ela”; e “há um papel mais centralizador de decisões, os municípios participaram como coadjuvantes” – levantam justamente essa problemática quanto à centralização da coordenação do projeto por parte da entidade coordenadora. Percebe-se, pelas seleções lexicais identificadas nas entrevistas, a presença de conflitos internos existentes no processo. Quando conectados aos conceitos trazidos por Rowlands (1997), é possível identificar um distanciamento do empoderamento pleno, possibilitado pelo *power within*. Pelo contrário, há uma aproximação muito maior com o *power to*, com um certo grau de dominação, mas ainda assim permitindo algumas tomadas de decisão individuais, e até mesmo um flerte com o *power over* (de controle e dominação).

Essas constatações percebidas nos discursos narrativos das entrevistas dialogam com as observações feitas a partir das reuniões do grupo gestor. Ao observar também a partir da ótica das dimensões de poder apresentadas por Rowlands (1997), pôde-se identificar o conceito de *power over* no processo de definição de pautas das reuniões e escolha do local de realização presencial dos encontros (sempre na sede da entidade, que inicia e apresenta as pautas). O conceito de *power to* também foi identificado ao observar a forma como a reunião é conduzida, com a apresentação dos assuntos que são postos em discussão e oferta de liberdade parcial na manifestação dos demais integrantes do grupo quanto à alteração e seguimento dessa pauta. O conceito de *power with*, quando correlacionado ao respeito, apoio, governança compartilhada e tomada de decisão

colaborativa, é passível de ser identificado em alguns momentos da reunião quando é aberto um espaço para que os representantes dos municípios possam expor suas opiniões sobre o que foi apresentado. Porém, o conceito de *power within*, que pressupõe o empoderamento em nível individual e a possibilidade de mudança na condição atual ou redução das limitações (Shafieisabet; Haratifard, 2020), não foi identificado, pois o acompanhamento das reuniões mostrou que as pautas e assuntos sempre partem da coordenação do projeto, cabendo aos municípios avaliar, quando dessa possibilidade, as alternativas propostas.

As observações também trouxeram que, partindo de um território turistificado no qual o poder é exercido para organizar os stakeholders, bem como mediar disputas ou prevenir potenciais conflitos (Beritelli; Laesser, 2011), pode-se propor uma análise a partir da presença dos atores que atuam na mediação dos debates. Como identificado anteriormente, representantes da entidade coordenadora costumam tomar a frente da condução das reuniões, mas mediadores de empresas terceirizadas, como o Sebrae e a Nomas (empresa responsável pela sinalização da rota) também lideram a apresentação das informações. Os representantes do setor público nunca protagonizaram, nas reuniões que contaram com a participação do pesquisador, a tomada das pautas, apenas contribuíram para debates suscitados a partir de assuntos pré-estabelecidos. Essa constatação também se reconecta com as entrevistas com os gestores públicos, quando o E-GP 3 afirma que “as informações já chegam impostas”. Além disso, também é possível relacionar o comportamento de quem coordena o processo de gestão da rota com o poder de criar ou eliminar barreiras à participação dos indivíduos que não estão no poder e com o poder exercido por meio do controle do fluxo de informações (Speer; Hughey, 1995). Nesse caso, pode-se estabelecer uma relação entre as falas dos atores públicos, especialmente quando a entrevistada E-GP 5 pede atenção à comunicação e às decisões tomadas pelo grupo, verificando se todas e todos estão tendo voz e participação.

Adentrando nas camadas das relações de poder existentes entre os próprios atores da gestão pública durante as reuniões, percebe-se a existência de discussões paralelas entre grupos de atores que sentam próximos na sala de reuniões, para além do que está sendo debatido em conjunto. Esses debates isolados sugerem a discordância de alguns pontos que não são trazidos ao grande grupo por conta de receio de possíveis retaliações. Fato até mesmo evidenciado em alguns trechos das

entrevistas, como na fala da E-GP 5, ao sugerir a importância de verificar “se todos estão sabendo o que tá acontecendo ou se as decisões estão sendo sempre só num grupinho e ninguém compartilha disso”.

A pesquisa documental também contribuiu para a análise dessas relações de poder existentes na medida em que identificou pontos convergentes com o que foi levantado na pesquisa de campo. No documento “Plano de ações da Rota dos Capitéis”, elaborado pela consultora do Sebrae participante do grupo gestor, sob a tutela da entidade coordenadora do projeto, identificou-se que, na definição de ações, muitas delas são delegadas aos municípios, como na ação “Elaboração dos textos das placas”, direcionando para que “cada município seja responsável pelos seus textos”, bem como na ação de “Sensibilização dos envolvidos nos pontos de apoio (eventos coletivos)”, destinada novamente aos municípios envolvidos. Os trechos reforçam a centralidade na tomada de decisão e nas formas de exercício de poder na gestão da rota identificadas previamente.

O documento “Termo de consentimento dos municípios junto ao CIC-BG”, por sua vez, contém trechos que reafirmam novamente o que foi identificado no campo. O documento inicia com a solicitação de ciência por parte dos municípios envolvidos quanto à aplicação da marca, da sinalização e da captação de recursos financeiros. Há um trecho que solicita aos municípios o consentimento sobre o CIC-BG ser o idealizador, atuando “como coordenador dos trabalhos de organização e montagem do projeto, a fim de ter a devida organização e periodicidade dos trabalhos desenvolvidos na sede da entidade através das reuniões mensais”. O trecho reforça o papel de centralização da entidade no âmbito da coordenação da rota e indica uma variação de exercício de poder entre *power over* (de controle das ações) a *power to* (de liberdade de escolha aos demais atores, mas entre alternativas já estabelecidas). O documento segue apontando que essa idealização está “registrada em atas de mais de uma reunião, decidido de forma unânime por parte dos municípios participantes”. É possível, nesse trecho, fazer uma alusão ao poder simbólico trazido por Bourdieu (2000), conferido por meio da comunicação. Outro parágrafo do termo que chama a atenção quando relacionado às relações de poder é ao colocar que o idealizador tem “autonomia da decisão final relativa à destinação/gestão do possível patrocínio recebido para a Rota Regional”. Porém, por reivindicação dos municípios, foi acrescida a parte que diz que “a referida autonomia do idealizador se restringe a aplicação do recurso, obrigatoriamente,

conforme for decidido em reunião pela maioria”. Além disso, um trecho subsequente pontua que “na ocorrência de empate para a tomada de alguma decisão e obtenção de aprovação ou recusa, resta estabelecido que, a decisão final para o desempate será do idealizador que a aprovará ou a recusará o que fora debatido”. Os trechos evidenciam, novamente, a existência das duas formas mais claras de exercício de poder identificadas até aqui: *power over* e *power to*.

Já no documento “Apresentação institucional do projeto da Rota dos Capitéis”, um dos trechos traz “a necessidade de empoderamento e preservação desta cultura espiritual originária por parte das pessoas que residem nas comunidades por onde a rota passa”. Essa passagem diz respeito à ação de conscientização comunitária prevista para correr em algum momento do processo de desenvolvimento da rota, mas que ainda não foi colocada em prática. Diante disso, vale destacar o conceito de empoderamento trazido pelo documento. Abdullah, Carr e Lee (2022) indicam que o empoderamento é um processo que deve ser conduzido pelas pessoas que desejam ser verdadeiramente empoderadas, e não por aqueles que visam empoderar. Portanto, é preciso destacar que, embora o trecho indique o intento de conscientização, é necessário que os gestores tenham em mente a noção real de empoderamento com base nos conceitos apresentados.

Embora venha sendo evidenciado que as relações de poder permeiam todos os aspectos de gestão e planejamento de um território turistificado, os elementos aqui trazidos foram selecionados e analisados justamente com o intuito de elucidar e propor um debate acerca do exercício do poder, de forma específica. Esse conceito seguirá perpassando os demais aspectos analisados, como a governança, conceito-chave para a presente pesquisa e que entra em cena com maior evidência a partir do momento em que se unem os pontos para a concepção da rota.

## 7.2 UNINDO OS PONTOS: A GOVERNANÇA DA ROTA

Um dos princípios fundamentais da governança em turismo é a democratização do processo de gestão e tomada de decisão (Conceição, 2020). A integração dos diversos atores no âmbito da participação social permite a configuração de uma governança que busque considerar opiniões e interesses distintos para alcançar um objetivo coletivo. No estudo de caso em análise, a meta é unir os pontos (capitéis) para traçar uma rota com começo, meio e fim. É possível,

nesse sentido, propor uma analogia a esse movimento de junção de pontos para buscar um entendimento acerca do processo de coalizão dos atores envolvidos na governança e concepção da Rota dos Capitéis.

Um dos pontos constatados durante as entrevistas é justamente a presença de elementos que indicam a participação e a democratização como pontos de partida para o processo de governança da rota turística – pelo menos no entendimento dos atores entrevistados. Um trecho da E-IGR comenta que o projeto da rota “só vai dar certo se a gente tiver realmente os atores locais muito envolvidos”. Esse discurso sobre o envolvimento dos atores locais sugere que, na visão da entrevistada, o engajamento precisa de fato ocorrer para alcançar o sucesso desejado pela rota. Se aplicados os achados teóricos levantados sobre a participação comunitária, pode-se relacionar especialmente ao que aponta Thetsane (2019) sobre a importância da perspectiva dos residentes e stakeholders envolvidos para facilitar políticas que minimizem os potenciais impactos negativos do desenvolvimento do turismo.

Essa visão é compartilhada, também, pelos gestores públicos entrevistados. Quando colocado em questão o processo de condução e gestão da Rota dos Capitéis, há percepções díspares. Alguns atores disseram que há uma construção democrática no processo de gestão, especialmente nas reuniões do grupo gestor da rota. Isso fica evidente na E-GP 1: “Todos estão ali (nas reuniões) participando, todos têm voz, todos tem a chance de dar sua opinião”. Porém, vale ressaltar que o entrevistado representa uma das maiores cidades da rota, sediando, inclusive, o ponto de partida e chegada da rota regional. A E-GP 7 também considera que “teve espaço para todo mundo colocar sua opinião”, mas pondera que em alguns momentos era necessária mais independência. Um contraponto, contudo, é percebido na fala da E-GP 6 – “Nas reuniões também há um papel mais centralizador de decisões, os municípios participam como coadjuvantes” – e da E-GP 3 – “Eu acho que as informações já chegam impostas”.

Além disso, um trecho da E-IGR levanta a importância do processo de democratização das decisões do turismo regional a partir da participação dos conselhos municipais de turismo – “Outra questão é a democratização do turismo local, que passa pelos conselhos municipais de turismo”. Porém, em nenhuma das reuniões observadas pelo pesquisador houve a participação de representantes dos conselhos municipais de turismo dos municípios envolvidos na rota. Quando levado

em conta o entendimento trazido por Sieyès (1993), a participação da sociedade civil de forma mediata, que se dá por meio da representação, nesse caso os conselhos de turismo, ele ainda não foi considerado dentro da etapa do processo de planejamento e desenvolvimento da rota. Aqui, relaciona-se também com o que traz Conceição (2020), ao apontar a participação social como essencial no processo de tomada de decisão, ocorrendo, nesse caso, por meio da representação dos conselhos. Entram em cena, ainda, elementos da governança baseada em redes (Hall, 2011a), que se apresenta como um processo que considera a descentralização e a participação como elementos-chave para uma melhor gestão turística, que deveria estar alinhado também à proposta do Programa de Regionalização do Turismo.

Ao mesmo tempo, as entrevistas com representantes dos conselhos municipais revelam um interesse em integrar o processo. O trecho da E-CM 1 – “Acho que seria bem importante os conselhos participarem” – denota esse interesse. Em paralelo, outro trecho da fala da entrevista E-CM 1 pontua que “o turismo acontece quando estão juntos o poder público e a iniciativa privada”, dando a entender que é necessária, sim, uma integração também com os conselhos, cuja parte dos membros, nesse caso, vem da iniciativa privada e da sociedade civil. Cabe ressaltar também a oposição de posicionamento entre as falas da E-CM 3 – “a parceria entre conselho, prefeitura e secretaria está dando muito certo” – e da E-CM 6 – “Percebemos um conflito de interesses entre a própria gestão pública, e isso interfere na relação com o conselho e nas pautas que chegam até nós”. Essa disparidade pode ser explicada pela própria configuração do turismo em cada um dos municípios. Nesse caso, é importante contextualizar que, referente à cidade da E-CM 3, já há uma secretaria municipal de turismo estruturada, contudo no caso da E-CM 6 a pasta de turismo está inserida com outras seis áreas, o que pode contribuir para essa percepção de conflitos e assimetrias existentes pela desassistência do turismo em meio à outras pastas. Tudo isso resulta no distanciamento de um encorajamento para uma participação mais ativa dos próprios conselhos, especialmente quando relacionamos com o que traz Muigua (2015), ao prezar pela transição de um indivíduo passivo e consumidor (objetivo) para um sujeito responsivo e produtivo (subjetivo).

Os dados coletados pela pesquisa também apontaram para o distanciamento da Instância de Governança Regional do projeto. Na E-IGR, o trecho “estamos muito

distantes deles, nunca fomos chamados para uma reunião” mostra o pouco envolvimento da IGR no processo de desenvolvimento da rota. Isso é reforçado por trechos identificados nas entrevistas com os gestores públicos de turismo: “a Atuaserra deveria ser a protagonista nesse processo, ser o principal elo entre os municípios e o projeto. A gente tem que ter um envolvimento maior da IGR em várias frentes” (E-GP 1); “Eu preferia uma figura mais neutra a frente do projeto, como a instância de governança, por ser um eixo de ligação, pois poderia ter sido uma entidade de qualquer um dos municípios a estar na frente também” (E-GP 3); e “Seria muito importante a participação da IGR, pois é ela que será o elo de ligação, independente de questões políticas, inclusive. A IGR é a representação perante o Estado, então acho importante ela estar presente” (E-GP 7). Embora no documento “Plano de ações da Rota dos Capitéis” havia sido elencada a apresentação do projeto à IGR, a ação não foi colocada em prática dentro do recorte analisado pela presente pesquisa, inclusive conforme relato da própria entrevista com a IGR. A presença de representantes da instância em reuniões do grupo também nunca foi registrada nas listas de presenças e nem identificada nas observações. Percebe-se, portanto, a falta do estabelecimento de mecanismos de diálogo e comunicação entre atores, nesse caso entre a entidade coordenadora do projeto e a IGR. Esses mecanismos, porém, são tratados como essenciais para promover a colaboração e o consenso em uma boa governança, de acordo com I Gispert e Clavé (2020). Há, ainda, um desalinhamento com o Programa de Regionalização do Turismo, que preza por uma estrutura que inclui a Instância de Governança Regional no processo de coordenação das políticas públicas de turismo no país.

Esse afastamento pode desencadear outras questões e assimetrias identificadas no processo de governança. A partir da fala dos entrevistados, identificou-se uma preocupação com a condução do projeto. Trechos como “eu sinto também que toda hora tem que ter alguém cobrando os andamentos do projeto, pois nem todos participam” (E-GP 4) e “vamos ter que construir esse modelo de governança” (E-GP 5) mostram que não há a percepção de uma configuração definida para a governança da rota, embora o processo esteja ocorrendo há alguns anos. Além disso, o entrevistado E-GP 5 fala que “trabalhar em redes é a solução”, referindo-se à intersecção entre setor público, iniciativa privada e sociedade civil. A E-IGR também traz essa colocação, que “o turismo precisa de uma rede de sustentação”. Ao partirmos do conceito de governança ligado à ideia de que outros

mecanismos de coordenação social fora do governo seriam uma alternativa para resolver os problemas e desafios coletivos (González, 2014), identifica-se nas falas direcionamentos que vão ao encontro novamente da estrutura de governança de redes apresentada por Hall (2011a). Nesse sentido, quando se identifica elementos da governança em redes, pode-se também correlacionar com os elementos necessários para uma boa governança trazidos por Calmon e Costa (2013). Um deles é o estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua entre esses atores. No caso dos trechos identificados nas entrevistas com os gestores públicos, é possível constatar que ainda há desconfiança por parte de alguns atores. Também há um desalinhamento quanto se trata do segundo elemento trazido por Calmon e Costa (2013), que se refere à ampla participação nos processos decisórios, identificada também a partir das entrevistas.

No caso da desconfiança existente na gestão da Rota dos Capitéis, trechos em relação às decisões que “chegam já prontas” (E-GP 9) podem ser relacionados ao que trazem Irvin e Stansbery (2004), ao colocarem que caso as políticas sejam fortemente influenciadas por grupos de interesses específicos, a participação pode resultar em decisões piores do que se não estivessem envolvidos, visto que podem haver indícios de manipulação (Wrong, 1979). Isso reverbera em outro ponto que pode ser destacado e que deriva dessas assimetrias identificadas: a definição de estratégias. Em um dos trechos da entrevista E-GP 5 é evidenciada a necessidade de “conciliar interesses” na definição da tomada de decisão e políticas públicas. Isso suscita um debate em torno do que apontam Kraft e Furlong (2010) ao destacar que as políticas públicas são realizadas em meio a pressões e conflitos, pois acabam sendo afetadas diretamente por condições sociais, econômicas, culturais, estruturas de governo, normas institucionais e outras variáveis. No contexto da fala, percebe-se que as trocas na gestão política dos governos municipais interferem no andamento das ações do plano municipal de turismo, que deveria nortear as ações da secretaria, incluindo o planejamento da Rota dos Capitéis.

