

Transformar a governança do turismo: Uma evolução essencial

Transforming tourism governance: An essential evolution

Alfonso Vargas-Sánchez

Universidade de Huelva e Academia Andaluza de Ciência Regional, Espanha

vargas@uhu.es

<http://orcid.org/0000-0003-0588-8654>

Resumo

O objetivo deste artigo é justificar a necessidade de introduzir certas mudanças na governança do turismo neste período pós-pandemia, e em que direção, uma questão de investigação complexa que será abordada centrando-se numa das suas faces: o papel das comunidades locais. Mais do que governança, hoje se fala de cogovernança, mas apenas com dois atores: as administrações públicas e as organizações empresariais. A cooperação entre eles é necessária, mas não é suficiente, porque não são os únicos intervenientes envolvidos nesta indústria. Uma aliança com os cidadãos é essencial para que a sustentabilidade social seja possível e possam ser evitados ou revertidos os surtos de turismofobia que proliferam, que não são propriamente contra o turismo, mas sim contra certos modelos e formas do seu crescimento. Numa sociedade democrática madura, o tipo de desenvolvimento turístico para um território deveria ser decidido sem a participação direta, e adesão, daqueles que aí residem permanentemente?

Palavras-chave: Governança; destinos; sustentabilidade; turismofobia; turismofilia.

Abstract

The aim of this article is to justify the need to introduce certain changes in tourism governance in this post-pandemic period and in what direction; a complex research question will be addressed by focusing on one of its aspects: the role of local communities. More than governance, the word more extensively used today is co-governance, but only with two actors: public administrations and business organisations. Cooperation between them is necessary but not sufficient because they are not the only actors involved in this industry. An alliance with citizens is essential so that social sustainability is possible and the proliferating outbreaks of tourism-phobia, which are not against tourism, but against certain models and forms of its growth, can be avoided or reversed. In a mature democratic society, should the type of tourism development for a territory be decided without the direct participation and adherence of those who permanently reside there?

Keywords: Governance; destinations; sustainability; tourism-phobia; tourism-philia.

1. Introdução

Após o colapso da pandemia da COVID-19, o setor turístico demonstrou mais uma vez a sua resiliência e ressurgiu com força, a ponto de recolocar na mesa dos gestores públicos e privados questões que já estavam na agenda antes da abrupta irrupção do SARS-CoV-2: o *overtourism* (os limites ao crescimento), os impactos sociais (como o acesso à habitação) e ambientais (a mudança climática ou a economia circular). O turismo reduzido à sua mínima expressão lembrou-nos da importância dessa atividade a nível económico, mas também nos mostrou, até com surpresa, como ecossistemas naturais significativamente afetados pela sobre-exploração a que o ser humano os submete se recuperavam, e também como a população local reconquistava, em certa medida, o usufruto dos lugares onde reside, devolvendo ao imaginário coletivo a questão de uma coexistência equilibrada entre residentes (permanentes) e visitantes (turistas e excursionistas).

Não parece que a pandemia deva ser um mero parêntese que, uma vez fechado (e já foi), nos devolva ao modelo pretérito dominado pela insaciável máquina do crescimento impulsionada pelas elites políticas e económicas (a recuperação é simplesmente voltar – e superar – os números de viajantes, dormidas, taxas de ocupação, etc. de 2019?), sem ter aprendido algumas lições que nos levem a introduzir mudanças na governança turística. Deve-se lembrar que esta é definida pela OMT (2010: 19) como “o processo de condução dos destinos turísticos através dos esforços sinérgicos e coordenados dos governos em seus diferentes níveis e atribuições, da sociedade civil que habita nas comunidades recetoras e do tecido empresarial relacionado com a operação do sistema turístico”, sendo suscetível de medição (OMT, 2010: 22).

É sobre esse debate que trata, essencialmente, este artigo, no qual o autor explicitará a sua posição com base na literatura científica e em algumas experiências que surgiram em Espanha, como se pode verificar na estrutura do artigo. Sendo uma questão complexa, será abordada com foco numa das faces do seu carácter poliédrico: o papel das comunidades locais e seu bem-estar, pois agora mais do que nunca, a julgar pelas reações sociais adversas que estão a multiplicar-se, é necessário incorporá-las nos processos de governança, nos quais habitualmente têm sido o elo perdido. Esta combinação de literatura científica e experiências práticas reflete a metodologia utilizada.

Já antes do referido parêntese, não eram poucos os casos de rejeição social que saltaram para os meios de comunicação, e que aumentaram com o fim da emergência sanitária global. Se essa situação provoca, além disso, uma redução da satisfação dos visitantes e uma menor atratividade geral do destino, estaríamos diante do que costuma denominar-se ‘morrer de sucesso’. Como manifestou o Prof. Jafari numa entrevista por ocasião do *Foro de Turismo de Maspalomas Costa Canaria* de 2020: “Se o desenvolvimento turístico não contribui para a qualidade de vida das pessoas, não é bom”, definindo a capacidade de carga como “o nível de tolerância da comunidade local”.

É aqui que entra em jogo a referida governança, com as fórmulas através das quais se articulam as suas prioridades, sendo que só evoluirá se forem ativadas as pressões institucionais, sejam coercitivas, normativas ou miméticas, como nos ensina a teoria institucional (Di Maggio & Powell, 1983, 1991).

O próprio *World Economic Forum* (WEF, 2022: 33) reconhece a necessidade de realizar esforços para desenhar marcos comuns para a criação de métricas de governança comumente aceites, embora os indicadores que este relatório internacional inclui sejam indicadores de resultados, que não incorporam indicadores nem dos processos nem da estrutura (neste caso de mecanismos de participação na governança) que os conduziram. Os aspetos que costumam ser medidos incluem, entre outros, a duração das estadas, a sua concentração no espaço (distribuição geográfica) e no tempo (sazonalidade)... mas não se focam as medidas adotadas para a gestão do destino e dos seus fluxos turísticos, nem as regras de governança (singularmente de participação) nas quais se apoiaram para a correspondente tomada de decisões, sendo uma lacuna que deveria ser colmatada o quanto antes. Por isso, a necessidade de um novo olhar sobre a governança turística constitui o objeto deste trabalho.

