

Redes Políticas como Novo Instrumento de Condução Política do Estado: Contextualização Frente à Complexidade Social e Possibilidades para o Planejamento Turístico

Political Networks as a New Tool for Political State Governance: Contextualization in View of the Social Complexity and Opportunities for Tourism Planning

Ana Valéria Endres*
E-mail: valendres@uol.com.br

Resumo

Neste artigo serão abordadas, inicialmente, algumas questões que ainda fazem parte das discussões sobre as necessárias reformas estatais originadas no período da transição democrática e que se estendem até os dias atuais. Discussões essas que incluem também as transformações ocorridas na sociedade e que colocam as propostas de reformas para além da estrutura do Estado. É neste período que se pronuncia o esgotamento do planejamento centralizado como instrumento de condução política, não só em função dos problemas intrínsecos à estrutura estatal, mas principalmente por este não conseguir planejar a sociedade em virtude da nova complexidade social. Aliás, complexidade é a noção predominante nesse contexto em que se abrem novas propostas de planejamento, definidas através da corresponsabilidade entre os representantes do Estado e da sociedade através da constituição de redes políticas. Orientado por esse momento, o processo de planejamento do turismo, visualizado pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo, tenta reproduzir esses novos discursos de modernidade em sua implementação. Entretanto, para consubstanciar essa análise é fundamental discutir as bases dessa transição a partir dos seus elementos de referência como reforma do Estado, complexidade social, parcerias e comprometerimentos políticos.

Palavras-chave: Turismo e Estado - Planejamento, Municipalização, Indústria hoteleira.

Abstract

This article begins by addressing some issues which still form part of the discussions on the necessary state reforms which began during the period of democratic transition and which still continue today. These discussions also include the transformations which have taken place in society and which place the reform proposals beyond the reach of the State structure. It is during this period that the breakdown of centralized planning as a tool of political governance became more pronounced, due not only to problems intrinsic to the state structure, but principally because this structure was unable to plan society owing to the new social complexity. Complexity is, in fact, the predominant notion in this context, in which new planning proposals are opened, defined through joint responsibilities between the representatives of the State and society through the constitution of political networks. Guided by this period, the tourism planning process, viewed by means of the *Programa Nacional de Municipalização do Turismo*, (National Tourism Municipalization Program) attempts to reproduce, through its implementation, these new discourses of modernity. However, to substantiate this analysis it is important to discuss the bases of this transition based on its points of reference such as State Reform, social complexity, partnerships and political commitments.

Key Words: Tourism and State - Planning, Municipalization, Hotel Industry

*Bacharel em Turismo.

Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável do Trópico-Umido PDTU/NAEA.
Professora do Curso de Turismo da Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

Bachelor in Tourism.

Master in Planning of Development from the Program for Sustainable Development of the Humid Tropics PDTU/NAEA.
Professor on the Tourism Program at the Federal University of Paraíba – UFPB.

1. A NOVA TEORIA DOS SISTEMAS, COMPLEXIDADE E TURISMO: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS PARA O PLANEJAMENTO EM REDES

Antes, a teoria dos sistemas abertos respondia à questão de como a ordem era possível frente à contínua tendência de desordem social, através de relações de troca do sistema com o meio ambiente, de inputs em outputs. Era esse processo que sustentava a manutenção de um estado de ordem orientado pelo sistema político através do planejamento da sociedade.

Agora, a nova teoria dos sistemas, proposta por Luhmann (1998), parte do princípio de que os sistemas são fechados. Assim, nenhum sistema de processamento de informação pode obter informações a partir de seu ambiente.

Informações são sempre constructos internos. Todas as operações do sistema são exclusivamente internas e todas as informações processadas são, exclusivamente, seleções produzidas internamente, a partir de um campo de diferenciação de possibilidades, delineadas única e exclusivamente no seu interior (FEDOZZI, 1997: 26).

Porém, esse fechamento do sistema não deve ser considerado como um isolamento, mas sim que nenhum sistema pode operar fora dos seus limites. O ambiente não contribui para nenhuma operação do sistema, mas pode “irritá-lo” quando os efeitos do ambiente aparecem no sistema como informações e podem ser processadas como tais.

A nova teoria dos sistemas analisa a sociedade como um sistema recheado de subsistemas iguais, porém com procedimentos internos diferentes. Isso coloca a política como um subsistema equivalente ao da economia, da ciência, do direito e da religião. Entretanto, é ao subsistema político que compete dar soluções para problemas não resolvidos pelos outros sistemas que formam o seu meio. Esses problemas chegam como informações que são assimiladas e retornam ao meio e são, ou não, assimiladas como informações para os outros subsistemas que funcionam de acordo com lógicas próprias.

Visto sob a ótica da nova teoria dos sistemas, o Estado – que é o meio pelo qual o sistema político-administrativo se expressa - não tem mais como planejar a sociedade e os sistemas que dela fazem parte. Isso se reflete na ausência do Estado em dar respostas às demandas sociais e aos problemas de governabilidade que este enfrenta.

Para tentar resolver os problemas de governabilidade, surgem as propostas de

1. THE NEW SYSTEMS THEORY, COMPLEXITY AND TOURISM: INTRODUCTORY ASPECTS FOR NETWORK PLANNING

In the past, systems theory answered the question of how, in view of the continuing trend towards social disorder, order could be possible through exchange relationships between the system and the the environment, turning inputs into outputs. It was this process that sustained the maintenance of a state of order that was guided by the political system, through the planning of society.

Today however, the new systems theory proposed by Luhmann (1998), is based on the principle that systems are closed. Thus, no information processing system can obtain information from its environment.

Information is always an internal construct. All the operations of the system are exclusively internal and all the information processed is comprised, exclusively, of internally produced selections, based on a field of differentiation of opportunities, delineated solely and exclusively in its interior (FEDOZZI, 1997: 26).

However, this closing of the system should not be considered as an isolation, but rather that no system can operate outside its limits. The environment does not contribute to any operation of the system, but can “irritate it” when the effects of the environment appear in the system as information and can be processed as such.

The new systems theory analyses society as a closed system filled with equal subsystems, yet with different internal procedures. This places politics in the position of a subsystem on a par with the economy, science, law and religion. However, it is the subsystem of politics which is responsible for resolving the problems not resolved by the other systems that comprise its media. These problems arrive in the form of information which is assimilated and returns to the environment where it is in turn assimilated, or not, as information by the other subsystems which operate according to their own logic.

From the perspective of the new systems theory, the State – the means through which the political-administrative system is expressed – is no longer capable of planning society and the systems that form part of it. This is reflected in the State’s inability to respond to the social demands and problems of governability facing it.

In an attempt to resolve the problems of

modernização e reforma do Estado, como medidas que possam renovar e adaptar sua estrutura às exigências da sociedade. Essa perspectiva abre a possibilidade para a utilização de novos instrumentos de condução, como, por exemplo, as redes políticas, buscando atender à nova complexidade social que o planejamento, realizado pelo Estado, não alcança.

É fato observar que um dos problemas do Estado está baseado na crise pela qual as instituições estatais passam frente à sua incapacidade de operacionalizar a condução de políticas complexas¹, nas quais as políticas de turismo encaixam-se. Essa complexidade da atividade turística é determinada por abranger, hoje em dia, um campo de atuação extremamente amplo, o qual congrega uma estrutura administrativa enorme e uma multiplicidade de segmentos que a compõem.

Isso exige a atenção de políticas que possam atender as necessidades do setor. Políticas que possam abranger campos de atuação como os da economia, do meio ambiente, da educação, da urbanização, etc. São áreas que projetam, respectivamente, desdobramentos, como, por exemplo, os incentivos fiscais, a criação de parques nacionais, a formação de recursos humanos especializados, a construção de portos, aeroportos, estradas, a limpeza pública, entre outros aspectos, contribuindo para o crescimento da atividade turística em qualquer região, estado ou município.

Políticas que levem em conta o desempenho de todos os órgãos governamentais e não só daqueles voltados exclusivamente para o fomento do turismo. Essas políticas devem envolver também a participação de outros Ministérios, Agências de Desenvolvimento Regional, Secretarias Estaduais e Municipais que não atuam diretamente na atividade do turismo, mas que possuem um papel fundamental para o bom andamento do setor. Além disso, as políticas públicas devem agregar também uma multiplicidade de segmentos que compõem o *trade* turístico, como o hoteleiro, o de agenciamento, o de transporte, as operadoras, o de eventos, etc., além das entidades de classes que representam muitos desses segmentos, como a Associação de Guias de Turismo do Brasil – AGTURB, a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira – ABIH, dentre outras entidades que representam os serviços e equipamentos turísticos que são ofertados aos turistas.

A essa composição do turismo deve-se juntar, ainda, as entidades de classes que representam os serviços indiretos, como restaurantes, cinemas, teatros, feiras, etc., que são utilizados pelos turistas e pelas comunidades onde o fenômeno acontece.

governability, the proposals of modernization and State reform emerge, as measures capable of renewing and adapting its structure to the demands of society. This perspective opens the possibility of using new tools of governance, such as political networks, in an attempt to cope with the new social complexity which planning, carried out by the state, cannot deal with.

It should be noted that one of the problems of the State is based on the crisis which the state institutions are undergoing, due to their inability to put the complex¹ policies, including tourism policies, into practice. This complexity of tourism activity arises from the fact that it embraces, nowadays, an extremely wide range of activities, involving a massive administrative structure and a whole range of sectors.

This requires policies which can meet the needs of the sector, policies covering areas of practice such as the economy, the environment, education, urbanization, etc. These are all areas which have knock-on effects, such as tax incentives, the creation of national parks, the formation of specialized human resources, the construction of ports, airports and roads, public cleaning, and other aspects, contributing to the growth of tourism in any region, state or municipality.

There is a need for policies which take into account the performance of all the government bodies and not only those that focus specifically on the promotion of tourism. These policies should also involve other Ministries, Regional Development Agencies and State and Municipal offices, which are not directly involved in tourism, but which play a fundamental role in the success of the sector. In addition, public policies should also gather together the multiplicity of sectors that comprises the tourism trade, such as the hotel industry, tourism agencies, transport, operators and the events sector, etc., as well as the professional bodies that represent many of these sectors, such as the Brazilian Association of Tourist Guides – AGTURB and the Brazilian Hotel Industry Association – ABIH, among other organizations which represent the services and facilities offered to tourists.

This tourism complex also includes the professional bodies that represent indirect services, such as restaurants, cinemas, theatres, fairs, etc, which are used by the tourists and by the host communities.