A análise lexical dos discursos das entrevistas com os gestores públicos também revela uma assimetria identificada a partir do processo de desenvolvimento do projeto, mas que interfere nos conflitos existentes na governança da rota: os cinco municípios que iniciaram o processo e os outros cinco que entraram no decorrer. Esse desalinhamento é percebido em trechos como: “É importante frisar que nós entramos na segunda fase do projeto [...] Isso deixou um pouco confuso,

porque a gente chegou meio de paraquedas no projeto, com as coisas já prontas” (E-GP 5); “Hoje estamos em 10 municípios e achei que dificultou mais, achei que ficou mais difícil as comunicações, os andamentos dos trabalhos” (E-GP 6); e “Mas aí depois vieram mais cinco municípios, e assim que o CIC-BG começou a tomar conta, meio que ficou um fala uma coisa, outro fala outra coisa” (E-GP 9). Esses ruídos no processo de condução do projeto acabam refletindo, mais uma vez, na questão da desconfiança dos atores públicos envolvidos em torno da rota.

Nesse clima, as reuniões observadas também trouxeram elementos que contribuem para a investigação sobre a governança da rota. Ao analisar a composição das reuniões do grupo gestor pode-se propor uma relação com as dimensões de governança propostas por Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira (2020), conforme apresentado no Quadro 9.

QUADRO 9 – Elementos da observação e as relações com as dimensões da governança

<b>Dimensão da governança proposta por Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira (2020)</b>	<b>Elementos identificados na observação das reuniões</b>
Coordenação	Há, sim, uma rede de atores públicos e privados envolvidos nas reuniões do grupo gestor, porém percebe-se que a capacitação para gestão de conflitos e incentivo à participação no processo de planejamento, por vezes, não é algo presente. Há um papel centralizador na condução das reuniões, o que distancia a descentralização do poder, como indica essa dimensão.
Cooperação	Embora haja um documento norteador, a Rota ainda não está formalizada publicamente, tendo como base o PRT, pois não inclui, até o momento, a participação da IGR e nem todos os municípios estão no Mapa do Turismo Brasileiro. Portanto, a dimensão da cooperação dialoga com os elementos identificados na medida em que aponta para a informalidade das relações e a criação de parcerias, evidenciada na participação de atores públicos e privados. Porém, cabe ressaltar que a intensidade da cooperação existente depende do nível de confiança presente entre os atores, o que é algo em construção, visto que nas reuniões observadas houveram questionamentos e posições opostas, especialmente em conversas paralelas.
Colaboração	Encontram-se elementos que se alinham ao planejamento a longo prazo, característico dessa dimensão. Nas reuniões foram debatidos documentos norteadores que planejam o desenvolvimento da rota de forma mais abrangente, em um processo que contou com o consenso dos integrantes do grupo.

FONTE: dados da pesquisa (2024)

Além dessas dimensões, as formas de participação dos atores nas reuniões também foi um ponto observado. Percebe-se que, no geral, a participação dos atores públicos presentes nas reuniões analisadas se aproxima da tipologia apresentada por Tosun (2006) como “induzida”. Foi identificado que, por haver sempre a iniciativa e apresentação das pautas por parte da entidade coordenadora do projeto, há um processo de “cima para baixo” na hierarquia das reuniões. Com isso, alinha-se à participação “induzida” ao passo que se constata certo grau de manipulação, visto que as pautas já são pré-definidas e estabelecidas, e os participantes tem liberdade de escolha dentre as alternativas apresentadas, diferentemente do que aponta a participação espontânea, também trazida por Tosun (2006), que preconiza um auto planejamento e participação ativa e direta. É válido ressaltar, ainda, que os encontros presenciais sempre ocorrem na sede da entidade que coordena o projeto, o que exige o deslocamento dos representantes dos municípios para uma das cidades que sedia a rota. Isso centraliza ainda mais a coordenação da governança em um dos municípios pertencentes à rota, que é, inclusive, o maior deles, e mostra a dificuldade de participação de alguns municípios em algumas reuniões. O único encontro em que houve a participação de todos os representantes dos dez municípios envolvidos foi a reunião do mês de dezembro, realizada de forma on-line.

Dentro da alçada da questão participativa do processo, a preocupação com o envolvimento comunitário também se fez presente nos elementos identificados em campo e na pesquisa documental. No documento “Apresentação institucional do projeto da Rota dos Capitéis”, há uma menção sobre abordar a conscientização comunitária como um dos pilares dos próximos passos a serem seguidos pela rota. O trecho fala sobre “palestras de sensibilização, que serão executadas em cada município com objetivo de informar a todos os detalhes do projeto Rota dos Capitéis”. O trecho indica a consideração do grupo gestor quanto à etapa de aproximação do projeto com as comunidades, porém sem a real efetivação dentro do recorte temporal analisado pela presente pesquisa. Cabe ressaltar também as seleções lexicais utilizadas por alguns gestores públicos entrevistados que reforçam essa preocupação com a inclusão das comunidades no processo participativo na tomada de decisão dentro da governança do projeto. A E-GP 1 traz que “Não sentimos oposição ao projeto aqui no município. Talvez em um ou outro ponto

específico houve uma certa resistência das famílias ou comunidades, mas são coisas que a gente está trabalhando e construindo”. Porém, é válido destacar que essa é uma perspectiva abordada pelo entrevistado enquanto representante do poder público, e não das comunidades, que podem ter visões díspares acerca do processo.

Ouvir as comunidades e reforçar o pertencimento territorial são pilares, também, do processo de desenvolvimento de rotas turísticas. Para traçar uma rota, é preciso definir uma linha de partida e de chegada, buscando formas de desenvolver socio e economicamente um território turistificado.

### 7.3 A LINHA DE PARTIDA E CHEGADA: O DESENVOLVIMENTO DA ROTA

Parte-se do preceito de que é preciso de uma sinergia regional para constituir e desenvolver uma rota turística que congrega tantos municípios como é o caso da Rota dos Capitéis. O papel de uma Instância de Governança Regional é justamente atuar como interlocutor junto aos municípios, a fim de buscar uma coalização do projeto. O trecho da E-IGR deixa claro esse conceito presente na Região Uva e Vinho – “Somos uma referência de região que sempre trabalhou como região”. Essa seleção lexical representa o reconhecimento do trabalho regionalizado existente. Elementos desse trecho do discurso remetem à liderança regional existente (Mayer, 2004) como fatores de sucesso para a consolidação da região. É uma fala que reforça o papel da IGR como intermediadora de interesses turísticos da região desde que foi fundada, em 1985, sendo uma das mais antigas IGRs do país.

Nos trechos extraídos das entrevistas com os gestores públicos de turismo, é possível encontrar elementos que reforçam essa posição referencial citada pela E-IGR. Ao relacionar com o primeiro elemento elencado por Meyer (2004) para desenvolvimento de rotas turísticas, que é existência de redes de cooperação, pensamento e liderança regional, percebe-se também um entendimento sobre o potencial da Rota dos Capitéis como fator de desenvolvimento regional, mas identifica-se que a liderança regional, que seria papel da IGR, é ausente, assim como uma rede de cooperação bem delineada. Se acrescidos os elementos observados nas reuniões do grupo gestor, embora não haja a participação da IGR, outro órgão regional esteve presente em parte das reuniões, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA). Esse

órgão foi convidado para tratar de questões envolvendo recursos financeiros para a implementação da rota. Porém, deixa clara a necessidade de interlocução para o processo de desenvolvimento de uma rota que se propõe regionalmente.

A importância da sinergia regional pode ser relacionada, ainda, à percepção de dependência existente entre os próprios municípios da rota. Na E-IGR, um trecho cita que “Todos os municípios têm grande potencial turístico, porque o ‘município mãe’ foi turístico, é a nossa realidade”. Ao associar as seleções lexicais “potencial turístico” e “volta a ter esse vínculo com o município mãe”, percebe-se a relação de dependência considerada pela entrevistada no que diz respeito ao desenvolvimento turístico dos municípios de menor porte. Quando trazido à luz Raffestin (1993) e sua consideração do território como cena do poder e onde ocorrem as relações, essa dependência dos municípios pequenos em relação aos maiores, apontada pela entrevistada, pode ser relacionada com o conceito de *power to* (Rowlands, 1997). Essa forma de exercício do poder permite criar ou desbloquear oportunidades sem dominação, mas em um contexto de dependência social.

Mesmo assim, a regionalização ainda se torna um caminho que possibilita essa integração de diferentes municípios em torno de uma rota regional. O trecho da E-IGR reforça essa relação de dependência dos municípios considerados menores em relação aos mais estruturados: “Eu entendo que a regionalização é muito necessária. E também entendo que, junto com a regionalização, os destinos indutores também são extremamente importantes. Porque é neles que está a capacidade competitiva da região”. Se trouxermos à luz a ótica dos sistemas de poder e das raízes culturais e históricas das relações de dominação-dependência dos povos subdesenvolvidos, abordados por Celso Furtado (1979), pode-se atualizar para a contemporaneidade e associar ao processo de desenvolvimento do território turistificado, de forma regionalizada, já que, historicamente, priorizam-se modelos padronizados, que não rompem com relações estruturais da sociedade (Velazquez, 2021). Aqui, pode-se fazer uma crítica, também, ao próprio PRT, que se utilizou de modelos internacionais, por vezes não considerando as especificidades continentais e multiculturais de um país como o Brasil.

Para completar, o trecho “para desenvolver as pequenas comunidades nós tivemos que ser presentes” (E-IGR) também mostra que a Atuaserra assumiu um papel determinante no desenvolvimento das pequenas localidades, que historicamente criaram uma relação de dependência turística com municípios

maiores e com a própria Instância. Ao relacionarmos com os estudos de Shafieisabet e Haratifard (2020) e Knight e Cottrell (2016), a partir dos conceitos de poder trazidos por Rowlands (1997), pode se enquadrar esse trecho novamente no entendimento de *power to*, ao enfatizar certo agenciamento (dependência) nas relações entre diferentes atores, mas com o intuito de minimização das carências por meio do aumento da liberdade a nível individual (Sen, 2000).

Fica clara, também, as perspectivas de desenvolvimento socioeconômico regional a partir da rota. Na E-IGR, o trecho – “o nosso papel é o desenvolvimento do turismo que dê resultados econômicos para alguém. Eu preciso ter agregação de valor naquela propriedade, naquele caminho, naquele município” – evidencia a percepção do desenvolvimento enquanto prosperidade econômica. Perspectiva essa que historicamente vem centrada na produtividade e no emprego. Contudo, ao utilizar o termo “agregação de valor”, pode-se sugerir que esse valor abranja outros elementos componentes do desenvolvimento. É preciso destacar que o desenvolvimento socioeconômico é resultado de uma combinação complexa de fatores interligados que abrangem diversos aspectos, tais como níveis de renda, expectativa de vida, educação e distribuição igualitária de recursos financeiros. Tudo isso contribui para a redução das disparidades sociais (Sen, 2000; Tomazzoni, 2009).

O contexto social é outro ponto que pôde ser identificado a partir da coleta dos dados. Nele, emergem os valores culturais da região, que estão intimamente ligados à forma de pensar e agir da comunidade. Percebe-se a presença desses elementos culturais da região como propulsores do desenvolvimento regional. Na fala do E-GP 1 – “essa história da imigração e da fé são pilares do desenvolvimento que nos trouxe até onde estamos hoje” – é possível identificar a presença dos traços deixados pela imigração italiana na região, destacada também no material de apresentação da rota. Também é possível estabelecer uma relação entre a fala do E-GP 1, sobre os elementos culturais e históricos que fomentam o desenvolvimento da Rota e da região, com a perspectiva de desenvolvimento autônomo do território, que traz consigo uma visão territorial que se baseia na ideia de que cada comunidade foi formada, historicamente, a partir das relações e vínculos de interesses de seus grupos sociais, da construção de uma identidade e de sua própria cultura que a diferencia de outras comunidades (Massey, 1984). Além disso,

vai ao encontro novamente do que traz Percqueur (2009), ao ressaltar a importância de prestar atenção à história e às especificidades da região.

No documento “Apresentação institucional do projeto da Rota dos Capitéis”, a primeira informação que surge é sobre “oportunizar um roteiro turístico e cultural, valorizando a história da Imigração Italiana”. Quando comparamos esse trecho com o que traz Percqueur (2009), percebe-se que há elementos que justificam o uso desse apelo na constituição da rota. Em outro trecho dessa apresentação percebe-se a presença do apelo religioso da rota: “A construção dos capitéis pode ser interpretada como o desejo de aproximar o divino ao homem e torná-lo mais familiar. Na maioria, são dedicados a Nossa Senhora e aos Santos católicos”. Isso vai ao encontro do que trazem Dias (2003), Silva e Barroso (2015) e Pereira et al. (2008), ao vincularem a prática do turismo religioso à cultura, sobretudo, devido à sua relação com a história do local, sendo uma forma de expressão cultural para determinados grupos sociais que expressam a sua realidade histórica e preservam sua memória, contribuindo para a constituição da identidade local.

Contudo, também se faz necessária a compreensão das questões complexas de natureza histórico-estrutural ao qual o território está inserido, levando em consideração as particularidades e diversidades regionais (Velazquez, 2021). Nesse caso, vale trazer elementos do debate sobre colonialismo, relacionado à realidade latino-americana. É preciso ressaltar a necessidade de assumir um papel cauteloso no momento de propor a ideia de desenvolvimento associada à padrões eurocêntricos, pois o desenvolvimento associado a um projeto coletivo e regional deve levar em consideração conceitos como participação social, igualdade de gênero e pluralismo cultural (Velazquez, 2021) que também fazem parte da formação do território em estudo.

Nesse quesito de considerar as especificidades locais, também entra em cena o fato de que a rota tem se mostrado uma esperança para muitos municípios de desenvolvimento do turismo local. A análise lexical do discurso das entrevistas revela isso. O entrevistado E-GP 2 cita que “a Rota dos Capitéis é o primeiro projeto do município voltado ao turismo”. Cabe ressaltar, nesse caso, que o entrevistado representa o único dos municípios da rota que não está no Mapa do Turismo Brasileiro por não ser regionalizado, ou seja, não possuir representação pública voltada ao turismo. Ao mesmo tempo, a fala do E-GP 3 também sugere que a rota pode ser um fator desencadeador do desenvolvimento na localidade, pois cita que

“não temos uma identidade turística”, mas que acredita que “precisamos dar opções para o turista poder ficar mais tempo aqui”. Nas observações das reuniões, as discussões propostas ressaltam essa percepção, pois os atores envolvidos propõem uma sinergia regional em torno da rota. Percebe-se que há um entendimento geral sobre a importância do projeto para o desenvolvimento regional, fato coadunado pela presença sempre da maioria dos representantes dos municípios nas reuniões.

Se levarmos em conta novamente os princípios trazidos por Percqueur (2009), é possível identificar algumas características do desenvolvimento territorial com elementos coletados nas observações:

- Equilíbrio social e comunitário: foi debatida a necessidade de conscientizar as comunidades acerca da existência da rota, porém identificou-se que os atores consideram essa uma etapa posterior à consolidação do projeto.

- Sintonia na relação entre os atores: conforme relatado anteriormente, percebeu-se um clima de desconfiança em muitos momentos, a partir dos embates identificados em algumas discordâncias de opiniões nas reuniões e conversas paralelas. Além disso, pela própria centralidade assumida durante as reuniões por parte da entidade que coordena o projeto, acabam surgindo assimetrias nas relações que interferem na sintonia entre todos os atores.

Pela falta de presença de representações da sociedade civil, como os conselhos de turismo, identifica-se um conflito com o que aponta Stoffelen (2018), ao colocar que a condução de rotas turísticas não deveria considerar apenas uma decisão ‘interna’, mas sim um processo que permita a participação comunitária e a ligação de produtos complementares. Outro ponto que pode ser destacado são as assimetrias de cargo e conhecimento entre os atores. Isso reflete o nível de participação deles nas reuniões, pois identificou-se que quando são postos de secretários(as) municipais, a manifestação de torna mais frequente. Porém quando é um cargo considerado abaixo na hierarquia da gestão pública municipal, as participações são mais tímidas. Isso vai ao encontro do que traz Tomazzoni (2009), ao pontuar que a atuação regional pode tender a pensar políticas e ações padronizadas para os municípios, desconsiderando as peculiaridades individuais das comunidades locais. Trazendo para a realidade da rota, percebe-se que as reuniões, ao abordar de forma regional, pode, por vezes, desconsiderar essas particularidades na própria gestão interna do projeto.

Disso surgem desafios. Ao passo que a E-GP 3 afirma que “o turismo se faz na região”, as falas da E-GP 5 (“fazer todo mundo trabalhar regionalmente é um desafio”) e da E-GP 9 (“no geral os municípios poderiam também se articular, ajudar mais”) mostram que, na prática, há a percepção de que existe uma dificuldade de implementar o trabalho regionalizado. Percqueur (2009) também traz a necessidade de trabalhar a sintonia regional por meio da sinergia entre os atores, porém as falas das E-GP 5 e 9 destacam os desafios existentes nas tentativas de articular trabalhos regionais entre os próprios municípios.

Para completar, no documento “Alinhamento estratégico da Rota dos Capitéis”, desenvolvido pelo Sebrae para traçar estratégias, um plano de ações e matriz SWOT, destaca-se as oportunidades elencadas pelo documento. Dentre elas estão o “turismo regional fortalecido”, “roteiros consolidados e existentes nos 10 Municípios” e “Região de Uva e Vinho consolidada”. Já nas ameaças, são elencados os pontos sobre os “Municípios trabalharemos de forma isolada, cada um querendo fazer diferente” e “Desagregação dos municípios”. Essa oposição de ideias suscita novamente a discussão sobre o desenvolvimento regional. Pode-se acrescentar a esse debate a possibilidade de consideração do desenvolvimento endógeno como possível caminho a ser seguido, já que é capaz de contemplar e beneficiar democraticamente as comunidades locais, pois, mesmo com programas de integração e desenvolvimento regional, as ações de desenvolvimento local podem dar ênfase na realidade de cada município e comunidade (Tomazzoni, 2009; Xavier; Totti; Raddatz, 2021).

