



Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo

**POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE
MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO BRASIL E FRANÇA**

LEONORA GUEDES VIEIRA

Brasília – DF
2009



Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo

**POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE
MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO BRASIL E FRANÇA**

Leonora Guedes Vieira

Orientador Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Turismo da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Brasília – DF
Agosto, 2009.

Vieira, Leonora Guedes

Política Pública do Turismo: Uma análise comparativa de modelos de implementação Brasil e França / Leonora Guedes Vieira – Brasília, 2009. 96f.: il.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, 2009.

Orientador: Pedro Henrique Zuchi da Conceição.

1. Políticas - Públicas. 2. Turismo. 3. Gestão. I. Conceição, Pedro H. Z. II. Título

CDU 338.482.2:658.8

Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo

**POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE
MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO BRASIL E FRANÇA**

Leonora Guedes Vieira

BANCA EXAMINADORA:

Orientador Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição (CET/UnB)

Examinador Prof. Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos (CET/UnB)

Examinadora Profa. Dra. Rosana Mazaró (UFRN)

AGRADECIMENTOS

Qualquer trabalho de pesquisa leva consigo uma infinita lista de agradecimentos, nem sempre fácil de citar, dadas as circunstâncias de seu próprio desenvolvimento e que em um processo de criação contou com a participação de todos que de um modo direto ou indireto me apoiaram fornecendo dados, discutindo temas e questões, facilitando documentos, indicando referências bibliográficas, sites de interesse, entre outros, que sobre o percurso e durante a pesquisa ampliaram a minha visão. A todos eles quero expressar meu mais sincero agradecimento.

Este reconhecimento vai dirigido, especialmente: à minha mãe, Cesar Gonçalves, Marcelo Safadi e meu orientador Pedro Zuchi.

Porfim, agradeço a Deus por ter me dado a oportunidade, a força e a perseverança pra chegar até aqui!

RESUMO

Atualmente há muitos questionamentos sobre o verdadeiro papel do Estado e da sociedade civil no desenvolvimento de atividades sócio - econômicas. Nesta discussão destaca-se a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. O papel das políticas públicas é de fundamental importância para o desenvolvimento da atividade turística em um país Este estudo apresenta alguns papéis organizacionais dentro de uma política pública de um destino turístico e realiza uma análise comparativa dos modelos de implementação da política pública de turismo do Brasil e da França. Destacam-se as formas centralizadas e descentralizadas de uma gestão pública bem como as funções do setor público e da iniciativa privada em uma política pública de turismo para promoção de destinos turísticos.

Palavras Chaves: políticas-públicas, turismo, gestão.

ABSTRACT

There are currently plenty of questionings about the true role of State and of civil society in the development of social-economic activities. In this discussion, elaboration, implementation and evaluation of public policies stand out. The role public policies play is of the utmost importance to the development of any country's touristic activities. This study presents some organizational roles within a touristic destination public policy, and analyses comparatively the implementation models of Brazilian and French tourism public policy. The centralized and decentralized forms of a public policy stand out, as well as the role the public sector and private parties play in a tourism public policy aiming at promoting touristic destinations.

Key words: public politics, tourism, management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
METODOLOGIA	13
1) POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
1.1 Implementação de Política Pública.....	19
1.2 O Governo Implementador.....	21
1.3. A Participação no Implementar da Política.....	24
2) POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO.....	29
2.1 Política de turismo no Brasil.....	35
2.2 Política de turismo na França.....	41
3) ANÁLISE DOS DADOS	49
3.1 Análise comparativa da política de turismo no Brasil e na França	49
3.2 Destinos Turísticos e Políticas Públicas: algumas evidências para o caso brasileiro.....	58
3.3 Percepção do Turista.....	75
4) CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
5) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
ANEXOS	94

LISTA DE QUADROS / GRÁFICOS / TABELAS

QUADROS

QUADRO 1: Tipologias de Mecanismos institucionais de participação em políticas públicas	26
QUADRO 2: Elementos constituintes da política para o Turismo no Brasil	37
QUADRO 3: Elementos constituintes da política para o Turismo na França	43
QUADRO 4: Elementos de Comparação entre a França e o Brasil	51
QUADRO 5: Economia, população e forma de gestão dos destinos pesquisados....	60

GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Sexo.....	76
GRÁFICO 2: Idade	76
GRÁFICO 3: Primeira vez no Salão do Turismo	76
GRÁFICO 4: Conhece os roteiros turísticos que estão sendo ofertados no IV Salão do Turismo?	77
GRÁFICO 5: Já viu os roteiros turísticos oferecidos aqui em agências de viagens?.....	78

TABELAS

TABELA 1: Destino está atualmente acessível?	61
TABELA 2: Tipo de aeroporto existente?	61
TABELA 3: Vôos regulares?	61
TABELA 4: Amplo acesso por transporte terrestre e/o aquático?	62
TABELA 5: Todos os produtos que o Município divulga estão ofertados nas Agências de Receptivo?.....	62
TABELA 6: Os roteiros turísticos são elaborados a partir de pesquisa de demanda e/ou estudo de impacto?	63
TABELA 7: Houve participação da iniciativa privada na elaboração dos roteiros turísticos?.....	63

TABELA 8: Possui Conselho Municipal de Turismo?	64
TABELA 9: Realizam encontros/audiências com frequência?	64
TABELA 10: Secretaria de turismo possui orçamento participativo?	65
TABELA 11: Possui entidades setoriais privadas?	65
TABELA 12: Há cooperação entre os setores público, privado e do terceiro setor na realização de projetos e ações integradas para o desenvolvimento turístico?	66
TABELA 13: A comunidade local controla os mecanismos e organismos de gestão do turismo no destino, induzindo e interferindo na maioria dos processos decisórios acerca do turismo no destino?	66
TABELA 14: O órgão oficial de turismo do município participa de forma cooperada com a iniciativa privada em eventos com objetivo de promover e comercializar o destino?.....	67
TABELA 15: Possui projetos em parceria com a iniciativa privada (envolvendo recursos financeiros)?	67
TABELA 16: Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?	68
TABELA 17: Na sua opinião, essa forma de gestão garante/garantiu o sucesso do destino?	68
TABELA 18: A quem coube a elaboração do plano de marketing dos produtos turísticos?	68
TABELA 19: Houve participação da iniciativa privada na construção do plano de marketing?	69
TABELA 20: Possui agências de receptivo local especializadas no segmento?	70
TABELA 21: Há estratégias elaboradas conjuntamente pelo poder público e iniciativa privada direcionadas ao mercado alvo?	70
TABELA 22: O <i>trade</i> participa de todas as ações de promoção da secretaria de turismo?	70
TABELA 23: Qual a forma de gestão do turismo desse destino? X Na sua opinião, essa forma de gestão garante/garantiu o sucesso do destino?	71
TABELA 24: Todos os produtos que o município divulga estão ofertados nos agentes receptivos? X Houve participação da iniciativa privada na elaboração dos roteiros turísticos?	72
TABELA 25: Há cooperação entre os setores público, privado e do terceiro setor na realização de projetos e ações integradas para o desenvolvimento turístico? X	

Possui projetos em parceria com a iniciativa privada (envolvendo recursos financeiros)?	72
TABELA 26: O órgão oficial de turismo do município participa de forma cooperada com a iniciativa privada em eventos com objetivo de promover e comercializar o destino/região? X Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?	73
TABELA 27: O trade participa de todas as ações de promoção da secretaria de turismo? X A quem coube a elaboração do plano de marketing dos produtos turísticos?	73
TABELA 28: A comunidade local controla os mecanismos e organismos de gestão do turismo no destino, induzindo e interferindo na maioria dos processos decisórios acerca do turismo no destino? X Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?	74
TABELA 29: O <i>trade</i> participa de todas as ações de promoção da secretaria de turismo? X Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?	75
TABELA 30: Idade x Primeira vez no Salão do Turismo	77
TABELA 31: Conhecem todos os roteiros turísticos ofertados aqui x Idade	78
TABELA 32: Já viu todos estes produtos roteiros oferecidos aqui em agencias de viagens? X Idade	78
TABELA 33: Conhece todos os produtos turísticos roteiros que estão sendo ofertados aqui? X Já viu todos estes produtos roteiros oferecidos aqui em agencias de viagens?	79
TABELA 34: Primeira vez no salão do turismo X Conhece todos os produtos turísticos roteiros que estão sendo ofertados aqui?	79

LISTA DE SIGLAS

ANCV - Agência Nacional de cheque viagem
CDT - Comitê Departamental de Turismo
CNT - Conselho Nacional de Turismo
CRT - Comitês Regionais do Turismo
EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo
FMI - Fundo Monetário Internacional
GIE - Agrupamento de Interesse Econômico
FORNATUR - Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
MTur - Ministério do Turismo
OMT - Organização Mundial de Turismo
ONG - Organização Não Governamental
PNT - Plano Nacional de Turismo
WTO - World Tourism Organization

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I : Questionário: Destinos Turísticos e Políticas Públicas	94
ANEXO II: Questionário: Percepção do Turista.....	96

INTRODUÇÃO

A literatura especializada em política pública destaca que há diversas maneiras de se viabilizar uma ação pública visando ao desenvolvimento sócio-econômico. Essas alternativas variam de uma intervenção exclusivamente estatal, de um lado, até uma atividade desenvolvida apenas por representantes da sociedade organizada, de outro lado. Neste intervalo de opções, a gestão participativa na implementação de uma política pública parece ganhar crescente número de defensores, quer no meio acadêmico quer no meio de formuladores de política pública. Participar significa dividir atribuições de maneira coordenada buscando uma maior eficácia da política escolhida.

A necessidade de criação de políticas públicas passa evidentemente pelo princípio das falhas no funcionamento de um determinado mercado. Segundo Ghosh (2001) em um contexto de falhas de mercado o papel do governo torna-se crucial atuando na alocação de recursos, estabilização da economia, redistribuição de renda, formulação de planos e políticas para o desenvolvimento e erradicação ou redução das desigualdades sócio-econômicas. Não obstante, governos podem falhar em suas atividades de formular, implantar e controlar políticas públicas. Uma das razões para essas falhas é o limitado envolvimento de agentes da iniciativa privada e da sociedade civil.

No contexto da atividade turística, ela também requer controle e planejamento público. O papel das políticas públicas é de fundamental importância para o desenvolvimento da atividade turística em um país. Não adianta dispor de um patrimônio natural ou histórico de magnitude se não há planejamento e implementação de medidas que criem “o valor mercadológico” e simbólico que se deseja alcançar. Deve-se olhar a política pública como um instrumento norteador do processo de desenvolvimento de qualquer atividade. No entanto questiona-se qual o grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação

política (*politics*), sobre o resultado material concreto (*policy*) dentro de uma política de turismo.¹

No caso específico da atividade turística, não seria adequado deixá-la nas mãos da iniciativa privada, pois eles são motivados por retorno financeiro rápido e fácil, ignorando as conseqüências de um desenvolvimento turístico incontrolado e não levando em consideração os recursos ambientais, sociais e culturais. Desta maneira, mais uma vez, o Estado é apontado como interventor essencial para o turismo, além de ser apontado também pelos residentes da população turística como o maior responsável pela provisão de infra-estrutura, divulgação e meio ambiente/estética (ANDRIOTIS, 2002).

Beni (2001) reforça que “é ficção pensar que o Estado não tem papel algum a desempenhar em turismo. Pelo contrário, ele é e continua sendo a ‘mão oculta’ que dirige a política da área, ao mesmo tempo em que assegura que os serviços turísticos que mais satisfazem os visitantes sejam oferecidos pelos mais capacitados a fornecê-los”. Na realidade dos municípios isso fica coerentemente aplicado.

Os processos de globalização afetarem o papel do Estado na sociedade contemporânea, mas está claro que organizações internacionais e supranacionais estão desempenhando um papel importante na política e no planejamento turístico (HALL, 2001). E atualmente o Estado moderno está cada vez mais sobrecarregado com as reivindicações do cidadão, hoje bem mais consciente de seus direitos. E em razão desse apelo social, estão sendo recomendadas algumas modalidades de alianças entre o poder público e a iniciativa privada.

E conforme dados da Organização Mundial de Turismo (OMT) apresentados, o papel do governo no turismo tem realmente sofrido alterações significativas nos últimos 30-40 anos e diversos estudos apontam também para uma tendência de relações de parcerias público-privadas. No entanto esta pesquisa ainda revela várias opiniões contraditórias de diversos autores sobre o papel do Estado e da sociedade civil no desenvolvimento da atividade turística, o que confirma a inexistência de uma teoria política sobre desenhos institucionais adequados para uma gestão de política pública bem sucedida.

¹ Dentro da ciência política, a literatura sobre ‘policy analysis’ diferencia três dimensões da política: ‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e por fim, ‘policy’

Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores (THOENIG, 1985).

Analisando uma categoria da 'policy analysis': a policy networks ², o presente estudo pretende apresentar alguns papéis organizacionais dentro de uma política pública de um destino turístico. Ainda de acordo com Frey (2000), na atual conjuntura brasileira, essas 'policy networks' ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas. E para a análise de políticas públicas, as 'policy networks' são de grande importância, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e coalizão na vida político-administrativa.

Cabe à '*policy analysis*' conferir se os resultados e impactos de certas políticas correspondem aos impactos projetados na fase de sua formulação. A implementação de políticas públicas pode ser entendida de acordo com Windhoff-Héritier (1987, p.86) *apud* Frey (2000), como a fase cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação de políticas públicas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de '*policy*'.

De acordo com Saraiva (2006), os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações, que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso como as classes e os grupos de interesse.

No turismo, o plano de desenvolvimento constitui o instrumento fundamental na determinação e seleção das prioridades para a evolução harmoniosa da atividade, determinando suas dimensões ideais para que, a partir daí, possa se estimar, regular ou restringir sua evolução. O planejamento público do setor deve servir como resposta a desorganização da atividade turística, objetivando

para os conteúdos da política. (FREI, 2000, p. 216)

² Entende-se por 'policy network' as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada 'policy', (Hecló, 1978, p.102, *apud* Frey, 2000).

principalmente a definição do papel dos diversos entes que fazem parte do segmento. É notório que os diversos segmentos da atividade empresarial são influenciados, em maior ou menor escala, por medidas governamentais.

Nessa linha, o objetivo geral deste trabalho é realizar uma análise comparativa dos modelos de implementação da política pública de turismo do Brasil e da França³.

Além disso procura-se com este trabalho identificar os aspectos centrais de uma implementação de política pública e verificar modelos de implementação de uma política pública de turismo de alguns destinos brasileiros.

É importante destacar que os arranjos administrativos podem comprometer a implementação de uma política pública de turismo e a governabilidade do sistema político, assim como a qualidade dos resultados pretendidos de uma política pública específica sofre influência do comportamento dos agentes envolvidos no processo de implementação.

O estudo inicia-se apresentando no primeiro capítulo o conceito de políticas públicas destacando a fase da implementação de políticas públicas e considerando a atuação dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas é analisado a gestão centralizada e a gestão participativa.

No segundo capítulo é apresentado os estudos sobre política pública de turismo e a implementação da política pública de turismo na França e no Brasil. E no terceiro capítulo é apresentado a análise dos dados referente as pesquisas realizadas. Tendo na primeira parte a comparação da política pública no Brasil e na França e na segunda parte os resultados da pesquisa realizada com vinte quatro destinos turísticos e com o público do IV Salão do Turismo Roteiros do Brasil. Por fim é apresentado o capítulo com as conclusões.

METODOLOGIA

Segundo Gil (2002), a função da metodologia é guiar o pesquisador durante o desenvolvimento de sua pesquisa, auxiliando-o a ver o mundo de maneira crítica e

³ A França, segundo dados da OMT é o país que mais recebe turistas internacionais por ano (78 milhões de visitantes), que depositam no país dezenas de bilhões de dólares. O turismo é um dos setores que movimentam a economia da França em grande escala.

reflexiva, bem como incentivar sua criatividade, sua curiosidade e seu poder de questionamento.