All this diversity means that the management and implementation of tourism policies can only

¹ Complexidade é assim definida: um conjunto de elementos que, devido a restrições imanentes à capacidade de enlace, torna impossível combinar cada elemento ao mesmo tempo com cada elemento (MATHIS, 1999 a).

¹ Complexity is defined as followed: a set of elements which, due to the restrictions immanent to their capacity to interrelate, makes it impossible to combine each element with each other element simultaneously (MATHIS, 1999 a).

Toda essa diversidade faz com que a condução e implementação de políticas para o turismo só sejam viáveis através da atuação conjunta de órgãos governamentais, empresários, associações e comunidade, por meio de instrumentos baseados em novas propostas de modernização do Estado, que envolvem a participação e conjunção dos vários atores sociais - como é o caso das redes políticas.

É o discurso de parceria que é adotado pelo governo como um novo método de trabalho para planejar e desenvolver o setor turístico, seja no âmbito federal, regional, estadual ou municipal. É nesse discurso que está fundamentado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, proposto pelo governo federal, ao delegar aos outros setores da sociedade responsabilidades sobre o sucesso ou fracasso desse programa, através do grau de comprometimento de seus parceiros.

No PNMT, há possibilidade de se verificar as nuances que estão a forjar a constituição de redes políticas. A noção defendida é a união dos vários segmentos e entidades do setor, entre privadas e governamentais, que, sustentadas pela confiança e comprometimento mútuos, possibilitariam o alcance de um objetivo comum.

O governo, através desse tipo de programa, avaliza esse novo instrumento de condução política. A proposta de redes, que se prolifera em função da conjuntura atual caracterizada por este período de incertezas e desgastes que o Estado e suas instituições sofrem, pressupõe a distribuição de responsabilidades entre os atores envolvidos e o comprometimento de que cada um faça a sua parte. Essa questão justifica a análise desse programa, em especial, dentre os vários outros atualmente elaborados pelo governo federal para planejar o desenvolvimento do turismo no país.

2. AS PROPOSTAS DE REFORMA DO ESTADO E A COMPLEXIDADE SOCIAL COMO DETERMINANTE NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO

Em vista das grandes deficiências do Estado e das suas instituições, não só em atender às demandas da população em função das suas necessidades básicas, mas também em função de uma economia de mercado globalizada, discutem-se cada vez mais as necessidades de reformas².

become viable through the joint effort of governmental bodies, businesses, associations and the local community, using tools based on new proposals for State modernization which involve the participation and joining together of various social players - as occurs with political networks.

It is the discourse of partnership that has been adopted by the Government as a new method of planning and developing the tourism sector, whether at federal, regional, state or municipal level. And it is this discourse that forms the basis for the National Tourism Municipalization Program - PNMT, proposed by the Federal Government, by delegating, to other sectors of society, the responsibility for the success or failure of this program, according to the level of commitment of its partners.

In the PNMT, it is possible to see the nuances that are forging the constitution of political networks. It defends the notion of linking up the various segments and bodies within the sector, both private and governmental, so that, sustained by mutual trust and commitment, they can reach a common objective.

Through programs of this type, the Government is supporting this new tool for political governance. The networks proposal, which is proliferating due to the phase of uncertainty and erosion which the State and its institutions are currently going through, is based on the distribution of responsibilities among the players involved and the commitment of each to playing its part. This issue justifies the selection of *this* program for analysis from among the various other programs currently being created by the Federal Government for planning tourism development in the country.

2. THE PROPOSED STATE REFORMS AND SOCIAL COMPLEXITY AS A DETERMINING FACTOR IN THE MODERNIZATION PROCESS

In view of the major deficiencies of the State and its institutions, not only in fulfilling the demands of the population due to their basic needs, but also due to a globalized market economy, the need for reforms is being discussed with growing frequency².

² Quando se fala em reforma do Estado e reforma política, o que se requer é uma modernização da estrutura estatal para atender a dois pontos: primeiro, as dinâmicas externas e internas originadas pelo processo de globalização econômica, onde o Estado, através da sua internacionalização, busca alternativas para atender essas novas exigências. Em segundo lugar, o Estado necessita modernizar-se em função das pressões sociais internas causadas pela falta de retorno do Estado em atender às necessidades básicas da população, como saúde, saneamento, educação. Ou seja, precisa estruturar-se para desempenhar eficientemente sua função de prover o bem-estar social e manter sua legitimidade.

² When speaking of State reform and political reform, what is required is a modernization of the state structure to serve two aspects: firstly, the external and internal dynamics arising from the process of economic globalization, whereby the State, through its internationalization, seeks alternatives to meet these new demands. Secondly, the need of the State to modernize itself due to the internal social pressures caused by its failure to meet the basic needs of the population, such as health, hygiene and education. In other words, it needs to structure itself in order to efficiently perform its role of providing social well-being and to maintain its legitimacy.

As reformas são discutidas para superar os problemas que a crescente insatisfação da sociedade e da economia gera para os governos atuais. Para atender as suas demandas, o governo deve governar bem. Partindo desse mesmo princípio, o bom governo é aquele que dispõe de governança e de governabilidade³.

Segundo Pereira (1998), a causa da crise de governabilidade ou legitimidade é a falta de governança. Para ele, uma boa governança aumenta a legitimidade do governo e, portanto, a legitimidade sobre as atitudes tomadas pelo governo.

Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e, no entanto, pode governar mal por lhe faltar a capacidade de governança. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma (PEREIRA, 1998: 78).

Visto por esse aspecto, o problema de diminuição ou aumento de governança coloca-se como uma questão eminentemente técnica, possivelmente acessível através da reforma de procedimentos internos e da estrutura organizacional das instituições estatais.

Os procedimentos normalmente defendidos para “resolver” esses problemas são definidos pelas mudanças da estrutura administrativa que privilegie uma máquina estatal mais enxuta e a valorização e profissionalização dos quadros de funcionários para que haja uma utilização mais racional dos recursos e uma maior qualidade dos serviços. São também definidos pelas mudanças nos padrões de financiamento e investimento dos recursos públicos, determinados por uma reforma tributária e pela revisão dos gastos do governo; mudanças na cultura do serviço público, de modo a ser orientado para o fomento da qualidade, da ética e de uma nova concepção do status da função pública. E, finalmente, mudanças na estrutura política, delineadas por alterações nos processos de tomadas de decisão, através da intensificação da descentralização administrativa (RIBEIRO, 1994 e GONÇALVES, 1996).

Corroborando a arrumação interna das instituições estatais, também se verificam propostas com base em técnicas racionais de gerenciamento aplicadas em países desenvolvidos. No âmbito das organizações públicas brasileiras, a introdução da racionalidade gerencial moderna visa aumentar a produtividade na área pública, pois está

Reforms are discussed for overcoming the problems that the growing dissatisfaction of society and the economy are generating for today's governments. To meet their demands, the government must govern well. Based on this principle, a good government is one which has at its disposal governance and governability³.

According to Pereira (1998), the reason behind the crisis of governability or legitimacy is a lack of governance. He believes good governance increases the legitimacy of the government and, therefore, the legitimacy of the attitudes taken by it.

A government may have governability in the sense that its leaders may have the necessary political support to govern, and yet still govern badly due to a lack of governance ability. Governance can be said to exist in a State when its government has the financial and administrative conditions to bring into reality the decision it makes (PEREIRA, 1998: 78).

Seen from this perspective, the problem of decreasing or increasing governance becomes an eminently technical question, which may be accessed through a reform of the internal procedures and organizational structure of state institutions.

The procedures normally defended to “resolve” these problems are defined by the changes in administrative structure which favor a leaner state machine, and the valorization and professional qualifications of the staff resulting in better use of resources and better quality services. They are also defined by changes in standards for financing and investment of public resources, determined by tax reforms and the revision of government expenditure; changes in the public service culture, so that it becomes more focused on improving quality, ethics, and a new concept of the status of the public service and finally, changes in the political structure, which are delineated by alterations in the decision-making processes, through an intensification of administrative decentralization (RIBEIRO, 1994 e GONÇALVES, 1996).

Corroborating with the internal organization of the state institutions, proposals are also seen which are based on the rational management techniques used in developed countries. Within the scope of Brazilian public organizations, the introduction of modern managerial rationality is aimed at increasing productivity in the public area, since it is based on the practice of specialization and improvement and on a functional structure that is

³ Governança pode ser entendida como “a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões tomadas pelo governo”, e por governabilidade, entende-se “a capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar” (PEREIRA, 1998: 49).

³ Governance can be understood as “the financial and administrative capacity to implement the decisions taken by the government”, while governability is understood as “the political capacity of the government to govern intermediate interests, guarantee legitimacy and govern” (PEREIRA, 1998: 49).

baseada na prática de especialização e aperfeiçoamento e em uma estrutura funcional sustentada por um sistema de mérito na seleção e carreira de pessoal. As aplicações dessas técnicas, emprestadas do setor privado, possibilitariam uma maior prestação das organizações em desempenhar os seus serviços. Além disso, poderia inibir os vícios e artimanhas constantes no nível político (MOTTA, 1987).

A principal proposta dessa racionalidade está baseada na perspectiva de flexibilidade nas práticas gerenciais, para que estas possam alcançar valores comunitários extremamente úteis à gerência pública que se encontram, muitas vezes, bloqueados, politicamente e tecnicamente, por uma burocracia incorporada de valores de planejamento centralizado e complexidade organizacional.

É a perspectiva da descentralização, apesar de ser uma discussão que nasceu no início do período da redemocratização do país, que ainda consubstancia a proposta de participação de clientelas, de fora do governo, na gestão de organizações estatais. Essa é uma proposta importante também como fator de aproximação entre instituições e comunidade. Porém, só é eficaz quando combinada com a desconcentração da máquina administrativa, a fim de alcançar níveis decisórios próximos ao local da ação⁴.

De certo, a reorganização das estruturas governamentais, independentemente das controvérsias que cada proposta desperta, é fundamentalmente necessária para se alcançar uma pretensa modernização do Estado. Porém, isso não basta para satisfazer um mundo em transformação e uma sociedade insatisfeita. Assim entendidas, as propostas de modernização são meros “ajustes” que não dão conta do período de rupturas que a sociedade vive atualmente, pois as transformações envolvem diversos campos de atuação e fazem com que a sociedade viva hoje um processo de transição (WILHEIM, 1998).

Para compreender melhor as propostas de modernização, há que se levar em conta a perplexidade dos indivíduos que compõem os diferentes grupos sociais em face da extraordinária expansão da informatização, da globalização, da economia de mercado, etc. Essa perplexidade, produzida pela simultaneidade desses processos de mudanças e pela incerteza quanto aos seus verdadeiros significados e seus possíveis desfechos, delineia as novas formas de relação entre a ordem política e econômica nos planos nacional e mundial, fazendo com que as discussões sobre o Estado e suas possibilidades de

sustained by a system of merit in the selection and career of personnel. The applications of these techniques, borrowed from the private sector, would enable the organizations to become more efficient in carrying out their services. Furthermore, it could also help to prevent the vices and artifices that are a constant feature of politics (MOTTA, 1987).