#### 7.4 REVISITANDO A ROTA

A partir de um olhar holístico sobre o percurso feito até aqui, visitar a rota significa caminhar em direção à intersecção das três grandes áreas exploradas ao longo da análise. Com o exercício do poder permeando as relações existentes no processo de concepção da rota turística, é possível identificar que elementos territoriais pré-existentes regionalmente precisam ser considerados no momento de traçar uma rota turística com características semelhantes às da Rota dos Capitéis, envolvendo distintos municípios dentro de um contexto regional. Nele, conflitos e assimetrias emergem na medida em que as relações sociais e territoriais são formadas.

O planejamento de uma rota turística, portanto, deve levar em consideração essas questões que permeiam o território turistificado para a criação de uma governança mais democrática e efetiva. Contudo, quando há uma centralização de decisões por parte de quem coordena a rota, as assimetrias tendem a se potencializar. Isso ficou evidente a partir do papel assumido pela entidade coordenadora da Rota dos Capitéis, ressaltando a centralidade e o controle do fluxo de informações e ações no processo de planejamento e gestão. O exercício do poder, embora abra brechas para a contribuição de outros atores, desencadeia conflitos até mesmo entre os stakeholders que deveriam andar mais unidos, como os gestores públicos. É perceptível o desalinhamento de entendimentos entre eles, muitas vezes causado justamente por conta da configuração de uma governança que sofre influência das relações de poder existentes.

Esse contexto evidencia a importância da integração dos diversos atores no processo de gestão e tomada de decisão. A democratização e a participação social são formas de alcançar uma governança eficaz, participativa e que vá ao encontro de interesses coletivos, e não apenas de quem busca se manter no poder. Por isso, é fundamental que gestores tenham consciência do verdadeiro significado do empoderamento comunitário, que deve emergir da própria sociedade, nesse caso, dos atores envolvidos com o planejamento da rota. O agenciamento acaba moldando a forma como os stakeholders se empoderam, enquanto a liberdade e o ambiente democrático permitem uma autoconfiança maior na tomada de decisão. Diante disso, é preciso que haja uma transição da forma de participação 'induzida', como a identificada no processo de planejamento da rota em análise, para a 'espontânea', que se alinha com o empoderamento pleno e os preceitos da participação social presentes em uma governança alinhada aos interesses coletivos e à confiança mútua.

Todos esses elementos identificados levam ao processo de desenvolvimento. No caso da rota turística analisada, o desenvolvimento regional. Ele precisa, portanto, da cooperação e sinergia entre os municípios e uma interdependência entre eles, especialmente os menores em relação aos maiores. As relações regionais no território se mostram complexas na medida em que essa dependência acaba inibindo a confiança entre os atores públicos, criando assimetrias também na forma como são tratadas as questões e as especificidades de cada localidade. Isso tudo se traduz nos desafios da implementação de uma

cooperação eficaz entre os municípios, incluindo desconfiança, assimetrias de poder e falta de participação da sociedade civil, especialmente por meio dos conselhos municipais de turismo, que deveriam estar integrados ao ambiente de debate em uma etapa tão importante quanto o planejamento de uma rota turística.

Diante do exposto, pode-se revisitar, também, o *framework* teórico proposto previamente para a presente pesquisa. Na busca central pelos recursos existentes no território turistificado, percebe-se que, de fato, a forma como o poder se manifesta é capaz de moldar as relações criadas no ambiente social. Quando identificado o *power to* como manifestação de poder exercido por quem coordena a rota, identifica-se que as dimensões de poder que abrem um espaço maior para a liberdade dos demais atores acabam se distanciando – caso do *power with* e *power within*. Essa estrutura influencia na forma como a governança é configurada. No caso da rota turística em análise, ficou evidenciado um afastamento dos princípios da transparência, cooperação e alinhamento de interesses a partir da predominância do *power to* na coordenação da rota. Isso também provoca um distanciamento do que a teoria indica como ideal num sistema de governança em redes, especialmente com a interação entre público e privado. Não houve indícios de descentralização e participação enquanto elementos-chave na condução do projeto, principalmente quando identificada a forma de participação induzida como a mais predominante no processo de planejamento da rota turística. Conseqüentemente, os elementos do desenvolvimento trazidos pelo *framework* teórico acabam não atendendo aos preceitos da sinergia regional e do desenvolvimento endógeno, uma vez que conceitos como equilíbrio social e comunitário, redes de cooperação e sintonia na relação entre os atores sofreram influência pelo exercício do poder identificado nesta etapa do planejamento da rota.

## ENCERRANDO O CICLO

As relações existentes em um território turistificado provaram ser permeadas pelo exercício do poder. Manifestado de diferentes formas e em distintas direções, é capaz de influenciar, sim, a configuração da governança e o processo de desenvolvimento de uma rota turística. Ao longo do processo de pesquisa, foi possível identificar elementos que levam a essa conclusão, permitindo responder à problemática levantada previamente: como as relações de poder influenciam a configuração da governança e o processo de desenvolvimento de rotas turísticas?

Para atingir o objetivo geral do estudo, as análises direcionaram um olhar atento às manifestações do poder no território ao qual a Rota dos Capitéis está inserida. A proposta partiu da investigação do processo de planejamento da rota, uma etapa fundamental e importante para a concepção de um produto turístico. Utilizando-se do uso do território enquanto objeto social de estudo, pôde-se identificar que as assimetrias existentes na governança e, conseqüentemente, no processo de desenvolvimento da rota derivam das relações de poder existentes entre os atores envolvidos. Isso ficou evidente, principalmente, pelo papel de centralidade assumido pela entidade que coordena o projeto. A partir dessa centralização na tomada de decisão e na proposição de ações, criou-se um clima de desconfiança entre os atores envolvidos, especialmente os gestores públicos. Esse exercício de poder se configura, pela análise e compilação dos dados coletados, como o *power to*, de acordo com a categorização proposta por Rowlands (1997), embora haja elementos que possam até mesmo classificar como *power over*, o mais alto nível de exercício de poder existente. Considera-se que *power to* seja a classificação mais adequada pois elementos das entrevistas e da observação apresentadas na análise contribuem para que essa seja a conclusão.

Disso, surge a influência das relações de poder na governança. Percebe-se que os gestores públicos ainda não observam uma definição no processo de governança justamente pelo distanciamento de elementos determinantes para que haja credibilidade e confiança mútua. Esses princípios são elencados na revisão bibliográfica como fundamentais para a configuração de uma governança democrática e bem-sucedida. Ficou claro, ainda, que o afastamento da IGR do processo de concepção da rota surte efeito em como as relações se estabelecem entre os atores. Isso porque a entidade que coordena é representante de um dos

municípios componentes da rota, o que gera desconfiança por parte dos demais. A IGR seria, a partir das percepções coletadas nas entrevistas e nas observações, um interlocutor regional, mais neutro, que buscaria a sinergia regional. Sinergia essa que é fundamental para o desenvolvimento territorial. Por isso, novamente o exercício do poder existente, originando o controle das ações e o distanciamento do eixo de ligação regional, provoca impactos em como o processo se desenvolve.

As estruturas que se formaram em torno da gestão e condução da Rota dos Capitéis possuem reflexo, também, na participação dos conselhos municipais de turismo. A participação mediata fica, portanto, prejudicada. Isso pode ser explicado mais uma vez pela centralidade de ações e decisões, o que dificulta o encorajamento para uma participação social mais ativa e, conseqüentemente, a minimização de impactos negativos que o desenvolvimento do turismo pode trazer à um território. Nele, as redes de cooperação e articulação regional também são influenciadas pelas relações de poder, pois no momento em que se constata a dependência histórica entre os próprios municípios e perante a IGR, buscar o desenvolvimento regional sem considerar essas assimetrias que já existiam no território antes mesmo do processo de concepção da rota acaba interferindo na fluidez das relações. Isso se agrava se levarmos em conta o histórico da relação de dominação que países como o Brasil possuem, reforçando mecanismos de dominação-dependência latino-americana.

Portanto, propondo uma triangulação dos dados a partir dos objetivos específicos definidos para auxiliar na condução do presente estudo, pode-se inferir a contemplação dos objetivos específicos da seguinte forma:

- (I) O primeiro objetivo específico foi atingido, na medida em que buscou-se identificar as formas de participação dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento da Rota dos Capitéis. Foi identificado que a participação dos gestores públicos se dá de forma induzida (Tosun, 2006), pois não assumem um protagonismo e definem ações a partir de pautas pré-estabelecidas. Já os conselhos municipais de turismo não participaram do processo e a entidade que coordena assume o papel centralizador das ações, a partir do exercício do *power to*, conforme apresentado anteriormente. Essa forma de participação também deriva das relações históricas entre os próprios municípios integrantes do território em análise. Ficou clara a

dependência histórica entre eles e os conflitos pré-existentes, o que, inevitavelmente, faz com que carreguem essas assimetrias para dentro do processo de planejamento da rota turística.

- (II) O segundo objetivo específico se propunha a analisar a configuração da governança e o processo de tomada de decisão entre os atores envolvidos no desenvolvimento regional da rota turística. Pode-se aferir que ele também foi atingido, visto que a análise de discurso, combinada à de conteúdo, permitiu a visualização de diversas camadas para possibilitar a compreensão da configuração da governança da rota. Embora tenha ficado perceptível que entre os próprios atores envolvidos não há uma percepção clara em torno da governança, foi identificado que fatores como a centralidade de coordenação por parte da entidade de um dos municípios da rota, o distanciamento da IGR do processo de concepção, a falta do estabelecimento de elementos como credibilidade e confiança e a não contemplação das dimensões da boa governança (cooperação, colaboração e coordenação) afetam o processo de tomada de decisão e, por consequência, a própria configuração de governança. É preciso que os gestores de rotas turísticas atentem-se às dimensões da boa governança para criar ambientes mais participativos e que permitam o real empoderamento dos atores envolvidos.
- (III) Já o terceiro e último objetivo específico buscava justamente interpretar o exercício do poder em espaços compartilhados de tomada de decisão e na governança de rota turísticas. É possível constatar que esse objetivo também buscou ser atingido, pois todas as análises se propuseram a evidenciar como as relações de poder permeiam todos os contextos do processo de concepção e planejamento da rota turística em análise. Ficou perceptível a existência do *power to* (Rowlands, 1997) por parte de quem coordena a rota e um distanciamento completo do *power within*, que só pode ser atingido caso haja um empoderamento pleno dos participantes. Além disso, as relações de poder existentes entre os próprios atores públicos envolvidos também puderam ser interpretadas, pois percebeu-se um

desalinhamento de entendimentos entre eles e a falta de confiança devido à relação de dominação-dependência criada historicamente no território. Isso se reflete, portanto, na configuração da governança da rota e no processo de desenvolvimento do território turistificado.

A apresentação dos resultados obtidos, com o conseqüente encerramento desse ciclo, também suscita uma reflexão acerca da metodologia utilizada no desenvolvimento do estudo. A opção pela combinação entre as técnicas de análise de discurso e de conteúdo se apresentou como uma escolha que permitiu o aprofundamento de camadas analíticas a partir dos elementos coletados em campo. As análises lexicais, próprias da análise de discurso, possibilitaram identificar elementos discursivos que, por vezes, não são evidentes num primeiro olhar, exigindo, portanto, ir além do que está sendo dito. Até mesmo pela forma como as entrevistas foram conduzidas, a partir da exploração de blocos teóricos/temáticos e não por meio de perguntas pré-estabelecidas, a análise de discurso oportunizou esse mergulho em camadas mais profundas para investigar o que estava sendo expressado. Os dados da observação e da pesquisa documental, categorizados a partir da análise de conteúdo, também puderam ser explorados por meio de uma técnica que tem por característica organizar, filtrar e esmiuçar os elementos ali presentes. Embora houvessem outros caminhos que poderiam ter sido percorridos, conclui-se que o percurso metodológico definido para a presente pesquisa se propôs a uma análise que permitisse atingir os objetivos elencados e responder à problemática do estudo.

Dessa forma, o presente estudo procurou oferecer uma contribuição teórica e prática para a área do turismo na medida em que explorou de quem forma as relações de poder existentes influenciam a configuração da governança e o processo de desenvolvimento de um território a partir de rotas turísticas. Futuros estudos podem aprofundar a análise das relações de poder e a influência na governança e no desenvolvimento de territórios turistificados a partir do comparativo de diferentes estudos de caso envolvendo rotas turísticas distintas, propor uma investigação com base em outras etapas do processo de desenvolvimento de rotas, já que o presente estudo focou em um recorte temporal dentro da fase de planejamento, ou buscar a percepção de diferentes stakeholders, como a própria comunidade, a fim de verificar a aceitação e a percepção dos residentes e seu nível de empoderamento em projetos de rotas turísticas.

## REFERÊNCIAS

- ABDULLAH, T.; CARR, N.; LEE, C. Re-conceptualising the empowerment of local people in tourism. **International Journal of Tourism Research**, v. 24, n. 4, p. 550-562, 2022.
- ABUMANSSUR, E. S. Religião e turismo: notas sobre as deambulações religiosas. *In: Turismo religioso: ensaios antropológicos sobre religião e turismo*. Campinas: Papirus, 2003.
- ADIZES, I. **Gerenciando os ciclos de vida das organizações**. São Paulo: Pearson, 2004.
- ALKIRE, S. **Concepts and measures of agency**. 2008.
- ALMEIDA, L. L. S.; ENOQUE, A. G.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. Turismo religioso como fonte de desenvolvimento local. **Marketing & Tourism Review**, [S. l.], v. 4, n. 2, 2020.
- ARAÚJO, C. M.; TASCHNER, G. Turismo e políticas públicas no Brasil. *In: BENI, M. C. (org.). Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão - Desenvolvimento regional, produção e clusters*. Barueri: Manole, 2012.
- AYIKORU, M. Epistemology, ontology and tourism. **Philosophical issues in tourism**, p. 62-79, 2009.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3 reimp da 1 edição de 2016. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARQUERO, A. V. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones Regionales Journal of Regional Research**, n. 11, p. 183-210, 2007.
- BARRETO, M.; BURGOS, R.; FRENKEL, D. **Turismo, Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Campinas: Papirus, 2003.
- BENI, M. C. Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do Turismo. **Revista Turismo em Análise**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 5-22, 2006
- BERITELLI, P.; LAESSER, C. Power dimensions and influence reputation in tourist destinations: Empirical evidence from a network of actors and stakeholders. **Tourism Management**, v. 32, n. 6, p. 1299-1309, 2011.
- BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: editora Unijuí, 2006.
- BORDENAVE, J. D. **O que é participação**. 4ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1973.
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2011.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Institucionalização da instância de governança regional**: modulo operacional 3. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. (Roteiro do Brasil: Programa de regionalização do Turismo). Disponível em: [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). Acesso em: 05 ago 2023.

BRASIL. Ministério do turismo. **Regionalização**: sensibilização e mobilização. Brasília: Ministério do turismo, 2019a. Disponível em: [http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82&Itemid=262](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=262) Acesso em: 25 jul de 2023.

BRUMATTI, P. N. M; ROZENDO, C. Parques Nacionais, turismo e governança: Reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, 2021.

BUTLER, R. W. The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. **Canadian Geographer/Le Géographe canadien**, v. 24, n. 1, p. 5-12, 1980.

BUTLER, R.; WEIDENFELD, A. Cooperation and competition during the resort lifecycle. **Tourism Recreation Research**, v. 37, n. 1, p. 15-26, 2012.

BUZINDE, C. N.; CATERINA-KNORR, T. Tourism policies and inclusive development: the case of Kenya and Rwanda. **Journal of Sustainable Tourism**, p. 1-19, 2022.

CALERO, C.; TURNER, L. W. Regional economic development and tourism: A literature review to highlight future directions for regional tourism research. **Tourism Economics**, v. 26, n. 1, p. 3-26, 2020.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. REDES E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], n. 1, 2013.

CAMARGO-BORGES, Celiane. Criatividade e imaginação: a pesquisa como transformação de mundo!. **ARJ—Art Research Journal: Revista de Pesquisa em Artes**, v. 7, n. 2, 2020.

CARNICELLI-FILHO, S; LOHMANN, G. Tourism development and distribution channels in Brotas: Brazilian adventure capital. **Tourism in Brazil**, p. 91-107, 2012.

CARNIELLO, M. F; DOS SANTOS, M. J. Comunicação e desenvolvimento regional. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, v. 9, n. 2, 2013.

CARRIERI, A. P. et al. Contribuições da análise do discurso para os estudos organizacionais. **Revista Economia & Gestão**, v. 6, n. 12, 2006.

CEPAL, N. U. et al. **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina**: análisis comparativo. 2001.

CINI, L. G.; GUIMARÃES, V. L. O cicloturismo no turismo religioso: perfis de viajantes pela Rota Franciscana Frei Galvão com destino à Aparecida-SP. **Cicloturismo urbano em foco. Niterói: FTH/UFF**, p. 34-43, 2017.

CIRINO, A. L. C.; SILVA, L. N. da; MELO, J. R. R. Compreendendo a Agenda-setting e o Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília, [S. l.]**, v. 7, n. 1, p. 119–132, 2021.

