

# GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO BRASIL: TEORIAS, METODOLOGIAS E APLICAÇÕES

Por Fabíola Cristina Costa de Carvalho

O planejamento e a gestão pode ser considerado um dos eixos de estudos mais importante no campo do turismo, pois não é possível o desenvolvimento sustentável de um destino turístico em um contexto desprovido de ações organizadas e coordenadas. Todavia no Brasil os estudos sobre o tema “Gestão Pública do Turismo” são embrionários. Uma das razões para isso é o fato de o processo de institucionalização do turismo na esfera pública nacional ser recente.

O livro *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*, organizado pelos professores Thiago Duarte Pimentel, da Universidade Federal de Juiz de Fora, Magnus Luiz Emmendorfer, da Universidade Federal de Viçosa e Edegar Tomazzoni, da Universidade de São Paulo pretende contribuir para preencher esta lacuna nos estudos científicos do turismo. A obra publicada em 2014 pela EDUCS apresenta-se como uma referência que expressa a heterogeneidade de questões e contextualizações relacionadas à discussão sobre a gestão pública do turismo no Brasil, pois traça um detalhado panorama institucional e regional acerca do estado da arte das políticas públicas brasileiras de turismo no presente momento.

Ao longo dos vinte capítulos são dissecados conceitos-chave para o entendimento e a análise de políticas públicas de turismo, tais como a descentralização, regionalização, competitividade, arranjos institucionais e redes de atores, participação social, condicionantes de desenvolvimento turístico, sustentabilidade, entre outros. Ao refletir e propor conteúdos e encaminhamentos teóricos e empíricos tal obra interessa às diferentes organizações, aos investigadores, aos estudantes e aos profissionais que se interessam pelo tema *Gestão Pública do Turismo* (PIMENTEL, EMMENDOERFER, TOMAZZONI, 2014). As vinte partes que compõem esta obra estão divididas em três seções temáticas.

A primeira é composta por sete capítulos e tem como eixo central o tema “História e Teoria de Gestão Pública do Turismo no Brasil”. No primeiro capítulo argumenta-se que os impactos da política de turismo no país são insuficientemente conhecidos. Para suprir tal lacuna busca-se analisar o *policy making* da política pública de turismo sob a ótica organizacional a partir do seu processo de institucionalização. Como resultado são identificadas algumas características marcantes da trajetória do setor como parte da arena política, tais como a recorrente inconsistência institucional, a predominância do poder executivo na proposição das políticas, o gradual aumento em investimentos no setor associado ao discurso sobre sua capacidade transformadora, além da recente reconfiguração no perfil das políticas coligado à busca por um arranjo conforme o padrão internacional das políticas de turismo.

No segundo capítulo analisa-se a dimensão espacial das políticas públicas de turismo no país apoiando-se no entendimento do turismo como um fenômeno socioespacial. Investiga-se a razão dos descasos das políticas públicas em relação à complexidade do turismo e as consequências desse posicionamento para as propostas de desenvolvimento turístico nos últimos vinte anos. Ao estabelecer a espacialidade como um conceito central aponta-se para a necessidade de romper com o viés míope das políticas de turismo como sendo um aspecto singular ao ordenamento e o desenvolvimento do turismo no Brasil.

No capítulo três a base argumentativa recai sobre a noção de descontinuidade das ações públicas associada ao partidarismo, do ponto de vista político-administrativo, pois está subordinada a uma fidelidade às alianças que levam os partidos ao poder. Reflete-se acerca da relação do momento presente do turismo brasileiro frente aos modelos de países que são considerados destinos turísticos maduros, os quais condicionaram em alguma medida as decisões públicas sobre o setor no Brasil. Aponta-se que os direcionamentos atuais assinalam o conceito de turismo como uma atividade econômica, cujos benefícios são determinados pela visão industrial de volume de negócios, de geração de divisas e de exportação. Comparando-se este posicionamento com o modelo europeu de turismo de massa, particularmente o espanhol, identifica-se uma inclinação das políticas de turismo nacionais à massificação, pautada pela internacionalização. Como conclusão aponta-se que a tradição de descontinuidade política no sentido amplo repercute na ausência de uma política pública reguladora.

No capítulo quatro analisam-se os novos arranjos institucionais relacionados à política de turismo. Observa-se as relações sociais e de poder refletidas no processo de implementação das políticas de turismo a partir dos espaços de participação do Estado da Paraíba. Argumenta-se que há uma proliferação de espaços de participação, com função de orientar os atores locais a agirem conjuntamente para planejar e desenvolver os destinos turísticos, sendo que estes arranjos interferem nas ações e nas estratégias do setor turístico na Paraíba. Contudo, a correlação entre as análises das redes sociais apresentadas no estudo reforça a ideia de que a consolidação dos novos arranjos institucionais está ligada a capacidade de propagação de informações e de recursos na rede, através de relacionamentos ou vínculos

entre atores. Todavia a afirmação de que tais estruturas determinam mudanças institucionais significativas em relação a participação social é levantada como uma questão sem resposta.