The main proposal of this rationality is based on the perspective of flexibility in management practices, so that these practices can result in community values which are extremely useful for public management, but which are often blocked, politically and technically, by a bureaucracy comprised of values of centralized planning and organizational complexity.

The perspective of decentralization which, in spite of being a discussion which began at the start of the period of re-democratization of the country, still supports the proposal of participation by non-government clienteles in the management of state organizations. This proposal is also important as a factor for forging deeper relationships between the institutions and the community. However, it is only efficient when combined with a de-concentration of the administrative machinery, in order to reach levels of decision-making which are close to the site of action⁴.

Without doubt, the reorganization of government structures, irrespective of the controversies surrounding each proposal, is essential for achieving a supposed State modernization. However, this is not enough to satisfy a world in transformation and a dissatisfied society. In this sense, modernization proposals are mere “adjustments” that ignore the period of ruptures which society is currently passing through, since these transformations are occurring in various areas of practice and are causing today’s society to live in a process of transition (WILHEIM, 1998).

To gain a better understanding of the modernization proposals, one should take into account the bewilderment of the individuals who comprise the different social groups, faced with the extraordinary expansion of information technology, globalization and the market economy, etc. This bewilderment, produced by the fact that these processes of changes are all occurring simultaneously, and by uncertainty as to the real meanings and their possible consequences, leads to new forms of relationship between the political and economic orders at national and global levels, causing the discussions on the State and its

⁴ Sobre essa questão ver Oszlak (1998); Arretche (1996); Bursztyn (1994) e Rhodes (1996).

⁴ For this issue see Oszlak (1998); Arretche (1996); Bursztyn (1994) and Rhodes (1996).

governança e governabilidade extrapolem os limites de uma modernização baseada somente em “ajustes” fiscais, administrativos, etc.

É por conta desse contexto que Martins (1998) propõe uma discussão para pensar a sociedade e seus processos de transformação em meio à crise de parâmetros na qual está colocada. O objetivo do autor é abrir um debate sobre a maneira de perceber alguns fatores que estão condicionando as mudanças nas relações entre Estado e sociedade, para então poder redefinir o papel e a organização interna do Estado.

Para o autor, a mudança está baseada na superposição da idéia de nação à idéia de sociedade, ou seja, o enfraquecimento da idéia de nação⁵ está abrindo espaço para o fortalecimento da idéia de sociedade e, através dela, da consciência de cidadania. Abre-se, assim, um ciclo de fragmentação de interesses da sociedade e intensificação dos conflitos sociais, onde movimentos sociais defensores de interesses particulares, que têm por meta se bastarem a si mesmos, fragmentam ainda mais a idéia de nação. “Essa dinâmica de fragmentação só será contida se houver a re-associação entre nação e sociedade em novos termos, ou seja, através de processos efetivos de inclusão social⁶” (MARTINS, 1998: 42).

Anteriormente, a problemática política era colocada em termos de fortalecimento da nação que dava condições para a inclusão social. Agora o processo inverteu-se: é a inclusão social que passa a ser condição para o fortalecimento da nação. A possibilidade de condução política do Estado tem que passar pela redefinição na maneira de se instrumentalizar e conceber a aproximação das suas relações com a sociedade. Este é o grande desafio que muitos países, inclusive o Brasil, enfrentam atualmente.

Consoante essa condição, Motta (1987) avalia que qualquer proposta de modernização do Estado deve alcançar a infra-estrutura social, econômica e política. Deve ser baseada nas formas pelas quais são captados e processados valores e interesses comunitários que resultem em decisões governamentais. Segundo o autor, “um programa de modernização deve combinar tanto a introdução de conhecimentos e práticas gerenciais modernas, nos limites das possíveis adaptações ao contexto social, quanto a introdução de reformas capazes de alterar as relações da comunidade com as instituições do

opportunities for governance and governability to extrapolate the limits of a modernization that is based solely on fiscal or administrative “adjustments”, for example.

It is in view of this context that Martins (1998) proposes a discussion focused on society and its processes of transformation in the midst of the crisis of parameters in which it finds itself. The author’s objective is to open up a debate on the way in which some factors, which are conditioning the changes in the relations between the State and society, are perceived, in order to then redefine the role and internal organization of the State.

For the author, the change is based on a superimposition of the idea of nation upon the idea of society, i.e. a weakening of the idea of nation⁵ is opening the way for a strengthening of the idea of society, and through it, of the awareness of citizenship. Thus, a cycle is begun in which the interests of society become fragmented and social conflicts become intensified, whereby social movements that defend private interests, and with the goal of being sufficient in themselves, cause the idea of nation to become even more fragmented. “This process of fragmentation will only be halted if the nation and society are re-associated under new terms, i.e. through the effective processes of social inclusion⁶” (MARTINS, 1998: 42).

In the past, the political issue was viewed in terms of strengthening the nation which gave the necessary conditions for social inclusion. Nowadays, the process has been reversed: it is social inclusion which becomes a condition for strengthening the nation. The possibility for political State governance must be redefined in terms of the way it structures itself and conceives its relationships with society. This is the great challenge facing many countries nowadays, including Brazil.

In accordance with this condition, Motta (1987) reflects that any proposal for State modernization should occur at the level of social, economic and political infrastructure. It should be based on the ways in which community values and interests that result in governmental decisions are gathered and processed. According to the author, “a modernization program should combine both the introduction of knowledge and modern management practices, within the limits of the possible adaptations to the social context, and the introduction of reforms that can alter the relations

5 MARTINS não define nação e sociedade. Porém, na discussão que realiza, essas categorias aproximam-se das definidas por PEREIRA (1995: 86,87), onde nação é a entidade política soberana constituída por uma população que habita um certo território e a sociedade é constituída pelas classes sociais e pelos grupos, que têm acesso diferenciado ao poder político efetivo.

6 Existem atualmente muitas discussões sobre turismo e inclusão social. Para isso ver Coriolano (2003).

5 MARTINS does not define nation and society. However, in the author’s discussion, these categories are close to those defended by PEREIRA (1995: 86,87), whereby nation is the ruling political entity, comprised of a population which inhabits a particular land, and society is comprised of social classes and groups, which have differentiated access to the political power.

6 There are currently many discussions on tourism and social inclusion. For this, see Coriolano (2003).

governo (MOTTA, 1987: 58).

Essa proximidade das relações do público com a administração é uma das propostas que poderá modernizar o Estado. A base que o autor defende para a reforma do Estado “é a criação de outras forças políticas através de novas formas de articulação e agregação de interesses que provoquem rupturas na estrutura burocrática e aumentem sua efetividade frente ao público” (op.cit.).

Da mesma forma, para Calderón e Lechner (1998), é difícil resolver as deficiências de governabilidade exclusivamente no quadro da institucionalidade política em termos de gestão pública, sistema partidário, efetividade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Governabilidade deve também “ser entendida como um estado de equilíbrio dinâmico entre demandas sociais e a capacidade de resposta governamental” (CANON, *apud* CALDERÓN, LECHNER, 1998: 112). Isto implica dizer que, para eles, tanto o governo como os cidadãos são co-responsáveis pela construção de um Estado democrático, ainda que a iniciativa parta do governo.

As mudanças estruturais no desenvolvimento da sociedade modificam o papel da política e as expectativas dos cidadãos, como também as condições de governabilidade. A falta de repostas governamentais é a expressão, também, de um atraso da política em relação às dinâmicas transformações sociais, ou seja, o sistema político não consegue atender à complexidade gerada pelas mudanças estruturais em curso na sociedade.

O aumento da complexidade dá-se pelo processo de globalização em curso, fazendo com que a sociedade sofra um redimensionamento espacial. Enquanto as distâncias internacionais se encurtam para alguns setores inseridos nos fluxos globais, as distâncias sociais, no interior de cada país, aumentam.

O novo reordenamento do espaço globalizado, aliado às diferentes velocidades dos ritmos e prazos do processo político, gera uma complexidade que faz com que seja cada vez mais difícil desenhar uma agenda política compartilhada por todos os atores. “A nova complexidade social requer uma coordenação policêntrica, ou seja, uma rede de negociações e acordos entre atores políticos e sociais (CALDERÓN, LECHNER, 1998: 130)”.

Essa diferenciação funcional aumenta a complexidade da sociedade, tornando-a mais impenetrável a um ordenamento deliberado (o Estado). A complexidade, assim definida, acaba com a “unidade” da vida social que o mando hierárquico pressupõe. Ou seja, “a acelerada diferenciação da sociedade e a crescente autonomia dos diversos

between the community and the government institutions (MOTTA, 1987: 58).

This closer relationship between the public and the administration is one of the proposals that could modernize the State. The basis for State reform defended by the author is “the creation of other political forces through new forms of dialog and a combining of interests, which lead to ruptures in the bureaucratic structure and increase its effectiveness towards the public” (op.cit.).

Likewise, for Calderón and Lechner (1998), it is difficult to resolve the problems of governability solely within the limits of political institutionalism through public management, the sectarian system and the effectiveness of the Executive, Legislative and Judiciary powers. Governability also comes from “being understood as a state of dynamic equilibrium between social demands and the capacity for government response” (CANON, *apud* CALDERÓN, LECHNER, 1998: 112). In other words, for these authors, both the government and the citizens are jointly responsible for constructing a democratic State, even though the initiatives come from the government.

The structural changes in the development of society alter the role of politics and the expectations of citizens, as well as the conditions of governability. The lack of government responses is also an expression of the slowness of politics in relation to the dynamic social transformations, in other words, the political system is unable to cope with the complexity generated by the structural changes taking place in society.

The increasing complexity is a result of the process of globalization currently taking place, causing society to undergo a spatial redimensioning. While international distances have become shorter for some sectors within the global flows, the social distances within each country have grown wider.

This new reorganization of the globalized space, together with the different speeds of the rhythms and periods of the political process, is leading to a complexity that makes it increasingly difficult to design a shared political agenda for all the players. “The new social complexity requires polycentric coordination, i.e. a network of negotiations and agreements between the political and social actors (CALDERÓN, LECHNER, 1998: 130)”.