2. Fundamentação na literatura científica

A governança, um conceito que nasceu há séculos, mas que só a partir da década de 1990 começou a ser utilizado explicitamente tanto no turismo como noutros campos (Fayos-Solà, 2016), entendida “como uma forma de articulação da ação pública, ação privada e ação coletiva” (Bustos Cara, 2008: 96), foi definida como “as regras e os mecanismos para desenvolver políticas e estratégias comerciais que poderiam combinar todas as organizações e indivíduos” nos destinos turísticos (Zhang & Zhu, 2014: 125). O conceito pressupõe o estabelecimento de procedimentos para a tomada de decisões coletivas sobre questões que envolvem a gestão de conflitos de interesses, dado que “o turismo é particularmente transversal, ou seja, implica a concorrência de atores com lógicas independentes e contraditórias” (Velasco González, 2014: 19). Em suma, “a governança traduz-se numa concertação de atores” (Moscoso, 2014: 1).

Atualmente, a referida faceta comercial tem sido teoricamente superada (embora não sempre na prática) pela transição para uma nova fase concebida como “o processo de gestão dos destinos através do esforço sinérgico e coordenado dos governos nos seus diferentes níveis, do tecido empresarial relacionado com o funcionamento do sistema turístico e da sociedade civil que vive nas comunidades recetoras” (Vargas, 2020: 692). Este último elemento, o das comunidades anfitriãs, é considerado, no entanto, por alguns autores (Draçi & Demi, 2023: 95) como o fator mais influente no processo de desenvolvimento turístico, ou pelo menos “um dos atores mais relevantes... para o sucesso da experiência turística”, propugnando a “participação direta dos residentes no estabelecimento de objetivos e outras tarefas” (Crosby, 2022: 142-143), ou seja, como um “componente importante dos processos de tomada de decisões” (López Palomeque *et al.*, 2022: 295-296).

Como referem Kantsperger *et al.* (2019: 3), a participação comunitária na governança do turismo local assume diferentes formas, com estudos que vão desde considerar esta participação como parte de uma abordagem geral de trabalho em rede no destino turístico, até à sua aplicação apenas em segmentos muito específicos, como o ecoturismo ou outros. Quanto ao tipo de participação da comunidade local, segundo estes mesmos autores, embora possa referir-se aquando atuam como anfitriões, guias ou trabalhadores do setor turístico, também pode ser colocada no contexto da participação nos processos de tomada

de decisões, como as relacionadas com o desenvolvimento de conceitos ou produtos turísticos. Este estudo enquadra-se na participação na tomada de decisões, particularmente naquelas que têm um efeito direto e significativo no bem-estar.

Contudo, costumamos deparar-nos com uma governança limitada à colaboração público-pública (entre administrações públicas com impacto na atividade turística), privada-privada (entre empresas do complexo sistema de valor desta indústria) e público-privada (entre essas administrações e as organizações empresariais), sem dúvida necessárias, mas nem sempre suficientes quando se excluem outros atores envolvidos, como a população recetora dos fluxos turísticos.

Ainda assim, estamos num momento propício para avançar em direção a uma governança mais inclusiva e, portanto, mais bem equipada para responder a desafios como o da turismofobia,¹ que está a (re)aparecer com vigor em casos muito notórios. Administrações públicas e organizações empresariais não são os únicos grupos de interesse que influenciam e são afetados pelo desenvolvimento do turismo, por isso, essa integração deve abranger todos. O público e o privado devem andar de mãos dadas para a transformação do setor, mas essa relação “deve incluir também a sociedade anfitriã (participação dos residentes)” (López Palomeque et al., 2022: 295-296).

De facto, a participação dos membros das comunidades locais é um aspeto essencial para uma governança eficaz, ao qual se presta pouca atenção e raramente são envolvidos (Bichler, 2021: 100389), ou, às vezes, são alguns ou muitos dos seus membros que não desejam envolver-se.

Nesse sentido, os estudos sobre a participação dos residentes no planeamento do turismo continuam a concluir que raramente estes são incluídos (Moscardó, 2019). Nas poucas ocasiões em que fazem parte desse processo, afirma o referido autor, é principalmente nos níveis mais baixos da escala de participação comunitária de Arnstein (1969: 217), que ele denomina níveis de “simbolismo”, ou seja, de mera informação e, no máximo, consulta.

As comunidades anfitriãs sempre foram importantes, mas porque são ainda mais agora? Basta apontar para a existência de um amplo movimento, notório na literatura (Vargas-Sánchez, 2022b), no sentido de que o turismo não deve ser valorizado apenas pela sua contribuição para o PIB e o emprego, ou com base nas estatísticas de número de turistas e dormidas, mas deve concentrar-se na melhoria da qualidade de vida daqueles que residem nos destinos. E para isso, é preciso reposicionar as comunidades locais no centro dos modelos de desenvolvimento turístico, dando-lhes participação nos processos de planeamento/decisão que conduzem à definição dos mesmos. Não fazê-lo parece inaceitável numa sociedade democrática madura e saudável.