CHASSAGNE, N.; EVERINGHAM, P. Buen Vivir: Degrowing extractivism and growing wellbeing through tourism. In: **Tourism and Degrowth**. Routledge, 2020.

CHAVES, T.; SECCHI, L. O plano nacional de turismo brasileiro (2003-2022): uma análise do processo de formação da agenda regional. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo-ReAT**, v. 16, n. 1, p. 134-148, 2022.

CHEONG, S.M.; MILLER, M. L. Power and tourism: A Foucauldian observation. **Annals of tourism research**, v. 27, n. 2, p. 371-390, 2000.

CLAVAL, P. Política, espaço e cultura: as ligações entre poder e religião. **Confins**, [S. l.], n. 12, 2011.

COLLINS-KREINER, N. Researching pilgrimage: Continuity and transformations. **Annals of Tourism Research**, [S. l.], v. 37, n. 2, p. 440-456, 2010.

CONCEIÇÃO, C. C. Modelo analítico de governança regional de turismo-MAGRET. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 14, p. 123-139, 2020.

CONCEIÇÃO, C. C.; DOS ANJOS, F. A.; GADOTTI DOS ANJOS, S. J. Power relationship in the governance of regional tourism organizations in Brazil. **Sustainability**, v. 11, n. 11, p. 3062, 2019.

COUTINHO, A. C. A. **Políticas públicas, desenvolvimento local e participação social nas instâncias de governança associadas ao turismo no Rio Grande do Norte**. 2015. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

COUTINHO, A. C. A; NÓBREGA, W. R. M. Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, p. 55-70, 2019.

COUTO, C. G; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 41-62, 2006.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DANESI, Marcel. **Dictionary of media and communications**. Routledge, 2014.

DENCKER, A. F. M. **Pesquisa em turismo: planejamento, métodos e técnicas**. 9 ed. São Paulo: Futura, 2007.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: Teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DEVINE, J.; OJEDA, D. Violence and dispossession in tourism development: A critical geographical approach. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 25, n. 5, p. 605-617, 2017.

DIAS T., CARIO, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Journal of Accounting, Management and Governance**, 17(3), 2014.

DONG, X. D.; NGUYEN, T. Q. T. Power, community involvement, and sustainability of tourism destinations. **Tourist Studies**, v. 23, n. 1, p. 62-79, 2023.

DOLEZAL, C.; NOVELLI, M. Power in community-based tourism: empowerment and partnership in Bali. **Journal of Sustainable Tourism**, p. 1-19, 2020.

DONG, X. D.; NGUYEN, T. Q. T. Power, community involvement, and sustainability of tourism destinations. **Tourist Studies**, v. 23, n. 1, p. 62-79, 2023.

DREDGE, D. Policy networks and the local organisation of tourism. **Tourism Management**, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 269-280, 2006.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

EMMENDOERFER, M. L.; MEDIOTTE, E. J.; DOS SANTOS, Y. T. Governança pública no turismo: polissemia, reflexões e implicações. **Ateliê Geográfico**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 24–49, 2022.

EMMENDOERFER, M. L.; TRENTIN, F.; PONTÓN, M. B. Z.; SILVA JÚNIOR, A. C.; PONTÓN, R. G. Z. Destinos turísticos e desenvolvimento: o que foi publicado pela comunidade científica no Brasil antes da pandemia COVID-19? **Navus**, [S. l.], v. 11, p. 1–13, 2021.

ENDRES, A. V.; PAKMAN, E. T. 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**, 2019

ESCOBAR, A. **La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo**. Editorial Norma, 1998.

ESCOBAR, A. Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminary conversation. **Sustainability Science**, v. 10, n. 3, p. 451-462, 2015.

FAIRCLOUGH, Norman. **Critical discourse analysis: The critical study of language**. Routledge, 2013.

FARIA, A.A.M; LINHARES, P. T. F. S. O preço da passagem no discurso de uma empresa de ônibus. **Análises de discursos: sedução e persuasão**. Belo Horizonte, **NAPq Fale/UFMG**, 1993.

FAWCETT, S. B. et al. A contextual-behavioral model of empowerment: Case studies involving people with physical disabilities. **American Journal of Community Psychology**, v. 22, n. 4, p. 471-496, 1994.

FEGER, J. E.; ETGES, V. E. Regionalização para o planejamento do desenvolvimento turístico: uma discussão sobre critérios para a determinação de áreas com vistas a aplicar a política pública do setor. *In*: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. (org.). **Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações**. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

FERREIRINHA, Isabella Maria Nunes; RAITZ, Tânia Regina. As relações de poder em Michel Foucault: reflexões teóricas. **Revista de Administração pública**, v. 44, p. 367-383, 2010.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCAULT, M. **The History of Sexuality**, Volume 1: An Introduction (The Will to Know). 1978.

FRATUCCI, A. C. A dimensão espacial das políticas públicas de turismo no Brasil. *In*: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. (org.). **Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações**. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, (21), 2009.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nacional, 1979.

GARCÍA, María Semitiel. **Social capital, networks and economic development: an analysis of regional productive systems**. Edward Elgar Publishing, 2006.

- GEVEHR, D. L.; NANDI, A. Os capitéis como lugares de devoção e de celebração em comunidade: representação, memória e identidade em uma colônia italiana no sul do Brasil. **Domínios da Imagem**, v. 10, n. 18, p. 29-49, 2016.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. reimpr. **São Paulo: Atlas**, v. 201, 2010.
- GOBEZIE, G. Empowerment of women in rural Ethiopia: A review of two microfinance models. **Praxis: The Fletcher Journal of Human Security**, v. 25, p. 23-38, 2010.
- GONSALVES, E. P. Iniciação à pesquisa científica. Campinas: Alinea, 2001.
- GONZÁLEZ, M. V. Gobernanza turística: ¿ Políticas públicas innovadoras o retórica banal?. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 14, n. 1, p. 9-22, 2014.
- GOODE, W. J.; HATT, P. K. Métodos em Pesquisa Social. 7ª Ed. **São Paulo: Editora Nacional**, 1979.
- GRIMWOOD, B. SR; MULDOON, M. L.; STEVENS, Z. M. Settler colonialism, Indigenous cultures, and the promotional landscape of tourism in Ontario, Canada's 'near North'. In: **Indigenous Heritage**. Routledge, 2019.
- HALL, C. M. Power in Tourism Communities. **Tourism in destination communities**, p. 111, 2003.
- HALL, C. M. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. **Journal of sustainable tourism**, 19(4-5), 437-457. 2011,a.
- HALL, C. M. Health and medical tourism: a kill or cure for global public health?. **Tourism review**, 2011,b.
- HALL, C. M. Tourism planning: Policies, processes and relationships. **Pearson education**, 2008.
- HALL, C. M.; LUNDMARK, L.; ZHANG, J. J. Degrowth and tourism. **Oxfordshire: Routledge**, 2020.
- HALL, C. M.; WOOD, K. J. Demarketing tourism for sustainability: Degrowing tourism or moving the deckchairs on the titanic?. **Sustainability**, v. 13, n. 3, p. 1585, 2021.
- HAN, H. et al. Cycling tourism: a perspective article. **Tourism review**, v. 75, n. 1, p. 162-164, 2020.
- HANNAM, K.; SHELLER, M.; URRY, J. Mobilities, immobilities and moorings. **Mobilities**, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2006.
- HARDY, Cynthia; HARLEY, Bill; PHILLIPS, Nelson. Discourse analysis and content analysis: Two solitudes. **Qualitative methods**, v. 2, n. 1, p. 19-22, 2004.
- HATALA, J. Social network analysis in human resource development: A new methodology. **Human Resource Development Review**, v. 5, n. 1, p. 45-71, 2006.
- HAWLEY, A. H. Community power and urban renewal success. **American journal of Sociology**, v. 68, n. 4, p. 422-431, 1963.
- HAZRA, S.; FLETCHER, J.; WILKES, K. An evaluation of power relationships among stakeholders in the tourism industry networks of Agra, India. **Current issues in tourism**, v. 20, n. 3, p. 278-294, 2017.

HIGGINS-DESBIOLLES, F.; CARNICELLI, S.; KROLIKOWSKI, C.; WIJESINGHE, G.; BOLUK, K. Degrowing tourism: rethinking tourism, **Journal of Sustainable Tourism**, 27:12, 1926-1944, 2019.

I GISPERT, O. B; CLAVÉ, S. A. Dimensions and models of tourism governance in a tourism system: The experience of Catalonia. **Journal of Destination Marketing & Management**, v. 17, p. 100465, 2020.

IRVIN, R. A.; STANSBURY, J. Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. **Public administration review**, v. 64, n. 1, p. 55-65, 2004.

IVES, C. D.; FREETH, R.; FISCHER, J. Inside-out sustainability: The neglect of inner worlds. **Ambio**, v. 49, p. 208-217, 2020.

JAMAL, T. B.; GETZ, D. Collaboration theory and community tourism planning. **Annals of tourism research**, v. 22, n. 1, p. 186-204, 1995.

JORDAN, E. J. et al. The interplay of governance, power and citizen participation in community tourism planning. **Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events**, v. 5, n. 3, p. 270-288, 2013.

KALAOUM, F.; TRIGO, L. G. G. Reflexões Teóricas sobre Governança Pública e Governança Turística. **Rosa dos Ventos**, v. 13, n. 1, p. 71-83, 2021.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 2003.

KNIGHT, D. W.; COTTRELL, S. P. Evaluating tourism-linked empowerment in Cuzco, Peru. **Annals of Tourism Research**, v. 56, p. 32-47, 2016.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

LABIGALINI, L. F. Circuitos turísticos no Brasil: governança e políticas públicas. **Revista Geográfica Venezuelana**, v. 55, n. 1, p. 45-67, 2014.

LAGO, C.; BENETTI, M. **Metodologia de pesquisa em jornalismo**. Petrópolis: Vozes, 2007.

LALUCQ, A.; SAUQUET, M.; VIELAJUS, M. Corporate Responsibility in Multi-Stakeholder Collaboration in Social Governance. In: **The Role of Large Enterprises in Democracy and Society**. Palgrave Macmillan, London, 2010. p. 207-213.

LAMONT, M. Introduction: cycling and tourism. **Tourism Review International**, v. 18, n. 1-2, p. 1, 2014.

LAVANDOSKI, Joice; LANZER, Rosane Maria. A paisagem como atrativo para o visitante do Vale dos Vinhedos, Sul do Brasil. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, v. 3, n. 17/18, p. 1271-1284, 2012.

LENAO, M. Community, state and power-relations in community-based tourism on Lekhubu Island, Botswana. **Tourism Geographies**, v. 19, n. 3, p. 483-501, 2017.

LOHMANN, Gui et al. Tourism in Brazil: from politics, social inequality, corruption and violence towards the 2030 Brazilian tourism agenda. **Tourism Review**, v. 77, n. 1, p. 72-96, 2021.

LUKES, S. **Power: a radical view**. New York: MacMillan, 1993.

- LYDEN, F. J.; SHIPMAN, G. A.; KROLL, M. **Policies, decisions, and organization**. Appleton-Century-Crofts, 1969.
- MAHADIAN SAR, M.; WIJAYA, A. F.; WANTO, A. H. Stakeholder Analysis in Tourism Development Bintan Regency During the Pandemic COVID-19. **Journal of Governance and Public Policy**, v. 8, n. 3, p. 220-234, 2021.
- MATOS, F.; DIAS, R. **Governança pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Alínea, 2013.
- MARCHESAN, Alexandra Pozzatti et al. Trilha divertida dos capitéis de Nova Palma (RS): a educação patrimonial na educação infantil. 2023.
- MARZANO, G.; SCOTT, N. Power in destination branding. **Annals of tourism research**, v. 36, n. 2, p. 247-267, 2009.
- MATOS, F.; DIAS, R. Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba. **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 1225-1250, 2012.
- MAZZOTTI, Fabiano et al. **O Livro do Capitel**. 1ed. 2018.
- MEDIOTTE, E. J.; EMMENDOERFER, M. L.; OLIVEIRA, G. de A. A Polissemia da Governança Pública nos Estudos do Turismo. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 159–178, 2020.
- MENDES, D. C. V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**, v. 10, p. 143-153, 2007.
- MERKL-DAVIES, Doris M.; KOLLER, Veronika. 'Metaphoring' people out of this world: A Critical Discourse Analysis of a chairman's statement of a UK defence firm. In: **Accounting Forum**. No longer published by Elsevier, 2012. p. 178-193.
- MINASI, S. M.; KAIZER, E.; OLIVEIRA, R. M. Social participation and tourism public policy: the Brazilian Tourism Regionalization Program. **Enlightening Tourism. A Pathmaking Journal**, v. 11, n. 1, p. 231-262, 2021.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social. **Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. **Academy of management review**, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.
- MORAL, M. M. El desarrollo del cicloturismo como una modalidad turística sostenible. **TURYDES: Revista sobre Turismo y Desarrollo local sostenible**, v. 9, n. 21, p. 9, 2016.
- MOREIRA, S. V. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MTUR, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes**. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: [http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_REGIONALIZACAO\\_DO\\_TURISMO\\_-\\_DIRETRIZES.pdf](http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf).
- MUIGUA, D. K. Empowering the kenyan people through alternative dispute resolution mechanisms. **University of Nairobi**. 2015.

MULS, L. M. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista Economia**, v. 9, n. 1, p. 1-21, 2008.

MUNDET, L.; MARIN, J.; FIGUEROA, A. How to develop a road cycling tourism destination. Girona as a case study. **Journal of Outdoor Recreation and Tourism**, v. 39, p. 100566, 2022.

NETTO, A. P.; NECHAR, M. C. Epistemologia do turismo: escolas teóricas e proposta crítica. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 8, n. 1, p. 120-144, 2014.

NUNKOO, R.; GURSOY, D. Rethinking the role of power and trust in tourism planning. **Journal of Hospitality Marketing & Management**, v. 25, n. 4, p. 512-522, 2016.

OOSTERHUIS, H. Cycling, modernity and national culture. **Social History**, v. 41, n. 3, p. 233-248, 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). Organização Mundial do Turismo, 2022. Disponível em: <https://www.unwto.org/>. Acesso em: 20 ago 2023.

ORLANDI, E. P. Análise de Discurso. *Campinas: Pontes*, 2000.

PAJUNEN, K. Stakeholder influences in organizational survival. **Journal of management studies**, v. 43, n. 6, p. 1261-1288, 2006.

PARK, J; ZOU, S; SOULARD, J. Transforming rural communities through tourism development: an examination of empowerment and disempowerment processes. **Journal of Sustainable Tourism**, p. 1-21, 2023.

PEDROSA, A.; MARTINS, F.; BREDA, Z. Tourism routes: A scoping review. **European Journal of Tourism Research**, v. 32, p. 3216-3216, 2022.

PECQUEUR, B. **A guinada territorial da economia global**. Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política, v. 8, n.4, p. 79-105, 2009.

PEREZNIETO, P.; TAYLOR, G. A review of approaches and methods to measure economic empowerment of women and girls. **Gender & Development**, v. 22, n. 2, p. 233-251, 2014.

PETINO, G.; REINA, G.; PRIVITERA, D. Cycling tourism and revitalization in the sicilian hinterland: A case study in the taormina–etna district. **Sustainability**, v. 13, n. 18, p. 10022, 2021.

PFEFFER, J. **Power in organizations**. Marshfield, MA: Pitman, 1981.

PIMENTEL, T. D; DE CARVALHO, F. C. C; DE PAULA, S. C.. Análise do discurso sobre o mercado de trabalho em turismo e empregabilidade segundo a visão do departamento de turismo de uma instituição de ensino superior do Brasil. **TURYDES: Revista sobre Turismo y Desarrollo local sostenible**, v. 9, n. 21, p. 45, 2016.

PINTO, A. G. **O turismo religioso em Aparecida (SP): Aspectos históricos, urbanos e perfil dos romeiros**. 2006. 97 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

PIVETA, C. Patrimônio cultural material imóvel e a herança da colonização italiana na Quarta Colônia de imigração italiana do RS: os Capitéis de São João do Polêsine. 2020.

PRODANOV, C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PRÖBSTL-HAIDER, U. et al. Mountain bike tourism in Austria and the Alpine region—towards a sustainable model for multi-stakeholder product development. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 26, n. 4, p. 567-582, 2018.

POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. Networks and Economic Life. S. 368–402 in: NJ Smelser/R. Swedberg (Hrsg.), **The Handbook of Economic Sociology**. 1994.

QIAN, Wei; WERNER, Wendelin. The law of a point process of Brownian excursions in a domain is determined by the law of its trace. 2018.

QUEIROZ, F.; RASTROLLO-HORRILLO, M.Á. El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos. **Tourism & Management Studies**, v. 11, n. 2, p. 47–55, 2015.

QUIJANO, Aníbal. El fantasma del desarrollo en América Latina. **Revista del CESLA. International Latin American Studies Review**, n. 1, p. 38-55, 2000.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática. 1993.

RAMOS, A. M.; PRIDEAUX, B. Indigenous ecotourism in the Mayan rainforest of Palenque: empowerment issues in sustainable development. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 22, n. 3, p. 461-479, 2014.

RAPPAPORT, J. Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology. **American journal of community psychology**, v. 15, n. 2, p. 121-148, 1987.

REED, M. G. Power relations and community-based tourism planning. **Annals of tourism research**, v. 24, n. 3, p. 566-591, 1997.

RELAÑO, R. G.; FERNÁNDEZ, J. V.; CABRERA, G. C. Cycle tourism in rural areas: promoting a rail trail network in Andalusia, Spain. **Cuadernos de Turismo**, n. 48, p. 209-241, 2021.