This functional differentiation increases the complexity of society, making it more impenetrable to a deliberate regulation (the State). Complexity, defined in this way, does away with the “unit” of the social life presupposed by the hierarchical power of command. In other words, the “the rapid differentiation of society and the growing

campos da vida social questionam cada vez mais [essa] 'unidade', e por essa via, a capacidade do Estado de organizar a vida em comum" (LECHNER, 1996: 44). Isso faz com que a política e o Estado percam seu traço de centralidade que anteriormente, e de forma exclusiva, ordenava o conjunto da sociedade.

Isso acontece porque as bases teóricas que sustentavam o planejamento, como forma predominantemente centralizada de condução política, foram substituídas por outras propostas de condução mais compatível com a complexidade atual da sociedade. Sob a visão da nova teoria dos sistemas, o Estado e a política não são mais definidos como um sistema ordenador da sociedade, mas como um sistema que faz parte da sociedade.

A crescente dificuldade da atuação do Estado em reger os passos da sociedade também é decorrente das expectativas não satisfeitas pelas lógicas inerentes a esses diferentes grupos sociais, já que estes se multiplicam e simultaneamente delimitam-se, acarretando um processo que afeta a representação política dos interesses sociais.

Essa é uma questão que complica a possível co-responsabilidade dos cidadãos na realização de um Estado democrático, pois as expectativas de como pensar a política carregam uma grande parcela de responsabilidade sobre a atual falta de governabilidade. Não é só o modo de fazer política que reflete essa questão, mas também o de pensar a política. De um lado, a "classe política não consegue ter uma idéia adequada do novo papel da política, de seus limites e de suas possibilidades, tampouco tem condições de responder as novas restrições, de discernir os objetivos factíveis e de visualizar as oportunidades que se abrem". De outro lado, os cidadãos "costumam criar, para si mesmos, idéias e expectativas sobre a política que não correspondem à nova realidade social" (CALDERÓN, LECHNER, 1998: 114). Este desajuste é problemático porque conduz a graves distorções no momento de avaliar determinado desempenho político.

Na América Latina, o Estado é a instância central de regulação e de condução dos processos sociais. É ele que outorga reconhecimento e proteção, distribui benefícios e sacrifícios, marca o rumo e o ritmo do desenvolvimento social⁷. Não surpreende, pois, certa 'estadolatria' que toma o Estado como solução de todos os problemas (CALDERÓN, LECHNER, 1998: 117). Porém, tendo em vista sua dificuldade de respostas em atender às novas demandas sociais, somada à perspectiva

autonomy of the various fields of the social life are increasingly bringing into question [this] 'unity', and therefore, the capacity of the State to organize the life in common" (LECHNER, 1996: 44). As a result, politics and the State lose their place of centrality which previously, and exclusively, regulated the affairs of society.

This occurs because the theoretical bases on which planning was sustained, as a predominantly centralized form of political governance, have been replaced by other proposals of governance which are more compatible with the complexity of today's society. From the point of view of the new systems theory, the State and politics are no longer defined as a system which regulates society, but as a system which forms part of society.

The increasing difficulty experienced by the State in governing the steps of society is also a result of the expectations not fulfilled by the logic inherent to these different social groups, since these multiply and at the same time, delimit themselves, leading to a process which influences the political representation of the social interests.

This is an issue which hinders the possible joint responsibility of citizens in the formation of a democratic State, given that the expectations of how politics brings a large burden of responsibility on the current lack of governability. This issue is not only reflected in the means of carrying out politics, but also the way in which politics is viewed. On one hand, the "political class is unable to gain an adequate idea of the new role of politics and its limits and possibilities, much less be able to respond to the new restrictions, discern the practical objectives and visualize the opportunities which emerge". On the other hand, citizens "are used to creating, for themselves, ideas and expectations of politics which do not correspond to the new social reality" (CALDERÓN, LECHNER, 1998: 114). This lack of adjustment is problematic because it leads to major distortions when evaluating a specific political performance.

In Latin America, the State is the central body for regulating and governing social processes. It is the State which approves recognition and protection, distributes benefits and sacrifices and determines the direction and pace of social development⁷. It is hardly surprising, then, that there is a certain 'idolization' of the State, whereby the State is viewed as the solution to all problems (CALDERÓN, LECHNER, 1998: 117). However, bearing in mind its difficulty in finding responses

⁷ Para uma discussão mais específica sobre o papel do Estado no planejamento do turismo na América Latina e seu caráter centralizador ver Molina (2001)

⁷ For a more specific discussion on the role of the State in tourism planning in Latin America and its centralizing nature, see Molina (2001).

diversa de cada grupo social, o Estado, sob a ótica dos cidadãos, passa a ser o culpado por todos os problemas, cabendo unicamente a ele estruturar-se e organizar-se internamente (RHODES, 1996).

Entretanto, como foi visto, os tempos são outros. É a reestruturação da sociedade, neste período de mudanças, que desferirá seus efeitos sobre a política e também sobre a necessária redefinição do Estado. Isso se dará mediante a interação com os atores sociais, concebida através dos pactos cooperativos, da criação de instâncias autônomas de direito público, da delegação de tarefas a organizações não-governamentais, de uma política de subsídios e da utilização de redes informais de negociação (LECHNER, 1996).

É a ampliação dos espaços públicos não-estatais que poderá possibilitar essa interação. Pois, “no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações entre Estado e sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel intermediário ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia” (PEREIRA, 1998: 68).

Dentro dessa perspectiva é que há o surgimento de organizações públicas não-estatais. Essas aparecem, segundo Pereira (1998), em uma situação em que, tanto o mercado quanto o Estado, este último pela insuficiente flexibilidade e capacidade de ação, são incapazes de realizar uma série de tarefas.

Moura (1994) discute a presença dessas organizações no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Neste quadro, o Estado passa a privilegiar um processo de cooperação autônoma, onde a articulação e a parceria lastreariam a definição de suas políticas. “Estabelecer parcerias é partir para uma descentralização, ainda que momentânea e casuística, mas que em longo prazo possa viabilizar uma interconexão de ações, valores entre o Estado e o setor não-governamental” (MOURA, 1994: 56).

A possibilidade de o Estado vir a incentivar a mobilização de energias existentes no tecido social, fora da burocracia estatal e presentes, principalmente, na chamada comunidade organizada, para o fim de complementar a prestação de serviços públicos e subsidiar a ação governamental, “é plenamente viável, desde que o governo se instrumente adequadamente para utilizá-la, seja criando mecanismos de interfaces e de interlocução com a comunidade organizada” (CASTOR, FRANÇA, 1986: 22)⁸.

É este período de crise e transformações que

to meet the new social demands, together with the diverging perspectives of each social group, the State, in the view of the citizens, becomes guilty for all problems, it being the sole responsibility of the State to structure and organize itself internally (RHODES, 1996).

However, as has been seen, times have changed. The restructuring of society, in this period of change, which will unleash its effects on politics and also on the much-needed redefinition of the State. This will occur through interaction with the social players, by means of agreements, the creation of autonomous levels of public law, the delegation of tasks to non-governmental organizations, a policy of subsidies and the use of informal negotiating networks (LECHNER, 1996).

It is the opening up of non-state public arenas that will enable this interaction. Since, “at the moment when the crisis of the State requires a re-examination of the relations between the State and society, the non-state public arena could take on a role as intermediary, facilitating the appearance of forms of social control, both directly and through partnerships, which open new perspectives for democracy” (PEREIRA, 1998: 68).

Within this perspective, there is an emergence of non-state public organizations. These appear, according to Pereira (1998), in a situation in which both the market and the State, the latter by the lack of flexibility and ability to act, are incapable of carrying out a series of tasks.

Moura (1994) discusses the presence of these organizations in the process of creating and implementing public policies. Within this scenario, the State favors a process of autonomous cooperation in which discussion and partnership support the definition of their policies. “To establish partnerships is to move towards a decentralization which, although momentary and casuistic is capable, in the long term, of making viable an interconnection of actions, values between the State and the non-governmental sector” (MOURA, 1994: 56).

The possibility of the State incentivating the mobilization of the which exist in the social fabric, outside the state bureaucracy and which are present, particularly, in the so-called organized community, in order to complement the provision of public services and subsidize government actions, “is totally viable, provided the government equips itself adequately to use it, by creating mechanisms of interfaces and interlocution with the organized community” (CASTOR, FRANÇA, 1986: 22)⁸.

⁸ A criação desses mecanismos defendidos pelos autores pode expressar-se por uma gama de práticas que se fizeram presentes em alguns momentos da história político-institucional brasileira, a partir do período de transição, como as câmaras setoriais (MARTIN, 1996; DINIZ, 1997 a.) e alguns instrumentos utilizados, principalmente, pelas gestões governamentais do Partido do Trabalhadores, como o Orçamento Participativo (GIACOMINI, 1997; SOMARRIBA, DULCI, 1997).

⁸ The creation of these mechanisms defended by the authors can be expressed by a range of practices which were present at moments in the political and institutional history of Brazil, from the period of transition, such as the sector chambers (MARTIN, 1996; DINIZ, 1997 a.) and some tools used, particularly by the government managements of the *Partido do Trabalhadores*, (the Labor Party) such as Participatory Budgeting (GIACOMINI, 1997; SOMARRIBA, DULCI, 1997).

deve instigar o revigoramento das forças estatais na criação dos instrumentos necessários para viabilizar sua governança e manter sua governabilidade através de parcerias com a sociedade. O novo contexto em que o Estado brasileiro vive não permite mais práticas retrógradas. A condução de políticas pelo Estado com base em atuações centralizadas, que só atendem à lógica interna da burocracia, não encontra mais respaldo na sociedade. Entretanto, o Estado ainda continua a utilizar esse enfoque de planejamento, porém mesclado com outros instrumentos de condução política, como o caso das redes políticas.

3. AS REDES POLÍTICAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

O enfoque de redes, dentro das ciências sociais, estende-se a vários campos de análise, que vão desde o estudo das relações interpessoais, dos movimentos sociais, do Estado e de suas políticas, até o da produção e circulação de mercadorias e serviços. São muitas as disciplinas que utilizam o conceito de redes, como a antropologia, a geografia, a sociologia e outras. Porém, o enfoque aqui desenvolvido remete à análise dentro da ciência política e de sua utilização como um instrumento de implementação de políticas.

Mas, o que são redes? Loiola e Moura (1997), para melhor explicitar a estrutura de uma rede, fazem um paralelo com a constituição de um tecido, onde os fios correspondem às linhas ou às relações entre atores e organizações, os quais representam os nós. Em seguida, explicitam essa analogia:

Cada nó do tecido é estratégico, é fundamental para o todo, mas eles só formam o tecido quando ligados entre si pelas linhas. Não há, portanto, diferença entre os nós, nem entre as linhas. Como encarnam em si as idéias de origem e destino, os nós limitam e, ao mesmo tempo, são pontos a partir dos quais a rede se expande. A transformação das redes dá-se apenas pela expansão. Por isso não há também diferenças hierárquicas entre linhas e nós. Só há diferenças de função entre eles – ligação e sustentação, respectivamente, para formar o tecido (LOIOLA, MOURA, 1997: 54).