Segundo as palavras de Fachin (1993), "método é um plano de ação, formado por um conjunto de etapas ordenadamente dispostas, destinadas a realizar e antecipar uma atividade na busca de uma realidade."

Ainda segundo a autora, a escolha do método se baseia, principalmente, em dois motivos:

- a) natureza do objeto a que se aplica;
- b) objetivo que se tem em vista.

Objetivando uma melhor estruturação deste trabalho, foram utilizados três recursos metodológicos distintos e complementares, conforme sua função em relação ao objetivo proposto:

- 1ª etapa - Pesquisa bibliográfica
- 2ª etapa – Estudo comparativo
- 3ª etapa – Pesquisa de campo

Na primeira etapa foram utilizadas as fontes primárias de pesquisa documental e fontes secundárias de pesquisa bibliográfica tornada pública em relação ao tema de estudo. Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos. Uma leitura sobre os documentos que discutiam o tema política pública foi realizada com o objetivo de contemplar os conceitos relativos ao tema.

Na segunda etapa foi realizado uma análise comparativa dos modelos de implementação da política pública de turismo do Brasil e da França.

O método comparativo é usado, segundo Lakatos e Marconi (1991, p. 107) tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou diferentes estágios de desenvolvimento.

A opção por este estudo comparativo com a França se justifica pelo empenho que o País vem construindo o Turismo, principalmente, no uso de seus recursos para que possam ser explorados como uma atividade econômica auto-sustentável no longo prazo. Pensar o Turismo no Brasil, com base em uma experiência internacionalmente reconhecida é útil não apenas para se compreender a política

pública de desenvolvimento da atividade turística para projetar o destino para o mundo, como também para percebermos que ações isoladas e bem intencionadas não são suficientes para dotar uma atividade de competitividade.

A aplicação da metodologia de estudo comparativo foi realizada por meio de um estudo do contexto histórico e análise de fontes primárias e secundárias de ambos os países.

Para finalizar, considerando que o arranjo institucional possui um papel fundamental no desempenho de políticas públicas, podendo comprometer sua implementação e a governabilidade do sistema político, assim como a qualidade dos resultados pretendidos, para terceira etapa foi realizado uma coleta de dados primária a partir de procedimentos de entrevista com dois públicos distintos. Esta pesquisa verifica as estruturas de governos, no cenário de uma política pública de promoção turística e os modelos de implementação de uma política pública de turismo de alguns destinos brasileiros.

O primeiro grupo de entrevistas teve como objetivo obter informações relativas à gestão dos destinos turísticos que estavam apresentando seus roteiros turísticos no IV Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, realizado em São Paulo. Foram realizadas 24 entrevistas com os responsáveis pela gestão destes destinos.

Um segundo grupo de entrevistas foi realizado com os participantes/visitantes do evento. Foram realizadas 120 entrevistas, de forma aleatória, com pessoas das mais variadas idades. O objetivo central dessas entrevistas era coletar informações que permitissem avaliar o conhecimento ou desconhecimento do público com relação aos roteiros turísticos apresentados durante o evento e assim confrontar com os resultados das entrevistas do primeiro grupo.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS

Política é definida como o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos, e são públicas quando envolvem a alocação de valores ou bens públicos e se revestem de autoridade soberana do poder do público. As políticas públicas envolvem atividade política resultante do processamento de *inputs* e *withinputs* pelo sistema político. Esses *inputs* e *withinputs* podem apresentar mais do que demandas, mas também ações de apoio e suporte (RUA, 1998).

Em particular, políticas-públicas podem ser definidas como as leis, regulamentos, diretrizes, planos, orçamento e outras decisões do poder público (governo: federal, estadual e municipal, incluindo executivo, legislativo e judiciário, inclusive autarquias e agências como bancos oficiais e órgãos de pesquisa e extensão). Sua literatura é discutida por diversos autores em diversas áreas de conhecimento.

As políticas públicas são um fator comum da política e das decisões do governo e da oposição. Assim, a política pode ser analisada como a busca para estabelecer políticas públicas sobre determinados temas, ou de influenciá-las. Por sua vez, um elemento-chave do governo se refere a concepção, gestão e avaliação das políticas públicas (PARADA, 2006).

Kingdon *apud* Faria (2003, p.25) destaca as três correntes seguidas pelos autores e questões no processo de produção de políticas públicas: 1) o dos problemas – formado por informações sobre as questões problemáticas, atores que propõem definições diversas para os problemas; 2) o das políticas (policies) - formados por aqueles que propõem as soluções para os problemas distintos; e 3) o da política (politics) – que agrega a movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e nas agências de administração e *national mood*

(tendência de significativa parte do país em pensar e fazer escolhas segundo os parâmetros daquele momento específico).

Para Frey (2000), no que concerne à análise de políticas públicas, teremos que levar em consideração não apenas a tendência a uma crescente fragmentação e setorialização do processo político e a correspondente formação de 'policy networks' e 'policy arenas', mas acima de tudo a interferência de padrões peculiares de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo⁴ que eventualmente exercem uma influência maior na definição das políticas públicas do que as instituições formais; ou, colocado de outra maneira, estes vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais.

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *.policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (FREY, 2000).

Para Dagnino (2002), o momento de formulação da política é quando, através da filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda, ocorre um processo de enfrentamento entre os atores envolvidos e há uma seleção "positiva" das demandas que se referem às funções que são necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica (como a propriedade privada, ou a reforma agrária), selecionando os que entram ou não na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.

⁴ Entende-se por patrimonialismo a característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e os limites do privado. Foi comum em praticamente todos os absolutismos, por clientelismo como é um sub-sistema de relação política - em geral ligado ao coronelismo, onde se reedita uma relação análoga àquela entre suserano e vassalo do Sistema Feudal, com uma pessoa recebendo de outra a proteção em troca do apoio político e por populismo termo populismo é utilizado para designar um conjunto de movimentos políticos que se propuseram colocar, no centro de toda ação política, o povo enquanto massa em oposição aos (ou ao lado dos) mecanismos de representação próprios da democracia representativa.

Melo e Silva (2000, p.3) definem o processo de implementação, como sendo uma das fases do *policy cycle*, que corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas a obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas.⁵

Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), apreciam-se os programas já implementados no tocante aos seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como aprendizagem política (PRITTWITZ, 1994, p. 60 *apud* FREY, 2000).

De acordo com Dagnino (2002), a análise de políticas públicas deve desenvolver-se de forma reiterada (em ciclos de retroalimentação) do primeiro para o terceiro níveis e vice versa buscando responder as perguntas suscitadas na formulação. É na avaliação onde as razões últimas destas perguntas tendem a ser encontradas, uma vez que é ela é a responsável pela manutenção da estabilidade política e pela legitimidade do processo de elaboração de políticas.

Nos momentos da implementação e da avaliação outros mecanismos de controle político se estabelecem. É através do trânsito entre estes três níveis que, depois de várias reiterações, é possível conhecer o comportamento da “comunidade política” presente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegar a identificar as características mais essenciais de uma política. Este processo envolve examinar a estrutura de relações de interesses políticos construídos pelos atores envolvidos.

Para Parada (2006) uma política pública de excelência corresponde aos cursos de ação e fluxos de informações relacionados com um objetivo político definido em forma democrática; os que são desenvolvidos pelo setor público e freqüentemente, com a participação da comunidade e do setor privado. Uma política

⁵ Daqui em diante, deveremos avaliar as políticas públicas enfocando o momento de implementação.

pública de qualidade incluirá orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais e a previsão dos seus resultados.

1.1. Implementação de política pública

Oliveira (2006)⁶ destaca que muitos dos bons planos falham porque houveram problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado na formulação. Uma versão um pouco mais moderna desta visão de planejamento tenta adicionar um componente de implementação no plano. Com isso priorizam-se alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos para garantir que aquilo indicado no plano vai ser implementado.⁷ Porém, por mais que se fiscalizem os resultados, muitas vezes ainda são insatisfatórios. Muito do planejado não era executável ou as condições iniciais mudaram com o tempo.

O conceito de ciência da política e as abordagens do processo de política foram analisados por Harold Lasswell (1956) há mais de cinqüenta anos (LEON, 2002). Ele descreveu então que a implementação de política era um de vários passos ou fases necessárias no processo de política. Desde então, a etapa de implementação de política tem aparecido como um campo de investigação erudita. Às vezes, no entanto aparece em áreas correlatas ou então na área de gerenciamento público (LYNN, 1996 *apud* LEON, 2002).⁸

As Lester and Goggin (1981, 1) *apud* Leon (2002, p. 1) remind us, "[Public policy implementation continues to hold much practical interest for

⁶ Ele analisa conceitualmente as diversas maneiras de se pensar planejamento, particularmente com respeito a políticas públicas. O autor acredita que os problemas de planejamento nos chamados países em desenvolvimento estão relacionados à ênfase dada ao tecnicismo, à burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas, o que tende a colocar sombra na parte mais importante do planejamento: o processo de decisão, que é uma construção política e social.

⁷ Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento

⁸ A correlação da implementação de políticas públicas e a área de gerenciamento público instigou o questionamento sobre a influência da gestão na implementação da política.

policymakers [both] because it is a major stumbling block in the policy process [and] ... one of the most heavily utilized areas of policy analysis."

Em particular, de acordo com Pires (2002), o Novo Institucionalismo⁹ apresenta uma série de conceitos e ferramentas analíticas que podem permitir avaliar a implementação de política pública com uma variada gama de perspectivas. Essas variam desde os aspectos internos da política àqueles relacionados ao ambiente externo e aos atores envolvidos. Partindo do princípio de que uma política pública envolve e se constitui a partir de um aglomerado de instituições ou arranjos institucionais, podemos dizer que o seu processo de implementação constitui um momento de mudança institucional.

Parte-se do pressuposto de que o momento de implementação constitui a etapa em que antigos arranjos institucionais são substituídos e em que se abrem possibilidades de investigação a respeito das repercussões que os novos procedimentos e normas trazidos com a política pública poderão gerar (PIRES, 2002).

"A implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança (governance). Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação. Quando o *policy cycle* ocorre em um ambiente organizacional em que agentes de mercado, atores estatais e instituições não-governamentais interagem fortemente as noções de hierarquia e controle fazem pouco sentido. Eles dão lugar à negociação, barganha e troca enquanto princípios organizadores da implementação (MELO; SILVA, 2000, p. 16)".

As novas redes de governança, nas quais as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo, desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas. Visto que o processo de governança é multifacetado, a ciência deve levar em conta o concurso destas várias facetas que, por sua vez, são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica

⁹ Novo Institucionalismo pode ser considerado uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, em especial nos estudos sobre políticas públicas. O pressuposto básico dessa linha teórica é a idéia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais (ANDREWS, 2005).

entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas (FREY, 2000).

Para Melo e Silva (2000, p. 12) o conceito de redes de implementação¹⁰ é particularmente apropriado para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e cada vez mais freqüentemente, também por agentes não-governamentais. A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas, mas de um campo inter-organizacional.

Assim, a implementação das políticas depende também do papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-las em ação, os quais podem desenvolver ou criar barreiras adicionais à sua efetivação. Como em toda atividade dessa natureza, é importante garantir a participação e o controle sociais no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e alcançar a efetividade social almejada pelas políticas públicas (DRUMMOND; MATTOS, 2005).

A implementação de uma política pública pode variar ainda de uma intervenção exclusivamente estatal (Governo Implementador), de um lado, até uma atividade desenvolvida com a participação de representantes da sociedade organizada, de outro lado (Participação no Implementar da Política), uma opção estratégica para viabilizar uma ação pública visando o desenvolvimento sócio-econômico.

1.2. O Governo Implementador ¹¹

O termo política é comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma forma, têm como termo de referência a *polis*, ou seja, o Estado. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo

¹⁰ Hjem, B. and Porter "Implementation structures: a new unit for administrative analysis" *Organizational Studies*, 2, 1981, apud Melo e Silva (2000, p.12).

¹¹ Os modelos gestores que o setor público segue para implementar uma política pública podem ser participativos ou não. Analisa-se essa prática no decorrer do capítulo.

uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações exclusivas do Estado (DIAS, P.121, 2008).

Windhoff-Héritier *apud* Frey (2000) salienta que problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de 'policy' a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo. Somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de 'policy'. Além do mais, é importante considerar a maneira como os problemas foram definidos, sendo isso posteriormente de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas (KELLY/PALUMBO, 1992, p. 651 *apud* FREY, 2000).

Para Cruz *apud* Hall (2001, p.185), a coordenação do processo de organização de um dado setor é um papel elementar do Estado, pois esta não poderia ser uma atribuição de qualquer agente social; somente o poder público tem legitimidade para representar os interesses da coletividade. E essa coordenação é necessária dentro e entre diferentes esferas de governo “a fim de evitar duplicação de recursos entre as várias entidades turísticas governamentais e o setor privado, e para desenvolver estratégias eficientes para o setor”.

No entanto, muitos acreditam que a intervenção governamental é não desejável, por ser ineficaz / ineficiente. Para esses, o poder de um mercado funcionando perfeitamente é extraordinário, auxiliando no processo de tomada de decisões dos indivíduos, na alocação eficiente de recursos produtivos escassos e na busca de resultados socialmente ótimos. E por outro lado, muitos (inclusive muitos economistas) percebem que mercados podem não funcionar perfeitamente¹².

Diversas são as situações onde falhas de mercado podem ocorrer. Segundo Ghosh (2001) em um contexto de falhas de mercado o papel do governo torna-se crucial, atuando na alocação, distribuição, estabilização e regulamentação. Função de desenvolvimento, importante função governamental agindo na promoção do desenvolvimento econômico provendo a infra-estrutura e organização necessária para facilitar o crescimento e o desenvolvimento. Neste sentido reforça-se o papel e a importância de políticas públicas para o desenvolvimento de uma nação.

¹² NOGUEIRA, J.M. Aula de Instrumentos Econômicos de Gestão Ambiental II, Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, Universidade de Brasília.

Contudo a atuação do governo e a concentração da autoridade política variam entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental. O formato de gestão que concentra autoridade no governo pode ser centralizado ou descentralizado, com uma gestão participativa e/ou compartilhada.

Centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema (ARRETCHE, 1996).

Para Salazar (2006) um governo autoritário, embora modernizado, não aceita iniciativas amplas da sociedade para realizar políticas, antes as impõem; tão pouco que haja participação social real e plural na formulação, implementação e avaliação das ações governamentais. Um governo centralizador não aceita que outros governem, sejam os governos correspondentes às democracias políticas territoriais ou os que fazem as leis ou a sociedade. Um governo autoritário tende a inibir a crítica derivada das análises de suas ações e muito provavelmente assume a convicção de que somente seus diagnósticos e suas soluções de problemas públicos são os adequados.

Segundo Milani (2006), os limites socioeconômicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à participação, podendo até mesmo aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos. E ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico a médio e longo prazo, as experiências de participação podem incorrer no risco de diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais que assegurem sustentabilidade à gestão participativa.

De acordo com Arretche (1996), passou-se a associar centralização à práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como conseqüência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo.

A corrente da “public choice” que propõe a privatização e a reforma do Estado parece visualizar, na sua versão mais de “direita”, o mercado como “regulador” da burocracia, enquanto que uma visão mais de “esquerda” entende a participação e controle públicos como antídotos eficazes ao poder da burocracia (DAGNINO, 2002).

1.3 A Participação no Implementar da Política

Rofman (2007) acredita que o crescente peso da questão da participação dentro da concepção de políticas sociais é o resultado de profundas mudanças no modelo de Estado Social. As políticas de privatização, desregulamentação e descentralização, que marcaram o fim do Estado província e keynesiano e levaram para a redefinição do papel da sociedade na gestão das questões públicas.