No capítulo cinco são centrais os temas descentralização e regionalização no contexto do turismo. A intenção de reduzir disparidades regionais e fortalecer as regiões em seus territórios fundamentou uma estrutura estatal que fosse capaz de dividir as atribuições do poder público, com o setor privado e a sociedade. Assim se impulsionou o desenvolvimento regional e local através da participação das instituições e da sociedade civil nas decisões das políticas públicas. Neste capítulo estuda-se o modelo de Circuitos Turísticos de Minas Gerais em comparação com modelo francês de regionalização do turismo. São discutidas as implicações da estrutura do Estado federalista para a gestão das políticas públicas. Também avaliam-se as semelhanças e diferenças marcantes entre ambos os sistemas, bem como as resultados da implementação desta política de turismo nas duas realidades.

No capítulo seis apresenta-se um quadro teórico com base em fatores externos e internos ao ambiente do sistema turístico sobre os quais se considera relevante a análise nos processos de planejamento e gestão dos destinos turísticos. Parte-se do pressuposto de que o posicionamento do destino turístico no ambiente externo intervém sobre suas ações e sobre os resultados das políticas implementadas. Portanto a identificação destes fatores é considerado um passo importante para explicar, compreender e intervir no funcionamento dos destinos turísticos de forma planejada.

No capítulo sete debate-se sobre aspectos relacionados à competitividade em turismo e os fatores estratégicos relacionados à gestão pública de destinos turísticos. Ressalta-se que recentemente a avaliação do desempenho competitivo dos destinos tem sido destaque tanto nas pesquisas científicas como corporativas sobre o tema no campo do turismo. Todavia os destinos têm como desafio se apropriar deste conhecimento para convertê-lo em inteligência competitiva. No caso brasileiro considera-se que houve avanço qualitativa e quantitativamente após os esforços de qualificação do turismo e de uma política de empowerment dos municípios e pólos regionais. Em relação ao cenário de competitividade internacional se assinala como fatores deficientes a alta carga tributária no país e a elevação de taxas aeroportuárias, além da falta de estímulo aos investimentos privados no setor.

A segunda parte do livro é formada por seis capítulos centrados no tema: "Aspectos Metodológicos da Gestão Pública do Turismo no Brasil". O oitavo capítulo apresenta uma avaliação da gestão pública do turismo na cidade de Curitiba (PR). A Metodologia do Marco Lógico (MML) é sugerida como um instrumento para compreender quais foram os avanços relacionados ao ordenamento e ao desenvolvimento do setor turístico

nesta cidade. Considera-se que ao identificar as causas e efeitos dos problemas analisados a MML favorece a proposição de soluções mais consistentes conforme as prioridades do setor e das partes interessadas.

No capítulo nove discute-se sobre o conceito da regionalização no planejamento turístico. Fundamentando-se na teoria da espacialidade diferencial buscou-se compreender a integração espacial nos municípios de Marcelino Ramos (RS) e Piratuba (SC), por meio da distribuição dos atrativos e do fluxo das atividades turísticas. O conceito de regionalização do turismo neste estudo parte da noção de interação do turista com os agentes locais. Em complemento se adotou a teoria dos sistemas adaptativos complexos, considerando que se deve analisar um conjunto de processos de agregação, adaptação e auto-organização formados pela interação de agentes, motivada por aspectos relacionados ao meio físico e por razões psicossociais. Ressalta-se, pois, que este pressuposto diverge da concepção da Política Nacional de Turismo em termos de abrangência e composição, pois a orientação das ações de regionalização considera que o planejamento e a gestão do turismo de forma integrada e compartilhada devem ser baseados em espaços geográficos delimitados. Neste capítulo argumenta-se que este recorte espacial *a priori* oculta as demais formas espaciais de um território, pois há certas atividades que extrapolam os limites especificados pela política. Em consequência podem emergir obstáculos às ações estratégicas propostas para o desenvolvimento turístico.