Vê-se, portanto, que a presença de um ponto central ou de uma fonte geradora/propulsora não figura no significado de rede. A igualdade e a complementaridade entre as partes são seus aspectos básicos. É com base nessa característica que a rede, como instrumento, consubstancia determinadas condições que uma parceria exige

It is this period of crisis and change that should instigate the state forces to renew their efforts in the creation of the necessary tools for enabling governance and maintaining governability through partnerships with society. The new context in which the Brazilian State is living no longer permits out-of-date practices. The conducting of politics by the State based on centralized actions, which only meet the internal logic of the bureaucracy, are no longer acceptable to society. However, the State still continues to use this planning focus, albeit mixed with other tools of political governance, such as political networks.

3. POLITICAL NETWORKS AS A PLANNING TOOL

The focus of the networks, within the social sciences, extends to various fields of analysis, ranging from the study of interpersonal relations, social movements and movements of the State and its policies, through to the production and circulation of goods and services. Many disciplines use the concept of networks, including anthropology, geography and sociology, among others. However, the focus developed here focus the analysis within the political science and its use as a tool for the implementation of policies.

But what exactly are networks? To better explain the structure of a network, Loiola and Moura (1997) draw a parallel between a network and a piece of fabric, where the threads correspond to lines or relations between players and organizations, represented by the knots. They go on to explain this analogy:

Each knot in the fabric is strategic, it is fundamental for the whole, but the knots only form the fabric when they are connected by the lines. Therefore, there is no difference between the knots, or between the lines. As they represent in themselves the ideas of origin and destination, the knots limit, yet at the same time become points of departure from which the network expands. The transformation of networks occurs only through expansion. For this reason, there are also no hierarchical differences between the lines and the knots. There are only differences in their functions – linking and sustaining, respectively, to form the fabric (LOIOLA, MOURA, 1997: 54).

It is seen, therefore, that the presence of a central point or generating/propelling force has no place in the meaning of the network. Equality and complementarity between the parties are its basic

para o seu sucesso, como um objetivo comum, sinergia, estabilidade e cooperação. Assim, a institucionalização das parcerias, na forma de redes, poderia possibilitar uma nova governança e um novo contrato social entre Estado e sociedade, frente aos desafios colocados pelo contexto atual.

Por parcerias pode-se entender “um sistemas de alianças, relativamente estáveis entre dois ou mais atores, que decidem operar em sinergia para atingir um ou mais objetivos que não podem atingir por seus próprios meios” (VIDAL, *apud*, FISCHER *et al.*, 1997: 174). A rede, por suas próprias características, é um instrumento adequado para a realização de novos tipos de parcerias.

As múltiplas ligações de uma rede podem ser caracterizadas através dos elementos que as compõem, como pessoas, departamentos, organizações formais e informais, etc.; através da forma de intercâmbio que se estabelece entre as componentes, como autorização, notificação, atribuição de tarefas, etc.; através da variedade institucional existente, como ampliação da atuação, complexidade, estabilidade, homogeneidade e flexibilidade; e através do grau de estabilização de suas estruturas, ou seja, se ao lado do aparato formal existem redes informais interligando pessoas, grupos ou mesmo diferentes organizações (GARCIA, 1986).

Para que possua um grau mínimo de institucionalização, qualquer rede deve apresentar um compromisso democrático e estar empenhada na realização de algum objetivo de interesse social. A integração constitui-se em uma atividade que, visando à solução de algum problema, procura articular vários elementos isolados de um mesmo sistema ou de sistemas diferentes. A intermediação consiste em colocar em contato pessoas, necessidades ou interesses que se encontram separados por desconhecimento ou barreiras burocráticas (GARCIA, 1986).

No campo do Estado, as redes representam formas de articulação entre agências governamentais e/ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhes permitem enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas (LOIOLA, MOURA, 1997: 56).

Para as autoras citadas, a novidade no uso das redes dentro da esfera pública é uma cisão com as redes definidas pelos padrões “tradicionais”, que eram constituídas de maneira informal, sendo pouco visíveis no acesso aos centros decisórios, como por exemplo, as redes de clientela.

Outra questão a ser enfatizada é o caráter renovador desse tipo de instrumento, por transpor o comando hierárquico do Estado na implementação de determinadas políticas. A rede se expande e se movimenta através de mecanismos

aspects. It is based on this characteristic that the network, as a tool, embodies specific conditions required by a partnership for its success, such as a common objective, synergy, stability and cooperation. Thus, the institutionalization of partnerships, in the form of networks, can enable a new governance and a new social contract between the State and society, confronted with the challenges posed by the current context.

Partnerships may be understood as “systems of relatively stable alliances between two or more players, who decide to operate in synergy in order to reach one or more objectives which they cannot reach by themselves” (VIDAL, *apud*, FISCHER *et al.*, 1997: 174). A network is, due to its very nature, an appropriate tool for forming new types of partnership.

The multiple connections of a network may be described through the elements that comprise it, such as people, departments, formal and informal organizations, etc.; through the form of exchange which is established between its components, such as authorization, notification and allocation of tasks, etc.; through the existing institutional variety, such as the widening of its scope, complexity, stability, homogeneity and flexibility; and through the level of stability of its structures, i.e. together with the formal apparatus there are informal networks connecting people, groups or even different organizations (GARCIA, 1986).

In order for there to exist a minimum level of institutionalization, any network must have democratic commitment and must be working towards an objective of social interest. Interaction consists of an activity which seeks to link various isolated elements within a single system or different systems, with the aim of solving some problem. Intermediation consists of bringing together people, needs or interests that are isolated due to a lack of knowledge or bureaucratic barriers (GARCIA, 1986).

In the field of the State, networks represent forms of articulation between government agencies and/or between these and social networks, private organizations or groups which enable them to confront social problems and implement public policies (LOIOLA, MOURA, 1997: 56).

For the above-mentioned authors, the novelty of using networks within the public sphere is a departure from the networks defined by “traditional” standards, such as the clientele networks, which were informally created, and gave little access to the decision-making centers.

Another issue that should be emphasized is the renovating character of this type of tool, as it transposes the hierarchical command of the State in the implementation of specific policies. The network expands and moves through mechanisms so that

para que não se perca o rumo da discussão e da negociação dentro da rede, e não pela condição de comando, pois não funciona hierarquia. Dessa forma, qualquer parceiro ocasionalmente pode assumir sua liderança, segundo o critério de eficiência do conjunto e por consenso.

De acordo com Lechner (1996), esse é um mecanismo de coordenação horizontal que conta com estruturas mais flexíveis, justamente para suprir as carências e ineficiências das estruturas rígidas e de coordenação vertical que caracterizam o Estado hierárquico.

Além da ausência de hierarquia, outras condições fazem-se importantes para o sucesso de uma rede. As interações entre atores devem ser estabelecidas com base na confiança mútua entre parceiros e regidas pelas regras negociadas e aceitas por todos os participantes da rede. A confiança e a coordenação são os mecanismos centrais das redes⁹. Para cada rede, deve ser montado um protocolo específico, os procedimentos que obrigam as partes à definição de uma estratégia de trabalho, incluindo cronograma e uma divisão de tarefas, devendo a comunicação entre os parceiros ser contínua e realizar-se em todas as direções.

No momento de tantas transformações, a tendência, segundo Wilhelm (1998), é o Estado garantir e consolidar cada vez mais essas parcerias. Esclarece o autor que as parcerias definidas pelo Estado acontecem, num primeiro momento, pela contratação dos serviços dos “parceiros”, como o setor privado e a sociedade civil. Porém, considerando a carência de recursos disponíveis, o Estado tende a constituir uma rede com setores da sociedade, com base em outras condições (WILHEIM, 1998). Estas definem a constituição de redes em função da união de organizações que precisam permutar recursos para atingir seus objetivos e aumentar ao máximo sua influência sobre os resultados.

Desse modo, na tão debatida redistribuição de papéis e de responsabilidade, o setor estatal pode e deve contar com “parceiros”, a quem não comanda hierarquicamente. Entretanto, considerando que a iniciativa possa partir de qualquer parceiro, geralmente “cabe ao Estado a responsabilidade (...) de propor à sociedade uma diretriz de desenvolvimento, democraticamente apoiada. Será provavelmente ele que, nos problemas socialmente mais cruciais, deverá tomar a iniciativa de propor uma montagem de uma rede” (WILHEIM, 1998: XX). Embora as redes não sejam responsabilidade do Estado e muito menos não ocupem uma posição

the direction of the discussion and negotiation within the network is not lost, rather than through the condition of command, since it does not function through hierarchy. Thus, any partner may, at any time, assume leadership of the network, according to the criterion of efficiency of the set or by consensus.

According to Lechner (1996), this is a horizontal mechanism of coordination which relies on more flexible structures, in order to overcome the gaps and inefficiencies in the rigid structures of vertical coordination that characterize the hierarchical State.

In addition to the absence of hierarchy, other conditions are also important for the success of a network. The interactions between the players should be based on mutual trust between the partners, and governed by rules which have been negotiated and accepted by all the members of the network. Trust and coordination are the central mechanisms of networks⁹. For each network, a specific protocol should be set up, outlining the procedures by which the parties are committed to defining a working strategy, including a schedule and a division of tasks. Communication among the partners should be continuous and should occur in all directions.

At a time when so many changes are taking place, the trend, according to Wilhelm (1998), is towards the State increasingly guaranteeing and consolidating these partnerships. The author makes it clear that the partnerships defined by the State occur, in the first instance, through contracting the services of “partners”, such as the private sector and civil society. However, in view of the lack of available resources, the State tends to constitute a network with sectors of society, based on other conditions (WILHEIM, 1998). These define the constitution of networks as a result of the coming together of organizations which need to exchange resources in order to achieve their objectives and maximize their influence over the results.

Thus, in the much-debated redistribution of roles and responsibility, the state sector can and should rely on “partners”, which are not hierarchically controlled. However, considering that the initiative can be based on any partner, it is generally the responsibility of the State (...) to provide society with a development guideline, which is democratically supported. It will probably be the State which, in the problems which are more socially crucial, should take the initiative of setting up of a network” (WILHEIM, 1998: XX). Although

⁹ Para aprofundar a discussão sobre redes de confiança no planejamento turístico ver Hall (2001).

⁹ For a more detailed discussion of networks of trust in tourism planning, see Hall (2001).

soberana, sua participação é privilegiada, podendo ele dirigir as redes indiretamente e imperfeitamente.