A partir disso o padrão de relacionamento entre os parceiros sociais e o governo começa a se definir e estas alterações estão interligadas com a disseminação da perspectiva de desenvolvimento local, a hierarquia para a articulação dos agentes locais, como base para a sustentabilidade das iniciativas de desenvolvimento, estabelecendo assim uma participação institucional na política pública.

Segundo Arretche (1996) a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas,

tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado.

O avanço dos processos de descentralização e a maior pressão social oriunda de sucessivas crises econômicas e o conseqüente acúmulo de demandas locais vêm fazendo com que a geração e disseminação periódica de estatísticas, indicadores e índices municipais passem a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de planejamento, sobretudo para subsidiar o processo de implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas (GUIMARÃES; JANUZZI, 2004, p. 1).

Para Melo e Silva (2000), o *policy cycle*, não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ele é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação a política. E a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, participativos, descentralizados e com um mix fortemente diferenciado de agentes implementadores.

“As origens do discurso e da prática da participação são múltiplas: encontramos referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos processos de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na política de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local. A participação é amiúde reivindicação política de alguns movimentos sociais, por exemplo, os movimentos relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. Além disso, a participação encontra-se bastante presente no discurso acadêmico e intelectual contemporâneo.” (MILANI, 2006).

No Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, vem sendo estimulada, institucionalmente, a implementação de um novo paradigma de gestão das políticas públicas que promova a descentralização das decisões e amplie o espaço de participação da sociedade. Aponta a criação nos municípios de todo o país diversos mecanismos de inserção de segmentos da população nos processos decisórios dentre os quais os Conselhos Municipais que reúnem, de acordo com suas respectivas especificidades, entidades representativas do poder público,

associações de moradores, associações profissionais, entidades de representação de trabalhadores, entidades religiosas e organizações ambientalistas, entre outras (CARVALHO et al, 2005).

Os argumentos que sustentam o valor de uma política participativa provêm de diferentes ângulos ideológicos: desde o enfoque que prioriza o aporte de eficácia e transparência e que depende do envolvimento dos atores não governamentais na gestão e a ampliação da cidadania empobrecida de setores sociais, os beneficiários dos programas, que encontram assim a possibilidade de serem ouvidos no processo de gestão das políticas públicas. Os resultados obtidos até agora, para este tipo de modalidade de gestão também são variados, já que existem experiências reais desde empoderamento dos grupos beneficiários até casos onde a participação dos atores sociais se reduz a formas controladas e supervisionadas, que se reúne o único objetivo de reforçar a legitimidade da dominação política (ROFMAN, 2007).

O autor apresenta varias tipologias de classificação das experiências concretas de participação, entre elas:

Quadro 1: Tipologias de Mecanismos institucionais de participação em políticas públicas

Modalidade de participação	Atores	
	Organizações	Indivíduos (cidadãos / beneficiários)
Baixa/ nula		Apenas os receptores
Na elaboração das políticas e nas decisões	Mesas de Negociação Planos estratégicos	As consultas públicas, referendo Audiência Pública Orçamento Participativo
	Conselhos assessores	
Na execução das ações	Organizações executoras Gestão terceirizada de serviços	Projetos socioprodutivos
Gestão associada da implementação	Gestão associada	Agentes comunitários
No controle e monitoramento	Conselhos consultivos Entes reguladores	Auditoria cidadã

Fonte: (ROFMAN, 2007).

Gohn (2004) faz algumas considerações sobre a participação propriamente dita como sendo uma categoria mais abrangente. Segundo ele, os pressupostos gerais que sustentam essas afirmações sobre a participação são:

- a. Uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados.
- b. Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade.

- c. É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ela é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social.
- d. É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade sócio-cultural e política.

Apesar dos grupos de interesse sempre terem buscado atuarem nas políticas públicas, Melo e Silva (2000, p 13) afirmam que ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, só as contribuições recentes têm enfatizado a importância de se incorporar os *stakeholders* – grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados – ao processo de formulação e implementação de políticas. O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de negociação entre tais atores.

A intensificação da participação popular, em muitos casos, possui a capacidade de reformular o relacionamento entre Estado e sociedade, introduzindo fundamentalmente a noção de parceria. Para Soares & Gondim (1998) *apud* Pires (2002) esse tipo de visão têm trazido importantes ganhos de produtividade e aperfeiçoamento da administração pública. Para esses autores, muitos governos que encaram a participação como partilha de poder na formulação e implementação de políticas públicas vêm buscando mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos, de modo a assegurar-lhes continuidade e eficácia, tais como Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, Planejamento Participativo, dentre outros.

É possível dizer que parte considerável dessas políticas públicas inovadoras traz como marca uma orientação para uma maior incorporação da participação popular nos processo de gestão e tomada de decisão. Alguns estudos sobre inovações na gestão pública¹³ informam que, enquanto tomados como conjunto, os programas e projetos apontam para a ampliação da cidadania aliada a busca por maior responsabilização da utilização dos recursos públicos. De forma geral, as inovações em políticas públicas têm sido caracterizadas pelo surgimento de novas áreas de atuação, novas formas de concepção das políticas e novas formas de gestão e processos (FARAH, 2000, *apud* PIRES, 2002).

De acordo com Brue e McConnell (2001) todas as economias do mundo real são “mistras”, o governo e sistema de mercado dividem a tarefa de responder às cinco questões fundamentais (fornecimento de um aparato legal e social, manutenção da concorrência dentro dos mercados, redistribuição de renda, realocação de recursos e estabilização da economia). Ele ressalta ainda que a economia americana é basicamente uma economia de mercado, apesar das atividades de governo serem de grande importância. No entanto os mesmos autores afirmam que pode ser necessária a intervenção do governo para se atingir a eficiência econômica quando as externalidades afetam grande número de pessoas ou quando os interesses da sociedade estão em jogo.

Uma observação necessária para análise de uma gestão participativa no implementar de uma política é que, embora haja estudos de experiências de gestão participativa em países desenvolvidos, isso não pode servir de modelo e sim como fonte de idéias e de referências para se pensar possibilidades de resolução para os problemas encontrados em outras realidades. As necessidades são diferentes de acordo com a formação econômica e socioespacial.

¹³ No âmbito do programa “Gestão Pública e Cidadania” da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford (PIRES, 2002).

CAPÍTULO II

POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO

A atividade turística se configurou como um dos motores econômicos mais importantes da segunda metade do século XX. De acordo com a Organização Mundial de Turismo, a atividade turística gera 1 em cada 11 empregos no mundo, com perspectivas para atingir, brevemente, a marca de 1 em cada 9. Em outras palavras cerca 10% da população economicamente ativa do mundo trabalham em atividades ligadas direta ou indiretamente ao turismo. Na verdade o turismo é um forte gerador de empregos, tanto diretos como indiretos (FERNANDES; COELHO, 2002, p. 32). Governos são conscientes das conotações positivas que o turismo traz para o destino como geração de riquezas, por ser uma fonte de ingresso de divisas e criador de postos de trabalho (URBANO; CALA, 2006, p. 93).

As políticas de turismo devem estar coordenadas com as demais políticas setoriais afins. Todavia, o setor público pode desestimular a iniciativa privada ao criar instrumentos legais sem captar a fundo a essência da atividade turística. Mas segundo Hall *apud* Alexandre (2003), estas diferenças afetam como o conflito

político é expresso, que estratégias individuais e grupos irão tentar influenciar na política e que peso os políticos irão atribuir aos interesses sociais e econômicos particulares. Por isso, o arranjo institucional é um dos elementos fundamentais para uma política pública de turismo bem sucedida, pelo seu poder de afetar tanto na decisão da implementação das estratégias quanto no pessoal envolvido no processo. O arranjo institucional ganha peso e poder de decisão se constituído com as lideranças do setor.

Segundo Toledo, Valdés e Pollero (2003) para uma gestão bem sucedida do turismo regional devem-se articular iniciativas de todas as entidades envolvidas. Organizações públicas, privadas e não governamentais (ONG) a partir dessa articulação, estarão capacitadas a posicionar em um mesmo plano de gerenciamento, os objetivos das diferentes áreas de conhecimento. Fica claro então com o argumento de Migliano, Scatena e Cunha (2003), de que uma economia bem sucedida depende do alto nível de cooperação entre o setor público e privado, e os governos locais são responsáveis pela infra-estrutura básica, sem a qual o turismo não pode operar.

No turismo é muito importante que uma política pública tenha clareza sobre a concepção de turismo que defende, sobre qual a visão de desenvolvimento buscar e sobre quais são seus compromissos. Deve ainda ter como objetivo democratizar o bem público Turismo, possibilitando que o lazer e a hospitalidade sejam acessíveis a todos visitantes e cidadãos, não apenas como uma potencialidade, mas como realidade, e que a sociedade organizada incida nessas definições. Para buscar e consolidar a democratização, as políticas públicas de turismo devem: ter normatizações jurídicas; realizar intervenções diretas na forma de linhas de financiamento, implantação de infra-estrutura, gerenciamento de informações, treinamento e qualificação de recursos humanos e consolidar diretrizes políticas que não incentivem apenas o Turismo nos seus desdobramentos econômicos, mas também nas suas implicações socioculturais centradas na pessoa, ou seja, no turista (GASTAL; MOESCH, 2007, p. 42).

É claro que o turismo não está imune às mudanças na filosofia política em seu espectro mais amplo. A tendência ideológica dominante na década de 1980 e grande parte da de 1990 — de desregulamentar o mercado e reduzir o envolvimento

governamental nas sociedades ocidentais — muitas vezes fez com que esse envolvimento adotasse um caráter empresarial em relação ao turismo a fim de aumentar a contribuição financeira do setor à receita do Estado. Assim sendo, o governo tem-se envolvido cada vez mais na divulgação e no marketing dos destinos, e no desenvolvimento conjunto de atrações ou instalações turísticas com o setor privado (PEARCE, 1989 *apud* HALL, 2001, p.39).

Ao mesmo tempo, considerando-se os pedidos de alguns grupos de interesse em reduzir a participação do governo na sociedade ocidental nos últimos anos, governos conservadores nacionais e racionalistas econômicos nos setores públicos e privados têm exigido uma auto-suficiência cada vez maior do setor no que se refere ao marketing e à divulgação no turismo, muitas vezes por meio da privatização e corporatização de órgãos ou conselhos de turismo (JEFFRIES, 1989 *apud* HALL, 2001, p.39).

No entanto, Barbosa (2003) *apud* Massukado (2004) afirma que para atingir o nível e o tipo desejados de desenvolvimento do turismo, os governos podem recorrer a instrumentos de políticas públicas que dizem respeito à demanda e à oferta. É nesta perspectiva que se equipara a política pública a uma estratégia governamental.

De acordo com Massukado (2004), a principal justificativa para a intervenção do Estado na atividade turística, principalmente em países subdesenvolvidos, se baseia numa visão de que ela se faz necessária nos estágios iniciais de desenvolvimento do turismo. Ressalta, ainda, a existência clara e decisiva que a intervenção pública promove no desenvolvimento do turismo, citando atividades que se distribuem por toda a cadeia econômica e requer investimentos prévios em infraestrutura básica de apoio, como rodovias, aeroportos, saneamento, educação, preservação ambiental, do patrimônio histórico-cultural, entre outros.

Para Mir (2000) os objetivos da política turística são numerosos e diferentes para cada cidade, região ou país, além de que dependem dos produtos turísticos existentes e das motivações e diretrizes das autoridades responsáveis pela política turística. Ainda existe um amplo acordo a respeito dos objetivos essenciais que se encontram por trás de toda política turística de estado. Outro objetivo da política turística é dar resposta as falhas que o mercado turístico produz e que exigem a

intervenção dos governos para responder à carências detectadas ou priorizar intervenções.

Teixeira (1997, p. 14) *apud* Massukado (2004) destaca que “não há dúvida a respeito do papel e da responsabilidade do governo como agente integrador e promotor do desenvolvimento do turismo”. Nesse sentido a gestão pública torna-se importante como catalisadora de esforços na consecução e concretização de um bom desempenho da atividade turística no país.

Mir (2000) complementa que a filosofia política de um Governo marcará os extremos de sua intervenção no mercado turístico que, a sua vez, dependerá do grau de maturação do destino e/ou do produto que se pretenda orientar. Quando se toma a decisão de estabelecer uma política turística, se deve contemplar ao mesmo tempo o organismo responsável pela sua execução, o qual assumirá o desenho das ações que considere adequadas para satisfazer, dentro de uma ordem de prioridades, as metas gerais que contam a política turística selecionada.

Já para Hall (2001) o tamanho ou a importância econômica do setor turístico, comumente enfatizado pelos setores público e privado (Organização Mundial de Turismo, 1996), não justifica por si só a intervenção do governo; em economias orientadas pelo mercado, a justificativa deve residir em algum aspecto de: (1) fracasso de mercado; (2) imperfeição de mercado; ou (3) preocupações públicas/sociais sobre resultados produzidos pelo mercado.

Segundo Beni (2006), pesquisa entre os Estados-membros da União Européia indicou uma série de ineficiências do mercado, que os respectivos governos estão tentando superar por meio de políticas públicas.¹⁴ A política pública para o turismo é tudo o que os governos decidem fazer ou não com relação ao setor (JENKINS, 1993; HAIL, 1994; HALL e JENKINS, 1995).

Como observou Richter (1989, p. 21), “*os críticos das políticas atuais de turismo estão se conscientizando e estão bastante descrentes quanto aos excessos e ‘erros’ ocasionados por programas de desenvolvimento do turismo nacional*”. Todavia, mesmo considerando-se as exigências de “*menor interferência do governo*” em grande parte do mundo ocidental, as falhas do mercado ainda oferecem vários

fundamentos lógicos para a intervenção econômica do Estado¹⁵ (HALL, 2001, p.27). Pode-se afirmar que a intervenção pública na economia em geral continuará sendo importante, ainda que a maneira de intervir seja modificada substancialmente, passando a valer o lado regulamentador, reduzindo-se o controle direto (OMT, 2001).

O turismo, por suas próprias circunstâncias, é difícil de gerir e controlar, por isso que precisa de uma organização com responsabilidade e autoridade, a certos níveis que canalizem a satisfação das exigências de índole social existentes. Assim o Governo responsável pela política turística deverá desempenhar a função de árbitro. E vale ressaltar que a atuação estratégica de um governo em política turística exige um planejamento, de igual modo, estratégico, que garanta a viabilidade posterior da política (MIR, 2000).

Pires (2002) destaca que a relevância da avaliação de inovações, tal como afirma Boschi (1999), parte da constatação de que inexiste em teoria política uma explicação adequada sobre como se constroem novos desenhos institucionais na relação público–privado e principalmente, uma vez implantado novos formatos para a produção de determinadas políticas, como estes vêm a se consolidar no tempo como experiências consagradas, evidenciando a carência de uma teoria consistente da mudança institucional e do processo de institucionalização.

Stevenson; Airey e Miller (2008) apresentaram uma pesquisa que foi desenvolvida com a convicção de que fazer política é um processo social, e envolve interação, negociação e colaboração entre as pessoas.

É correto indicar, ainda segundo Airey e Miller (2008) que fazer política é essencialmente um processo social, envolvendo comunicação e negociação entre as pessoas no contexto de grande mudança. Estas abordagens cercam os debates sobre o contexto social dentro de que políticas são feitas e examina as relações entre aspectos contextuais em lugar das técnicas detalhadas e métodos envolvidos na preparação de um plano. As abordagens institucionais são desenvolvidas da

¹⁴ Entre elas o desenvolvimento do turismo como um bem comum que beneficie coletivamente muitas empresas; o apoio ao setor pouco desenvolvido, como parte da política regional (incluindo áreas periféricas), a melhoria do produto turístico, etc.