Mais do que governança, hoje fala-se de cogovernança, ou seja, de colaboração público-privada, que é sinónimo de uma governança a dois (parcerias público-privadas, ou

¹ A turismofobia é entendida como o medo, a antipatia ou a rejeição social que os cidadãos locais de um destino sentem relativamente aos turistas. Tem a sua origem nas práticas insustentáveis do turismo de massas, que diminui a qualidade de vida (Rejón-Guardia et al., 2020). A turismofilia representa o sentimento oposto.

modelo das 3 Ps), que, embora imprescindível em certos âmbitos (como o da promoção), não é suficiente, porque não são os únicos atores envolvidos: o turismo é uma atividade socioeconómica que afeta recursos do domínio público que, como tal, diz respeito a todas as partes interessadas de um destino. Nesse sentido, uma renovada aliança com a cidadania (Vargas-Sánchez, 2022a: 6) torna-se imprescindível para que a sustentabilidade social, que agora, devido aos protestos de vizinhos, começa a reposicionar-se entre as prioridades, para que a recuperação seja possível e se possam evitar ou reverter as manifestações de desprezo pela atividade turística que estão mais intensas, e que, bem interpretadas, não são contra o turismo, mas contra determinados modelos de crescimento. Juntamente com a referida aliança ou cumplicidade com a sociedade, novos valores consistentes com a nova métrica de sucesso referida, e capacidades de gestão reforçadas (nomeadamente com o uso das novas tecnologias) constituiriam os três pilares fundamentais do modelo de governança para o tempo que aí vem (Vargas-Sánchez, 2022a: 6).

Numa sociedade democrática voltada para o turismo, é possível definir o modelo de desenvolvimento turístico para um território (cidade, distrito, região...) sem que os que nele moram tenham tido uma participação efetiva nesse processo? “Torna-se, por isso, fundamental considerar os pontos de vista da comunidade residente, representada em organizações da sociedade civil de cariz ambientalista, de defesa do património natural e cultural, de ativistas de bairro, etc., o que contribuiria para a definição de políticas mais abrangentes e sustentáveis, que concebem o turismo em toda a sua complexidade e transversalidade” (Barbini et al., 2017: 76).

Certo é que identificar os interlocutores dos grupos de interesse do território em questão e articular mecanismos permanentes de participação, não só com voz, mas até com influência direta na tomada de certas decisões que condicionam severamente as suas vidas, envolve uma complexidade adicional, mas é a melhor maneira de apostar na turismofilia, ou seja, de combater a desconfiança e o desprezo. Algumas experiências a esse respeito, no caso da Espanha, serão mencionadas a seguir.

Embora possa ser levantado um problema de legitimidade ao identificar quais os coletivos são os melhores representativos nas comunidades anfitriãs, alguns destinos já implementaram iniciativas nesse sentido, adicionando à equação das tradicionais parcerias público-privadas um terceiro elemento: as pessoas, os residentes (e ao mesmo tempo eleitores) nas comunidades recetoras dos fluxos turísticos, o P de *People*, ou *public-private-people partnerships*, também chamando modelo dos 4 Ps (Vargas-Sánchez, 2022b: 42-43).

São muito poucos os estudos (Kantsperger et al., 2019: 6) que investigaram a participação dessas comunidades, especialmente, como fazem esses autores, os padrões que subjazem a essa participação, além das razões para a mesma, e, sobretudo, focando-se nos residentes não relacionados com o turismo, tentando descobrir como estes encaram o processo de participação no desenvolvimento turístico e quais são as principais barreiras e impulsionadores a esse respeito. Como resultado, a partir de uma pirâmide de participação construída com base na literatura, propõem (indutivamente) várias tipologias para caracterizar a atitude (heterogénea) dos mesmos.

O modelo começa com a “Não Participação”. A etapa seguinte é a “Participação Não Oficial”, que contém as etapas de “Participação Informativa” (na qual o residente recebe informações de forma passiva, mas também pode procurá-las ativamente) e “Participação

Consultiva” (na qual, por exemplo, ao participarem numa reunião pública, compartilham opiniões ou dão ideias sobre questões relacionadas com o turismo). À medida que aumenta o grau de compromisso, alcança-se a “Participação Oficial”, que inclui a “Participação Colaborativa” (caracterizada pelo envolvimento em diferentes workshops ou projetos participativos sem nenhuma atribuição de poder de decisão) e a “Participação Legítima” (etapa superior na qual se atribui ao participante algum grau de poder de decisão, embora sem chegar a formas extremas como o controlo pelo cidadão). Nesta pirâmide modificada, inserem-se sobre a original quatro tipologias: o residente que se recusa: “Não, obrigado!”; o residente reflexivo: “Talvez, mas se...”; o residente motivado: “Sim, claro!”; e o residente dedicado: “Sim, todos nós podemos!”.

Quanto às barreiras e impulsionadores, cabe mencionar a existência tanto de fatores gerais, que atuam de fora, como de fatores pessoais, que os afetam por dentro.

A *Social Exchange Theory* (Revilla et al., 2023) tem sido o referencial mais utilizado nas pesquisas académicas para explicar a atitude da população residente em relação ao desenvolvimento do turismo, de forma que uma atitude inicialmente positiva pode mudar se a perceção dos impactos negativos superar a dos efeitos positivos do turismo (segundo um determinado modelo) nas suas vidas. Não se deve esquecer que essa população, com a sua atitude em relação ao turista – de aceitação, indiferença ou rejeição –, faz parte do complexo sistema de produção e consumo desse setor (Crosby, 2022: 134), de modo que deixá-la de fora ou subestimá-la é um grave erro.

Esta situação tem sido observada claramente nas cidades e destinos mais saturados, nos quais as respetivas comunidades locais têm pressionado (e continuam a pressionar cada vez mais) as autoridades competentes para que tomem medidas corretoras tendentes a recuperar o equilíbrio perdido, com uma governança turística distinta que as tome em consideração. Por outras palavras, "... é essencial uma abordagem que sirva tanto aos residentes quanto aos turistas...", que torne possível "conseguir uma convivência real e satisfatória entre turistas e residentes..." (López Palomeque et al., 2022: 279 e 287).