RENZ, Melina Lorenz. As possibilidades e potencialidades do cicloturismo na região da Quarta Colônia, RS. 2021.

RIGER, S. What's wrong with empowerment. In: **A quarter century of community psychology**. Springer, Boston, MA, p. 395-408, 1993.

RINSCHEDÉ, G. Forms of religious tourism. **Annals of tourism Research**, v. 19, n. 1, p. 51-67, 1992.

ROSTOW, W.W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. Rio de Janeiro: L. Zahar, 1961.

ROWLANDS, J. Empowerment examined. **Development in practice**, v. 5, n. 2, p. 101-107, 1995.

ROWLANDS, J. **Questioning empowerment: Working with women in Honduras**. Oxfam, 1997.

RUSCHMANN, D. v. M; SOLHA, K. T. Turismo: uma visão empresarial. 2007.

RYU, K. et al. The resident participation in endogenous rural tourism projects: A case study of Kumbalangi in Kerala, India. **Journal of Travel & Tourism Marketing**, v. 37, n. 1, p. 1-14, 2020.

SALDANHA, L.; FRAGA, C.; BALASSIANO, R. Cicloturismo como ferramenta de desenvolvimento sustentável em área rural: Desafios e oportunidades no processo de retomada pós-pandemia da COVID-19. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 15, n. 3, p. 72-96, 2021.

SALVAGNI, J.; VALDUGA, V.; NODARI, C. H. Cooperation, innovation and tourism in the grape and wine region, Brazil. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 17, p. 1-15, 2020.

SAITO, H.; RUHANEN, L. Power in tourism stakeholder collaborations: Power types and power holders. **Journal of Hospitality and Tourism Management**, v. 31, p. 189-196, 2017.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade: ensaios**. Editora Vozes, 1979.

SANTOS, M. Guerra dos lugares. **Folha de São Paulo**, p. 3, 1999.

SANTOS, M. O papel ativo da Geografia. Um manifesto. **Revista Tamoios**, v. 2, n. 1, 2006.

SAUTTER, E. T.; LEISEN, B. Managing stakeholders a tourism planning model. **Annals of tourism research**, v. 26, n. 2, p. 312-328, 1999.

SCHERLE, N.; COLES, T. Inter-cultural communications and power relations in international tourism commodity chains. **Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie**, v. 50, n. 1, p. 109-122, 2006.

SCHEYVENS, R.; VAN DER WATT, H. Tourism, empowerment and sustainable development: A new framework for analysis. **Sustainability**, v. 13, n. 22, p. 12606, 2021.

SHIERHOLT, José Alfredo. *Rolante, rio que gera a história*: homenagem pelos 50 anos do município. Rolante: J.A.S/Câmara Municipal de Vereadores, 2004.

SCHUMPETER, J. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SCOTT, M. Re-theorizing social network analysis and environmental governance: Insights from human geography. **Progress in Human Geography**, v. 39, n. 4, p. 449-463, 2015.

SEIXAS, J.; ALBET I M. A. Urban governance in the South of Europe: cultural identities and global dilemmas. **Análise Social**, p. 771-787, 2010.

SELLTIZ, C., WRIGHTSMAN, L. S., COOK, S. W., & KIDEER, L. Métodos de pesquisa nas relações sociais: medidas na pesquisa social. **São Paulo: EPU**, 2, 1987.

SEN, A. Response to commentaries. **Studies in comparative international development**, v. 37, n. 2, p. 78-86, 2002.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENTANU, I.; KUMALASARI, K. Analisis kepentingan stakeholder dalam Pengelolaan UB Forest Berbasis hutan pendidikan untuk mendukung keberlanjutan sistem agroforestri. **LIKHITAPRAJNA Jurnal Ilmiah**, v. 22, n. 2, p. 122-132, 2020.

SHAFIEISABET, N.; HARATIFARD, S. The empowerment of local tourism stakeholders and their perceived environmental effects for participation in sustainable development of tourism. **Journal of Hospitality and Tourism Management**, v. 45, p. 486-498, 2020.

SHARPLEY, R. Tourism and Development Theory: Which Way Now?, **Tourism Planning & Development**, 2021.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. In: Christian Luiz da Silva. (Org.). Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. 1ed. Petrópolis: Vozes, 2012, v. 1, p. 15-38.

SILVA, C. A. O.; BARROSO, H. P. Cultura, patrimônio e as festas religiosas: uma relação com o desenvolvimento turístico de Luziânia/GO. **Revista de Turismo Contemporâneo**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 16–35, 2015.

SILVA, F. S.; COSTA, S. R.; CARVALHO, C. M. B. Políticas públicas de Turismo no Brasil: estratégias para administração da atividade no país., **X Simpósio de excelência em gestão e tecnologia: Gestão e Tecnologia para a Competitividade**, 2013.

SPASOJEVIC, B.; LOHMANN, G.; SCOTT, N. Leadership and governance in air route development. **Annals of Tourism Research**, v. 78, p. 102746, 2019.

SPEER, P. W.; HUGHEY, J. Community organizing: An ecological route to empowerment and power. **American journal of community psychology**, v. 23, n. 5, p. 729-748, 1995.

STAUSBERG, Michael. **Religion and tourism: Crossroads, destinations and encounters**. Routledge, 2011.

STOFFELEN, A. Tourism trails as tools for cross-border integration: A best practice case study of the Vennbahn cycling route. **Annals of Tourism Research**, v. 73, p. 91-102, 2018.

STEIN, S. M.; HARPER, T. L. Power, trust, and planning. **Journal of planning education and research**, v. 23, n. 2, p. 125-139, 2003.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v.2, 2006.

TASSO, J. P. F.; MOESCH, M. M.; NÓBREGA, W. R. M. Reincorporação da Ética às Políticas Públicas de Turismo. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 2141, 2021.

TELFER, David J.; SHARPLEY, Richard. **Tourism and development in the developing world**. Routledge, 2015.

TIMOTHY, D. J.; BOYD, S. W. **Tourism and trails: Cultural, ecological and management issues**. Channel View Publications, 2015.

THETSANE, R. M. Local Community Participation in Tourism Development: The Case of Katse Villages in Lesotho, **Athens Journal of Tourism** - Volume 6, Issue 2, pgs. 123-140, 2019.

TRIBE, J. Knowing about tourism: Epistemological issues. In: **Qualitative research in tourism**. Routledge, 2004. p. 64-66.

TOMAZZONI, E, L. **Turismo e desenvolvimento regional**: dimensões, elementos e indicadores. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

TOSUN, C. Expected nature of community participation in tourism development. **Tourism management**, v. 27, n. 3, p. 493-504, 2006.

TOSUN, C. Towards a typology of community participation in the tourism development process. **Anatolia**, v. 10, n. 2, p. 113-134, 1999.

TRIPURA, Khokaneswar et al. Indigenous resistance to settler colonialism: tourism stories from the Chittagong Hill Tracts. **Tourism Geographies**, p. 1-17, 2023.

TRENTIN, F. Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. **PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 14, n. 3, p. 645-658, 2016.

TRENTIN, F.; FONSECA FILHO, A. S. Gestão pública em turismo: coordenação e comunicação no processo de inventário da oferta turística. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 20, n. 1, 2020.

TURISMO BENTO. Projeto da Rota dos capitéis: caminhos da imigração e fé é lançado. Disponível em: <https://bento.tur.br/2021/11/projeto-da-rota-dos-capiteis-caminhos-da-imigracao-e-fe-e-lancado/>. Acesso em: jan. 2023.

VAN BREUGEL, L. Community-based tourism: Local participation and perceived impacts. **A comparative study between two communities in Thailand**. Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 2013.

VAN DIJK, Teun A. Ideological discourse analysis. **MOARA—Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Letras ISSN: 0104-0944**, n. 06, p. 13-45, 1996.

VEAL, A. J. **Metodologia de Pesquisa em Lazer e Turismo**. São Paulo: Aleph, 2011.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Interações (Campo Grande)**, 2002.

VELASCO, M. Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. **Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 14, n. 3, p. 577-594, 2016.

VELAZQUEZ, T. L. S.; ETGES, V. E. Desenvolvimento territorial em perspectiva: diálogo entre desenvolvimento, território e desenvolvimento rural em países da América Latina. **X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2021.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. Atlas, 2012.

VILLARREAL, A. Z.; MENDOZA, M. G.; MARTÍNEZ, E. E. V. Trabajo turístico: visibilidad o empoderamiento de las mujeres indígenas de Atlapulco, México. **Teoría y Praxis**, n. 27, p. 148 – 168, 2019.

- VUJKO, A. et al. The influence of cyclo-tourism on health and economic destination development. **Facta Universitatis, Series: Physical Education and Sport**, v. 15, n. 1, p. 227-237, 2017.
- WODAK, Ruth; MEYER, Michael (Ed.). **Methods of critical discourse studies**. Sage, 2015.
- WRONG, D. H. Power: Its Forms. **Bases and Uses New York: Harper and Row**, 1979.
- XAVIER, T. R. et al. Aplicação do programa de regionalização do turismo em uma instância de governança regional no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. **Turismo: Visão e Ação**, v. 23, p. 86-109, 2021.
- YATES, Simeon et al. (Ed.). **Discourse as data: A guide for analysis**. Sage, 2001.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- YUKSEL, F.; BRAMWELL, B.; YUKSEL, A. Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, Turkey. **Tourism management**, v. 20, n. 3, p. 351-360, 1999.
- ZHANG, T.; CHENA, Y.; WEIB, M. DAI, M. How to promote residents' collaboration in destination governance: A framework of destination internal marketing. **Journal of Destination Marketing & Management**. Volume 24, June 2022.
- ZIMMERMAN, M. A.; RAPPAPORT, J. Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. **American Journal of community psychology**, v. 16, n. 5, p. 725-750, 1988.

## APÊNDICE 1 – QUADRO DE ANÁLISES DE CONTEÚDO E DISCURSO

**Em laranja: Relações de poder** | **Em verde: Governança** | **Em azul: Desenvolvimento**

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
Trechos identificados nas entrevistas	Análise lexical	Relação teórica e conceitual	Elementos da observação	Pesquisa documental
<b>Relações de poder</b>				
<p><b>Entrevista com a Instância de Governança Regional (E-IGR):</b></p> <p>“A nossa qualidade maior é conseguir tratar o maior igual ao que você trata o pequeno. E eu tenho para dizer que isso a Atuaserra faz com maestria. Mas isso é muito difícil, porque os próprios pequenos, às vezes entre vizinhos, competem muito. Ao invés de se unirem eles se criticam, se autodestroem turisticamente.”</p>	<p>Identifica-se uma polarização nesse trecho do discurso. Embora o início traga a questão da igualdade de tratamento entre os atores por parte da IGR, o final sugere que ainda assim está sendo difícil gerenciar conflitos existentes no território.</p>	<p>Hannam, Sheller e Urry (2006) trazem que o poder se apresenta como uma questão central na pesquisa em turismo a partir do momento em que os stakeholders enfrentam assimetrias nas relações sociais, resultando em conflitos. Fica clara a relação desse trecho com a existência de disparidades dentro do território em estudo, impactando, também, a governança regional, visto que os elementos centrais de uma governança eficaz são cooperação e alinhamento de interesses entre os envolvidos (González, 2014).</p>	<p>- Percebe-se uma centralidade na condução das reuniões. Quem inicia e apresenta as pautas dos encontros são os representantes da entidade da iniciativa privada que coordena o projeto.</p> <p>- Ao observar a partir da ótica das dimensões de poder apresentadas por Rowlands (1997), pode-se identificar o conceito de <i>power over</i> no processo de definição de pautas a partir da definição do processo de definição de pautas das reuniões e escolha do local. O conceito de <i>power to</i> também pode ser identificado ao observar a forma como a reunião é conduzida, com a apresentação dos assuntos que são postos em discussão e oferta de liberdade parcial na manifestação dos demais integrantes do</p>	<p><b>Doc: Plano de ações da Rota dos Capitéis</b></p> <p>Este documento foi elaborado pela consultora do Sebrae participante do grupo gestor, sob a tutela da entidade coordenadora do projeto. Identificou-se que, na definição de ações, muitas delas são delegadas aos municípios, como na ação “Elaboração dos textos das placas”, direcionado para “Cada Município é responsável pelos seus textos”, bem como na ação de “Sensibilização dos envolvidos nos pontos de apoio (eventos coletivos)”, destinada novamente aos municípios envolvidos. Trechos reforçam centralidade na tomada de decisão e forma de exercício de poder na gestão da rota.</p> <p><b>Doc: Apresentação institucional do</b></p>
<p>“Nós não vamos nos meter no projeto, até para não gerar e aumentar o conflito, no atrativo pontual, que é o capitel, mas eu estou, sim, preocupada e me empenhando muito</p>	<p>A seleção lexical “aumentar o conflito” pressupõe e reforça a existência de assimetrias na relação entre a coordenação do</p>	<p>Ao comparar com as dimensões relacionadas à governança em turismo apresentadas por Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira (2020), o</p>		

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
<p>para que eu tenha em todas essas caminhadas, porque eu sei onde os capitéis estão, a parte de hospitalidade que o nosso caminhante vai precisar. Isso sim eu estou preocupada. E com isso vou me envolver, quer queiram eles ou não.”</p>	<p>projeto e a IGR. A afirmação final de envolvimento por parte da instância mostra que, em algum momento, será necessária uma ação enquanto que interliga os interesses turísticos regionais.</p>	<p>trecho sugere um afastamento da dimensão de coordenação, no qual deve existir uma rede de atores públicos e privados capacitados para a gestão de conflitos e resolução de problemas com participação no planejamento. Além disso, distancia-se da dimensão de cooperação, pois depende diretamente do acordo realizado e do nível de confiança adquirido entre os atores (Dredge, 2006; Trentin, 2016).</p>	<p>grupo quanto à alteração e seguimento dessa pauta. O conceito de <i>power with</i>, quando correlacionado ao respeito, apoio, governança compartilhada e tomada de decisão colaborativa, é passível de ser identificado em alguns momentos da reunião quando é aberto um espaço para que os representantes dos municípios possam expor suas opiniões sobre o que foi apresentado. Porém, o conceito de <i>power within</i>, que pressupõe o empoderamento em nível individual e a possibilidade de mudança na condição atual ou redução das limitações (Shafieisabet; Haratifard, 2020), não foi identificado, pois o acompanhamento das reuniões mostrou que pautas e assuntos sempre partem da coordenação do projeto, cabendo aos municípios avaliar, quando dessa possibilidade, as alternativas propostas.</p>	<p><b>projeto da Rota dos Capitéis</b></p> <p>Em um dos trechos do documento, identificou-se a frase “reforçando a necessidade de empoderamento e preservação desta cultura espiritual originária por parte das pessoas que residem nas comunidades por onde a rota passa”. O trecho diz respeito à ação de conscientização comunitária prevista para correr em algum momento do processo de desenvolvimento da rota. Diante disso, vale destacar o conceito de empoderamento trazido pelo documento. Abdullah, Carr e Lee (2022) indicam que o empoderamento é um processo que deve ser conduzido pelas pessoas que desejam ser verdadeiramente empoderadas, e não por aqueles que visam empoderar. Portanto, é preciso destacar que, embora o trecho indique o intento de conscientização, é necessário que os gestores tenham em mente a noção real de</p>
<p>“Pensar que você vai conseguir ter essa centralidade e que ela vai manter esse poder, é uma ilusão, porque o turismo se faz de uma outra forma e ele depende do outro, que tem muita liberdade de optar por você ou não. Os conflitos existem, também em outros roteiros, pois existe aquele que acha que tem que manter o controle, mas não tem como controlar exércitos de pessoas com pensares diferentes e que você quer que pense diferente.”</p>	<p>A entrevistada utiliza o termo “centralidade” para referir-se à atores que buscam manter-se no poder, liderando a tomada de decisão. Em contrapartida, utiliza o termo “liberdade” para afirmar de que forma a escolha deve ser feita pelos demais atores.</p>	<p>O conceito de <i>power over</i>, abordado por Rowlands (1997), e reaplicado por outros estudos (Quadro 1), traz justamente essa relação de centralidade e dominação que alguns atores têm, para manter-se na dianteira da tomada de decisão. No caso do turismo, entende-se que a fala da entrevistada se dá em direção ao conceito de <i>power with</i>, do qual se alinha mais com a questão da coletividade e liberdade de escolha.</p>		