¹⁵ Exemplos: melhorar a competitividade econômica; retificar direitos de propriedade; possibilitar que tomadores de decisão do Estado considerem externalidades; oferecer benefícios públicos amplamente disponíveis; reduzir riscos e incertezas; entre outros.

percepção de que política pública é feita com instituições políticas e públicas que estruturam e constroem sua natureza e dimensões.

Uma política pública de turismo deve articular questões estratégicas tecidas junto ao *trade*¹⁶ turístico e à sociedade, na direção de um fortalecimento não excluyente do local, que abra espaço de participação nos novos moldes de gestão que aprofundem participação democrática também no campo do turismo, avançando para além de um caráter privado, tão precioso ao mercado. No entanto ainda há muitas controvérsias entre autores sobre o modo de gestão da atividade turística.

Para Queiroz (2005) na atividade turística a forma de gestão pode influenciar na captação ou não de investimentos, e, assim, na oferta turística, no trabalho de *marketing*, na conscientização da população local para o turismo, na conservação dos atrativos, na construção de um programa de desenvolvimento turístico, entre outros. A gestão assume um lugar de destaque, uma vez que impacta direta ou indiretamente, parte expressiva dos demais aspectos que influenciam na dinâmica do turismo.

Os estudos da Organização Mundial de Turismo (OMT) comprovam, que o papel do governo no turismo tem sofrido alterações significativas nos últimos 30-40 anos. Quando o desenvolvimento do turismo passa a despertar as atenções das autoridades nos mais diversos países, em torno dos anos 60, ou antes, em algumas nações, os governos nacionais assumem nessa atividade o papel de principal ator, responsáveis pela atração de investimentos, pela montagem da infra-estrutura básica e das facilidades necessárias à abertura de novas áreas para o crescimento turístico. Nas últimas décadas, entretanto, a responsabilidade pelo crescimento turístico, está, gradualmente, deixando de ser uma atribuição do Estado Nacional. A OMT aponta algumas razões para esta mudança:

1) uma decorrência natural do processo de descentralização que, em alguns países como Austrália, Canadá, Espanha, Alemanha, Índia e Malásia, tem resultado no incremento do poder de decisão dos Estados e Municípios;

¹⁶ O chamado *trade* turístico congrega segmentos como hotelaria, gastronomia, locação de veículos, parques temáticos, empresas de entretenimento, eventos, operadoras de turismo, agências de viagens e empresas aéreas, entre outros.

2) a crescente preocupação e dificuldade enfrentada pelos governos, nos anos recentes, sobretudo no mundo ocidental, em justificar ao contribuinte o uso dos recursos públicos na sustentação e promoção do desenvolvimento turístico;

3) a pressão orçamentária vigente sobre o aparato governamental (OMT, *apud* WTOBC, 2000, p. 11).

Ainda segundo Gastal e Moesch (2007, p.51), hoje discute-se muito o tamanho do Estado e qual o seu papel. Práticas neoliberais têm indicado que o turismo seria um dos setores a ser totalmente entregues à iniciativa privada, alegando, entre outros, as trocas periódicas de gestores a que o serviço público está sujeito, levando às quebras de continuidade de projetos e ações.

Os que defendem a presença pública na sua gestão, segundo Beni (2006), colocam como razões: os ganhos com câmbio de moeda estrangeira e sua importância na balança de pagamentos; a criação de empregos e a necessidade de prover educação e formação de recursos humanos; o fato de o turismo ser uma atividade extensa e fragmentada a exigir uma coordenação cuidadosa do seu desenvolvimento e do seu marketing; a necessidade de maximizar os benefícios para a comunidade local; a necessidade de distribuir os benefícios e custos de forma equitativa; construção da imagem do país como um destino turístico; regulamentação do mercado, de forma a proteger os consumidores e a evitar a concorrência desleal; oferecimento de infra-estrutura e bens públicos, como parte do produto turístico; a necessidade de normatizar os aspectos do comportamento social, como por exemplo, os jogos de azar; a necessidade de monitorar o impacto da atividade turística através de levantamentos estatísticos defendem que em termos de gestão, o princípio aplicado é o da delegação de autoridade, que ampara que as decisões sejam tomadas no nível mais baixo de autoridade, de forma a atender melhor as necessidades locais. Permaneceriam de responsabilidade do governo as pesquisas e estatísticas, a colaboração em termos de formalidades de fronteiras e as melhorias na estrutura de transporte, juntamente com a promoção da imagem coletiva.

A percepção da importância das parcerias e cooperações para o desenvolvimento do turismo e, ao mesmo tempo, a evidente vinculação destas às formas de gerenciamento da atividade adotadas nas distintas localidades, estão

conduzindo ao surgimento de programas, propostas e também de algumas experimentações de novos modelos de gestão dos espaços turísticos.

A complexa natureza dos destinos do turismo nos faz reconhecer que opiniões, pontos de vistas e recomendações de partes interessadas externas são tão legítimos quanto os do planejador, ou o “especialista”, ou os da indústria. Essa abordagem pode muito bem consumir mais tempo do que uma abordagem “de cima para baixo”, mas os resultados desse processo terão mais probabilidade de serem implementados porque as partes interessadas terão maior grau de participação no plano e no processo. Além disso, esse processo pode muito bem criar maior cooperação ou colaboração entre os vários interessados no apoio às metas e objetivos das organizações de turismo e também criar uma base para reagir mais eficientemente em relação às mudanças (HALL e McARTHUR, 1996, 1998 *apud* HALL, 2001, p.118).

2.1. Política de turismo no Brasil

De acordo com Beni (2006, p.23) a partir do Decreto-lei n.55, de 18 de novembro de 1966, e apesar da existência de diplomas legais anteriores que legitimavam algumas políticas públicas para o turismo no Brasil e que contribuíram para a organização do setor, é criada uma estrutura federal para a administração do turismo: EMBRATUR e CNTUR – Conselho Nacional de Turismo. Ali estavam estabelecidos, de maneira genérica, objetivos e atribuições dos operadores do setor no país. A criação da EMBRATUR e do CNTUR, compondo o Sistema Nacional de Turismo, definiu a primeira estrutura institucional pública para o turismo. Ambos estavam vinculados ao então Ministério da Atividade e Comércio.

A década de 80 foi marcada pelo processo de abertura do regime político anterior, decretos e portarias são editados a fim de consolidar e ampliar o desenvolvimento do turismo. Foi um período de transição. Principalmente por conta da nova constituição, que proporcionou um momento de ampla discussão nacional. Em 1983, a EMBRARUR já definira o turismo social por meio da deliberação

normativa que, com a Política Nacional do Meio Ambiente, deveria lançar as bases efetivas para o cenário de sustentabilidade ambiental e social. Até o final desta década, acreditava-se que a melhor forma de organizar a política de turismo no Brasil seria por meio do estabelecimento de um colegiado do setor, o Sistema Nacional de Turismo, composto pela EMBRATUR, CNTUR e Ministério da Indústria e Comércio (BENI, 2006).

A década de 90 já foi marcada por uma evolução nas políticas públicas de turismo com a ampliação do debate entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade. Neste período foi criado o PNMT - Plano Nacional de Municipalização do Turismo, com o objetivo de melhorar o produto turístico brasileiro por meio da conscientização dos municípios e de seus habitantes acerca dos benefícios econômicos que o turismo poderia aportar, bem como da descentralização das atividades de planejamento. A fase seguinte do turismo brasileiro apresenta um novo modelo de gestão e planejamento para a atividade no país, através da implementação do Plano Nacional de Turismo baseado nos *clusters* turísticos – modelo sistêmico, endógeno e distintivo, em termos de competitividade. Foi implementado então o “Plano Nacional do Turismo – Diretrizes, Metas e Programas”, que estabeleceu os rumos para o desenvolvimento da atividade turística no Brasil para o período 2003-2007 (BENI, 2006).

Vale ressaltar que o Plano Nacional de Turismo concebeu um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, integrando as diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade nas diversas escalas territoriais e de gestão do País, alcançando todas as regiões brasileiras e todos os setores representativos do turismo, de modo a legitimar e a subsidiar a ação ministerial e dos seus parceiros (BRASIL, 2003).

O cenário é positivo, mas exige clareza na definição dos objetivos que se pretendem alcançar, assim como nas ações realizadas em prol do desenvolvimento regional do turismo pelas localidades brasileiras. Somente as regiões que mostrarem mobilização para o desenvolvimento, é que conseguirão se beneficiar com as oportunidades existentes, bem como se destacar como destinações competitivas (BENI, 2006, p. 31).

O MTur foi instituído, segundo o Plano Nacional de Turismo, com a missão de promover o desenvolvimento do turismo como agente de transformação, fonte de riqueza econômica e de desenvolvimento social, por meio da qualidade e competitividade dos produtos turísticos, da ampliação e melhoria de sua infraestrutura e da promoção comercial do produto turístico brasileiro no mercado nacional e no exterior (BRASIL, 2003).

O modelo de gestão descentralizada do turismo visa viabilizar os canais de interlocução entre as diversas esferas da gestão pública e as diferentes escalas de representação da iniciativa privada e do terceiro setor, possibilitando a implementação dos programas e ações propostos pelo Plano Nacional de Turismo, de forma articulada com o planejamento e a implementação dos programas e ações relacionados à gestão do turismo no âmbito das Unidades da Federação, das macrorregiões, das regiões turísticas e dos municípios do País (BRASIL, 2003).

Quadro 2: Elementos constituintes da política para o Turismo no Brasil

ITEM	RESPONSÁVEL	MISSÃO
1	Ministério do Turismo - MTur:	Cumprir com determinação um papel aglutinador, maximizando resultados e racionalizando gastos. A estrutura interna do Ministério é composta por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, além de 3 órgãos finalísticos.
1.1	Secretaria Nacional de Políticas de Turismo:	Compete formular, elaborar, avaliar e monitorar a Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo, bem como articular as relações institucionais e internacionais necessárias para a condução dessa Política.
1.2	Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo:	Compete realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os PRODETUR, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços.
1.3	Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR:	Autarquia que tem como área de competência a promoção, a divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do País no exterior.

2	Conselho Nacional de Turismo - CNT:	Um órgão colegiado com a atribuição de assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivados. Esse Conselho é formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo. O Conselho é hoje integrado por 65 conselheiros de instituições e entidades do setor em âmbito nacional. Com o objetivo de assessorar tecnicamente o Conselho Nacional de Turismo na identificação e discussão das questões fundamentais do setor e propor ações para resolução dos problemas e entraves, necessários à consecução da Política Nacional do Turismo, foram instituídas Câmaras Temáticas, integradas por representantes das entidades membros do Conselho Nacional com afinidade com o tema proposto e por outros indicados e referendados pelos conselheiros. Durante a primeira gestão do MTur, foram instaladas 10 Câmaras Temáticas, conforme a seguir: Câmara Temática de Legislação, Câmara Temática de Regionalização, Câmara Temática de Qualificação Profissional, Câmara Temática de Financiamento e Investimento, Câmara Temática de Segmentação, Câmara Temática de Infra-Estrutura, Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização, Câmara Temática de Qualificação da Superestrutura, Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância, Câmara Temática de Tecnologia da Informação.
3	Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo - FORNATUR:	É um órgão consultivo, constituído pelos secretários e dirigentes estaduais de turismo, que tem como função no processo de gestão descentralizada auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos estados e municípios.
4	Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo:	Instâncias de representação do turismo nas Unidades da Federação, formados por representantes do setor público, incluindo representantes dos municípios e regiões turísticas, da iniciativa privada e do terceiro setor, além de outras entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo. Partes integrantes do sistema nacional de turismo, os Fóruns e os Conselhos Estaduais de Turismo cumprem um papel fundamental na descentralização e operacionalização das políticas e recomendações, constituindo um canal de interlocução entre o governo federal e os destinos, nas regiões turísticas e nos municípios. Nesse sentido, os Fóruns e Conselhos Estaduais devem estar conectados às necessidades advindas dos municípios e regiões turísticas, tendo como atribuições: <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir na construção e implementação do Plano Nacional de Turismo, atuando como fórum facilitador e articulador para o encaminhamento de ações conjuntas, • Elaborar os programas, projetos e ações estratégicas, aportando recursos e capacidade gerencial, co-responsabilizando-se para a construção de uma nova realidade, • Criar parcerias e articular com os diversos atores, para executar e avaliar os programas e projetos concebidos.
8	Instâncias de representação das macrorregiões turísticas:	Discutem e dispõem sobre os temas e questões relacionados ao desenvolvimento da atividade, em área de abrangência que extrapola os limites dos respectivos territórios estaduais. Está no nível intermediário da gestão descentralizada.

9	Instâncias de representação regional do turismo e pelos municípios:	Cumprir a função de articulação em todos os elos da cadeia de relacionamento elas. Nesse sentido, os municípios são incentivados a criar os conselhos municipais de turismo e organizarem-se em instâncias de representação regional, pública e privada, possibilitando a criação de ambientes de discussão e reflexão adequados às respectivas escalas territoriais, complementando, assim, o sistema nacional de gestão do turismo.
---	--	---

Fonte: Elaboração do autor

No cenário de uma gestão descentralizada, o Ministério do Turismo possui papel relevante na articulação com os demais órgãos diretamente relacionados com o turismo, na condução de uma política de turismo nacional, na realização de investimentos públicos, na manutenção e aceleração dos programas de investimento em infra-estrutura e desenvolvimento, na qualificação local e inclusão das comunidades diretamente envolvidas com as atividades do setor.

Em relação a política de promoção turística, pode-se identificar três áreas responsáveis ou ligadas à promoção do Brasil:

1. EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo: autarquia especial do Ministério do Turismo responsável pela execução da Política Nacional de Turismo no que diz respeito à promoção, marketing e apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional. Trabalha pela geração de desenvolvimento social e econômico para o País, por meio da ampliação do fluxo turístico internacional nos destinos nacionais. Para tanto, tem o 'Plano Aquarela – Marketing Turístico Internacional do Brasil' como orientador de seus programas de ação. Teve sua atribuição direcionada exclusivamente para a promoção internacional a partir de 2003, com a criação do Ministério do Turismo.
2. Departamento de Promoção e Marketing Nacional ligado à Secretaria de Secretaria Nacional de Políticas de Turismo: Tem dentro de suas funções: propor, apoiar, planejar, coordenar e acompanhar as ações e projetos de marketing, promoção, propaganda e divulgação do turismo brasileiro no mercado nacional; apoiar, planejar, coordenar e acompanhar os programas de promoção e divulgação de eventos e dos produtos turísticos

brasileiros no mercado nacional; apoiar, planejar, coordenar e acompanhar a promoção e divulgação de produtos associados ao turismo no mercado nacional; articular e interagir com os demais órgãos da Administração Federal, em especial com a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, conforme estabelecido no Decreto no 4.799, de 4 de agosto de 2003.

3. Câmara de promoção e apoio à comercialização ligada ao Conselho Nacional de Turismo: Instalada em 03/03/2004 tem o papel de coordenar e integrar a participação governamental e da iniciativa privada facilitando a promoção e o apoio à comercialização dos produtos turísticos com o fortalecimento da sua distribuição. Participação Pública e Privada (ABAV, ABBTUR, ABCMI, ABEOC, ABETA, ABIH, ABLA, ABOTtC, ABR, ABRACAMPING, ABRACCEF, ABRAJET, ABRASEL, ABRASTUR, ABRATURR, ABREMAR, ABRESI, BITO, BRAZTOA, CNC, CONTRATUH, FBC&VB, FENACTUR, FNHRBS, SEBRAE, SINDEPAT, SNEA, CAIXA, CNM, EMBRATUR, FORNATUR, IND. PRESIDÊNCIA – GUILHERME PAULUS, INFRAERO, MDIC, MMA, MPOG, MRE). A Coordenação Geral é do Sr. João Luiz Moreira (FBC&VB) e a coordenação técnica do Sr. Márcio Nascimento (Mercado Nacional) e do Sr. Geraldo Bentes (Mercado Internacional).