Essa nova governança (ou indícios dela) capaz de se adaptar melhor à realidade de um turismo descontrolado e cuja máquina de crescimento (ver *Growth Machine Theory* em Vargas-Sánchez et al., 2011) parece imparável, teve reflexo em casos como os que serão detalhados na próxima secção, num país como Espanha agitado pela pressão do turismo de massas. Como afirma Bichler (2021: 8), “em geral, os destinos e países que se concentram no crescimento do turismo permitem uma menor participação das partes interessadas e, portanto, com frequência excluem os residentes como atores potenciais da governança do turismo... a governança concentra-se frequentemente em torno de atores poderosos”. No entanto, a título de exemplo de mudança, é interessante mencionar o caso do Parque Nacional do Mar de Wadden, na Dinamarca, no qual as estruturas de governança se transformaram de um modelo de cima para baixo, impulsionado pelo Estado, para uma "terceira via" com estruturas colaborativas e participativas apoiadas no envolvimento da comunidade através do voluntariado (Kwiatkowski et al., 2020: 971).

Prova da relevância deste assunto é o projeto “Time for DMOcracy” (<https://groupnao.com/time-for-dmocracy/>), no qual vinte e dois destinos europeus e vinte

norte-americanos se uniram para dar forma a uma série de ideias centrais: compartilhar o poder com novas formas de governança para o desenvolvimento turístico; empoderar as comunidades locais no futuro do turismo; explorar as melhores práticas e metodologias para a sua implementação envolvendo os cidadãos; mapear os modelos de participação cívica existentes em relação ao turismo, desenvolvendo uma tipologia das abordagens atuais; identificar formas para alcançar um desenvolvimento turístico democrático e uma governança baseada nas pessoas, incluindo métodos que diversifiquem a sua participação e ampliem a sua influência real na tomada de decisões; preparar e melhorar as DMO (*Destination Management Organizations*) para novos modos de governança; a necessidade de que os destinos trabalhem na percepção e no sentimento local em relação ao turismo; promover uma governança de destinos mais inclusiva.

Esta pesquisa concluiu que, embora a participação da comunidade seja vista como uma prioridade por uma grande maioria das DMO, tanto da América do Norte como na Europa, ainda existe uma acentuada lacuna entre a aspiração e a ação. Por exemplo, 77% das DMO da América do Norte identificaram a participação da comunidade como uma prioridade importante ou muito importante, mas apenas 13% realizaram uma pesquisa sobre a opinião dos residentes pelo menos uma vez por ano e 17% têm um indicador sobre o sentimento dos residentes ou a participação da comunidade, quando, para além disso, deveria haver uma ação real sobre temas relevantes para as comunidades (congestionamento dos serviços, ruído, alugueres turístico e habitação...) para garantir tanto a legitimidade social para operar no turismo como para ajudar a melhorar e inovar na gestão do destino.

Também vale a pena mencionar que a maioria das DMO identificou um conjunto de desafios para alcançar uma participação bem-sucedida da comunidade. Tanto na América do Norte como na Europa, houve um consenso, maioritário em alguns deles, sobre a falta de controlo da DMO relativamente às preocupações levantadas pelos residentes, a lentidão e a complexidade da consulta comunitária e a dificuldade de garantir que poucos não dominem a discussão, o que pode motivar um certo grau de ceticismo.

A própria Organização Mundial do Turismo, agora ONU Turismo (WTO, 2019: 6), defende a criação de organizações para a gestão dos destinos que envolvam os residentes e a comunidade local na política turística e no processo de tomada de decisões e a sua implementação numa abordagem verdadeiramente Pública-Privada-Comunitária. Em suma, uma abordagem na qual participem todos os atores-chave do destino, tanto autoridades públicas quanto empresas privadas e a sociedade civil como um todo, em conformidade com o *Código Ético Mundial para o Turismo*, particularmente o seu artigo 5 (OMT, 1999: 12).

3. Experiências na Espanha

Em Espanha, os empresários reconhecem que são ainda poucas as cidades nas quais se "desenvolveram ações para o acompanhamento da percepção e atitude dos residentes em relação ao turismo, além de ferramentas para impulsionar e favorecer a participação cívica nas decisões políticas sobre o modelo turístico da cidade" com um esforço reduzido "para consultá-los e torná-los parte da estratégia e das ações locais a serem implementadas no desenvolvimento turístico do destino" (Exceltur, 2023: 50). Para mitigar esta realidade, no referido documento, afirmam apostar "numa participação mais ativa da cidadania" (Exceltur,

2023: 17) e num sistema de governança público-privada "em cumplicidade com a sociedade local" (Exceltur, 2023: 15).

A nível internacional, a Rede de Observatórios de Turismo Sustentável promovida pela Organização Mundial do Turismo (OMT, <http://insto.unwto.org/observatories/>), alguns deles na Espanha, inclui entre as suas onze áreas temáticas centrais (obrigatórias) a satisfação local com o turismo e a governança. Contudo, não é estranho encontrar nos relatórios disponíveis que a participação dos residentes nos processos de planeamento turístico é escassa ou nula.

Nesse sentido, uma iniciativa espanhola, que está a projetar-se internacionalmente, merece ser mencionada: a dos Destinos Turísticos Inteligentes (DTI) promovida pela Segittur (Sociedade Estatal de Gestão da Inovação e Tecnologias Turísticas), que, ao mesmo tempo, pretende aumentar a qualidade da experiência dos turistas e melhorar a qualidade de vida dos residentes. Este conceito articula-se em cinco pilares, estabelecidos na Norma UNE 178501:2018 sobre o sistema de gestão dos destinos turísticos inteligentes, que especifica os requisitos desse sistema a partir do qual a entidade gestora com competências pode desenvolver e implementar uma política de gestão para o destino turístico e estabelecer objetivos, metas e planos de ação: governança, inovação, tecnologia, acessibilidade e sustentabilidade. Entre os seus requisitos, estabelece que devem ser observados alguns princípios de governança, entendida como, citando a OMT, o "processo de condução dos destinos turísticos por meio de esforços sinérgicos e coordenados dos governos nos seus diferentes níveis e atribuições, da sociedade civil que habita nas comunidades recetoras e do tecido empresarial relacionado com a operação do sistema turístico" (AENOR, 2018: 21 e 24). Também é importante ressaltar que entre estes princípios se encontra a participação social.