No capítulo dez analisa-se o processo de hierarquização como um instrumento para melhorar a gestão pública do turismo em regiões turísticas do Estado do Paraná. Mais uma vez apresenta-se o tema da regionalização pela perspectiva geográfica e do desenvolvimento. Também se discute acerca da gestão do ponto de vista estratégico, bem como da importância da criação de indicadores sobre o turismo, os quais informem e subsidiem tanto à iniciativa pública quanto a privada, nas decisões tomadas para o planejamento e gestão da atividade turística sustentável e responsável. Para a construção do instrumento de pesquisa foram considerados elementos que impactam direta e indiretamente o desenvolvimento do turismo na região. As áreas avaliadas foram: gestão, sustentabilidade, oferta e demanda, infraestrutura de apoio e *marketing*. Apresenta-se um mapa do desenvolvimento do turismo nos municípios da região analisada e se construiu um *ranking* balizador da gestão pública do turismo. Ao final aponta-se a qualidade e a competitividade saudável das regiões, evidenciando a importância da continuidade das ações públicas desenvolvidas até o momento. No entanto, recomenda-se que as metas estabelecidas pelos planos turísticos sejam compatíveis com as características particulares locais e o posicionamento turístico almejado pelo município, em detrimento da restrição ao alcance de maiores índices estabelecidos em nível estadual e nacional.

O décimo primeiro capítulo versa sobre as redes de atores sociais que compõem os Circuitos Turísticos de Minas Gerais. Assim descreve e analisa as interações

entre atores e instituições em espaços sociais limitados como base para o estudo das políticas públicas de turismo. Foram ponderadas as dinâmicas e possibilidades de articulação dentro dos circuitos (articulação interna) e entre os circuitos (articulação externa). Como resultado aponta-se que dentro dos circuitos o poder público possui maior representatividade, seguido pelo setor empresarial, a sociedade civil e os poderes públicos de outras instâncias. Evidencia-se que a questão política está na origem da organização dos circuitos. Também se percebeu uma mudança favorável nas relações entre municípios, de seu papel e em sua atuação com vistas à questão do turismo. Por outro lado, entre os circuitos há uma embrionária densidade das articulações e a manifestação de alguns atores centrais para a ocorrência dessas inter-relações.

No capítulo doze incita-se uma discussão teórico-metodológica multirrelacional para a análise das políticas de turismo, baseada em teorias políticas e sociais e em suas implicações no contexto político-administrativo. São ressaltadas as principais abordagens e argumentos teóricos clássicos e contemporâneos sobre a análise política, particularmente o enfoque neo-institucional. Para aqueles interessados neste tema este capítulo se converte em uma referência fundamental ao trazer uma síntese das principais teorias que se dedica a análise das políticas públicas. Ao considerar as transformações que marcam a reconfiguração dos Estados contemporâneos destaca-se a importância de observar a heterogeneidade dos objetivos das políticas e a multifuncionalidade das iniciativas. Destaca-se que a análise de políticas deve ser ater ao surgimento de ideias que alavancam um projeto político ou social alternativo. Discute-se a possibilidade de observar as concatenações de efeito entre as três dimensões, *polity*, *politics* e *policy*, isto é, uma análise inter-relacional dos níveis institucional, processual e material.

No capítulo treze o tema central é a noção de baixo carbono como ferramenta para a gestão sustentável de destinos turísticos. Parte-se do ponto de que as mudanças climáticas interferem diretamente no turismo, ao mesmo tempo em que esta atividade se converte em um setor que contribui para os câmbios no meio ambiente. Considera-se a centralidade do papel do poder público nesse debate como proponente de diretrizes e ator que consolida a sustentabilidade como política pública. Deste modo, são elencadas propostas de ações e aplicações no âmbito da gestão pública de turismo, pautadas na mitigação da emissão de gases que causam o efeito estufa. Destaca-se a necessidade de cuidar para que os câmbios na conduta dos atores turísticos a respeito da produção e consumo sejam concretos, de modo que se conciliem metas turísticas com as econômicas, sociais e ambientais.

A terceira parte dessa obra é formada por seis capítulos que apresentam “Casos e Aplicações da Gestão Pública do Turismo no Brasil”. O capítulo catorze se configura como um estudo de caso sobre o Programa de Regionalização do Turismo no Vale Europeu, no Estado

de Santa Catarina, sob o enfoque institucional. Parte-se do indício de que um desafio central do processo de regionalização do turismo seja a concretização das noções de gestão coordenada e planejamento integrado e participativo. Assim identifica-se e analisa-se a existência de instâncias decisórias institucionalizadas regionalmente, bem como os atores e seus respectivos papéis nestes espaços. Por fim, se observou que ao contrário da preconizada necessidade de articulação, e da soma de esforços cada vez mais central nas diretrizes da política nacional, há um arranjo formal pouco institucionalizado na região estudada, com baixas interações entre os atores regionais, caracterizando um quadro de fragmentação nas ações implementadas.

O capítulo quinze analisa o planejamento e a gestão do turismo rural pedagógico, a partir do caso do projeto Viva Ciranda em Joinville, no estado de Santa Catarina. São apontadas as ações relevantes que impulsionaram esta ação associada a uma discussão sobre os benefícios sociais, econômicos e ambientais da atividade turística planejada para uma comunidade envolvida. Evidencia-se, pois, que o planejamento foi fundamental para a implementação e os resultados do projeto.