De acordo com o PNT 2007-2010 a promoção do turismo brasileiro deve ter como conceitos estratégicos a consolidação da imagem do País e a diversificação dos produtos turísticos, tanto para o mercado interno como para o mercado externo. As ações de marketing, que compreendem a publicidade, as ações promocionais e de relações públicas, com base na Marca Brasil, devem consolidar a imagem de um país moderno, com credibilidade, alegre, jovem, hospitaleiro, capaz de proporcionar lazer de qualidade, novas experiências aos visitantes, realização de negócios, eventos e incentivos, tornando- o competitivo nacional e internacionalmente.

O Plano de Marketing Turístico Nacional – Plano Cores do Brasil e o Plano de Marketing Turístico Internacional do Brasil – Plano Aquarela constituem as

referências para a realização dos programas, ações e campanhas de promoção do turismo no mercado nacional e internacional, respectivamente.

Em 2004 foi iniciada a elaboração do Plano Aquarela - Marketing Turístico Internacional do Brasil, cujos objetivos foram impulsionar o turismo internacional no Brasil, incrementando o número de turistas estrangeiros no país e a conseqüente ampliação da entrada de divisas. O Plano Aquarela foi elaborado no momento em que o turismo brasileiro iniciava a implementação de mudanças estratégicas no seu sistema de gestão. Com a criação do Ministério do Turismo e uma nova estrutura de gerenciamento, a EMBRATUR passava a dedicar-se exclusivamente a promoção do turismo no exterior.

A implementação do Plano Aquarela iniciou-se a partir de março de 2005 com uma nova abordagem direcionada aos mercados prioritários. E um dos primeiros objetivos do Plano Aquarela 2007 – 2010 foi estabelecer cenários adequados com metas para diferentes realidades orçamentárias. Após dois anos de sua implementação o plano foi revisado e tem uma nova versão, o Plano Aquarela 2007-2010, no qual, a partir da monitoria serão analisadas as ações executadas, os resultados alcançados e o desempenho da implementação do plano, segundo as metas estabelecidas em 2005.

A estratégia de promoção do Brasil utilizada pela EMBRATUR é a diversificação da oferta, com foco em segmentos turísticos e seus nichos (Sol & Praia, Ecoturismo & Aventura, Cultura, Esportes e Negócios & Eventos). O Plano Aquarela define as diretrizes para as ações de promoção e abordagem nos mercados internacionais prioritários e a execução das ações de promoção com foco em segmentos se dá essencialmente por meio das parcerias com associações do segmento.

2.2 Política de turismo na França

O segredo da crescente importância econômica do Turismo na França pode, em grande medida, ser explicado pelo tratamento diferenciado que ele tem recebido

por parte do Estado. O setor tem adquirido um complexo arranjo institucional, nos últimos anos, para que o crescimento não só ocorra de forma organizada e sustentada, mas principalmente como um importante mecanismo de reinserção social. Alguns instrumentos desta política setorial têm se tornado extremamente popular entre os franceses como, por exemplo, o Cheque Viagem.

Primeiro, porque tem sido um verdadeiro estímulo de crescimento que se dissemina para toda a economia, servindo como uma grande alavanca para o crescimento econômico. Em segundo lugar, o caráter social, desta política, tem contribuído para mitigar eventuais impactos decorrente do caráter cíclico da economia. O Cheque Viagem é um instrumento amplamente difundido em toda a Europa. Na Suíça ele existe há pelo menos 50 anos. Na França ele teve sua aprovação no Governo Mitterand, em 1982. O Cheque Viagem, neste país, é utilizado não apenas como uma forma de um incentivo setorial para fomentar o Turismo, como também é visto como uma política pública para integração social. A chave para o sucesso e a difusão do Cheque Viagem encontra-se na ampla rede de apoio ao Turismo, que foi construído na França, ao longo deste século. As primeiras iniciativas para o incentivo ao Turismo datam de 1910, quando foi criado o Conselho Nacional do Turismo.

De acordo com Pettersen (2005) a França atraiu 81,9 milhões de turistas estrangeiros em 2007 (superando a sua população), um aumento 3,8% em comparação a 2006. O turismo é responsável por 6% da renda do país e contribui significativamente para a balança de pagamentos. Ele representa 6,4% do PIB e é um dos pilares da economia francesa.

O Turismo na França é compreendido como um ramo da economia como o é o setor industrial, por exemplo, e, logo, beneficia-se de todo o arcabouço que o Estado disponibiliza aos diversos ramos da economia. A política para o turismo ganha status, na França, de Políticas Públicas, possuindo uma rede de instituições que trabalham de forma coordenada e sistemática para o desenvolvimento desta atividade.

O papel regulador que os franceses atribuem ao Estado determina dois vetores responsáveis pela formação da política para o turismo. O primeiro vetor é o responsável pela definição geral das diretrizes que orientarão o crescimento do setor

de forma harmônica e eqüitativamente distribuído em todo o território nacional. O segundo vetor é dado pelo uso dos incentivos concedidos ao turismo. Esta política setorial ajuda na redução dos desníveis de renda gerados pela própria dinâmica econômica, cumprindo, portanto, uma importante função social (PETTERSEN, 2005).

O mesmo autor afirma que a definição de uma política geral para o Turismo é de responsabilidade do Estado, através das instituições específicas, porém a adaptação destas diretrizes cabe às comunidades locais organizadas, através dos seguintes instrumentos:

1. **Contratos de Planejamentos:** Os contratos são resultados do compromisso assinado entre o Estado e as comunidades locais, definindo uma forma de inserção da região em um planejamento estratégico, extraído da política geral elaborado pelo poder central;
2. **Comitês Regionais do Turismo (CRT):** Os CRT coordenam as ações locais para a promoção da região;
3. **Comitê Departamental de Turismo (CDT):** Os CDT sistematizam e dão coerência aos CRT no âmbito da Federação.

Os principais elementos constituintes da política para o Turismo na França e com a comunidade local se inserem nestas instituições para promover as suas particularidades, sendo:

Quadro 3: Elementos constituintes da política para o Turismo na França

ITEM	RESPONSÁVEL	MISSÃO
1	L'Agence Française	Criada em 1993, é encarregada de sintetizar e catalisar as experiências locais para colocá-las à disposição de toda a comunidade, como forma de valorizar e dinamizar o próprio ofício.
2	Comitês Regionais do Turismo (CRT)	Os CRT coordenam as ações locais para a promoção da região. São escritórios regionais da Administração de Turismo para acompanhar todas as ações pertinentes para a execução da política estadual em favor do setor do turismo.
3	Comitê Departamental de Turismo (CDT)	Os CDT sistematizam e dão coerência aos CRT no âmbito da Federação.
4	Esfera Local: A Prefeitura de Paris apóia-se no Adjunto do Prefeito Encarregado do Turismo e na Direção de Desenvolvimento Econômico e	As atribuições principais do Adjunto são fundamentadas em três eixos principais: 1. Melhorar a recepção dos visitantes; 2. Desenvolver a imagem de vanguarda, boa convivência e cosmopolitismo de Paris; 3. Desenvolver o turismo sustentável.

	Emprego da Cidade de Paris para coordenar suas ações de turismo.	
5	Câmara de Comércio e Indústria:	Outra protagonista no setor, representa a iniciativa privada, mostrando a forte integração com o governo.
6	Direção de Turismo: está subordinada ao Ministério de Economia, Indústria e Emprego	Traduzir tecnicamente as orientações praticas definidas pelo Ministro encarregado do turismo.
7	France Congrès: uma associação dos prefeitos de cidades de eventos, reúne cerca de 50 associados	Promover a oferta, conjuntamente, por meio de publicações, sites e ações promocionais, tendo recentemente publicado um showcase nacional, com o perfil das cidades associadas e suas respectivas infra-estruturas – www.france-congres.org .
8	Conselho Superior de Turismo: um órgão consultivo que tem o Ministro do turismo como Presidente e tem como objetivo reunir os atores econômicos e sociais deste setor. Tem um papel de reflexão, consultoria, intercâmbio, diálogo, aconselhamento, de troca de informações e de reparação. A composição do Conselho Nacional do Turismo tem 200 membros divididos em 10 colégios representando a diversidade desta indústria.	Assistir na definição da política publica na área do turismo. Uma pequena Comissão Permanente de 20 membros reunir-se-á a pedido do ministro ou do secretário-geral, em nome do Conselho, o concurso previsto no projeto de leis e regulamentos e quaisquer outros pedidos de pareceres por iniciativa do Ministro do Turismo. Quatro secções temáticas esperam os membros do Conselho Nacional do Turismo para implementar o programa de trabalho aprovado pelo ministro responsável do turismo: Turismo economia, Solidariedade e políticas sociais, Políticas territoriais e de desenvolvimento sustentável, Questões europeias e internacionais.
9	Organizações associadas: prestam assistência à Direção de Turismo através da implementação de atividades relacionadas com a política de turismo.	
9.1	ODIT França: É a agência de desenvolvimento turístico que serve o setor público e privado. Foi estabelecida por decreto em 24 de Janeiro de 2005 a partir da fusão de três organizações: AFIT, ONT e SEATM. Trata-se plenamente da política do Ministério do Turismo para melhorar a competitividade do turismo francês e sua adaptação às novas exigências do turismo internacional. Está sob a autoridade do Ministro do Turismo. A presença de parceiros é essencial. ODIIT França propõe às pessoas coletivas de direito público e privado de participarem como	Proporcionar conhecimentos especializados para o Estado para a definição e implementação da estratégia interdepartamental para o turismo, as autoridades locais e membros do grupo ou por parceiros privados e voluntários, no âmbito da definição da política do turismo e do seus projetos. A estratégia da ODIIT França: Conduta geral ou estudos específicos sobre o turismo da oferta e da demanda na França, em todos os seus componentes, canais e territórios, contribuir para enriquecer e desenvolver, através da parceria, a observação de fenômenos a um nível de aproximação adequado, especializar e apoiar qualquer projeto ou processo, que tenham um componente turístico inovador ou original, a pedido das autoridades locais, especialmente para os novos prefeitos para novas áreas turísticas nas montanhas, contribuir para a investigação, previsão e acompanhamento em riachos e áreas turísticas, e responder aos pedidos de avaliação, promover a exportação de know-how. .

	membros ativos, membros associados ou assinantes do GIP.	
9.2	L'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances / Agência Nacional de cheque viagem (ANCV): está estabelecida como público mas com características industrial e comercial criado em 1982, cujo estatuto de funcionamento são regidos pelos artigos L.411-1 de L. 411-21 e R. 411-1 a R. 411,28, do Código de Turismo. Agência fundada em 1982,tem como objetivo central incentivar os Franceses de renda média ao turismo.	Emissão e comercialização de cheque viagem. Atribuição de bolsas sociais chamadas "projetos férias ajuda social "para ajudar as pessoas em dificuldades para sair de férias pela primeira vez. Essas ajudas são feitas contra o valor do cheque viagem. Desde Novembro de 2006, ANCV assumiu as atribuições da antiga GIP (Bolsa Solidária de Viagens - BSV), a recolha de profissionais do turismo de estadia a preços muito baixos, e disponibilizados para as associações e organizações sociais em benefício das famílias e indivíduos em situação de exclusão. Em 2007, lançou o ANCV idosos em férias ", concebido para beneficiar as pessoas idosas com rendimentos modestos para viajar em tarifas especiais com uma ajuda financeira direta. O direito às férias é reconhecido na França desde 1936. Porém 40% dos franceses não viajam durante suas férias, sendo que 17% deles reconhecem que não viajam por falta de recursos. Em 1982, a ANCV foi criada, com o objetivo de transformar o direito às férias em um direito ao lazer.
9.3	Conselho Nacional de Cidades e aldeias em flor: Fundado em 1959, o Comité Nacional para o florescimento da França agora denominado Conselho Nacional de Cidades e aldeias em floração (CNVVF) incentiva cidades e vilas para melhorar a vida dos moradores e promover o acolhimento dos turistas. Presidido pelo ministro do Turismo, que inclui no seu conselho representantes governamentais e profissionais da horticultura e da paisagem.	O CNVVF compromete e promove todas as medidas para tornar o desenvolvimento de espaços verdes e à melhoria da qualidade de vida. O CNVVF organiza o concurso nacional de cidades e aldeias em flor, em conjunto com os departamentos e municípios regiões da França.
9.4	Maison de la France: Fundada em 1987, é responsável pela promoção do Turismo na França e no exterior.	A principal missão da Maison de la France é a promoção do "Destino França" em todas as suas formas. Ele coordena os esforços dos agentes institucionais e privados para reforçar a imagem da França, através da promoção, informação e comunicação, e os ajuda através de estudos e pesquisas. A política de produto é implementada através de catorze clubes. Auxilia na definição de estratégias e realização de atividades plenamente adaptadas aos mercados consumidores potenciais.
10	Conselho Consultivo Internacional: Criado pela Maison de la France, no início de 2003, com a colaboração da Air France e sob o patrocínio do Ministério do Turismo. Essa entidade reúne 250 profissionais de turismo em todo o mundo reconhecido pela	Os membros do conselho desempenham um papel consultivo com a Maison de la France e atuam como embaixadores da imagem turística da França no seu mercado específico, juntamente com os escritórios do GIE. O papel de Conselheiro ou "embaixador" do destino França no respectivo país é essencial para o turismo francês, sendo que o conhecimento do setor turístico e das expectativas dos clientes no mercado são fatores de sucesso da França.

	sua contribuição para o desenvolvimento da França como um destino.	
--	--	--

Fonte: Elaboração do autor

Na França a entidade que tem por missão a promoção do destino turístico é a Maison de La France. Fundada em 1987 e colocada sob a autoridade do ministro do Turismo. De acordo com o site oficial da entidade, ela tem uma estrutura original, baseada em um Grupo de Interesse Econômico (GIE) que traduz a vontade da parceria entre governo, autoridades locais, profissionais do turismo e os importantes setores da economia. O GIE conta hoje com cerca de 1.400 membros, que representam a totalidade do turismo francês, envolvidos em todos os níveis de decisões.

A Maison de la France está constituída de uma sede em Paris e 35 escritórios em 29 países. O seu âmbito de ação abrange 5 continentes. Os chefes de escritórios são os representantes oficiais que o Ministério do Turismo delega no Exterior. Os escritórios da Maison de la France empregam 200 pessoas e são responsáveis por promover a França como um destino turístico nos diferentes mercados, agrupados em grandes áreas geográficas de operação, com base em planos de ação anuais. Eles estão envolvidos em todas as áreas de promoção turística.

O Agrupamento de Interesse Econômico (GIE) é, na França, um grupo de uma entidade jurídica que permite que os seus membros compartilhem algumas de suas atividades a fim de facilitar ou desenvolver a sua atividade, ou para melhorar ou aumentar os resultados desta atividade e isto, mantendo a sua individualidade.

O GIE valoriza os grandes setores da atividade turística, produtos agrupados em clubes, grupos de trabalho e redes. A metade dos membros da Maison de la France são membros de estrutura que permitam a promoção segmentada. São privilegiados os produtos com alto valor agregado ou os segmentos portadores em termos de receita de imagem ou de futuro.

A Assembléia Geral da GIE é presidido pelo ministro encarregado do Turismo. O conselho tem 27 membros que elegem o presidente. O diretor-geral é nomeado pelo Ministro, sob proposta do Conselho de Administração. A tutela do GIE é fornecida em nome do Ministro, pela Diretoria de Turismo.

Ele está regulamentado pelo Despacho n.º 67-821 de 23 de Setembro de 1967 (J.O. de 28 de Setembro de 1967) sobre grupos de interesses económicos e pela Convenção-Quadro do Ministério do Turismo - GIE "Maison de la France".