Complementarmente, deve-se mencionar a Norma UNE 178502:2022 sobre indicadores e ferramentas dos destinos turísticos inteligentes que, de forma coerente com os referidos cinco pilares da norma anterior, apresenta uma série de indicadores relativos à governança do destino (AENOR, 2022), entre eles: Participação Cívica (G6) e Satisfação do Residente (G10).

Ainda nos DTI certificados, ou seja, naqueles que alcançaram um grau de cumprimento dos requisitos previstos igual ou superior a 80% (<https://www.destinosinteligentes.es/destinos-inteligentes/>), e em alguns outros que se destacaram por alguma outra razão, as estruturas de governança a nível de influência cívica na tomada de decisões continuam sendo relativamente fracas, apesar dos avanços em certos casos onde foram encontradas evidências.

Algumas experiências destacáveis, obviamente sem pretensão de exaustividade, são:

* A cidade de Barcelona (na Catalunha) com o Conselho de Turismo e Cidade, considerado por González *et al.* (2018: 21) uma boa prática na integração das múltiplas partes interessadas no momento de rever a implementação da política de turismo. É o órgão permanente de participação que permite debater a planeamento e a gestão da atividade

² UNE (Uma Norma Espanhola): <https://www.une.org/normalizacion/preguntas-frecuentes>

turística, incorporar a cidadania na sua governança e colaborar na ação do Governo sobre as políticas, linhas estratégicas e iniciativas no âmbito do turismo. As suas funções incluem assessorar o Governo municipal, propor medidas de ação, elaborar estudos ou pareceres e um relatório anual sobre a situação do turismo na cidade de Barcelona. Criado em 2016, as suas resoluções não são vinculativas, mas servem de base para a tomada de decisões políticas do Plenário da Câmara Municipal. É presidido pelo Presidente da Câmara e integra representantes de entidades do setor cívico e comunitário, do setor turístico empresarial, do comércio e da restauração, da cultura e do desporto, de sindicatos, associações de defesa do ambiente, grupos sociais e representantes de cada zona da cidade, assim como profissionais especialistas, responsáveis técnicos e representantes dos grupos políticos municipais. Uma das Vice-Presidências (tanto do Plenário quanto da Comissão Permanente) é ocupada pela Federação de Associações de Vizinhos.

* Em Gijón (Astúrias), no *Informe Diagnóstico e Plano de Ação do destino* (2020) já se propõe a criação de um Conselho ou Mesa Municipal de Turismo na qual participem, além de todas as secretarias e áreas da Câmara Municipal necessárias para a gestão do destino, os representantes do setor privado e dos cidadãos.

* Na cidade de Málaga (em Andaluzia), o seu Plano Estratégico de Turismo 2021-2024 prevê, entre as ações de melhoria do eixo governança, o impulso à participação cívica na estratégia turística, recomendando o estabelecimento de métodos de participação dos cidadãos nos processos de planeamento relacionados com o turismo (além dos orçamentos participativos) e na tomada de decisões de forma contínua. Propõe-se, como primeiro passo, selecionar os agentes mais representativos para, posteriormente, convidá-los a juntarem-se a algumas das equipas de trabalho.

* Na cidade de Valência, a participação cívica concretiza-se através do Conselho Municipal de Turismo da Câmara de Valência, do qual fazem parte, entre outros, três representantes do setor comunitário e dez representantes das Juntas de Distritos municipais. A nível de Comunidade Autónoma (região) existe o Conselho Valenciano do Turismo, dependente da Presidência do Governo regional, como órgão superior de consulta e assessoria em matéria de turismo. A composição dos seus membros é a seguinte: vinte e um da Administração pública e/ou universidades, dez de organizações empresariais e/ou profissionais, dezoito cidadãos e/ou pessoas especialistas e duas organizações sindicais. Também existe um “Grupo de trabalho de luta contra a intrusão no setor turístico”, concebido como “Fórum de debate e assessoria entre a Administração pública e os agentes relacionados com a matéria” e é formado por: cinco pessoas da Administração pública e/ou universidades, doze pessoas de organizações empresariais e/ou profissionais, e quatro representantes dos cidadãos e/ou pessoas especialistas.

* A cidade de Sevilha (em Andaluzia) constituiu, desde a altura da pandemia, o Conselho Local de Turismo, que se define como um instrumento vivo e, portanto, aberto a incorporações, integrado por inúmeras organizações da sociedade local, além do setor turístico em sentido estrito, entre elas, a Federação Local de Entidades de Bairro e algumas Associações de Vizinhos em bairros de particular importância a nível turístico. A nível operacional, funciona por meio de mesas de governança para os vários stakeholders.

* O destino "Bilbao Bizkaia" (País Basco), na sua "Estratégia 2030", prevê "Ações de cooperação e participação cívica", na sua linha 18 relativa ao "Reforço do modelo de

governança", com a configuração de instrumentos que permitam a implicação de outros agentes-chave como os cidadãos, os visitantes, os grupos políticos, os meios de comunicação e os agentes do conhecimento.

* Em maio de 2023, na cidade de Madrid, constitui-se o Conselho Local de Turismo, concebido como órgão de assessoria da Câmara Municipal vinculado ao pelouro do turismo. O seu plenário consta de uma presidência, exercida pelo Presidente da Câmara; uma vice-presidência, ocupada pelo titular do pelouro do turismo; uma secretária; e trinta e seis vogais, representantes de todas as áreas do Governo municipal, o diretor de turismo da empresa municipal "Madrid Destino" e vinte e três representantes de organizações empresariais, associações e outras entidades (que podem chegar a vinte e seis). A eles somam-se convidados, na qualidade de especialistas do setor.