Análise de discurso		Análise de conteúdo	
<p><b>Entrevistas com os Gestores Públicos de Turismo (E-GP):</b></p> <p><b>E-GP 2:</b> “Apesar de ser difícil conduzir um grupo desse tamanho, com dez municípios, para que todos entrem em consenso, o processo está fluindo bem.”</p> <p><b>E-GP 3:</b> “Eu acho que as informações já chegam impostas, prontas, especialmente pelo fato de alguém assumir a frente”</p> <p><b>E-GP 5:</b> “Os municípios vão ter que estar muito atentos para ver se realmente todo mundo está tendo voz e sua participação respeitada. Isso é o mais importante. Se a comunicação está chegando para todo mundo e se todos estão sabendo o que tá acontecendo ou se as decisões estão sendo sempre só num grupinho e ninguém compartilha disso. Vai ser uma construção que os municípios têm que estar muito atentos e maduros para isso, para realmente cobrar e participar”</p> <p><b>E-GP 6:</b> “Eu ainda me questiono hoje como que uma entidade de um dos municípios apenas</p>	<p>Dentre os trechos identificados que se alinham a aspectos relacionados ao bloco teórico das relações de poder, pode-se fazer a seguinte análise lexical:</p> <p>- Ao compararmos a fala do E-GP 2, “o processo está fluindo bem” com a fala do E-GP 3, “as informações já chegam impostas”, percebe-se um desalinhamento de entendimentos entre os atores da gestão pública participantes do processo. Nesse caso, vale ressaltar o contexto ao qual as falas estão inseridas: o primeiro (E-GP 2) vem de um município de pequeno porte e que não possui estrutura pública de turismo; o segundo (E-GP 3) é a fala de um município de médio porte com secretaria de turismo própria.</p> <p>- O trecho da entrevista E-GP 5 que diz que “os municípios devem estar muito atentos para ver se realmente todo mundo está</p>	<p>Diante dos trechos identificados, pode-se trazer para a discussão o conceito de poder abordado por Foucault (1978), como algo fluído. A fala dos gestores públicos perpassam pela percepção do exercício do poder nas relações entre eles e a coordenação da rota. Aproxima-se ainda mais ao compararmos o triângulo tripé Estado - mercado - sociedade civil (Ferreirinha e Raitz, 2010) no contexto do poder de Foucault.</p> <p>Ao relacionar também com o poder de criar ou eliminar barreiras à participação dos indivíduos que não estão no poder e do poder exercido por meio do controle do fluxo de informações (Speer; Hughey, 1995), é possível estabelecer uma relação entre as falas, especialmente quando a entrevistada E-GP 5 pede atenção à comunicação e às decisões tomadas pelo grupo, verificando se todas e todos estão tendo voz e participação.</p> <p>Quando</p>	<p>- Quando se parte de que, em um território turistificado, o poder é exercido para organizar os stakeholders, bem como mediar disputas ou prevenir potenciais conflitos (Beritelli; Laesser, 2011), pode-se relacionar a presença dos atores que atuam na mediação dos debates. Como identificado anteriormente, representantes da entidade coordenadora costumam tomar a frente da condução das reuniões, mas mediadores de empresas terceirizadas, como o Sebrae e a Nomas (empresa responsável pela sinalização da rota) também lideram a apresentação das informações. Os representantes do setor público nunca protagonizaram, nas reuniões que contaram com a participação do pesquisador, a tomada das pautas, apenas contribuíram para debates suscitados a partir de assuntos pré-estabelecidos.</p> <p>empoderamento com base nos conceitos apresentados.</p> <p><b>Doc: Termo de consentimento dos municípios junto ao CIC-BG</b></p> <p>O documento inicia com a solicitação de ciência por parte dos municípios envolvidos quanto à aplicação da marca, da sinalização e da captação de recursos. Há um trecho que solicita aos municípios o consentimento sobre o CIC-BG ser o idealizador, atuando “como coordenador dos trabalhos de organização e montagem do projeto, a fim de ter a devida organização e periodicidade dos trabalhos desenvolvidos na sede da entidade através das reuniões mensais”. O trecho reforça o papel de centralização da entidade no âmbito da coordenação da rota e indica uma variação de exercício de poder entre <i>power over</i> (de controle das ações) a <i>power to</i> (de liberdade de escolha aos demais atores, mas entre</p>

Análise de discurso		Análise de conteúdo	
<p>está encabeçando um projeto regional desses. Ainda mais uma entidade que é de outro setor, que não é do turismo, é mais empresarial. E eu acho que as vezes os municípios não têm voz perante ela”.</p> <p><b>E-GP 6:</b> “Eu acho que os municípios investem em mão de obra e recursos financeiros, mas quem define é a entidade. Então nesse sentido ainda questiono o fato de as decisões serem da entidade, mas os municípios é que precisam colocar os recursos públicos” e E-GP 8 (“precisa estar alinhada aos interesses dos municípios, e não apenas de quem coordena a rota”). Isso mostra a percepção de que há um clima de preocupação quanto ao real poder de decisão e participação dos municípios frente à condução do projeto da rota.</p> <p><b>E-GP 6:</b> “Nas reuniões também há um papel mais centralizador de decisões, os municípios participaram como coadjuvantes. É importante que haja uma coordenação, mas talvez uma instância regional de governança, por ser do turismo e unir regionalmente, seria melhor.”</p> <p><b>E-GP 8:</b> “A Rota dos Capitéis é um projeto que certamente vai agregar à região, mas precisa estar alinhada aos interesses dos municípios, e não apenas de quem coordena a rota. Teve muitas informações</p>	<p>tendo voz e sua participação respeitada” vai ao encontro com o que dizem os entrevistados E-GP 6 (“ainda questiono o fato de as decisões serem da entidade, mas os municípios é que precisam colocar os recursos públicos”) e E-GP 8 (“precisa estar alinhada aos interesses dos municípios, e não apenas de quem coordena a rota”). Isso mostra a percepção de que há um clima de preocupação quanto ao real poder de decisão e participação dos municípios frente à condução do projeto da rota.</p> <p>- As falas da entrevistada E-GP 6 (“uma entidade de um dos municípios apenas está encabeçando um projeto regional desses”; “os municípios não têm voz perante ela”; e “há um papel mais centralizador de decisões, os municípios participaram como coadjuvantes”) levantam uma problemática quanto à coordenação do projeto por parte</p>	<p>conectamos aos conceitos de Rowlands (1997), percebe-se um distanciamento da empoderamento pleno, o <i>power within</i>. Pelo contrário, há uma aproximação muito maior com o <i>power to</i>, com um certo grau de dominação, mas ainda assim permitindo algumas tomadas de decisão individuais, e até mesmo com o <i>power over</i> (de controle e dominação).</p>	<p>- Adentrando nas camadas das relações de poder existentes entre os próprios atores da gestão pública durante as reuniões, percebe-se a existência de discussões paralelas entre grupos de atores que sentam próximos na sala de reuniões, além do que está sendo debatido em conjunto. Esses debates isolados sugerem a discordância de alguns pontos que não são trazidos ao grande grupo por conta de receio de possíveis retaliações (fato até mesmo evidenciado em alguns trechos das entrevistas).</p> <p>alternativas já estabelecidas). O documento segue apontando que essa idealização está “registrada em ATAs de mais de uma reunião, decidido de forma unânime por parte dos municípios participantes, em uma alusão possível ao poder simbólico trazido por Bourdieu (2000).</p> <p>Outro parágrafo do termo que chama a atenção quando relacionado às relações de poder é que é colocado que o idealizador tem “autonomia da decisão final relativa à destinação/gestão do possível patrocínio recebido para a Rota Regional”. Porém, por reivindicação dos municípios, foi acrescida a parte que diz que “a referida autonomia do idealizador se restringe a aplicação do recurso, obrigatoriamente, conforme for decidido em reunião pela maioria”. Além disso, um trecho subsequente pontua que “na ocorrência de empate para a tomada de alguma decisão e obtenção de</p>

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
conflitantes, especialmente na transição dos cinco para os dez municípios. Isso certamente influenciou o processo”.	da iniciativa privada. Fica clara, pelas seleções lexicais identificadas, conflitos internos existentes no processo.			aprovação ou recusa, resta estabelecido que, a decisão final para o desempate, será do idealizador que a aprovará ou a recusará o que fora debatido”. Os trechos mostram, novamente, a existência de duas formas mais claras de exercício de poder: <i>power over</i> e <i>power to</i> ,
<b>Governança</b>				
<b>E-IGR:</b>  “Outra questão é a democratização do turismo local, que passa pelos conselhos municipais de turismo. Verificamos se efetivamente os conselhos são fortes e se ele funciona e se tem agenda.”	A seleção lexical “democratização do turismo local” associada aos conselhos municipais de turismo acompanha a linha discursiva de trechos apresentados previamente, pois representa o papel da IGR no monitoramento da efetiva funcionalidade dos conselhos.	Aqui, relaciona-se a fala com o que traz Conceição (2020), ao aponta a participação social como essencial no processo de tomada de decisão, ocorrendo, nesse caso de forma mediata, que se dá por meio da representação (Sieyès, 1993). Entra em cena, ainda, elementos da governança baseada em redes (Hall, 2011 <sup>a</sup> ), que se apresenta como um processo que considera a descentralização e a participação como elementos-chave para uma melhor gestão turística, de forma alinhada também à proposta do PRT.	Ao analisar a composição das reuniões do grupo gestor da Rota dos Capitéis pode-se relacionar com as dimensões de governança propostas por Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira (2020):  - Elementos da observação indicam um distanciamento da dimensão de coordenação. Há, sim, uma rede de atores públicos e privados envolvidos nas reuniões do grupo gestor, porém percebe-se que a capacitação para gestão de conflitos e incentivo à participação no processo de planejamento, por vezes, não é algo presente. Há um	<b>Doc: Plano de ações da Rota dos Capitéis</b>  Uma das ações tem como meta a “Apresentação do Projeto Rota dos Capiteis à IGR Atuaserra”, destinada ao CIC-BG e prevista para ocorrer no mês de outubro. Porém, a entrevista com a representante da IGR foi realizada em novembro e essa ação ainda não havia sido colocada em prática, conforme relato da entrevistada.  Em outra ação, é proposto o “Lançamento do Projeto da Rota dos Capiteis para imprensa, prefeituras, comunidades”, com previsão para o mês de março “devido ao processo
“Quanto à Rota dos Capitéis, saber	A palavra “complexo”	Percebe-se a falta do		

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
<p>como formar uma rota, com início, meio e fim, dentro desse contexto, eu acho complexo. Mas estamos muito distantes deles. Nunca fomos chamados para uma reunião, a não ser para a última, porque estaria vindo o secretário estadual de turismo. Mas não tínhamos como comparecer”.</p>	<p>indica que o processo de condução da rota não tem sido linear. Já a seleção lexical “estamos muito distantes” mostra o pouco envolvimento da IGR no processo de desenvolvimento da rota.</p>	<p>estabelecimento de mecanismos de diálogo e comunicação entre atores, nesse caso a entidade coordenadora do projeto e a IGR. Esses elementos, porém, são tratados como essenciais para promover a colaboração e o consenso, de acordo com I Gispert e Clavé (2020).</p>	<p>papel centralizador na condução das reuniões, o que distancia a descentralização do poder, como indica essa dimensão.</p> <p>- A dimensão da cooperação dá indícios de mais elementos que vão ao encontro do que foi constatado nas observações. Embora haja um documento</p>	<p>eleitoral”. A tarefa, de acordo com o documento, fica a cargo dos municípios. Esse tópico, quando relacionado aos dados coletados na observação, suscitou uma discussão do grupo, pois o projeto já havia sido lançado com cinco municípios e, para alguns atores, não seria necessário um novo lançamento.</p>
<p>“Eu espero que o projeto dê certo, mas ele só vai dar certo se a gente tiver realmente os atores locais muito envolvidos.”</p>	<p>O discurso do envolvimento dos atores locais associa-se com o projeto “dar certo”, sugerindo que, na visão da entrevistada, essa conexão precisa de fato ocorrer para alcançar o sucesso desejado pela rota.</p>	<p>Nesse trecho, podem ser aplicados achados levantados sobre a participação comunitária, especialmente quando Thetsane (2019) aponta para a importância da perspectiva dos residentes para facilitar políticas que minimizem os impactos negativos do desenvolvimento do turismo.</p>	<p>norteador, a Rota ainda não está formalizada publicamente, tendo como base o PRT, pois não inclui, até o momento, a participação da IGR e nem todos os municípios estão no Mapa do Turismo Brasileiro. Portanto, a dimensão da cooperação dialoga com o identificado na medida em que aponta para a informalidade das relações e a criação de parcerias, evidenciada na participação de atores públicos e privados. Porém, cabe ressaltar que a intensidade da cooperação existente depende do nível de confiança presente entre os atores, o que é algo em</p>	<p><b>Doc:</b> <b>Apresentação institucional do projeto da Rota dos Capitéis</b></p> <p>Há uma menção neste material sobre abordar a conscientização comunitária como um dos pilares dos próximos passos a serem seguidos pela rota. O trecho fala sobre “palestras de sensibilização, que serão executadas em cada município com objetivo de informar a todos os detalhes do projeto Rota dos Capitéis”. O trecho indica a consideração do grupo gestor quanto à etapa de aproximação do projeto com as comunidades, porém sem a real efetivação dentro do recorte temporal analisado pela</p>
<p>“O turismo precisa de uma rede de sustentação, que são os empreendedores, que é o conjunto de uma obra, que representa o empreendedorismo, ou que representa essa grande estrutura que eu chamo de um produto no município, e que tem esse</p>	<p>O termo “rede de sustentação”, associado à “grande estrutura”, indica para uma configuração de governança que, na visão da entrevistada, é a ideal para propor o desenvolvimento do turismo na região.</p>	<p>Trecho relaciona-se com a governança em redes apresentada por Hall (2011<sup>a</sup>), possibilitando tomadas de decisão a partir de reflexões sob diferentes perspectivas, resultando em parcerias público-privadas.</p>	<p>relações e a criação de parcerias, evidenciada na participação de atores públicos e privados. Porém, cabe ressaltar que a intensidade da cooperação existente depende do nível de confiança presente entre os atores, o que é algo em</p>	

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
encadeamento assim”			construção, visto que nas reuniões observadas houveram questionamentos e posições opostas, especialmente em conversas paralelas.	presente pesquisa.
<p><b>Entrevistas com Gestores Públicos de Turismo:</b></p> <p><b>E-GP 1:</b> “Todos estão ali (nas reuniões) participando, todos têm voz, todos tem a chance de dar sua opinião. É natural que às vezes alguns municípios não vêm a relevância que o projeto merece, e acabam não externando de fato sua opinião ou algum anseio que o município tem. Mas eu tenho visto de maneira muito democrática as opiniões, a construção do projeto”</p> <p><b>E-GP 1:</b> “A Atuaserra deveria ser a protagonista nesse processo, ser o principal elo entre os municípios e o projeto. A gente tem que ter um envolvimento maior da IGR em várias frentes, inclusive nós, por sermos o maior município da nossa IGR, a gente sente um pouco de falta também desse envolvimento. E se a Atuaserra não assumiu um protagonismo nesse projeto da Rota é porque outras entidades assumiram um espaço que estava vazio”</p> <p><b>E-GP 1:</b> “Não sentimos</p>	<p>Dentre os trechos identificados que se alinham a aspectos relacionados ao bloco teórico da governança, pode-se fazer a seguinte análise lexical:</p> <p>- Há uma percepção de alguns atores de que há uma construção democrática no processo de gestão, especialmente nas reuniões do grupo gestor da rota. Isso fica evidente na fala do E-GP 1. Porém, vale ressaltar que o entrevistado representa uma das maiores cidades da rota, sediando, inclusive, o ponto de partida e chegada da rota regional. O E-GP 7 também considera que “teve espaço para todo mundo colocar sua opinião”, mas pondera que em alguns momentos era necessária mais independência.</p> <p>- Outro ponto que é possível ressaltar na análise lexical é o discurso de que a instância de governança</p>	<p>Ao partirmos do conceito de governança ligado à ideia de que outros mecanismos de coordenação social fora do governo seriam alternativas para resolver os problemas e desafios coletivos (González, 2014), identifica-se nas falas indicativos que vão ao encontro da estrutura de governança de redes apresentada por Hall (2011a).</p> <p>Ao citarem o processo de participação democrática nas reuniões do grupo gestor, pode-se relacionar com o processo de descentralização e participação enquanto elementos-chave para uma melhor governança turística (Endres; Pakman, 2019; Hall, 2011a; González, 2014; Trentin, 2016).</p> <p>Há, ainda, um desalinhamento com o Programa de Regionalização do Turismo, que preza por uma estrutura que inclui a Instância de Governança Regional no</p>	<p>- Já analisando sob a ótica da dimensão da colaboração, encontram-se elementos que se alinham ao planejamento a longo prazo, característico dessa dimensão. Nas reuniões foram debatidos documentos norteadores que planejam o desenvolvimento da rota de forma mais abrangente, em um processo que contou com o consenso dos integrantes do grupo.</p> <p>- As formas de participação dos atores nas reuniões foi um ponto observado. Percebe-se que, no geral, a participação dos atores públicos presentes nas reuniões analisadas se aproxima da tipologia apresentada por Tosun (2006) como “Induzida”. Foi identificado que, por haver sempre a iniciativa e apresentação das</p>	