Nesta convenção o Ministério do Turismo definiu a natureza das missões de interesse público que confiou ao "GIE Maison de la France", as condições em que irão realizar e da forma em que o Ministério do Turismo apóia o GIE, ao qual pertence.

O Ministério do Turismo confia à Maison de la France o desenvolvimento, financiamento, implementação e acompanhamento das ações de informação e de promoção da imagem, produtos e engenharia turística nos mercados estrangeiros, bem como a implementação da operação de informações turísticas, para o público na França.

Um acordo assinado antes de 31 de dezembro de cada ano especifica os objetivos, programa de atividades de promoção e de financiamento adotado pelo Ministro do Turismo, que a Maison de la France se compromete a implementar no ano seguinte. Também estabelece a lista de postos de trabalho, bem como os bens móveis e imóveis colocados à disposição do GIE.

Em contrapartida das missões de interesse geral que lhes foi confiada, o ministério do turismo contribui à atividade do GIE através de um subsídio sobre o capítulo 45, artigo 44-01 do orçamento do turismo e dos créditos individuais incluídos neste orçamento, do fornecimento de pessoal contratados do Estado ou titulares sem restituição à sua administração e do fornecimento de bens móveis e imóveis do Departamento de Turismo, cuja gestão e conservação é confiada à ela.

Suas atividades promocionais são organizadas a partir de uma estratégia de marketing elaborado para cinco anos (2005-2010) que define as principais linhas de ação destinadas a reforçar a atratividade da França, como um destino turístico e formula um programa de iniciativas para cada mercado. Elas são definidas e executadas por equipes na França e nos diversos mercados internacionais.

A nova Estratégia de Marketing 2005-2010 da Maison de la France, para a promoção do turismo da França, foi publicada pelo Ministério do Turismo Léon Bertrand, em 27 de Setembro de 2004, no Palais des Congrès de Paris. Ela foi desenvolvida em estreita colaboração com todos os agentes de turismo franceses e

estrangeiros. Baseia-se em uma análise profunda das questões do turismo através da execução de pesquisa, estudos e auditorias.

Esta nova estratégia tem como objetivo aumentar a atratividade do destino, incluindo a posição em termos de imagem, melhorando a qualidade da prestação de serviços e desenvolvimento de produtos inovadores e consistentes.

A Estratégia de Marketing 2005-2010 da Maison de la France tem sido desenvolvido em uma parceria importante com a intenção de envolver amplamente todos os intervenientes do turismo francês, para que possam identificar-se com esta abordagem.

Dez seminários, encontros, intercâmbios e auditorias ajudaram a envolver membros do GIE, interessados públicos e privados no turismo francês, nomeadamente através da sua Comissão de Marketing ou o Conselho Consultivo Internacional, uma entidade criada pela Maison de France, a fim de recolher peritos especialistas no destino França no turismo internacional.

Esta nova estratégia é baseada em uma análise profunda dos mercados e das questões do turismo para 2010. Mais de 100 estudos internacionais franceses foram utilizados na sua preparação. A estratégia identifica as principais ações que devem ser levadas em conta no desenvolvimento de promoção turística (por exemplo: viajantes antigos será o principal segmento a partir de 2010; a posição geográfica notável, no cruzamento da Europa Ocidental e perto do maior mercado emissor de turismo; uma rede de transportes excepcionais e de alta qualidade da infra-estrutura; a rica diversidade de acomodações e serviços de alta qualidade, com uma excepcional variedade de produtos e setores, entre outros) e mostra as principais mudanças que devem ser avaliadas em função das crises econômicas e de saúde e de conflitos mundiais.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DOS DADOS

3.1 Análise comparativa da política de turismo no Brasil e na França

O quadro a seguir demonstra elementos comparativos entre o Brasil e a França, em aspectos que impactam diretamente a potencialidade de desenvolvimento da atividade turística, como também em estratégias governamentais adotadas para o setor. No entanto, comparar a França com o Brasil pode ser injusto em termos turísticos, considerando que ela tem mais ou menos o tamanho do estado de Minas Gerais e anualmente recebe quase 16 vezes o número de turistas que o Brasil.

Devemos considerar ainda, de acordo com o que Mir (2000) apresentou, que os objetivos da política turística são numerosos e diferentes para cada cidade, região ou país, além de que dependem dos produtos turísticos existentes, das motivações e diretrizes das autoridades responsáveis pela política turística e do grau de maturação do destino.

Iniciamos a comparação pelo item 1, que diz respeito ao acesso aos dois países. Este elemento é fundamental por se tratar de uma atividade na qual o deslocamento das pessoas é fundamental para que ela aconteça. O Brasil, situado na América do Sul está mais distante dos principais mercados emissores ao contrário da França que possui uma localização estratégica no centro da Europa e está cercada de territórios com importante movimentação turística, facilitando roteiros transnacionais integrados. Já o Brasil possui cerca de 9.200 Km de seu contorno territorial, a leste, banhado pelo Oceano Atlântico. A oeste o país possui 15.700 Km de fronteiras com os países Guiana Francesa, Suriname, Guiana e Venezuela, ao norte; Colômbia a noroeste; Peru e Bolívia a oeste; Paraguai e Argentina a sudoeste; e ao sul, o Uruguai.

Nesta comparação devemos considerar os dados da pesquisa da Organização Mundial do Turismo (OMT) que comprovam que 80% das viagens feitas no mundo são de curta distância, o que equivale a uma média de cinco horas e que deixa uma enorme vantagem comparativa para a França em função da sua localização geográfica.

E Campos (2005) reforça ainda que é preciso considerar que a maioria das viagens são feitas em curta distância, o que é uma característica prejudicial ao Brasil porque os seus vizinhos não possuem uma grande representatividade em viagens turísticas, em contraposição favorece a países europeus que já tem uma ótima estrutura turística, como França e Espanha, já que a proximidade geográfica indica que a maioria dos alemães, suecos, ingleses, italianos optam por destinos não muito distantes de seus respectivos países. Observando os dados estatísticos da Malásia, por exemplo, percebe-se que os seis principais emissores desse país que recebe anualmente 11 milhões de turistas, três vezes mais que o Brasil, são Cingapura, Tailândia, Indonésia, China, Brunei e Japão, ou seja, todos países do mesmo continente e que estão próximos da Malásia. Em 1995 as viagens em curtas distâncias eram 82 por 18 a longa distância.

De acordo com os item 2, vale considerar, ainda que a França, segundo dados do FMI de 2008, é a oitava economia mundial, com um PIB de 2,04 trilhões de dólares e o turismo representa 6,4%. Sua economia é um capitalismo com intervenção estatal não desprezível, desde o fim da Segunda Guerra Mundial e possui uma das mais antigas economias mundiais.

De acordo com Costa (2008) a França é um dos países mais industrializados do mundo, seus produtos se espalham por lojas e casas de todo o planeta, sendo que dos setores que movimentam a economia da França em grande escala, sem dúvida nenhuma, é o turismo.

Já o Brasil, com uma área equivalente a 47% do território sul-americano, tem recente histórico de processo de estabilização. É a nona maior economia mundial e maior da América Latina e é diversa, abrangendo a agricultura, a indústria e uma multiplicidade de serviços.

A estabilidade econômica e a importância que a atividade turística exerce sobre a França favorecem diretamente seu crescimento e fortalecimento dentro do

país. Além disso fortalece as demandas do setor para formulação da política pública a fim de preservar a organização econômica da atividade tão importante para o país.

No item 3, fica evidente que há uma distância de 56 anos entre o início da profissionalização do turismo na França e no Brasil e investimento no seu desenvolvimento como atividade econômica. E apesar de a atividade turística brasileira ser considerada objeto de políticas governamentais desde 1960, somente em 2003 o Brasil passou a contar com um Ministério específico para o setor, com política de desenvolvimento estabelecida (PNT 2003/2010). A França conta com a atividade turística como um dos principais segmentos de desenvolvimento socioeconômico, com impacto significativo no PIB Frances. Isso proporcionou uma melhor organização da atividade na França haja vista que a mesma tem seu início marcado há 99 anos neste País.

Quadro 4: Elementos de Comparação entre a França e o Brasil

	ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO	BRASIL	FRANÇA
1	Acesso	Localizado na América do Sul. Os únicos países sul-americanos que não têm uma fronteira comum com o Brasil são o Chile e o Equador. O país é banhado pelo oceano Atlântico ao longo de toda sua costa norte, nordeste, sudeste e sul.	País localizado no continente europeu, mais especificamente na Europa Ocidental. Faz fronteira a leste com a Alemanha e Suíça; a sudeste com a Itália e a sudoeste com a Espanha e Andorra; a norte faz fronteira com a Bélgica e Luxemburgo; a oeste é limitada pelo oceano Atlântico e a sul por Mônaco e pelo mar Mediterrâneo.
2	Economia	É a nona maior economia mundial e maior da América Latina, de acordo com o Produto Interno Bruto calculado com base no método da paridade do poder de compra segundo o Fundo Monetário Internacional. A economia brasileira é diversa, abrangendo a agricultura, a indústria e uma multiplicidade de serviços.	Apresenta uma economia muito desenvolvida e é um dos países mais ricos do planeta. O Turismo representa 6,4% do PIB e constitui um dos pilares da economia francesa.
3	Início da atividade turística	1966.	1910.

4	Ingressos de turistas	Em 2005, cerca de cinco milhões de turistas estrangeiros. Os visitantes deixaram US\$ 4 bilhões no país, tornando o turismo uma importante atividade econômica para o Brasil, gerando 678 mil novos empregos diretos.	Atrai cerca de 80 milhões de turistas estrangeiros por ano sendo um dos destinos turísticos mais populares do mundo. Isso deve-se, principalmente, a variedade climática e a enorme quantidade de patrimônios históricos.
5	Tipo de organização responsável pela promoção do país	Autarquia especial do Ministério do Turismo (EMBRATUR)	Agrupamento de Interesse Econômico (Maison de La France)
6	Gestão	Descentralizada	Participativa
7	Missão	Promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior.	Promoção do "Destino França" em todas as suas formas.
8	Estimativa de custos e financiamento	R\$ 193.000.000,00	R\$ 220.000.000,00
9	Plano de marketing turístico	Plano de marketing desenvolvido por empresa de consultoria especializada.	Plano de marketing desenvolvido pelo Agrupamento de Interesse Econômico.

Fonte: Elaboração do autor

No item 4, observa-se que em 2005, o Brasil atraiu, cerca de cinco milhões de turistas estrangeiros e a França 70 milhões. A França é um exemplo claro de êxito no turismo por ter uma variedade de atrativos a oferecer, mas principalmente por ter investido e tratado a atividade turística de forma séria e profissional. Deve-se fazer uma análise acerca do estágio de desenvolvimento do Brasil no contexto do turismo internacional.

Nos últimos anos o Brasil vem buscando mudar sua imagem no exterior, antes vinculada as mulatas, futebol e carnaval, caminho este que levou o país a ser um dos mais requisitados pelos adeptos do turismo sexual. De fato percebe-se um interesse maior dos turistas estrangeiros por locais como o Pantanal e Amazônia, por exemplo. O Governo brasileiro aos poucos vem investindo numa nova imagem do país, principalmente no que diz respeito à diversidade e singularidade dos nossos atrativos culturais e naturais. Mas o Brasil tem grandes desafios, a começar pelo demasiado risco em se fazer turismo no país. O índice de crimes contra turistas, especialmente nas grandes cidades é enorme e a repercussão no exterior extremamente negativa, o que acaba intimidando muitos estrangeiros a visitar o país.

É preciso considerar o fato de que a nossa infra-estrutura é deficitária, no que diz respeito à sinalização turística, rodovias, marinas, enfim, elementos que são fundamentais ao turismo, em seus mais diferentes segmentos. Mas o Ministério do Turismo trabalha para que em quatro anos o país dobre os seus números, mas para tal será fundamental resolver problemas históricos que impedem o desenvolvimento da atividade no Brasil.

Estes dados são fundamentais para o entendimento e análise da realidade da atividade turística nos dois países. A França, ao contrário do Brasil, tem o turismo como um dos setores que mais movimenta sua economia além de que é um dos países que mais recebe turistas por ano.

Quanto aos itens 5 e 6, na França, a Maison de la France, é a entidade responsável pela promoção da França. Trata-se de uma GIE (Agrupamento de Interesse Econômico), criado para reunir em um único aparelho as funções de promoção, informação, publicidade e hospitalidade, e preparar o caminho para uma verdadeira abordagem de marketing. Esta é uma unidade operacional para a coordenação de iniciativas do setor privado, público e estatal e o diferencial da gestão pública de turismo na França.

Esta estrutura intermediária, entre empresas e associações, foi criada segundo a ordem de 23 de setembro de 1967 que é integrada no código do comércio (art.1. 251-1). O objetivo desta atividade pode ser comercial, mas também civil. Ele pode reunir pessoas envolvidas nas profissões regulamentadas. O GIE é gerido por pessoas físicas ou jurídicas. O controle da gestão financeira é conduzido da mesma forma como para as sociedades comerciais.

Todo GIE deve estar cadastrado no registro dos comércios e das empresas. Os membros de um GIE são solidários no que se refere a dívidas o que tira uma parte do interesse em criar uma GIE. Um GIE tem a vantagem de estar submetido a regras jurídicas bem flexíveis, principalmente no que se refere ao seu capital social (possibilidade de constituição sem capital), seu objeto (que pode ser civil ou comercial) ou suas modalidades de organização.

Na França, a gestão participativa na execução da política de turismo acontece através deste agrupamento moral que permite aos seus membros, que devem ser no mínimo dois, colocar em comum algumas de suas atividades a fim de

facilitar o desenvolvimento de suas atividades, melhorando seus resultados sempre preservando sua individualidade.

A gestão participativa é um entre os vários modelos de gestão, e tem o objetivo de assegurar a execução das políticas públicas com transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e metodológicos, garantindo continuidade nas ações e participação da iniciativa privada nas definições e execução das ações. Além disso, vale ressaltar que a parceria público-privada, pode proporcionar a continuidade de um trabalho que em função de possíveis mudanças de governo pode deixar de existir. O que muitas vezes significa desperdício de recursos e esforços.

No Brasil, a entidade responsável pela promoção turística é a EMBRATUR, uma autarquia, ou seja, uma organização formada por vontade do Estado, mas com certa autonomia ou independência, e que tem como área de competência a promoção, a divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do Brasil no exterior

Autarquias são pessoas jurídicas de direito público criadas por lei específica (Art. 37, XIX, da Constituição Federal), que dispõem de patrimônio próprio e realizam atividades típicas de Estado de forma descentralizada. São entidades autônomas, auxiliares e descentralizadas da administração pública, sujeitas à fiscalização e à tutela o Estado, com patrimônio constituído de recursos próprios, e cujo fim é executar serviços de caráter estatal ou interessantes à coletividade, como, entre outros, caixas econômicas e institutos de previdência.

O conceito de gestão descentralizada do Plano Nacional de Turismo do Brasil se constitui de uma rede de entidades e instituições, em todo o território nacional, envolvendo o poder público nas três esferas de governo, a iniciativa privada e o terceiro setor. Esse universo de agentes relacionados ao turismo tem promovido a realização de diversos fóruns de discussão e deliberação sobre a Política Nacional do Turismo e seus desdobramentos, nas diferentes escalas territoriais do País (BRASIL, 2007).

De acordo com o Plano Nacional de Turismo 2007-2010, por meio das instituições representativas do turismo, integrantes do Conselho Nacional de Turismo, do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 Unidades da Federação, que vêm

participando desse processo da gestão descentralizada eles compartilham experiências e somam esforços para a consolidação do turismo nacional. É um ambiente para reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade nas diversas escalas territoriais e de gestão do País.