Como nota final, ainda mais recente (de junho de 2024), cabe destacar o *Norma UNE 0083:2024 - Contribuição das organizações turísticas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) Requisitos e Recomendações*, vinculada à etiqueta 'S' de Sustentabilidade Turística que concede o Instituto para a Qualidade Turística Espanhola e a Sustentabilidade (mais de trezentas até 1 de julho de 2024, cujo pormenores podem ser encontrados em <https://www.calidadturistica.es/Index.aspx?IdPage=EntidadesCertificadasSST>). Nesta norma, no que diz respeito ao Relatório de Sustentabilidade, menciona-se que a organização turística em questão deve identificar as partes interessadas relevantes e vinculadas ao alcance dos ODS (entre elas os residentes), as quais devem participar na identificação e priorização dos mesmos.

4. Conclusões e recomendações

Partindo do pressuposto de que “é imprescindível aumentar o grau de cooperação e aprofundar as relações de interação entre os atores para enfrentar os desafios que envolvem aumentar a competitividade de um destino ou setor num ambiente onde o respeito dos princípios do desenvolvimento sustentável se tornou um desafio substancial” (Velasco González, 2014: 20), o objetivo deste trabalho é justificar a necessidade de passar para uma nova etapa na evolução da governança turística, ou seja, na forma como se gerem, num destino, as relações (inevitavelmente conflituosas em muitas ocasiões) e interdependências entre a pluralidade de atores públicos e privados. Construir e manter a confiança, o compromisso e a negociação são fatores críticos num processo que deve ser inclusivo, já que cada ator incorpora recursos valiosos ao conjunto, levando a uma liderança mais distribuída.

Assim, há autores que apontam para uma forma de governança mais inclusiva e descentralizada, isto é, "de baixo para cima" em vez da abordagem “de cima para baixo” do setor público (Øian et al., 2018: 60), na qual se incentiva as comunidades e empresas locais a assumir maior responsabilidade nas decisões de gestão (Hall, 2008).

Como exemplo (Bichler, 2021: 6), o município de Whistler (Canadá) representa a transição de um destino impulsionado pelo crescimento e investimento para outro mais democrático, movido por uma comunidade que atua de acordo com princípios sustentáveis (Gill & Williams, 2011). E na Europa, particularmente na Itália, encontramos o movimento Cittaslow (<https://www.cittaslow.it/>), cujo objetivo é melhorar a qualidade de vida através da

colaboração, integração e comprometimento das partes interessadas locais (Presenza et al., 2015).

No contexto dos destinos urbanos, González et al. (2018: 32) consideram “fundamental garantir processos de consulta abertos, participativos e integrais que incluam todos os atores relevantes na gestão e regulamentação das atividades turísticas. Os planos turísticos também devem interagir com outras políticas urbanas, como mobilidade, habitação, assuntos sociais, economia, meio ambiente e resíduos, entre outros”. As experiências aqui anotadas vão nesse sentido.

Pode concluir-se, portanto, que a participação é fundamental para uma boa governança, como reflete o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* no seu documento de *Política de Governança para o Desenvolvimento Humano Sustentável* (Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2014: 686), embora o caminho a percorrer ainda seja longo, se considerarmos, como observa Bichler (2021: 6-7), a relação entre participação, informação e educação.

Diante do exposto e olhando para o futuro, mais do que o "o que" fazer, o que mais marcará a diferença entre os destinos é o "como" fazer, para compreender (e provavelmente mudar) a dinâmica de poder na indústria; um novo modelo de governança e liderança compartilhada implica necessariamente uma redistribuição do poder dentro do sistema, o que exigirá um esforço extra para romper inércias e vencer resistências, com a gestão da mudança e a busca de consensos como competências essenciais a serem desenvolvidas e aplicadas. Por outras palavras, sem uma governança turística adequada (o "como"), ou seja, sem um mecanismo multipolar (não apenas bipolar) para a tomada de decisões nos destinos, a mudança para um modelo sustentável, que se diz desejar, não avançará o suficiente: a chamada "nova normalidade" não chegará ou a mudança será incompleta e ineficaz.

Dois temas comuns nos chamados novos paradigmas são (Konovalov et al., 2021: 98):

- * a necessidade de uma maior ênfase na participação e no empoderamento dos residentes na planificação e governança do turismo, e
- * uma mudança nos objetivos do planeamento, no sentido de gerar benefícios e valor para as comunidades do destino, em vez de aumentar o número de turistas e focar apenas o sucesso do negócio turístico.

Podemos apoiar esse discurso no chamado modelo da quintupla hélice (Carayannis et al., 2012: 1-12), resultante da interação de cinco eixos, entre eles o da comunidade (hélice social).

Este artigo limita o seu objetivo à argumentação da importância da comunidade local para a cogovernança de um destino turístico e a sua relevância para promover um desenvolvimento equilibrado desta atividade económica, com implicações sociais que não podem ser ignoradas. O reduzido número de casos reportados limita também a robustez destas conclusões, apesar de poderem ser considerados representativos de uma tendência cuja evolução e resultados devem ser monitorizados.

No entanto, sabemos que já antes da pandemia, e como contraponto ao sucesso quantitativo, houve reações adversas com movimentos antiturismo que deram origem ao fenómeno conhecido como turismofobia, que quando a máquina do crescimento foi reativada e as viagens recuperaram o seu ritmo, voltou a colocar a estar no foco mediático e no dos gestores dos destinos que o sofrem. Para compreender este fenómeno complexo poderíamos referir vários fatores, embora, em suma, o problema surja quando os habitantes

locais começam a sentir que a fricção com os turistas perturba excessivamente as suas vidas, começando a sentir uma incompatibilidade com eles devido a uma troca social prejudicial na qual os efeitos negativos superam os positivos, resultando em protestos contra a gestão do turismo.