No capítulo dezesseis se destacam as dissonâncias e afinidades do setor público e do trade turístico no município de Joaçaba, no estado de Santa Catarina, a respeito do desenvolvimento sustentável do turismo. Foi observado que o turismo no município está em fase inicial de formação de espaços de articulação, pois não há uma relação clara e bem definida entre o *trade* turístico com as instituições de apoio ou com o poder público. Por outro lado, percebeu-se que o setor público se mobiliza ainda de forma esparsa e desconectada para estruturar o setor.

No capítulo dezessete examina-se a dinâmica das instâncias de governança e os processos de governabilidade nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará. Como ponto de partida se observam as intervenções do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Verificou-se que as arenas públicas, nas quais decorre a negociação sobre o desenvolvimento turístico, são caracterizadas por um processo de agregação de preferências individuais dos representantes legais, de forma que não incorporaram dimensão deliberativa como uma práxis *stricto sensu*.

No capítulo dezoito adota-se o conceito de inovação social à gestão pública do turismo no estudo do caso dos Circuitos Turísticos no Estado de Minas Gerais. A partir da evidencia de haver uma gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade civil, da promoção do turismo sustentável e de ações que visam à preservação e os resgate dos patrimônios culturais e naturais, pondera-se sobre a existência de inovações sociais na gestão pública do turismo nesta unidade federada. No entanto, aponta-se que os câmbios na concepção de governança do Brasil são ainda pouco estabelecidas quanto à mobilização e o empenho da ação de atores do turismo em nível regional.

No capítulo dezenove discute-se o novo cenário em que a globalização insere a sociedade em um contexto de integração e de competição contraditória, no qual turismo internacional emerge como uma alternativa de ação e investimento das políticas públicas. Parte-se da ideia de que os destinos turísticos podem se configurar a partir de uma territorialidade regional entre os blocos econômicos como uma atividade geradora de desenvolvimento socioeconômico. A proposta de ações de desenvolvimento integrado do turismo entre os países do Mercosul (Mercado Comum do Sul) é uma opção a ser desenvolvida pela criação de atrativos, de serviços e de roteiros integrados, nos quais a participação das comunidades e instituições regionais é relevante. Neste capítulo retoma-se a discussão sobre a articulação entre atores nas dimensões econômica e política. O mercado comum concretiza a noção de supranacionalidade e é um espaço complexo para a integração política, onde se exige uma estrutura de gestão definida e articulada. Considera-se que entre os países do Mercosul há produtos turísticos consolidados. Todavia há pouca ênfase em projetos de integração regional entre os países. Também se observa que o bloco é mais emissor que receptor.

Enfim, no vigésimo capítulo os organizadores da obra resgatam a essência das discussões apresentadas, sinalizando as tendências, assim como as dissensões teóricas e práticas dos estudos atuais sobre a Gestão Pública do Turismo no Brasil. Os resultados dos estudos apresentados demonstram uma retomada promissora nos estudos do campo das políticas públicas em turismo. Todavia, conforme os próprios organizadores desta obra sublinham, estes resultados afligem por apontar os desafios que estão impostos para que o Brasil alcance o almejado desenvolvimento turístico sustentável que aparece nos discursos políticos há décadas.

Como ponto forte do livro se destaca a forma como os trabalhos se comunicam e complementam o esboço de um quadro analítico abrangente sobre a gestão pública do turismo no Brasil. Conforme o argumento tomado da ciência política, que conforma seguidamente os capítulos, ressalta-se que as decisões políticas são consequência de um contexto nacional e internacional específico. Assim, sugere-se que em revisões futuras da obra seja incorporado um detalhamento do cenário político, econômico e social em que ocorreu o *policy making* e a implementação das políticas como um elemento enriquecedor das análises bem sucedidamente empreendidas nesta obra.

Por outro lado observou-se a falta de estudos sobre as experiências de outras regiões do país. Assim se questiona: qual é a situação desses estados em relação às políticas nacionais de turismo ao longo do tempo? Quais foram os resultados por eles alcançados do ponto de vista político-administrativo ou político-institucional? Certamente os exemplos de ações destes outros estados e regiões, bem como a caracterização dos atores envolvidos na atividade turística nestes locais, contribuirão de forma

engrandecedora a este campo temático, para que se expressem sob novos aspectos e características os estudos sobre o desenvolvimento turístico, talvez com a continuidade da coletânea em um segundo volume, que viria certamente a consolidar a inflexão que esta obra traz ao campo científico do turismo no Brasil.

*Recebido em 21 de novembro de 2014*

*Aprovado, em sua versão final, em 28 de novembro de 2014.*