Na perspectiva de mudanças de métodos de trabalho, em virtude de um pacto social que faça convergir diversos parceiros, o Estado assume um papel vital: propor parcerias, criar um ambiente propício à participação e reformular as instituições, de modo a permitir e facilitar as descentralizações do poder.

Dessa forma, as redes propõem uma estrutura nova de governo, acarretando uma revisão de paradigmas sobre os métodos de trabalho. É isso que orienta uma nova governança, sendo esta mais ampla que o governo, pois abrange os agentes não-estatais. Mudar as fronteiras do Estado para novas formas de governança significa que os limites entre os setores voluntários, privado e público tornavam-se instáveis e indefinidos (WILHEIM, 1998).

Esse aspecto faz das redes políticas uma espécie de seguro mútuo, no qual as capacidades e responsabilidades da condução política já não se encontram exclusivamente no Estado, pois são compartilhadas mediante uma trama de vínculos entre instâncias estatais e atores sociais. A única maneira de proteger a convivência social frente às novas incertezas consiste em compartilhar as transformações do futuro, mediante vínculos recíprocos, vínculos de dependência e responsabilidade que sustentam o novo “tecido” político (LECHNER, 1996). Porém, na maioria dos países, embora a retórica dos políticos e do Estado mencione insistentemente a “participação”, todo o aparato legal que rege o Estado, assim como os hábitos burocráticos, ainda contradizem intenções e retórica, dificultando o estabelecimento de parcerias por ser um elemento estranho ao governo.

Isso porque os formatos organizacionais propostos para a formação de redes complexas reproduzem padrões tradicionais que não dão conta da diversidade e da dinâmica que envolve cada organização. Segundo Garcia (1986), na prática, todo empreendimento institucional acaba estruturando-se segundo dois padrões: o das organizações comerciais típicas e o das organizações burocráticas, ambos profundamente antidemocráticos, na medida em que apresentam uma estruturação básica: fundamentalmente uma relação de poder entre centro – periferia. Essa forma básica faz com que apenas o centro seja o elemento ativo ou sujeito da relação (GARCIA, 1986).

Essa questão contribui para que dentro das redes exista uma relação de poder, mesmo que esta seja amortecida e freada pelo propósito de chegar a decisões compartilhadas. As relações de poder dentro das redes aparecem, também, quando há uma distribuição assimétrica dos recursos, como saberes específicos, controle da informação,

the networks are not the responsibility of the State, and do not occupy a sovereign position, the State nevertheless has a privileged role and may direct the networks indirectly and imperfectly.

In terms of the changes in ways of working, by virtue of a social pact which is causing various partners to converge, the State assumes a vital role: it proposes partnerships, creates an appropriate environment for participation and reformulates the institutions, allowing and facilitating the decentralization of power.

Thus, networks provide a new government structure, leading to a revision of the paradigms for ways of working. It is this which gives direction to a new form of governance, which is broader in scope than the government since it also includes non-state agents. Exchanging the State frontiers for new forms of governance causes the limits between the voluntary, private and public sectors to become unstable and undefined (WILHEIM, 1998).

This aspect turns political networks into a kind of mutual security, in which the capacities and responsibilities of political governance are no longer restricted exclusively to the State, but are shared through a web of links between the state and social players. The only way to protect social harmony, faced with the new uncertainties is to share the transformations of the future, through reciprocal links, links of dependence and responsibility which sustain the new political “fabric” (LECHNER, 1996). However, in the majority of countries, although the rhetoric of politicians and the State insistently mentions “participation”, all the legal apparatus which governs the State, as well as the bureaucratic habits, still contradict the intentions and rhetoric, making it difficult to establish partnerships due to the fact that these are a strange element to the government.

This is because the organizational formats proposed for the formation of complex networks reproduce traditional standards which do not take into account the diversity and dynamic surrounding each organization. According to Garcia (1986), in practice, every institutional undertaking ends up restructuring itself according to two patterns: that of typical commercial organizations and that of bureaucratic organizations, both deeply anti-democratic, in that they present a basic structure: fundamentally a relationship of power between the center and the periphery. This basic form means that the center alone is the active element or subject of the relationship (GARCIA, 1986).

This issue has contributed to the existence of a power relation within the networks, albeit cushioned and held in check by the aim of reaching shared decisions. The power relations within the

existência de posições de privilégios e disposição de recursos financeiros entre os atores participantes. Isso fica aparente quando “permite a um ou vários atores vetar ou criar obstáculos à decisão que seja contrária aos seus interesses” (LECHNER, 1996: 52). Em consequência, se não ocorrer um ajuste mútuo dentro das redes, cada ator pode bloquear o acordo ou promover debates intermináveis, o que pode comprometer a utilização de redes como instrumento de condução política. E essa é apenas uma das questões.

Lechner (1996) levanta outros problemas que podem comprometer o trabalho em redes dentro das burocracias estatais. Partindo do princípio de que são constituídas pelos laços de comprometimento e confiança mútua entre seus membros, as redes são formações relativamente fechadas. Esse fato desencadeia uma série de problemas paralelos.

Em primeiro lugar porque restringe ao campo das negociações um número mínimo de organizações, afastando da arena de debates e de decisões consideráveis parcelas da sociedade. Isso, por um lado, pode levar a rede a ser subordinada a vínculos clientelistas e distorcer o rumo das negociações e acertos pretendidos pelas redes. Por outro lado, já que excluem os grupos não-organizados, as redes podem gerar uma cisão entre Estado e democracia, pois, “ao se atribuir um consenso tácito aos resultados acordados pelas redes, renuncia-se à geração de um acordo efetivo do conjunto dos cidadãos através das instituições representativas” (LECHNER, 1996: 53). Essa questão pode revelar, na prática, a rede como um instrumento pouco democrático.

Em segundo lugar porque a busca de estabilidade pretendida pela rede, através da consolidação dos laços de confiança e comprometimento, inibe conflitos e favorece consensos, o que pode levar à rejeição de idéias inovadoras. A cumplicidade entre atores para a manutenção da rede também pode abrir espaço para o conformismo e a inércia, que reduzem ou descartam alternativas e inovações, tornando a rede pouco flexível para adaptar-se a novas situações (LECHNER, 1996).

Além disso, as redes definidas por parcerias entre organizações de natureza diferentes são mais complexas. Nesse caso, surgem alguns problemas como: as colisões e desgastes provocados por choques entre universos culturais diferentes que constituem a bagagem dos parceiros e se traduzem em valores e ritmos diferentes quanto a padrões éticos e relacionais; as tentativas de colonização ou mesmo canibalismo de um dos parceiros ao invés de cooperação; as injustiças na divisão de responsabilidades, riscos e lucros; as inabilidades na gestão dos processos que, certamente, requerem

networks also appear when there is an asymmetrical distribution of resources, such as specific knowledge, control of information, existence of positions of privilege and availability of financial resources among the participants. This is apparent when it “enables one or various players to veto or create obstacles to the decision which is contrary to their interests” (LECHNER, 1996: 52). As a result, if there is no mutual adjustment within the networks, each player can block the agreement or promote interminable debates, which could compromise the use of networks as a tool for political governance. This is just one of the issues.

Lechner (1996) raises other problems which could compromise work in networks within the state bureaucracies. Based on the principle that they consist of ties of commitment and mutual trust among their members, networks are relatively closed formations. This fact leads to a series of parallel problems.

Firstly, it restricts the field of negotiations to a small number of organizations, keeping considerable portions of society out of the arena of debates and decisions. This, on one hand, could lead a network to become subordinated to links of patronage by the State and distort the direction of the negotiations and adjustments aimed at by the networks. On the other hand, since non-organized groups are excluded, networks could generate a rift between the State and democracy, since “by attributing a tacit consensus to the results agreed by the networks, the idea of generating an effective joint agreement between the citizens through the representative institutions is relinquished” (LECHNER, 1996: 53). This issue could reveal that in practice, the network is a tool which has little in common with democracy.

Secondly, the search for stability aimed at by the network by strengthening the links of trust and commitment, inhibits conflicts and favors consensus, which could lead to the rejection of innovative ideas. The links between participants for the maintenance of the network could also open the way for conformism and inertia, which reduce or reject alternatives and innovations, making the network inflexible and unable to adapt to new situations (LECHNER, 1996).

Furthermore, the networks defined by partnerships among organizations of different natures are more complex. In this case, some problems arise such as: collisions and wear caused by clashes between different cultural worlds which make up the baggage of the partners and are translated into differing values and paces in terms of ethical and relational standards; attempts to colonize or even cannibalize one of the partners, instead of cooperating; injustices in the allocation

atitudes éticas e habilidades especiais, com destaque para a negociação (FISCHER *et al.*, 1997: 175).

Independentemente das controvérsias que giram em torno da utilização das redes como instrumento de condução política, essas começam a ser incentivadas e utilizadas pelo Estado como possibilidades de uma melhor atuação governamental. Sua formação, para agilizar determinadas respostas do governo, passa, no momento, a ser o instrumento mais coerente para atender a complexidade da sociedade moderna.

4. O PLANEJAMENTO TURÍSTICO BASEADO EM REDES: O PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DE TURISMO COMO PROPOSTA

Os planos e programas elaborados para o crescimento da atividade turística, a partir da década de 70 até o período atual, marcam a trajetória das mudanças na condução política do Estado, como consequência das transformações ocorridas neste e nas suas relações com a sociedade (ENDRES, 2002 b; 2002 c.; 2002 d.).

As ações governamentais praticadas nos anos 70 representam a essência da forma de condução política do Estado, a qual elegeu o planejamento como instrumento para definir os rumos da sociedade brasileira. Nos documentos posteriores, elaborados a partir do início da década de 90, a confirmação do esgotamento do Estado em conduzir sozinho as políticas é ratificada pelo enfático discurso estatal de parceria e participação dos vários atores sociais para a concretização de tais propostas (ENDRES, 2001).

As políticas até então formuladas refletem os indícios das condições em que devem ser baseadas as novas formas de condução¹⁰. Entretanto, com exceção do Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, não definem como instrumentalizar suas ações para alcançar as propostas de um desenvolvimento baseado na atividade turística. Pois, no PNMT o objetivo principal é dotar os municípios brasileiros com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística, e principalmente descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas do planejamento turístico, de forma que esses possam elaborar seus próprios planos de desenvolvimento.

Segundo a EMBRATUR, a transferência de

of responsibilities, risks and profits; lack of ability to manage the processes which, without doubt, require ethical attitudes and special skills, particularly negotiating skills (FISCHER *et al.*, 1997: 175).