Análise de discurso		Análise de conteúdo	
<p>oposição ao projeto aqui no município. Talvez em um ou outro ponto específico houve uma certa resistência das famílias ou comunidades, mas são coisas que a gente está trabalhando e construindo. O pessoal já entende, já tem seu senso de pertencimento e entende a importância do projeto”</p> <p><b>E-GP 2:</b> “Talvez algumas reuniões lá no início foram estagnantes e não se dava o passo adiante. Mas depois que se se colocou uma ordem na casa, se fez um cronograma, com a ajuda de outras pessoas, como o Sebrae, eu acho que as coisas começaram a fluir um pouco mais rápido.”</p> <p><b>E-GP 3:</b> “Eu preferia uma figura mais neutra a frente do projeto, como a instância de governança por ser um eixo de ligação, pois poderia ter sido uma entidade de qualquer um dos municípios a estar na frente também.”</p> <p><b>E-GP 4:</b> “Já que é algo regional, coletivo, todos deveriam ter sua responsabilidade para não atrasar. Eu</p>	<p>regional de turismo deveria ser mais protagonista e estar integrada ao processo de condução da rota. As falas dos entrevistados E-GP 1, 3 e 7 deixam claro: “preferia uma figura mais neutra a frente do projeto, como a instância de governança” (E-GP 3), “a gente tem que ter um envolvimento maior da IGR em várias frentes” (E-GP 1) e “A IGR é a representação perante o Estado, então acho importante ela estar presente” (E-GP 7).</p> <p>- A fala dos entrevistados também reflete a preocupação com a condução do projeto. Trechos como “Eu sinto também que toda hora tem que ter alguém cobrando os andamentos do projeto, pois nem todos participam” (E-GP 4) e “Vamos ter que construir esse modelo de governança” (E-GP 5) mostram que não há a percepção de uma configuração definida para a governança da</p>	<p>processo de coordenação das políticas públicas de turismo no país.</p> <p>Quanto a definições de estratégias, cabe ressaltar que a fala da entrevistada E-GP 5 sobre a necessidade de “conciliar interesses” na definição da tomada de decisão e políticas públicas suscita um debate em torno do que apontam Kraft e Furlong (2010) ao destacar que as políticas públicas são realizadas em meio a pressões e conflitos, pois acabam sendo afetadas diretamente por condições sociais, econômicas, culturais, estruturas de governo, normas institucionais e outras variáveis. No contexto da fala, percebe-se que as trocas na gestão política dos governos municipais interferem no andamento das ações do plano municipal de turismo, que deveria nortear as ações da secretaria.</p> <p>No caso da gestão da Rota dos Capitéis, os elementos dos</p>	<p>pautas por parte da entidade privada coordenadora do projeto, há um processo de “cima para baixo” na hierarquia das reuniões. Com isso, alinha-se à participação induzida ao passo que constata-se um certo grau de manipulação, visto que as pautas já são pré-definidas e estabelecidas, e os participantes tem liberdade de escolha dentre as alternativas apresentadas, diferentemente do que aponta a participação espontânea, também trazida por Tosun (2006), que preconiza um auto planejamento e participação ativa e direta.</p> <p>- Também é válido ressaltar que os encontros presenciais sempre ocorrem na sede da entidade que coordena o projeto, o que exige o deslocamento dos representantes dos municípios para uma das cidades que sedia a rota. Isso centraliza ainda mais a coordenação da governança em</p>

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
<p>sinto também que toda hora tem que ter alguém cobrando os andamentos do projeto, pois nem todos participam e fazem sua parte.”</p> <p><b>E-GP 5:</b> “O plano municipal de turismo é um desafio ainda para nós em termos de planejamento, porque nem sempre ele está aliado com aquilo que a gestão está pretendendo, principalmente porque a gestão também passa por trocas. Então é difícil a gente conciliar esses interesses”</p> <p><b>E-GP 5:</b> “É importante frisar que nós entramos na segunda fase do projeto da Rota dos Capitéis, junto aos outros cinco municípios. Então estamos conseguindo cumprir de acordo com a fase em que nós entramos. Isso deixou um pouco confuso, porque a gente chegou meio de paraquedas no projeto, com as coisas já prontas”</p> <p><b>E-GP 5:</b> “Cada município tem seu interesse, porque hoje esse projeto está no foco, mas daqui alguns meses ele já pode não ser mais prioridade daquela Secretaria. Então a gente tem que estar sempre puxando,</p>	<p>rota, embora o processo esteja ocorrendo há alguns anos. Além disso, o entrevistado E-GP 5 fala que “trabalhar em redes é a solução”, referindo-se à intersecção entre setor público, iniciativa privada e sociedade civil.</p> <p>- A análise lexical também revela uma assimetria identificada a partir do processo de desenvolvimento do projeto, mas que interfere nos conflitos existentes na governança da rota: os cinco municípios que iniciaram o processo e os outros cinco que entraram no decorrer. Esse desalinhamento é percebido em trechos como: “É importante frisar que nós entramos na segunda fase do projeto [...] Isso deixou um pouco confuso, porque a gente chegou meio de paraquedas no projeto, com as coisas já prontas” (E-GP 5), “Hoje estamos em 10 municípios e achei que dificultou mais, achei que ficou mais difícil as</p>	<p>trechos identificados nas entrevistas que sugerem a existência de desconfiança por parte de alguns atores em relação às decisões que “chegam já prontas” (E-GP 9) podem ser relacionados ao que trazem Irvin e Stansbery (2004), ao colocarem que caso as políticas sejam fortemente influenciadas por grupos de interesses específicos, a participação pode resultar em decisões piores do que se não estivessem envolvidos, visto que podem haver indícios de manipulação (Wrong, 1979).</p> <p>Quando se identifica elementos da governança em redes, pode-se correlacionar os elementos necessários para uma boa governança trazidos por Calmon e Costa (2013). Um deles é o estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua entre esses atores. No caso dos trechos identificados, é possível constatar que ainda há desconfiança por</p>	<p>um dos municípios pertencentes à rota, que é, inclusive, o maior deles.</p> <p>- É importante destacar, ainda, que a IGR nunca participou de nenhuma das reuniões observadas. Isso diverge do que aponta o próprio esquema de governança proposto pelo PRT.</p>	

Análise de discurso		Análise de conteúdo	
<p>tem que ter alguém coordenando isso, se não o projeto acaba”</p> <p><b>E-GP 5:</b> “Vamos ter que construir esse modelo de governança. Eu acredito que a junção dessa coordenação regional com a iniciativa privada pode ser uma ideia muito legal se a gente conseguir construir ela bem elaborada, mas isso só o tempo vai nos dizer. De qualquer forma, os municípios têm que fazer esse papel de cobrar, tem que estar participando. Eles não podem abandonar o projeto.”</p> <p><b>E-GP 5:</b> “O trabalho em redes apresenta modelos que vem funcionando muito bem ultimamente, porque a gestão pública é bastante burocrática e às vezes não conseguimos acompanhar o que o setor privado busca. Por isso esses atores mais neutros conseguem fazer as coisas acontecerem mais rápido porque aqui a gente não consegue. Começar a realmente trabalhar em redes é a solução”</p> <p><b>E-GP 6:</b> “A Rota dos Capitéis primeiramente</p>	<p>comunicações, os andamentos dos trabalhos” (E-GP 6) e “Mas aí depois vieram mais cinco municípios, e assim que o CIC-BG começou a tomar conta, meio que ficou um fala uma coisa, outro fala outra coisa” (E-GP 9).</p> <p>- Cabe ressaltar também as seleções lexicais utilizadas por alguns atores que revelam a preocupação com a inclusão das comunidades no processo participativo na tomada de decisão dentro da governança do projeto. O E-GP 1 traz que “Não sentimos oposição ao projeto aqui no município. Talvez em um ou outro ponto específico houve uma certa resistência das famílias ou comunidades, mas são coisas que a gente está trabalhando e construindo”. Porém, é válido destacar que essa é uma perspectiva abordada pelo entrevistado enquanto representante do poder público, e não das comunidades,</p>	<p>parte de alguns atores. Também há um desalinhamento quanto trata-se do segundo elemento trazido por Calmon e Costa (2013), que se refere à ampla participação nos processos decisórios, como evidenciado nas falas identificadas.</p>	

Análise de discurso		Análise de conteúdo	
<p>surgiu com cinco municípios e nós fizemos parte da primeira leva. Hoje estamos em 10 municípios e achei que dificultou mais, achei que ficou mais difícil as comunicações, os andamentos dos trabalhos”</p> <p><b>E-GP 6:</b> “Contatamos os subprefeitos do município para nos auxiliarem e solicitei para eles entrarem em contato com as famílias e coletar as autorizações, pois eles estão mais próximos das comunidades.”</p> <p><b>E-GP 7:</b> “Na nossa percepção sempre teve espaço para todo mundo colocar sua opinião, sua discussão nas reuniões. Às vezes a gente achou que podia ser mais objetivas. Também acredito que a empresa que está elaborando as rotas não deveria ter participado de algumas reuniões, em algumas tomadas de decisão, pois teve momento em que nós gostaríamos de ter falado que não gostamos de determinado ponto, mas eles estavam lá sempre junto nas reuniões. Então devíamos ter tido um pouco mais independência.”</p>	<p>que podem ter visões díspares acerca do processo.</p> <p>- O fator político também é evidenciado no discurso dos entrevistados. No trecho do E-GP 5 fica nítido que há um desafio em conciliar interesses pelos posicionamentos que variam de gestão pra gestão, interferindo na governança do turismo local.</p>		

Análise de discurso		Análise de conteúdo	
<p><b>E-GP 7:</b> “Seria muito importante a participação da IGR, pois é ela que será o elo de ligação, independente de questões políticas, inclusive. A IGR é a representação perante o Estado, então acho importante ela estar presente, até para atualizar o Estado, pois o Estado não sabe nem da parte técnica dessa rota.”</p> <p><b>E-GP 9:</b> “Quando surgiu a ideia que eram cinco municípios, eu via com bons olhos, eram só capitéis, nós já estávamos caminhando bastante. Mas aí depois vieram mais cinco municípios, e assim que o CIC-BG começou a tomar conta, meio que ficou um fala uma coisa, outro fala outra coisa, as reuniões no começo também eram pouco objetivas. Achei que no começo estava bem bagunçado, bem desorganizado, até porque o CIC-BG entrou meio de paraquedas.”</p>			
<p><b>Entrevistas com os Conselhos Municipais de Turismo (E-CM):</b></p> <p><b>E-CM 1:</b> “Acho que seria bem importante os conselhos participarem também desse processo da Rota dos Capitéis,</p>	<p>Dentre os trechos identificados que se alinham a aspectos relacionados ao bloco teórico da governança, pode-se fazer a seguinte análise lexical:</p> <p>- O trecho da fala</p>	<p>Os conselhos representam, conforme Sieyès (1993), uma forma de participação mediata, que se dá por meio da representação. Por isso, devem atuar como intermediadores dos anseios, também, da</p>	<p>Em nenhuma das reuniões observadas pelo pesquisador houve a participação de representantes dos conselhos municipais de turismo dos municípios envolvidos na rota. Se levarmos</p>

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
<p>seríamos parceiros se for necessário. Acho que a Rota dos Capitéis é uma oportunidade inclusive de integração com as comunidades do interior.”</p> <p><b>E-CM 1:</b> “A população tem um entendimento de que o turismo é feito pelo poder público, mas a gente sabe que não é assim que acontece. O turismo acontece quando estão juntos o poder público e a iniciativa privada.”</p> <p><b>E-CM 3:</b> “Essa parceria entre conselho, prefeitura e secretaria está dando muito certo. E tudo passa por nós, pra gente discutir e aprovar. É um legado que eu vou deixar quando eu sair daqui, essa união que espero que fique sempre”</p> <p><b>E-CM 3:</b> “A gente não tem grandes detalhes, nem eles (secretaria) têm direito ao todo, mas a gente ficou muito feliz com mais essa rota que está sendo construída, que eu acho bem importante, e preservar essa cultura que a gente tem.”</p> <p><b>E-CM 4:</b> “A adesão por vezes é boa, por vezes não. Mas é diferente a municipalidade</p>	<p>da entrevistada E-CM 1 (“Acho que seria bem importante os conselhos participarem”) denota um interesse em fazer parte do processo de concepção da Rota dos Capitéis, mas que ainda não foi concretizado nesta etapa de planejamento. A fala do entrevistado E-CM 4 também reforça essa perspectiva, ao afirmar que “o conselho não participou diretamente”. Ao mesmo tempo, outro trecho da fala da entrevista E-CM 1 pontua que “o turismo acontece quando estão juntos o poder público e a iniciativa privada”, dando a entender que é necessária, sim, uma integração também com os conselhos, cuja maior parte dos membros, nesse caso, vem da iniciativa privada.</p> <p>- A seleção lexical utilizada pela E-CM 6 reflete também uma ausência de sintonia entre os próprios membros do poder público, provocando uma interferência na</p>	<p>sociedade civil. Contudo, as falas dos entrevistados mostram que não houve participação efetiva dos conselhos no processo de desenvolvimento da Rota dos Capitéis, nesta etapa analisada de planejamento.</p> <p>Cabe ressaltar também a oposição de posicionamento das falas da E-CM 3, que fala em sobre a parceria bem-sucedida entre conselho e secretaria de turismo e da E-CM 6, que evidencia os conflitos existentes. Essa disparidade pode ser explicada pela própria configuração do turismo em cada um dos municípios. No caso do E-CM 3, já uma secretaria de turismo estruturada. Já no caso da E-CM 6, a pasta de turismo está inserida com mais outras seis áreas, o que pode contribuir para essa percepção de conflitos e assimetrias existentes.</p> <p>Tudo isso resulta no distanciamento de um encorajamento para uma participação mais</p>	<p>em conta o entendimento trazido por Sieyès (1993), a participação da sociedade civil de forma mediata, que se dá por meio da representação, nesse caso os conselhos de turismo, ainda não foi levada em conta dentro da etapa do processo de desenvolvimento da rota que foi analisado.</p>	

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
<p>estar no conselho porque eles não sabem o dia a dia. Uma coisa são os gestores públicos vendo o turista chegar da secretaria, outra coisa é quando ele está lá in loco. Então quem está no Comtur vê os problemas, o que realmente está acontecendo, isso que é interessante”</p> <p><b>E-CM 4:</b> “A Rota dos Capitéis também foi pauta das reuniões, buscamos atualizar o conselho sobre o andamento do projeto. O conselho não participou diretamente, mas foi aberto a sugestões dos conselheiros que quisessem contribuir.”</p> <p><b>E-CM 6:</b> “Percebemos um conflito de interesses entre a própria gestão pública, e isso interfere na relação com o conselho e nas pautas que chegam até nós”</p> <p><b>E-CM 2:</b> “O grupo do conselho é muito participativo, todos se dispuseram a trabalhar para divulgar o município, que está muito apagado. Estão querendo que dê certo. Somos bem recentes no turismo, mas estamos sentindo que estamos avançando</p>	<p>transparência dos assuntos que chegam até o conselho. Isso mostra que a insatisfação da entrevistada na relação do conselho com o poder público. Em contrapartida, a relação relatada pela entrevistada E-CM 3 revela que há um bom alinhamento de interesses e pautas entre conselho e setor público.</p>	<p>ativa dos próprios conselhos, especialmente quando relacionamos com o que traz Muigua (2015), que preza pela transição de um indivíduo passivo e consumidor (objetivo) para um sujeito responsivo e produtivo (subjetivo).</p>		

Análise de discurso		Análise de conteúdo		
com essa integração”				
<b>Desenvolvimento</b>				
<p><b>E-IGR:</b> “Somos uma referência de região que sempre trabalhou como região”</p> <p>“Todos os municípios têm grande potencial turístico, porque o ‘município mãe’ foi turístico, é a nossa realidade. Nesse desmembramento, se ele não volta a ter esse vínculo com o ‘município mãe’, ele não tem força, é isso que eu sinto. Ele não tem força de se constituir sozinho. Ou ele vai crescendo gradativamente no seu empreendedorismo.”</p> <p>“Eu entendo que a regionalização é muito necessária. E também entendo</p>	<p>Seleção lexical que representa reconhecimento do trabalho regionalizado entre os municípios da região Uva e Vinho e a sinergia regional existente.</p> <p>Ao associar as seleções lexicais “potencial turístico” e “volta a ter esse vínculo com o município mãe”, percebe-se a relação de dependência considerada pela entrevistada no que diz respeito ao desenvolvimento turístico dos municípios menores.</p> <p>Fala destaca a necessidade da regionalização para o</p>	<p>Elementos do discurso remetem à consideração da história da região (Percqueur, 2009) e destacam a liderança regional existente (Mayer, 2004) como fatores de sucesso para a consolidação da região. É um trecho que reforça o papel da IGR como intermediadora de interesses turísticos da região desde que foi fundada, em 1985.</p> <p>Parte-se de Raffestin (1993) ao considerar o território como cena do poder e onde ocorrem as relações. Nele, essa relação de dependência dos municípios pequenos em relação aos maiores, apontada pela entrevistada, pode ser relacionada com o conceito de <i>power to</i> (Rowlands, 1997), quando cria-se ou desbloqueia oportunidades sem dominação, mas em um contexto de dependência social.</p> <p>Ao voltar no tempo e trazer à luz a ótica dos sistemas de poder</p>	<p>As discussões propostas nas reuniões do grupo gestor trazem à observação pontos relacionados ao desenvolvimento na medida em que os atores envolvidos propõem uma sinergia regional em torno da rota. Percebe-se que há um entendimento geral sobre a importância do projeto para o desenvolvimento regional, fato coadunado pela presença sempre da maioria dos representantes dos municípios nas reuniões.</p> <p>Embora não haja a participação da IGR, outro órgão regional esteve presente em parte das reuniões, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA). Esse órgão foi convidado para tratar de questões envolvendo recursos financeiros para a implementação da rota. Isso mostra a necessidade de</p>	<p><b>Doc:</b> <b>Apresentação institucional do projeto da Rota dos Capitéis</b></p> <p>A primeira informação que surge na apresentação é sobre “oportunar um roteiro turístico e cultural, valorizando a história da Imigração Italiana”. Quando comparamos esse trecho com o que traz Percqueur (2009) ao considerar a história da região no processo de desenvolvimento de um território turistificado, percebe-se que há elementos que justificam o uso desse apelo na constituição da rota. Contudo, também se faz necessária a compreensão das questões de natureza histórico-estrutural ao qual o território está inserido, levando em consideração as particularidades e diversidades regionais (Velazquez, 2021). Nesse caso, vale trazer elementos do debate sobre colonialismo, relacionado à realidade latino-</p>