O modelo de gestão descentralizada do turismo visa viabilizar os canais de interlocução entre as diversas esferas da gestão pública e as diferentes escalas de representação da iniciativa privada e do terceiro setor, possibilitando a implementação dos programas e ações propostos pelo Plano Nacional de Turismo.

A diferença entre as duas entidades: EMBRATUR e Maison de La France é que a primeira realiza atividades típicas de Estado de forma descentralizada, mas está sujeita à fiscalização e à tutela do Estado, já a segunda é uma estrutura intermediária, entre empresas e associações, com objetivo comercial ou civil, sendo gerido por pessoas físicas ou jurídicas e o controle da gestão financeira é conduzido da mesma forma como para as sociedades comerciais, e esta formação garante a legitimidade da gestão participativa na política pública de promoção. Além disso a construção da política nacional do turismo na França está alicerçada na organização espontânea do setor privado, enquanto no Brasil houve a necessidade da intervenção do Estado para a aglutinação e amadurecimento do setor produtivo.

A política pública de turismo de um destino turístico deveria funcionar como um sistema de planejamento, onde ficasse clara a participação e a responsabilidade de cada nível de administração pública e privada, com as suas respectivas parcerias. Para que isto aconteça é fundamental a definição de referenciais de planejamento e gestão para o turismo nas diversas escalas de atuação, tais como planos e programas, de forma articulada.

No que se refere aos itens 7, 8 e 9 , o GIE hoje trabalha com o plano de marketing 2005-2010, que foi elaborado por eles. Foram realizados dez seminários, encontros, intercâmbios e auditorias ajudaram a envolver membros do GIE, interessados públicos e privados no turismo francês, nomeadamente através da sua Comissão de Marketing ou o Conselho Consultivo Internacional, uma entidade criada pela Maison de France, a fim de recolher peritos especialistas no destino França no turismo internacional. Mais de 100 estudos internacionais franceses foram utilizados na sua preparação.

A Maison de La France tem como missão a promoção do "Destino França" em todas as suas formas e conta com um orçamento anual de aproximadamente 220 milhões. A promoção da França no exterior está apoiada em uma estrutura perene. Seus 31 escritórios estão implantados em 26 países. Ela reagrupa o Estado, as administrações das coletividades territoriais e o setor privado. A gestão participativa não acontece apenas no momento da formulação das políticas, mas principalmente na sua implementação. Este grupo está junto em todo o processo e tem responsabilidades bem definidas. No caso do Conselho e dos Fóruns no Brasil, onde há participação da iniciativa privada e do terceiro setor esta atuação tem apenas caráter consultivo dentro de um ambiente de sugestões e de reflexão, no conceito de gestão descentralizada.

Os projetos de desenvolvimento e promoção turística criados na França foram legitimados e de fato obedecidos pelo GIE a partir do momento que o governo buscou na iniciativa privada parceria para formação deste grupo. Deste modo, uma vez consensuados os projetos e criado um plano de marketing do destino, todos sabem qual meta devem buscar atingir, seus papéis e qual estratégia utilizarão.

A EMBRATUR tem como missão a promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior e na busca por referenciais fundamentados para as ações de promoção e *marketing* do turismo brasileiro, foi desenvolvido o Plano de *Marketing* do Turismo Brasileiro no exterior – "Plano Aquarela", que propõe uma estratégia de investimentos do Ministério do Turismo nos principais mercados emissores.

Este plano foi elaborado por uma empresa de consultoria especializada em marketing e é executado pela EMBRATUR, que conta com um orçamento anual aproximado de 193 milhões. Nele estão previstos vários investimentos para aumentar o desenvolvimento da atividade no Brasil, promovendo o país no exterior.

Como primeiro resultado direto do Plano Aquarela, a partir de 2005, a Marca Brasil passou a representar a imagem do turismo brasileiro e dos principais atributos de exportação do País no exterior. O símbolo está sendo incorporado a todo programa de promoção, divulgação e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no mercado internacional.

O orçamento da Maison de La France e da EMBRATUR são aproximados quando se trata de valor. No entanto, em função dos estágios que a atividade turística se encontra em ambos os países, o Brasil deveria investir mais em promoção para conseguir potencializar seus resultados. Além de que a diversidade de produtos/segmentos que ele possui implica em estratégias mais diversificadas de mídia de acordo com os mercados prioritários para cada segmento, o que conseqüentemente reflete nos custos de uma campanha.

Para Hall (2001) uma das principais atividades do governo é a divulgação do turismo por meio de campanhas de marketing (Ascher, 1984). Comissões e órgãos de turismo têm a seu encargo a tarefa de identificar mercados-alvo em potencial, os melhores métodos de atraí-los e, uma vez demonstrado interesse em adquirir o produto turístico, para onde conduzi-los.

Segundo os relatórios da *World Tourism Organization* – WTO há uma forte tendência mundial no uso de parcerias público privadas no desenvolvimento do turismo, principalmente para a promoção, com o surgimento de organizações nacionais de gestão do turismo, com participação governamental e da iniciativa privada, como é a Maison de La France.

O momento de implementação da política pública constitui a etapa em que antigos arranjos institucionais são substituídos e está fortemente imbricado em estruturas de governança para oferecerem sustentação à cooperação e à coordenação da política. Conforme Oliveira (2006) muitos dos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado na formulação.

Para que o turismo se desenvolva de forma coesa, o arranjo institucional do setor deve se apresentar como de suma importância, com todos os agentes contemplados, conforme seu poder de interferência. Apesar disto, não há uma regra nem políticas públicas para a criação e manipulação das instituições relacionadas à atividade turística, variando significativamente entre municípios, regiões e estados.

A política pública de promoção de um destino ganha importância estratégica quando consideramos as características particulares e peculiares do produto turístico, pois a decisão pela compra do produto se dá em um momento anterior a qualquer contato direto com o mesmo e esta característica impõe uma importância

vital aos itens relativos a promoção e a publicidade para o seu consumo. E esta ação exige uma estratégia de articulação entre o poder público e a iniciativa privada, com o objetivo de tornar o produto turístico competitivo.

Por fim, deve-se considerar que a atuação do governo e a concentração da autoridade política variam entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental e por isso as práticas exercidas na França e no Brasil devem ser analisadas sob a ótica de vários indicadores e não isoladamente.

3.2 Destinos Turísticos e Políticas Públicas: algumas evidências para o caso brasileiro

Os resultados apresentados a seguir, referem-se as respostas das entrevistas realizadas com as Secretarias de Turismo de 24 destinos turísticos durante o IV Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, que aconteceu de 1º à 5 de julho de 2009, no Anhembi em São Paulo. O Salão do Turismo é uma estratégia de mobilização, promoção e comercialização dos roteiros turísticos desenvolvidos a partir das diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil¹⁷.

Um dos principais objetivos deste processo de entrevistas foi obter informações sobre questões relacionadas com a política pública de turismo destes destinos, e assim verificar a atuação dos atores envolvidos na implementação de uma política pública de turismo para promoção e as evidências e/ou registros de gestão participativa, pois o arranjo institucional possui um papel fundamental no desempenho destas políticas.

Os destinos turísticos foram selecionados a partir dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, que o Ministério do Turismo selecionou como “destinos indutores” no Programa de Regionalização do Turismo a partir de critérios como infra-estrutura e atrativo mais conhecido.

¹⁷ O Macroprograma de Regionalização do Turismo propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no País e se constitui no referencial da base territorial do Plano Nacional de Turismo (BRASIL, 2004).

Vale ressaltar que os objetivos de uma política pública de turismo serão específicos para cada governo, de acordo com suas condições econômicas e as perspectivas de crescimento e desenvolvimento, embora no princípio deva estabelecer um cenário sobre que tipo de turismo se deseja. Tal decisão determina o tipo de promoção turística que vai influenciar a sociedade afetada pelas atrações turísticas, as conseqüências das opções econômicas do turismo, entre outros.

O Brasil e a França, mesmo com suas diferenças culturais, demográficas, econômicas, geográficas e estruturais já são destinos consolidados e possuem políticas públicas definidas dentro da realidade de cada um deles. E os destinos apresentados a seguir possuem secretarias de turismo e estão acessíveis ao público, além de que a atividade turística tem representação na economia local. Porém o recorte para análise do desenvolvimento da atividade nestes destinos foi adequado de acordo o cenário.

Os destinos entrevistados foram: Petrópolis (RJ), Angra dos Reis (RJ), Tiradentes (MG), Porto Velho (RO), Santarém (PA), Parintins (AM), Diamantina (MG), Vitória (ES), Palmas (TO), Rio Branco (AC), Bonito (MS), Maraú (BA), Ouro Preto (MG), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Paraty (RJ), Socorro (SP), Campo Grande (MS), Paranaguá (PR), Alto Paraíso (GO), Pirenópolis (GO), Salvador (BA), Florianópolis (SC), Caldas Novas (GO).

Todas as informações obtidas nos registros documentais e nas entrevistas foram cruzadas e analisadas, sendo possível, a partir daí, verificar os comportamentos organizacionais da gestão da política pública de promoção dos destinos.

O instrumento de coleta, apresentado nos anexos I e II, foi construído com um conjunto de perguntas objetivas e direcionado para o entendimento de questões ligadas à gestão dos roteiros e ao conhecimento dos destinos turísticos.

Entre os 24 destinos pesquisados 41,66% possuem gestão participativa, 41,66% possuem gestão centralizada e apenas 16,66 responderam que a gestão é pública-privada.

Pode-se observar que não há uma relação entre os grandes centros urbanos (destinos com mais de 500 mil pessoas) com o tipo de gestão de turismo empreendido. É importante destacar que a atividade econômica do turismo não é

considerada como principal para 40% dos roteiros turísticos pesquisados. Dos destinos que afirmaram que possuem uma gestão participativa, 50% tem o turismo como umas das principais atividades econômicas do município.

POPULAÇÃO	ECONOMIA	FORMA DE GESTÃO		
		Centralizado	Parceria Público Privado	Participativo
304 mil	Turismo e serviços		Petrópolis	
150 mil	Turismo e pesca	Angra dos Reis		
7 mil	Turismo, comércio e agricultura		Tiradentes	
380 mil	Indústria extrativa do minério, pesca, agricultura e comércio	Porto Velho		
350 mil	Agricultura, pecuária e extrativismo			Santarém
102 mil	Pecuária	Parintins		
45 mil	Serviços e indústria	Diamantina		
317 mil	Comércio, serviços, indústria siderúrgica e gráfica			Vitória
179 mil	Serviços	Palmas		
310 mil	Borracha, plantas medicinais, metais, cocos e madeiras para construção.	Rio Branco		
18 mil	Turismo, agropecuária e comércio			Bonito
17 mil	Produção Agrícola e turismo			Maraú
80 mil	Mineração e Turismo	Ouro Preto		
2,5 milhões	Administração pública e serviços	Brasília		
550 mil	Argricultura e Pecuária			Cuiabá
35 mil	Turismo, agricultura e pesca			Paraty
33 mil	Turismo, malharias, agricultura e comércio		Socorro	
725 mil	Agricultura e pecuária			Campo Grande
133 mil	Pecuária, serviços e indústria		Paranaguá	
8 mil	Turismo, agricultura e pecuária			Alto Paraiso
23 mil	Extração de quartzito e turismo			Pirenópolis
3 milhões	Serviços e turismo			Salvador
700 mil	Turismo, comércio e agricultura	Florianópolis		
62 mil	Turismo e comércio	Caldas Novas		

Quadro 5:
Economia,
população e
forma de
gestão dos
destinos
pesquisados

Fonte: dados da pesquisa

Uma das principais preocupações para que as metas traçadas em uma estratégia para desenvolver um produto turístico é com a disponibilidade de acesso físico, de preferência rápido e eficiente. No caso dos destinos pesquisados, sumarizados na Tabela 1, temos que mais de 90% dos entrevistados consideram o roteiro turístico acessível¹⁸.

Tabela 1: Destino está atualmente acessível?

	Frequência
Sim	22
Não	2
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

No entanto, apenas 29,2% possuem aeroporto internacional, e para 4 destinos, o acesso é impossível ser realizado por via aérea. (Tabela 2). E regularidade de vôos acontece para 62% dos destinos turísticos, conforme dados da Tabela 3.

Tabela 2: Tipo de aeroporto existente?

	Frequência
Aeroporto Nacional	11
Aeroporto Internacional	7
Não respondeu	2
Não possui aeroporto	4
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 3: Vôos regulares?

	Frequência
Sim	15
Não	9
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Vale ressaltar que as cidades que não possuem aeroporto nacional nem internacional estão localizadas próximas de grandes centros com aeroportos. E

¹⁸ O acesso é uma das dimensões mais importantes para o turismo. A Organização Mundial de Turismo (OMT) define-o como “atividade de pessoas viajando para ou permanecendo em lugares fora do seu ambiente usual, por não mais do que um ano consecutivo, a lazer, negócios ou outros objetivos”. Portanto, o que se pode deduzir dessa definição é que a possibilidade de se prover acesso está intrinsecamente associada ao turismo, uma vez que a realização de uma viagem turística implica a saída do viajante de seu “ambiente usual de convivência” para um ou mais destinos turísticos. (BRASIL, 2008)

neste caso, segundo dados da Tabela 4, quase que a totalidade dos destinos (95,8%) apresentam acesso terrestre e/ou aquático.

Tabela 4: Amplo acesso por transporte terrestre e/o aquático?

	Frequência
Sim	23
Não	1
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Quanto aos produtos turísticos que o destino divulga 62,5% estão ofertados nas agências de receptivos. Fato que chama atenção é a não oferta e comercialização dos destinos pelas agências de receptivo, ou seja, não concretização dos produtos promovidos pelas secretarias de turismo.

A promoção e a comercialização de produtos se caracterizam pelo desenvolvimento de relações com o mercado e favorecem as ações e iniciativas comerciais. Para tanto, o poder público, a iniciativa privada e a comunidade precisam investir juntos (de acordo com suas competências e limitações) nas estratégias de promoção e comercialização que resultarão em um processo eficiente para gerar aumento de competitividade e lucro (BRASIL, 2007).

Tabela 5: Todos os produtos que o Município divulga estão ofertados nas Agências de Receptivo?

	Frequência
Sim	15
Não	9
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Além disso, conforme mostra a Tabela 6, quase 60% dos roteiros turísticos não são elaborados a partir de pesquisa de demanda¹⁹ e/ou estudo de impacto. E de acordo com Chias (2004) a imensa potencialidade nos mercados emissores nacionais que têm demanda latente por produtos não facilmente disponibilizados nem adequadamente apresentados, na ótica mercadológica, é o motivo pelo qual não são vendidos.

¹⁹ A demanda turística pode ser definida como a quantidade de bens e serviços turísticos que os indivíduos desejam e são capazes de consumir a dado preço, em determinado período de tempo (LAGE E MILONE, P.56, 2001).

Tabela 6: Os roteiros turísticos são elaborados a partir de pesquisa de demanda e/ou estudo de impacto?

	Freqüência
Sim	10
Não	14
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Apesar de não haver pesquisa de demanda e/ou estudo de impacto, 70,8% das secretarias de turismo afirmaram que houve participação da iniciativa privada na elaboração dos roteiros turísticos (Tabela 7). Isso se justifica, pois dentro da cadeia produtiva da atividade turística a iniciativa privada tem a função de facilitar a inter-relação entre a demanda e a oferta, sendo fundamental a participação deles na elaboração de roteiros.

Considerando que o princípio de que uma política pública envolve e se constitui a partir de um aglomerado de instituições ou arranjos institucionais, torna-se fundamental a participação da *trade* nas decisões estratégicas da política de turismo de um destino. E isto inclui sua participação na elaboração de roteiros turísticos.