Regardless of the controversy surrounding the use of networks as a tool for political governance, they are beginning to be promoted and used by the State as opportunities for better government action. The formation of networks for improving certain government responses, is fast becoming the most appropriate tool for dealing with the complexity of modern society.

4. NETWORK BASED TOURISM PLANNING: THE NATIONAL TOURISM MUNICIPALIZATION PROGRAM AS A PROPOSAL

The plans and programs created for the growth of tourism, from the 1970s until today, have marked the trajectory of changes in the political governance of the State, as a result of the changes that have taken place within the State and in its relations with society (ENDRES, 2002 b; 2002 c.; 2002 d.).

The governmental actions of the 1970s represent the essence of the form of political State governance, which used planning as a tool for defining the course of Brazilian society. In subsequent documents, created from the beginning of the 1990s, the confirmation of the State's failure to deal with the policies on its own is ratified by the emphatic State discourse on partnership and the participation of various social actors for the concretization of these proposals (ENDRES, 2001).

The policies formulated up until that time reflect the symptoms of the conditions on which the new forms of governance should be based¹⁰. Nevertheless, with the exception of the National Tourism Municipalization Program – PNMT, they do not define *how* to instrumentalize their actions to achieve the proposals for development based on tourism activity, since the main objective of the PNMT is to give Brazilian municipalities with tourism potential, the technical and organizational conditions to promote the development of tourism activity, and in particular, to decentralize the planning actions, motivating the municipality as a whole and conveying techniques for tourism planning, in order to enable these municipalities to create their own development plans.

According to EMBRATUR, the transfer of

¹⁰ Tais condições estão refletidas nos discursos embutidos em vários documentos governamentais. Ver Cruz (2000) e Endres (2001).

¹⁰ These conditions are reflected in the discourses of various government documents. See Cruz (2000) and Endres (2001).

responsabilidade do planejamento da atividade turística do Estado para a esfera municipal tem como vantagem estreitar os laços entre a população e o planejamento. Afinal, “são os municípios que conhecem as potencialidades de seu município e, portanto, são responsáveis pelo planejamento do turismo de sua cidade” (BRASIL, 1994: 18). Para cumprir essa proposta, o programa lança mão de uma estrutura localizada nos três níveis estatais, além de uma equipe técnica operacional formada nesses níveis.

Toda essa estrutura definida e montada pelo governo federal é recheada pela noção de parcerias que envolvem as ações do programa. Nos três níveis, há a inclusão de várias instituições e organismos, governamentais ou não, que se engajam nos comitês. A princípio, essas parcerias são formadas espontaneamente, dependendo do interesse de cada organização em contribuir para o desenvolvimento do turismo.

Desse modo, a proposta para sua implementação e a forma como esta começa a ser posta em prática possibilitam visualizar a transição paradigmática nas formas de condução política do Estado. Tal processo engloba tanto as características de um planejamento centralizado como as das redes políticas de negociação.

Essa junção faz-se presente quando o programa institucionaliza as redes por meio dos Comitês e do Conselho, como uma maneira de ampliar os recursos do Estado e descentralizar atividades entre outros setores sociais. Entretanto, ao mesmo tempo em que o Estado define seus parceiros, retém para si a direção e o controle da implementação do programa, seja no nível federal, estadual ou municipal. O poder público é que garante a sua execução.

Co-existindo com essa hierarquia, o PNMT, em sua estrutura, também esboça elementos característicos das redes políticas. Ao se observar os elementos propostos por Garcia (1986), como imprescindíveis para a institucionalização das redes, como forma de intercâmbio, variedade, integração e intermediação institucional, fica clara a intenção do Estado no sentido de orientar essa política por essa nova vertente.

A constituição do programa sustentado pelos Comitês (federal e estadual) e também pelo Conselho, garante a variedade institucional que amplia a sua atuação e permite tentar dar conta da complexidade da atividade turística. A forma de intercâmbio entre essas várias organizações, baseada na atribuição de tarefas entre os órgãos federais, estaduais e municipais, entremeados pela mesma forma de intercâmbio com outros órgãos formais de articulação representados pelo setor não-estatal, distancia esse programa das políticas

responsibility for the planning of tourism activity from the State to the municipality has the advantage of strengthening the links between the population and planning. After all, “it is the municipalities that know the potential of their own towns, therefore they should be the ones who are responsible for the planning of tourism in the town” (BRASIL, 1994). 18). In order to fulfill this proposal, the program makes use of a localized structure at all three state levels, as well as an operational technical team comprised of these three levels.

All this structure defined and set up by the federal government is replete with the notion of partnerships surrounding the actions of the program. Each of the three levels includes various governmental and non-governmental institutions and bodies, which form part of the committees. In principle, these partnerships are formed spontaneously, depending on the interest of each organization in contributing to the development of tourism.

Thus, the proposal for its implementation and the form in which it is put into practice enables a paradigmatic transition to be seen in the forms of political State governance. This process includes both the characteristics of a centralized planning and the political networks of negotiation.

This union is present when the program institutionalizes the networks by means of the Committees and Council, as a means of increasing State resources and decentralizing activities among other social sectors. However, when establishing its partnerships, the State retains direction and control over the implementation of the program, at federal, state or municipal level. It is the public authorities that guarantee its execution.

Existing alongside this hierarchy, the PNMT, in its structure, also echoes characteristic elements of political networks. Observing the elements proposed by Garcia (1986), as indispensable factors for the institutionalization of networks as a means of exchange, variety, integration and institutional intermediation, the State's intention to steer this policy in this new direction is apparent.

The constitution of the program sustained by (federal and state) Committees and also by the Council, guarantees institutional variety which increases its performance and enables it to tackle the complexity of tourism activity. The form of exchange among these various organizations, based on the allocation of tasks among the federal, state and municipal bodies, intermingled with the same form of exchange with other formal discussion bodies represented by the non-state sector, sets this program apart from traditional politics and brings it closer to a dimension of democratic commitment.

tradicionais e o aproxima de uma dimensão baseada no compromisso democrático.

O desempenho do PNMT como um programa que busca a integração e intermediação institucional tem como objetivo articular vários elementos, antes isolados das estruturas internas dos órgãos estatais, como associação de classes e sindicatos, para poder ser implementado. Todos esses elementos são mais facilmente identificáveis na formação dos espaços públicos não-estatais como o Comitê Federal, o Comitê Estadual e o Conselho Municipal de Turismo.

Entretanto, como se trata de uma experiência inovadora, problemas como as expectativas não satisfeitas pela lógica inerente a cada setor, a falta de confiança e comprometimento, as relações de poder que se infiltram nas redes, a exclusão de grupos não organizados, os conflitos entre organizações diferentes e a inabilidade na gestão dos processos, principalmente no nível municipal, encontram espaço profícuo na estrutura proposta pelo PNMT, visíveis claramente na constituição dos seus espaços públicos não estatais.

No que se refere ao Conselho, o que compromete os resultados a que se propõe a constituição de redes são as contradições e dificuldades de se conjugar interesses e organizações distintas, mesmo que ligados por objetivos comuns. Tais contradições podem se expressar através das desconfianças dos outros membros nos governos e nos representantes dos órgãos públicos até a pouca efetividade destes no cumprimento das reivindicações propostas pelo *trade* neste novo espaço não-estatal. Isso também contribuiu para macular a pouca crença no Conselho e na representação que as entidades poderiam exercer nele (ENDRES, 2002 a.).

Apesar dessa possibilidade, Enríquez (1997) define a manutenção dos conselhos através do argumento de que o elemento central que estrutura a vida das organizações é a negociação constante com as outras, a fim de construir um espaço que lhes permita afirmar seus projetos. Nessa perspectiva, a junção de várias organizações tem como lógica além de alcançar determinados objetivos, a possibilidade de satisfazer uma necessidade inerente a toda organização: constituir-se através de sua ação em um ator social singular, bem como se tornar visível, isto é, reconhecida e aceita no meio onde se desenvolve.

Para além da análise municipal na constituição do PNMT como uma possibilidade de rede, de forma mais geral, algumas considerações também devem ser feitas à cerca do procedimento adotado pelos governos estaduais frente ao programa, principalmente no que tange ao poder que tem o Comitê Estadual de indicar quais organizações

The aim of the PNMT, as a program that seeks institutional integration and intermediation, is to link various, formerly isolated elements of the internal structures of the state bodies, such as professional bodies and unions, for its implementation. All these elements are more readily identifiable in the formation of non-state public arenas such as the Federal Committee, the State Committee, the Municipal Tourism Council.

However, given that this is an innovatory experiment, problems, such as expectations left unfulfilled by the logic inherent to each sector, a lack of trust and commitment, relations of power which infiltrate the networks, the exclusion of non-organized groups, conflicts between different organizations and a lack of ability to manage the processes, particularly at municipal level, find useful space in the structure proposed by the PNMT, clearly visible in the constitution of its non-state public spaces.

In relation to the Council, the factor that compromises the proposed results of the constitution of networks, is the contradictions and difficulties surrounding the combining of varied interests and organizations, even though they are linked by common objectives. These contradictions may be expressed through a lack of trust of other non-government members and the representatives of public bodies, or through the lack of effectiveness of the latter in meeting the demands of trade in this new non-state arena. This has also exacerbated the lack of faith in the Council and the representation exercised within it by the various entities (ENDRES, 2002 a.).

In spite of this possibility, Enríquez (1997) defines the maintenance of councils, arguing that a central feature of life in organizations is constant negotiation with others, in order to construct a space which enables them to affirm their projects. From this perspective, the union of various organizations has as a logic which goes beyond reaching specific objectives; the possibility of satisfying a need which is inherent to every organization: to construct itself, through its action, as a unique social player, and to give itself visibility, i.e., to become recognized and accepted in the environment in which it operates.

In order to move beyond the municipal analysis to the constitution of the PNMT as a networking possibility, some general considerations also need to be made concerning the procedures adopted by the state governments for implementing the program, particularly in relation to the power of the State Committee to decide which organizations should

devem participar das oficinas¹¹. Essa questão abre espaço para que possam ser privilegiadas associações que possuam laços personalísticos com os atores que detêm o poder de escolha.

Isso é possibilitado pela hierarquia expressa por esse programa, e que convive com a nova proposta em rede. Mesmo considerando que o Estado deva conduzir esse processo, a estrutura do PNMT apresenta-se baseada numa relação centro – periferia, onde o centro é o elemento ativo ou sujeito da relação. É neste ponto, quando o governo atua, por meio da coordenação estadual de seu Comitê, como intermediário entre os critérios adotados pelo governo federal e o atendimento desses pelo município, que fica mais explícito o caráter tradicional na forma de implementar essa política.