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
que, junto com a regionalização, os destinos indutores também são extremamente importantes. Porque é neles que está a capacidade competitiva da região”	desenvolvimento do território representado pela IGR, mas associando com a necessidade de destinos indutores, reforça-se a dependência dos municípios considerados menores em relação aos mais estruturados.	e das raízes culturais e históricas das relações de dominação-dependência dos povos subdesenvolvidos, abordados por Celso Furtado (1979), pode se associar o processo de desenvolvimento do território turistificado, de forma regionalizada, ao fato de que, historicamente, prioriza-se o modelo padronizado, que não rompe com relações estruturais da sociedade (Velazquez, 2021).	interlocução regional para o processo de desenvolvimento da rota.  Ao levarmos em consideração os princípios trazidos por Percqueur (2009), é possível identificar algumas características do desenvolvimento territorial com elementos coletados nas observações:  - Equilíbrio social e comunitário: foi debatida a necessidade de conscientizar as comunidades acerca da existência da rota, porém identificou-se que os atores consideram essa uma etapa posterior à consolidação do projeto.  - Sintonia na relação entre os atores: conforme relatado anteriormente, percebeu-se um clima de desconfiança em muitos momentos, a partir dos embates identificados em algumas discordâncias de opiniões nas reuniões e conversas paralelas. Além disso, pela	americana. É preciso ressaltar a necessidade de assumir um papel cauteloso no momento de propor a ideia de desenvolvimento associada à padrões eurocêntricos, pois o desenvolvimento associado a um projeto coletivo e regional deve levar em consideração conceitos como participação social, igualdade de gênero e pluralismo cultural (Velazquez, 2021).  Em outro trecho da apresentação percebe-se a presença do apelo religioso da rota: “A construção dos capitéis pode ser interpretada como o desejo de aproximar o divino ao homem e torná-lo mais familiar. Na maioria, são dedicados a Nossa Senhora e aos Santos católicos”. Isso vai ao encontro do que trazem Dias (2003), Silva e Barroso (2015) e Pereira et al. (2008), ao vincularem a prática do turismo religioso à cultura, sobretudo, devido à sua relação com a história do local, sendo uma forma
	“Para desenvolver as pequenas comunidades nós tivemos que ser presentes. Se a Atuaserra não é presença nas pequenas comunidades, elas não desenvolvem o turismo.”	Percebe-se que a entrevistada busca enfatizar o papel da IGR no desenvolvimento novamente das pequenas localidades, que historicamente criaram uma relação de dependência turística com municípios maiores.	Ao relacionar com os estudos de Shafieisabet e Haratifard (2020) e Knight e Cottrell (2016), a partir dos conceitos de poder trazidos por Rowlands (1997), pode se enquadrar esse trecho no entendimento de <i>power to</i> , ao enfatizar certo agenciamento (dependência) nas relações entre diferentes atores, mas com o intuito de minimização das carências por meio do aumento da liberdade a nível individual (Sen, 2000).	
“O nosso papel é o	O trecho deixa	Apesar da fala		

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
desenvolvimento do turismo que dê resultados econômicos para alguém. Eu preciso ter agregação de valor naquela propriedade, naquele caminho, naquele município.”	clara percepção do desenvolvimento enquanto prosperidade econômica. Perspectiva essa que historicamente vem centrada na produtividade e no emprego. Contudo, ao utilizar o termo “agregação de valor”, pode-se sugerir que esse valor abranja outros elementos componentes do desenvolvimento.	centralizar o turismo como propulsor de desenvolvimento econômico, é preciso destacar que o desenvolvimento socioeconômico é resultado de uma combinação complexa de fatores interligados que abrangem diversos aspectos, tais como níveis de renda, expectativa de vida, educação e distribuição equitativa de recursos financeiros. Tudo isso contribui para a redução das disparidades sociais (Sen, 2000; Tomazzoni, 2009).	própria centralidade assumida durante as reuniões por parte da entidade que coordena o projeto, acabam surgindo assimetrias nas relações que interferem na sintonia entre todos os atores.  Além disso, pela falta de presença de representações da sociedade civil, como os conselhos de turismo, identifica-se um conflito com o que aponta Stoffelen (2018), ao colocar que a condução de rotas turísticas não deveria considerar apenas uma decisão ‘interna’, mas sim um processo que permita a participação comunitária e a ligação de produtos complementares.  Outro ponto que pode ser destacado são as assimetrias de cargo e conhecimento, know-how entre os atores. Isso reflete o nível de participação dos atores nas reuniões, pois identificou-se que quando são postos de secretários(as)	de expressão cultural para determinados grupos sociais que expressam a sua realidade histórica e preservam sua memória, contribuindo para a constituição da identidade local.  <b>Doc:</b> <b>Alinhamento estratégico da Rota dos Capitéis desenvolvido pelo Sebrae</b>  No documento elaborado pelo Sebrae e apresentado ao grupo gestor em uma das reuniões, são traçadas, de forma central, estratégias, um plano de ações e matriz SWOT. Nessa última, destaca-se as oportunidades elencadas pelo documento. Dentre elas estão o “turismo regional fortalecido”, “roteiros consolidados e existentes nos 10 Municípios” e “Região de Uva e Vinho consolidada”. Já nas ameaças, são elencados os pontos sobre os “Municípios trabalharem de forma isolada, cada um querendo fazer diferente” e
<b>E-GP 1:</b>  “Muita gente enxerga a Serra Gaúcha como duas: a Serra Gaúcha de Gramado, Região das Hortênsias, e a Serra Gaúcha Uva e Vinho. Só que na verdade, a gente tem que buscar trabalhar a Serra Gaúcha da colonização italiana, e querendo ou não os municípios que fazem parte da Rota dos Capitéis e a própria história em si dos capitéis e da rota envolvem justamente essa história da imigração e da fé, que são pilares do desenvolvimento	Dentre os trechos identificados que se alinham a aspectos relacionados ao bloco teórico do desenvolvimento, pode-se fazer a seguinte análise lexical:  - Percebe-se a presença de elementos culturais da região como propulsores do desenvolvimento regional. Na fala do E-GP 1, “essa história da imigração e da fé, que são pilares do desenvolvimento que nos trouxe	Na identificação dos trechos dos entrevistados sobre o desenvolvimento, é possível relacionar com o primeiro elemento elencado por Meyer (2004) para desenvolvimento de rotas turísticas: (i) redes de cooperação, pensamento e liderança regional. Há um entendimento sobre o potencial da Rota dos Capitéis como fator de desenvolvimento regional, a partir de elementos presentes nas falas identificadas,		

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
<p>que nos trouxe até onde estamos hoje”</p> <p><b>E-GP 2:</b> “O turismo no município não existia antes, não tem um pé de turismo, nenhum. Então, para entender, quando veio esse projeto da Rota dos Capitéis, a gente entrou depois, e eu estava aqui há pouco tempo. Quando chegou a notícia para o prefeito que era uma rota de cicloturismo, que era a titulação inicial, o prefeito designou a mim, justamente por essa questão do cicloturismo, é voltado ao esporte, então eu cuido. Tanto é que a Rota dos Capitéis é o primeiro projeto do município voltado ao turismo.”</p> <p><b>E-GP 2:</b> “A cidade não tinha um olhar para o turismo. Na realidade, é totalmente diferente se comparar a outros municípios próximos. Eu vejo que não temos um produto para explorar, teria que ser criado, e não tem um atrativo natural ou cartão postal.”</p> <p><b>E-GP 3:</b> “Nós temos um problema, um complicador aqui no município, que é o mesmo complicador que existe em</p>	<p>até onde estamos hoje”, é possível identificar a presença dos traços deixados pela imigração italiana na região. Tanto é que estão presentes até mesmo no nome da rota.</p> <p>- A análise lexical também revela que a rota está sendo tratada como fator de desenvolvimento do turismo em alguns municípios. O entrevistado E-GP 2 cita que “a Rota dos Capitéis é o primeiro projeto do município voltado ao turismo”. Cabe ressaltar, nesse caso, que o entrevistado representa o único dos municípios da rota que não está no Mapa do Turismo Brasileiro por não ser regionalizado, ou seja, não possui representação pública voltada ao turismo. Ao mesmo tempo, a fala do E-GP 3 também sugere que a rota pode ser um fator desencadeador do desenvolvimento na localidade, pois cita que “não temos uma</p>	<p>mas percebe-se a liderança regional, que seria papel da IGR, é ausente, assim como uma rede de cooperação bem delineada.</p> <p>Também é possível estabelecer uma relação entre a fala do E-GP 1 sobre os elementos culturais e históricos que fomentam o desenvolvimento da Rota e da região com a perspectiva de desenvolvimento autônomo do território, que traz consigo uma visão territorial que se baseia na ideia de que cada comunidade foi formada, historicamente, a partir das relações e vínculos de interesses de seus grupos sociais, da construção de uma identidade e de sua própria cultura que a diferencia de outras comunidades (Massey, 1984). Além disso, vai ao encontro do que traz Percqueur (2009), ao ressaltar a importância de prestar atenção à história e às especificidades da região.</p> <p>Percqueur (2009)</p>	<p>municipais, a manifestação de torna mais frequente. Porém quando é um cargo considerado abaixo na hierarquia da gestão pública municipal, as participações são mais tímidas. Isso vai ao encontro do que traz Tomazzoni (2009), ao pontuar que a atuação regional pode tender a pensar políticas e ações padronizadas para os municípios, desconsiderando as peculiaridades individuais das comunidades locais. Trazendo para a realidade da rota, percebe-se que as reuniões, ao abordar de forma regional, pode, por vezes, desconsiderar essas particularidades na própria gestão interna do projeto.</p>	<p>“Desagregação dos municípios”. Essa oposição de ideias suscita a discussão sobre o desenvolvimento endógeno, que é capaz de contemplar e beneficiar democraticamente as comunidades locais, pois, mesmo com programas de integração e desenvolvimento regional, as ações de desenvolvimento local podem dar ênfase na realidade de cada município e comunidade (Tomazzoni, 2009; Xavier; Totti; Raddatz, 2021).</p>

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
<p>Caxias do Sul: a cidade é muito industrial. Então nós temos uma dificuldade muito grande de implantar o turismo aqui.”</p> <p><b>E-GP 3:</b> “Nós temos o plano municipal de turismo que muito pouco foi implantado. Esse ano nós fizemos uma revisão do plano porque não temos uma identidade turística”</p> <p><b>E-GP 3:</b> “Quanto à dimensão regional e territorial do projeto, eu vejo como um projeto grandioso, que precisa ser muito bem pensado e estruturado para acontecer realmente. Mas eu acredito muito na rota, pois hoje o turismo se faz na região mesmo e precisamos dar opções para o turista poder ficar mais tempo aqui”</p> <p><b>E-GP 5:</b> “É um desafio muito grande para a gente conseguir conectar esses municípios, porque cada um está numa realidade, olhando só para si, e fazer todo mundo trabalhar regionalmente é um desafio. A gente já tinha tentado, através de outros grupos mais formalizados, como a Atuaserra, para mobilizar esse</p>	<p>identidade turística”, mas que acredita que “precisamos dar opções para o turista poder ficar mais tempo aqui”.</p> <p>- Ao passo que o E-GP 3 afirma que “o turismo se faz na região”, as falas do E-GP 5 (“fazer todo mundo trabalhar regionalmente é um desafio”) e do E-GP 9 (“no geral os municípios poderiam também se articular, ajudar mais”) mostram que, na prática, há a percepção de que existe uma dificuldade de implementar o trabalho regionalizado.</p>	<p>também traz a necessidade de trabalhar a sintonia regional por meio da sinergia entre os atores, porém as falas dos E-GP 5 e 9 destacam os desafios existentes nas tentativas de articular trabalhos regionais entre os próprios municípios.</p>		

Análise de discurso			Análise de conteúdo	
peçoal, mas não foi fácil”				
<b>E-GP 9:</b> “Eu vejo a rota como algo positivo, pois os municípios se conversam, o que já é um fator importante. Mas no geral os municípios poderiam também se articular, ajudar mais.”				

## APÊNDICE 2 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto: Relações de poder em espaços de participação comunitária e governança de roteiros turísticos

Pesquisador/a responsável: Professor Doutor Sandro Carnicelli Filho

Pesquisador/a assistente: Alessandro Manzoni

Local da Pesquisa: Departamento de Turismo, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba - Paraná/Brasil

Endereço: Rua Rockefeller, 57, Rebouças - Curitiba/PR, 3º andar

Você está sendo convidado/a a participar de uma pesquisa. Este documento, chamado “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” visa assegurar seus direitos como participante da pesquisa. Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Você é livre para decidir participar e pode desistir a qualquer momento sem que isto lhe traga prejuízo algum.

A pesquisa intitulada “Relações de poder em espaços de participação comunitária e governança de roteiros turísticos” tem como objetivo analisar a influência das relações de poder em espaços de participação comunitária na governança de políticas públicas em turismo, a partir do estudo de caso do “Roteiro dos Capitéis: Caminhos da Imigração e Fé” – uma rota em desenvolvimento voltada para o cicloturismo e turismo religioso em dez municípios do Rio Grande do Sul. Esta pesquisa é importante para obtermos um diagnóstico sobre o processo de tomada de decisão no âmbito da governança de políticas públicas em turismo e interpretarmos a constituição de relações de poder em espaços de participação comunitária. Período da pesquisa: de 05/06/2023 a 31/03/2024.

Participando do estudo você está sendo convidado/a a: participar de uma entrevista, gravada em áudio para fins exclusivos deste estudo.

Observações:

- Será necessário agendar um dia e horário para realizar uma entrevista com os pesquisadores a fim de contribuir para o desenvolvimento do estudo. A entrevista será feita de maneira presencial ou on-line, conforme a preferência do entrevistado.

- Para tanto, o entrevistado deverá receber o(s) pesquisador(s) no horário agendado, em uma conversa que levará de 30 minutos a uma hora.

- As informações relacionadas ao estudo poderão ser conhecidas por pessoas autorizadas que, para este estudo, são os pesquisadores Professor Doutor Sandro Carnicelli Filho e Alessandro Manzoni. No entanto, se qualquer informação for divulgada em relatório ou publicação, isto será feito sob forma codificada, para que a sua identidade seja preservada e mantida sua confidencialidade.

Desconfortos e riscos: alguns riscos relacionados ao estudo podem ser o constrangimento com as perguntas, ou com a entrevista on-line devido à dificuldade em acessar as plataformas digitais. Caso algum desses riscos efetivamente ocorra, você pode, voluntariamente, deixar de participar da entrevista. Além disso, os pesquisadores se colocam à disposição para sanar quaisquer dúvidas relacionadas ao acesso das plataformas digitais, caso a entrevista ocorra de forma online, para minimizar possíveis dificuldades de acesso.

Os benefícios esperados com essa pesquisa são identificar possíveis assimetrias de poder e a hierarquização existente dentro de um modelo de governança de roteiros turísticos; resultar em possíveis mudanças na forma de gestão de territórios turistificados, com vistas à modelos mais participativos de governança; e obter um diagnóstico sobre a efetiva participação comunitária em decisões de políticas públicas.

Os dados obtidos para este estudo serão utilizados unicamente para essa pesquisa e armazenados pelo período de cinco anos após o término da pesquisa, sob responsabilidade do (s) pesquisador (es) responsável (is) (Resol. 466/2012 e 510/2016).

Sigilo e privacidade: Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado.

Para tanto, pedimos que assinale sua preferência quanto ao uso dos dados da entrevista:

( ) Permito a gravação de imagem, som de voz e/ou depoimentos unicamente para esta pesquisa e tenho ciência que a guarda dos dados são de responsabilidade do(s) pesquisador(es), que se compromete(m) em garantir o sigilo e privacidade dos dados.

( ) Não permito a gravação de imagem, som de voz e/ou depoimentos para esta pesquisa.

Ressarcimento e Indenização: as despesas necessárias para a realização da pesquisa como, por exemplo, material de escritório, eventuais transportes, entre outros, não são de sua responsabilidade, e sim dos pesquisadores. Você terá a garantia ao direito à indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Contato:

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com os pesquisadores, Professor Doutor Sandro Carnicelli Filho e Alessandro Manzoni, pelos e-mails: [sandro.carnicelli@uws.ac.uk](mailto:sandro.carnicelli@uws.ac.uk) ou [03alessandro@gmail.com](mailto:03alessandro@gmail.com) ou no Departamento de Turismo da Universidade Federal do Paraná, Rua Rockefeller, 57, Rebouças - Curitiba/PR, 3º andar, telefone fixo: (41) 3535-6281, no horário comercial das 9h às 12h e das 14h às 18h de segunda-feira a sexta-feira.

Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você poderá entrar em contato com a secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais do Setor de Ciências Humanas (CEP/CHS) da Universidade Federal do Paraná, rua General Carneiro, 460 – Edifício D. Pedro I – 11º andar, sala 1121, Curitiba – Paraná, Telefone: (41) 3360 – 5094 ou pelo e-mail [cep\\_chs@ufpr.br](mailto:cep_chs@ufpr.br).

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP): O papel do CEP é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas. Desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas.

Este documento é elaborado em duas vias, assinadas e rubricadas pelo/a pesquisador/a e pelo/a participante/responsável legal, sendo que uma via deverá ficar com você e outra com o/a pesquisador/a.

Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa com seres humanos da UFPR sob o número CAAE nº 68213223.0.0000.0214 e aprovada com o Parecer número 6.067.688 emitido em 18 de Maio de 2023.

Consentimento livre e esclarecido:

Após ter lido este documento com informações sobre a pesquisa e não tendo dúvidas informo que aceito participar.

Nome do/a participante da pesquisa:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(Assinatura do/a participante da pesquisa ou nome e assinatura do seu RESPONSÁVEL LEGAL)

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.