Como consequência, em termos de recomendações a primeira delas parece clara: as comunidades de acolhimento devem incorporar a referida cogovernança, com voz, ou seja, por meio de canais estáveis de participação cívica, e também com alguma capacidade para influenciar nos assuntos mais sensíveis do ponto de vista do impacto potencial nas suas vidas (por exemplo, a regulamentação de moradias e apartamentos para fins turísticos ou de atividades de lazer noturno em áreas residenciais). É aceitável o contrário numa democracia consolidada?

Em segundo lugar, um destino é um território onde vivem pessoas, que produzem (produtos alimentares, artesanais ou de outro tipo que conferem uma singularidade), com um património (material e imaterial) que expressa a sua identidade e cultura, que é visitado (que precisa, portanto, da definição de um modelo turístico que expresse a aspiração coletiva dessa comunidade) e que, finalmente, é governado. É neste último elemento que se pretende incidir, partindo da premissa de que políticos e empresários não são os únicos envolvidos, pois cabe atribuir uma “participação legítima” aos habitantes locais, como ficou refletido na revisão da literatura.

Em síntese, não se trata de gerir um destino, mas de gerir uma comunidade, com residentes permanentes e outros que, na condição de excursionistas ou turistas, fazem parte dela temporariamente. O bem-estar de ambos deve estar no centro da sua arquitetura estratégica e de governança. Neste ponto do século XXI, não cabem modelos de desenvolvimento turístico que sejam construídos de costas para as comunidades de acolhimento. Os números (o crescimento da quantidade de turistas e dormidas e outros indicadores quantitativos usuais) podem mostrar o contrário a curto prazo, e costuma haver muita miopia nas decisões políticas marcadas pelos horizontes eleitorais e nas empresariais mais voltadas para a especulação, mas a falta de apoio da população residente colocará em risco a estabilidade que a turismofilia proporciona, tanto mais quanto mais dependentes forem da indústria turística. Uma sociedade voltada para o turismo deve ser uma sociedade informada e educada para o turismo, sendo uma parte ativa dele.

Por tudo isso, e como futuras linhas de investigação, devemos compreender os processos de tomada de decisão e o que potencializa ou debilita a participação das comunidades locais nestes processos é essencial para alcançar o empoderamento necessário e proporcional destas, através de mecanismos permanentes que estimulem a sua participação, meçam o seu grau de satisfação e abram espaço para a sua influência efetiva nessas decisões. Por outras palavras, a análise do referido modelo das 4 Ps, especialmente no que diz respeito à sua aplicação, é um campo quase inexplorado.

Poderá também ser fundamental mudar a linguagem: se calhar em vez de “destino turístico” (o que nos levou a colocar o turismo no centro de tudo, ao ponto de lhe subordinar o modo de vida dos residentes; ver, por exemplo: <https://www.tourinews.es/resumen-de-prensa/notas-de-prensa-destinos-turismo/autoridades-santorini-grecia-piden-vecinos-no->

salir-molestar-turistas_4482603_102.html), seria melhor utilizar a expressão “destino com turismo”, como um conceito bicêntrico no qual, necessariamente, residentes e turistas devem poder coexistir. A cogovernança é a ferramenta para o conseguir e, para isso, deve evoluir para modelos mais inclusivos, com mais participação da base para o topo.

Referências bibliográficas

- AENOR (2018). *Sistema de gestión de los destinos turísticos inteligentes - Requisitos*. Norma Española UNE 178501. Asociación Española de Normalización (AENOR).
- AENOR (2022). *Indicadores y herramientas de los destinos turísticos inteligentes*. Norma Española UNE 178502. Asociación Española de Normalización (AENOR).
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Barbini, B., Cacciutto, M., & Cruz, G. (2017). Turismo y gobernanza: Implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata-Argentina. In G. Cruz Jiménez (Coord.), *Turismo y gobernanza ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas* (pp. 65-78). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bichler, B.F. (2021). Designing tourism governance: The role of local residents. *Journal of Destination Marketing & Management*, 19, 100389. <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2019.100389>
- Bustos Cara, R. (2008). Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo. *Aportes y Transferencias*, 12(1), 87-104.
- Carayannis, E.G., Barth, T.D., & Campbell, D.F.J. (2012). The quintuple helix innovation model: Global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1(2), 1-12. <https://doi.org/10.1186/2192-5372-1-2>
- Crosby, A. (2022). *Del fracaso al éxito en la nueva era del turismo rural*. Laertes.
- Di Maggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Di Maggio, P.J., & Powell, W.W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press.
- Draçı, P., & Demi, A. (2023). Residents' perceptions of sustainable tourism governance and development. *Corporate & Business Strategy Review*, 4(2), 94-113. <https://doi.org/10.22495/cbsrv4i2art9>
- EXCELTUR (2023). *Informe URBANTUR 2022, Monitor de competitividad turística de los destinos urbanos españoles*. EXCELTUR.
- Fayos-Solà, E. (2016). Governance. In J. Jafari, & H. Xiao (Eds.), *Encyclopedia of Tourism* (pp. 399-401). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-01384-8_96
- Gill, A.M., & Williams, P.W. (2011). Rethinking resort growth: Understanding evolving governance strategies in Whistler, British Columbia. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5), 629-648. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.558626>
- González, A., Fosse, J., & Santos-Lacueva, R. (2018). The integration of sustainability in tourism policies of major European cities. *Eco-union*.
- Hall, C.M. (2008). *Tourism planning: Policies, processes and relationships*. Pearson Education.
- Jafari, J. (2020, 28 outubro). Si el desarrollo turístico no contribuye en la calidad de vida de la gente, no es bueno. *Tourinews*.
- Kantsperger, M., Thees, H., & Eckert, C. (2019). Local participation in tourism development - Roles of non-tourism related residents of the Alpine destination Bad Reichenhall. *Sustainability*, 11(24), 6947. <https://doi.org/10.3390/su11246947>
- Kwiatkowski, G., Hjalager, A.M., Liburd, J., & Simonsen, P.S. (2020). Volunteering and collaborative governance innovation in the Wadden Sea National Park. *Current Issues in Tourism*, 23(8), 971-989. <https://doi.org/10.1080/13683500.2019.1571022>