Entretanto, considerando o período de transição ainda vivenciado pelo estado brasileiro, mesmo em uma relação que pressuponha a constituição de redes políticas, o poder de garantir e consolidar as parcerias ainda está nas mãos do Estado. Ou seja, de propô-las – através de programas como o PNMT – e de criar ambientes propícios à participação – no caso, os Comitês e o Conselho.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 11, n. 31, p. 44-66, jun., 1996.

BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MICT. Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. *Desenvolvimento de turismo sustentável: manual para as organizações locais*. [Brasília], 1994.

BURSZTYN, M. Ser ou não ser: eis a questão do estado brasileiro. *Revista do Serviço Público, Brasília*, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 118, n.º 3, p. 27-36, set/dez, 1994.

CALDERÓN, F.; LECHNER, N. Modernização e governabilidade. In: *SOCIEDADE e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: FUNDAP, 1998. p. 111-145.

CASTOR, B. V.; FRANÇA, C. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. v. 20, n. 3, p. 3-26, jul/set, 1986.

participate in the workshops¹¹. his issue leaves the door wide open for the existence of favored associations which have personal links with the players who hold the power to make this decision.

This becomes possible through the hierarchy expressed by this program, which exists alongside the new network proposal. Even considering that the State should govern this process, the structure of the PNMT is based on a center-periphery relation, where the center is the active element or the subject of the relation. This is the point where the traditional nature of the means of implementing this policy becomes more explicit, that is, when the government acts, by means of state coordination of its Committee, as an intermediary between the criteria adopted by the federal government and the fulfillment of these criteria by the municipality.

However, considering the period of transition which the Brazilian state is still passing through, even in a relationship which takes for granted the constitution of political networks, the power to guarantee and consolidate partnerships is still in the hands of the State. In other words, the power to propose them – through programs like the PNMT – and to create suitable conditions for participation – i.e., through the Committees and Council.

REFERENCES

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 11, n. 31, p. 44-66, jun., 1996.

BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MICT. Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. *Desenvolvimento de turismo sustentável: manual para as organizações locais*. [Brasília], 1994.

BURSZTYN, M. Ser ou não ser: eis a questão do estado brasileiro. *Revista do Serviço Público, Brasília*, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 118, n.º 3, p. 27-36, set/dez, 1994.

CALDERÓN, F.; LECHNER, N. Modernização e governabilidade. In: *SOCIEDADE e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: FUNDAP, 1998. p. 111-145.

CASTOR, B. V.; FRANÇA, C. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. v. 20, n. 3, p. 3-26, jul/set, 1986.

¹¹ Essa questão abrange as oficinas de integração de instituições parceiras do PNMT, que objetivam integrar as ações a serem desenvolvidas por cada instituição parceira, tanto estadual como federal, compatibilizando-as com os objetivos do programa.

¹¹ This issue involves the workshops for inclusion of PNMT partner institutions, which are aimed at integrating the actions to be carried out by each partner institution, both state and federal, ensuring that these are compatible with the objectives of the program.

DINIZ, E. Câmaras setoriais e governança econômica. In: DINIZ, E. *Crise, reforma do estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 139-174.

DOWBOR, L. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.118, n. 1, p. 95-117, jun/jul, 1994.

ENDRES, A. V. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e a constituição do Conselho Municipal de Turismo: em análise, Belém do Pará. *Veredas Revista Científica de Turismo*, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 89-108, 2002 a.

_____. Planejamento Estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. *Turismo em Análise*, São Paulo, v. 13, p. 1-114, 2002 b.

_____. Mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo: uma análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo. In: SOUZA, Maria José de. (Org.). *Políticas Públicas e o Lugar do Turismo*. Brasília, 2002 c.

_____. Mudanças na condução política do estado e seus reflexos no Programa Nacional de Municipalização de Turismo. In: MATHIS, Armin; CASTRO, Edna et al. (Orgs.). *Estado e Políticas Públicas na Amazônia - Gestão do Desenvolvimento Regional*. Belém, 2002 d.

_____. O papel governamental na formulação e implementação de políticas públicas de turismo: o contexto amazônico. *Revista do IESP*, João Pessoa, v. II, n. 2, p.43-58, 2001.

ENRIQUÉZ, E. Como estudar as organizações locais. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 27-36.

FEDOZZI, L. A nova teoria dos sistemas de Niklas Luhmann: uma leitura introdutória. In: NEVES, C., SAMIOS, E. M. (org.) *Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas*. Editora da Universidade/UFRGS, 1997.

FISCHER, T. et al. Centro histórico de Salvador: a gestão em parceria de novos tempos e novos espaços. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 165-182.

DINIZ, E. Câmaras setoriais e governança econômica. In: DINIZ, E. *Crise, reforma do estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 139-174.

DOWBOR, L. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.118, n. 1, p. 95-117, jun/jul, 1994.

ENDRES, A. V. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e a constituição do Conselho Municipal de Turismo: em análise, Belém do Pará. *Veredas Revista Científica de Turismo*, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 89-108, 2002 a.

_____. Planejamento Estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. *Turismo em Análise*, São Paulo, v. 13, p. 1-114, 2002 b.

_____. Mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo: uma análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo. In: SOUZA, Maria José de. (Org.). *Políticas Públicas e o Lugar do Turismo*. Brasília, 2002 c.

_____. Mudanças na condução política do estado e seus reflexos no Programa Nacional de Municipalização de Turismo. In: MATHIS, Armin; CASTRO, Edna et al. (Orgs.). *Estado e Políticas Públicas na Amazônia - Gestão do Desenvolvimento Regional*. Belém, 2002 d.

_____. O papel governamental na formulação e implementação de políticas públicas de turismo: o contexto amazônico. *Revista do IESP*, João Pessoa, v. II, n. 2, p.43-58, 2001.

ENRIQUÉZ, E. Como estudar as organizações locais. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 27-36.

FEDOZZI, L. A nova teoria dos sistemas de Niklas Luhmann: uma leitura introdutória. In: NEVES, C., SAMIOS, E. M. (org.) *Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas*. Editora da Universidade/UFRGS, 1997.

FISCHER, T. et al. Centro histórico de Salvador: a gestão em parceria de novos tempos e novos espaços. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 165-182.

- GARCIA, R.M. As redes institucionais de apoio e a produção local de alimentos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 20 n. 3, p.70-88, jul/set, 1986.
- GIACOMINI, J. O “orçamento participativo” da prefeitura municipal de Porto Alegre. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 183-196.
- GONÇALVES, M. Novos paradigmas em administração: uma avaliação de conceitos e de seus impactos nas organizações. *Cadernos FUNDAPE*, São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo, n.º 20, p. 14-26, mai/ago, 1996.
- LECHNER, N. Reforma do estado e condução política. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n.º 37, p. 33-56, 1996.
- LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 53-76.
- LUHMANN, N. *Sistemas sociais: lineamentos para uma teoria general*. 2ª ed. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá: CEJA, 1998.
- MARTIN, S. As câmaras setoriais e o meso-corporativismo. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n.º 37, p. 139-170, 1996.
- MARTINS, L. Estado e sociedade: uma mudança de parâmetros. In: *SOCIEDADE e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: FUNDAPE, 1998. p. 35-44.
- MATHIS, A. Política de desenvolvimento sob a perspectiva da teoria dos sistemas. In: ALTVATER, E. et al. *Terra incógnita: reflexões sobre globalização e desenvolvimento*. Belém: UFPA, 1999.
- MOTTA,. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*. v. 21, n. 4, p. 31-61, out/dez., 1987.
- MOURA, A. S. Estado, transnacionalidade e políticas globais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 118, n.º 3, p. 51-58, set/dez, 1994.
- GARCIA, R.M. As redes institucionais de apoio e a produção local de alimentos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 20 n. 3, p.70-88, jul/set, 1986.
- GIACOMINI, J. O “orçamento participativo” da prefeitura municipal de Porto Alegre. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 183-196.
- GONÇALVES, M. Novos paradigmas em administração: uma avaliação de conceitos e de seus impactos nas organizações. *Cadernos FUNDAPE*, São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo, n.º 20, p. 14-26, mai/ago, 1996.
- LECHNER, N. Reforma do estado e condução política. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n.º 37, p. 33-56, 1996.
- LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 53-76.
- LUHMANN, N. *Sistemas sociais: lineamentos para uma teoria general*. 2ª ed. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá: CEJA, 1998.
- MARTIN, S. As câmaras setoriais e o meso-corporativismo. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n.º 37, p. 139-170, 1996.
- MARTINS, L. Estado e sociedade: uma mudança de parâmetros. In: *SOCIEDADE e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: FUNDAPE, 1998. p. 35-44.
- MATHIS, A. Política de desenvolvimento sob a perspectiva da teoria dos sistemas. In: ALTVATER, E. et al. *Terra incógnita: reflexões sobre globalização e desenvolvimento*. Belém: UFPA, 1999.
- MOTTA,. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*. v. 21, n. 4, p. 31-61, out/dez., 1987.
- MOURA, A. S. Estado, transnacionalidade e políticas globais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 118, n.º 3, p. 51-58, set/dez, 1994.

- OSZLAK, O. Estado e sociedade: novas regras de jogo? In: *SOCIEDADE E ESTADO*: superando fronteiras. São Paulo: FUNDAP, 1998. p. 48-109.
- OSZLAK, O. Estado e sociedade: novas regras de jogo? In: *SOCIEDADE E ESTADO*: superando fronteiras. São Paulo: FUNDAP, 1998. p. 48-109.
- PEREIRA, L. C. Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*: Revista de cultura e política. n.º 45, 1998.
- PEREIRA, L. C. Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*: Revista de cultura e política. n.º 45, 1998.
- RIBEIRO, S. M. R. Paternalismo de Estado: governabilidade e contrato social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1994, v. 118, n.º 1, jan/jul. p. 55-74.
- RIBEIRO, S. M. R. Paternalismo de Estado: governabilidade e contrato social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1994, v. 118, n.º 1, jan/jul. p. 55-74.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political studies*, 1996. p. 652-667.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political studies*, 1996. p. 652-667.
- SOMARRIBA, M.; DULCI, O. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, E., AZEVEDO, S. (orgs.) *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UNB, 1997. p. 391-425.
- SOMARRIBA, M.; DULCI, O. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, E., AZEVEDO, S. (orgs.) *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UNB, 1997. p. 391-425.
- WILHEIM, J. *O caminho de Istambul*: memórias de uma conferência da ONU. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. Em apêndice: nosso fecundo fim-de-mundo.
- WILHEIM, J. *O caminho de Istambul*: memórias de uma conferência da ONU. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. Em apêndice: nosso fecundo fim-de-mundo.