- Konovalov, E., Moscardó, G., & Murphy, L. (2021). Transforming tourism governance: Futures thinking for destination community well-being. In N. Pappas, & A. Farmaki (Eds.), *Tourism Dynamics: New perspectives and changing directions* (pp. 96-114). Goodfellow Publishers.
- López Palomeque, F., Vera Rebollo, J.F., Torres Delgado, A., & Ivars Baidal, J.A. (2022). *El turismo, ¿fin de época? Desafíos de España como destino turístico en un nuevo escenario*. Publicacions de la Universitat de València. <https://doi.org/10.7203/PUV-OA-863-4>
- Moscardó, G. (2019). Rethinking the role and practice of destination community involvement in tourism planning. In K. Andriotis, D. Styliadis, & A. Weidenfeld (Eds.), *Tourism policy and planning implementation* (pp. 36-52). Routledge.
- MoscOSO, F.V. (2014, 25 de octubre). *Gobernanza y turismo: instrumento para la planificación integral y el avance hacia la cohesión territorial de los destinos turísticos*. Congreso Internacional de Investigación en Turismo, Bogotá.
- Øian, H., Fredman, P., Sandell, K., Sæþórsdóttir, A.D., Tyrväinen, L., & Jensen, F.S. (2018). *Tourism, nature and sustainability. A review of policy instruments in the Nordic countries*. Nordic Council of Ministers. <https://doi.org/10.6027/TN2018-534>
- Organización Mundial del Turismo, OMT (1999). *Código Ético Mundial para el Turismo*. OMT.
- Organización Mundial del Turismo, OMT (2010). *Proyecto de gobernanza para el sector turismo - Informe Ejecutivo*. OMT.
- Presenza, A., Abbate, T., & Micera, R. (2015). The Cittaslow movement: opportunities and challenges for the governance of tourism destinations. *Tourism Planning & Development*, 12(4), 479-488. <https://doi.org/10.1080/21568316.2015.1037929>
- Pulido-Fernández, M.C., & Pulido-Fernández, J.I. (2014). ¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos. *Pasos-Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 12(4), 685-705. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2014.12.050>
- Rejón-Guardia, F., Marković, N., & García-Sastre, M.A. (2020). the development of a scale to measure tourism-phobia: An exploratory case of residents in Majorca. In C. Ribeiro de Almeida, A. Quintano, M. Simancas, R. Huete, & Z. Breda (Eds.), *Handbook of research on the impacts, challenges, and policy responses to overtourism* (pp. 217-236). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-2224-0.ch012>
- Revilla, R.G., Moure, O.M., & Marfil, L.L. (2023). Social exchange theory in tourism. In J. Jafari, & H. Xiao (Eds.), *Encyclopedia of Tourism* (pp. 1-2). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-01669-6_388-2
- Vargas, A. (2020). Covid-19 crisis: A new model of tourism governance for a new time. *Worldwide Hospitality and Tourism Themes Journal*, 12(6), 691-699. <https://doi.org/10.1108/WHATT-07-2020-0066>
- Vargas-Sánchez, A. (2022a). The post COVID-19 scenario: Towards a new model of tourism governance? In E. Christou, & A. Fotiadis (Eds.), *Restarting tourism, travel and hospitality* (pp. 1-10). International Hellenic University.
- Vargas-Sánchez, A. (2022b). Towards a tourism industry turnaround: The need for a new metric of social success. *Worldwide Hospitality and Tourism Themes*, 14(1), 38-47. <https://doi.org/10.1108/WHATT-10-2021-0135>
- Vargas-Sánchez, A., Porras-Bueno, N., & Plaza-Mejía, M.A. (2011). Explaining residents attitudes toward tourism: Is a universal model possible? *Annals of Tourism Research*, 38(2), 460-480. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2010.10.004>
- Velasco González, M. (2014). Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? *Caderno Virtual de Turismo*, 14, 9-22.
- World Economic Forum, WEF (2022). *Travel & tourism development index 2021. Rebuilding for a sustainable and resilient future*. WEF.
- World Tourism Organization, UNWTO (2019). *UNWTO guidelines for institutional strengthening of destination management organizations (DMOs) - Preparing DMOs for new challenges*. UNWTO. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284420841>

Zhang, H., & Zhu, M. (2014). Tourism destination governance: A review and research agenda. *International Journal of e-Education, e-Business, e-Management and eLearning*, 4(2), 125-128.

ALFONSO VARGAS-SÁNCHEZ é professor catedrático de Gestão (atualmente aposentado) na Universidade de Huelva (Espanha), é membro da Academia Andaluza de Ciência Regional e professor convidado em várias universidades a nível internacional, particularmente na Faculdade de Economia da Universidade do Algarve. Especialmente reconhecido por sua investigação na área de gestão turística, é um dos investigadores espanhóis em turismo incluídos no *Ranking of the World Scientists: World's Top 2% Scientists* publicado em 2022, 2023 e 2024 pela Universidade de Stanford, além de estar situado no 0,5% de todos os académicos do mundo no campo do turismo, segundo o ScholarGPS (2022).

Submetido: 29 julho 2024

Aceite: 5 Novembro 2024