Assim dentre as varias vertentes da atividade turística a promoção de um destino deve se desenvolver por meio de um modelo de gestão compartilhada, integrando os poderes público e privado como alternativa para garantir a eficácia, a continuidade e eficiência da ação empreendida, pois as decisões não se restringem somente ao poder público e ao final contarão com o comprometimento da iniciativa privada.

Para que o turismo se desenvolva de forma coesa, o arranjo institucional do setor deve se apresentar como de suma importância, com todos os agentes contemplados, conforme seu poder de interferência. Apesar disto, não há uma regra nem políticas públicas para a criação e manipulação das instituições relacionadas à atividade turística, variando significativamente entre municípios, regiões e Estados.

Tabela 7: Houve participação da iniciativa privada na elaboração dos roteiros turísticos?

	Freqüência
Sim	17
Não	7
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Um dos indicativos de uma gestão participativa é a criação de conselhos municipais, conforme discutido anteriormente. Mas tão importante quanto a existência dele é sua funcionalidade. A simples constituição de um conselho não garante uma gestão participativa. A Tabela 8 e 9 mostram que para mais de 80% dos destinos turísticos existe Conselho Municipal de Turismo, no entanto, a frequência das audiências não ocorre em aproximadamente 40% desses conselhos. É importante destacar que o fato de não realizar com frequência as audiências, dificulta, sobremaneira, a consolidação dos princípios de gestão participativa.

Inclusive foi apresentado que na busca de uma gestão participativa eficiente é indicado organizar e implantar um sistema público de turismo, cuja composição ideal seria formada por um conselho de turismo, por fundos de financiamento e por agência de desenvolvimento.

Tabela 8: Possui Conselho Municipal de Turismo?

	Frequência
Sim	20
Não	4
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 9: Realizam encontros/audiências com frequência?

	Frequência
Sim	15
Não	9
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

O orçamento participativo também foi um dos indicativos apresentados para caracterizar a existência de gestão participativa, pois com ele o poder de decisão sobre onde serão aplicados os recursos é dividido com a população. Conforme dados da Tabela 10 mais de 50% das secretarias de turismo não o possuem ou realizam essa prática.

O orçamento participativo é considerado um mecanismo capaz de institucionalizar os processos participativos, de modo a assegurar-lhes continuidade e eficácia.

De acordo com Orsi (2001) o Orçamento Participativo tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, ou seja, assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Essa nova experiência de participação popular procura romper com a tradição até então existente, de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado. Com essa atitude promove-se uma modificação nas relações políticas e sociais da cidade. O poder é dividido com a população.

Outro indicativo de participação está relacionado a existência de entidades privadas²⁰, que para o maior parte (78,8%) dos destinos pesquisados está presente (tabela 11). Estas entidades compõem a iniciativa privada do setor de turismo e sua existência é fundamental para a viabilização de uma gestão participativa.

Em situações em que as entidades são bastante representativas do setor, como é o caso do *Convention Bureau*, pode haver uma maior pressão sobre o governo para que a iniciativa privada estabeleça suas demandas e para isso sejam formuladas e implantadas as políticas públicas para o setor.

Tabela 10: Secretaria de turismo possui orçamento participativo?

	Frequência
Sim	11
Não	13
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 11: Possui entidades setoriais privadas?

	Frequência
Sim	17
Não	7
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Para 75% das secretarias de turismo é prática institucional a realização de projetos e ações integradas para o desenvolvimento turístico em cooperação com a iniciativa privada e o terceiro setor. No entanto, não há controle da comunidade local sobre os mecanismos e organismos de gestão do turismo, onde mais de 50% não

²⁰ No turismo estas entidades privadas são representadas pelas associações de bares e restaurantes - ABRASEL, associações de agências de viagens - ABAV, associação de hotéis – ABIH, associação de locadoras de veículos – ABLA, entre outras.

interferem na maioria dos processos decisórios para criação e consolidação dos destinos propostos (Tabela 12 e 13).

Conforme apresentado no primeiro capítulo passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como eqüidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Porém, a pesquisa mostra que não há controle da população sobre os organismos de gestão.

Beni (2006) ainda reforça que é facilmente perceptível que a entidade ideal e juridicamente possível para dar sustentação à operação e governança do turismo, com eficiência, economicidade e legalidade, e transparência, é a parceria entre o governo e a entidade privada (associação, comércio ou agência de desenvolvimento) que detenha as características nitidamente apropriadas para o atingimento das finalidades a que se propõe.

Rofman (2007) apresentou ainda que forma de controle de população seria através de conselhos consultivos e entes reguladores e por meio de auditoria cidadã.

Tabela 12: Há cooperação entre os setores público, privado e do terceiro setor na realização de projetos e ações integradas para o desenvolvimento turístico?

	Frequência
Sim	18
Não	6
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 13: A comunidade local controla os mecanismos e organismos de gestão do turismo no destino, induzindo e interferindo na maioria dos processos decisórios acerca do turismo no destino?

	Frequência
Sim	11
Não	13
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Quando perguntados se o órgão oficial de turismo do município participa de forma cooperada com a iniciativa privada em eventos com objetivo de promover e

comercializar o destino (tabela14), 70,8% responderam positivamente. Porém a tabela 15 mostra que 50% dos destinos não possuem projetos que envolvem recursos financeiros com a iniciativa privada.

O envolvimento de recursos financeiros é fundamental para subsidiar muitas ações estratégicas com a participação da iniciativa privada definidas dentro de um plano de turismo. Na Maison de La France um acordo assinado antes de 31 de dezembro de cada ano especifica os objetivos, programa de atividades de promoção e de financiamento adotado pelo Ministro do Turismo, que a Maison de la France se compromete a implementar no ano seguinte. Também estabelece a lista de postos de trabalho, bem como os bens móveis e imóveis colocados à disposição do GIE.

Kotler et AL (2006), acredita que na corrida extremamente competitiva em busca de investimentos, indústrias, moradores e visitantes, haverá vencedores e perdedores, e os lugares que adotarem e instituírem um planejamento estratégico de marketing se destacarão como fortes concorrentes, sendo os próprios lugares os responsáveis pelo seu próprio marketing e que deverão encontrar estratégias que se destaquem em um mercado competitivo.

Tabela 14: O órgão oficial de turismo do município participa de forma cooperada com a iniciativa privada em eventos com objetivo de promover e comercializar o destino?

	Frequência
Sim	17
Não	7
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 15: Possui projetos em parceria com a iniciativa privada (envolvendo recursos financeiros)?

	Frequência
Sim	12
Não	12
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Segundo declaração dos entrevistados, a forma de gestão do turismo participativa e a centralizada compõem 83,4% do conjunto de destinos avaliados. Para 58% dos entrevistados, a forma de gestão adotada viabiliza o sucesso do

destino, sendo um possível indicativo de satisfação com a gestão atual (Tabela 16 e 17).

Tabela 16: Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?

	Freqüência
Centralizado	10
Parceria Público Privado	4
Participativo	10
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 17: Na sua opinião, essa forma de gestão garante/garantiu o sucesso do destino?

	Freqüência
Sim	14
Não	7
Não soube opinar	3
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Segundo informações coletadas, apesar de 91,7% dos destinos estarem acessíveis, 62,5% entrevistados declararam não possuir plano de marketing turístico²¹ (Tabela 18). Um percentual que deve ser avaliado com muita atenção pelo especial fato de terem sido construídos e estarem participando de eventos nacionais em busca de novos consumidores. Potencialidade do produto, estudos de demanda, posicionamento de mercado, estratégias de divulgação, mercados prioritários dentre outras importantes ações fazem parte do plano de marketing dos produtos turísticos.

Tabela 18: A quem coube a elaboração do plano de marketing dos produtos turísticos?

	Freqüência
Não há um plano de marketing concluído para os produtos turístico.	15
Parcerias com empresas de consultoria turística e/ou mercado	4
Outros	5
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Segundo dados da Tabela 19, os destinos que possuem planos de

²¹ Um plano de marketing identifica as oportunidades que podem gerar bons resultados para a organização, mostrando como penetrar com sucesso para obter as posições desejadas nos mercados (COBRA, 1992).

marketing (16,7%) tiveram os mesmos elaborados em parceria com empresas de consultoria turística e para 33,3% contaram com a participação da iniciativa privada na construção deste plano. No entanto não fica evidente o efetivo envolvimento da comunidade local na elaboração da estratégia para o produto.

Tabela 19: Houve participação da iniciativa privada na construção do plano de marketing?

	Frequência
Sim	8
Não	2
Não respondeu	14
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Segundo Acerenza (1991), a promoção turística pode ser feita de duas formas:

- *promoção institucional*: feita por entidades e instituições de turismo com a finalidade de incentivar o desejo de conhecer a região. Não favorece a uma instituição ou empresa especificamente, mas todas elas por meio da divulgação da localidade;
- *promoção de produtos específicos*: feita pelas empresas privadas ou em conjunto com entidades e instituições de turismo para informar datas, roteiros, preços, formas de pagamento etc. Objetiva transformar o desejo dos turistas em ato efetivo de compra, ou seja, em visitação.

Para tanto é fundamental que elas estejam alinhadas e em sintonia para uma ação complementar a outra. No entanto, os resultados apresentados nas Tabelas 20 e 21 não corroboram com este alinhamento. A existência de agências de receptivo local especializadas no segmento foi declarada para 70% dos destinos e a existência de estratégias elaboradas conjuntamente pelo poder público e iniciativa privada direcionadas ao mercado alvo ocorre em 54% dos destinos pesquisados. Para uma gestão participativa na promoção de um destino é muito importante a elaboração de estratégias conjuntas ao mercado alvo, para evitar duplos posicionamentos de mercado, por exemplo, ou até mesmo definições distintas de mercados alvo.

Tabela 20: Possui agencias de receptivo local especializadas no segmento?

	Freqüência
Sim	17
Não	7
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 21: Há estratégias elaboradas conjuntamente pelo poder público e iniciativa privada direcionadas ao mercado alvo?

	Freqüência
Sim	13
Não	11
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

A Tabela 22 mostra que 54,2% das secretarias de turismo não contam com o *trade* em todas as ações de promoção e não elaboram estratégias mercadológicas conjuntas. Ambos fazem parte de uma política de promoção turística e a falta de participação do *trade*, nas duas situações, colaboram para uma gestão não participativa.

Tabela 22: O *trade* participa de todas as ações de promoção da secretaria de turismo?

	Freqüência
Sim	11
Não	13
Total	24

Fonte: dados da pesquisa

Quando relacionamos a forma de gestão do turismo do destino e opinião do entrevistado se esta forma de gestão garante/garantiu o sucesso do destino, a maioria daqueles com gestão participativa acreditam que sim, ao contrário dos que possuem gestão centralizada, que acreditam não ser a forma de gestão que garante o sucesso daquele destino. Não estão sendo evidenciados a qualidade da gestão participativa, nem os mecanismos utilizados para sua consolidação no âmbito do município/estado. O envolvimento endógeno local nas tomadas de decisão e no próprio desenvolvimento do destino turístico não está sendo quantificado neste estudo.

Soares & Gondim (1998) *apud* Pires (2002) dizem que a visão de gestão participativa têm trazido importantes ganhos de produtividade e aperfeiçoamento da

administração pública, pois partindo dessa percepção, muitos governos, que encaram a participação como partilha de poder na formulação e implementação de políticas públicas, vêm buscando mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos, de modo a assegurar-lhes continuidade e eficácia.

Tabela 23: Qual a forma de gestão do turismo desse destino? X Na sua opinião, essa forma de gestão garante/garantiu o sucesso do destino?

		Na sua opinião, essa forma de gestão garante/garantiu o sucesso do destino?			
		Sim	Não	Não soube opinar	Total
Qual a forma de gestão do turismo desse destino?	Centralizado	2,00	6,00	2,00	10,00
	Parceria Público Privado	4,00	-	-	4,00
	Participativo	8,00	1,00	1,00	10,00
Total		14,00	7,00	3,00	24,00

Fonte: dados da pesquisa

A Tabela 24 permite observar que em 50% dos destinos entrevistados a iniciativa privada esteve presente na elaboração de todos os roteiros turísticos e que todos os produtos que elas divulgam são ofertados pelo trade. Verifica-se uma estreita relação entre estas duas questões, pois a medida que o trade participa da elaboração dos roteiros, é consequência colocar o roteiro/produto no seu portfólio, ou seja, considerando que é o trade quem comercializa os roteiros e produtos de um destino percebe-se que a presença dele na elaboração dos roteiros é fundamental haja vista que este fator interfere na possibilidade de venda.

E segundo Melo e Silva (2000, p 13) contribuições recentes têm enfatizado a importância de se incorporar os *stakeholders* – grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados – ao processo de formulação e implementação de políticas. O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de negociação entre tais atores. E neste caso podemos considerar como os responsáveis pela sustentação da política pública de turismo.

Tabela 24: Todos os produtos que o município divulga estão ofertados nos agentes receptivos? X Houve participação da iniciativa privada na elaboração dos roteiros turísticos?

	Houve participação da iniciativa privada na elaboração dos roteiros turísticos?		Total
	Sim	Não	
Todos os produtos que o município divulga estão ofertados nos agentes receptivos?	Sim	3	15
	Não	4	9
Total	17	7	24

Fonte: dados da pesquisa

A Tabela 25 mostra que 50% dos destinos possuem cooperação entre os setores público, privado e do terceiro setor na realização de projetos e ações integradas para o desenvolvimento turístico e projetos em parceria com a iniciativa privada (envolvendo recursos financeiros). Da outra metade 25% possuem apenas projetos de cooperação, mas não projetos que envolvem recursos e 25% não possuem cooperação nem projetos envolvendo recursos financeiros.

Tabela 25: Há cooperação entre os setores público, privado e do terceiro setor na realização de projetos e ações integradas para o desenvolvimento turístico? X Possui projetos em parceria com a iniciativa privada (envolvendo recursos financeiros)?

	Possui projetos em parceria com a iniciativa privada (envolvendo recursos financeiros)?		Total
	Sim	Não	
Há cooperação entre os setores público, privado e do terceiro setor na realização de projetos e ações integradas para o desenvolvimento turístico?	Sim	6	18
	Não	6	6
Total	12	12	24

Fonte: dados da pesquisa

A tabela 26 confirma que todos os destinos que declararam existir gestão participativa atuam de forma cooperada com a iniciativa privada em eventos com objetivo de promover e comercializar o destino. Fato não verificado para os destinos cuja gestão é centralizada, onde 70% dos entrevistados declararam que não participam de forma cooperada com a iniciativa privada em eventos com objetivo de promover e comercializar o destino.

Tabela 26: O órgão oficial de turismo do município participa de forma cooperada com a iniciativa privada em eventos com objetivo de promover e comercializar o destino/região? X Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?

	Qual a forma de gestão do turismo desse destino?			Total	
	Centralizado	Parceria Público Privado	Participativo		
O órgão oficial de turismo do município participa de forma cooperada com a iniciativa privada em eventos com objetivo de promover e comercializar o destino?	Sim	3	4	10	17
	Não	7	0	0	7
Total	10	4	10	24	

Fonte: dados da pesquisa

Evidenciou-se na tabela 27 que 9 destinos que não possuem um plano de marketing concluído para os produtos turísticos também não tem o trade participando das ações de promoção da secretaria de turismo.

Considerando que a secretaria de turismo não vende o produto turístico efetivo, em outras palavras, que o produto é definitivamente posto à venda nos mercados pelo *trade*, tanto no nacional quanto nos internacionais, já que é o resultado de uma combinação de prestações de várias empresas individuais, devemos considerar que o êxito e o fracasso de toda ação de marketing desenvolvida pelo organismo nacional de turismo depende, em última instância da tarefa de venda realizada pelos prestadores de serviços nacionais, que constituem de fato a verdadeira força de venda de quem um destino dispõe para poder efetivar as ações destinadas à promoção e venda de sua oferta turística.

Tabela 27: O trade participa de todas as ações de promoção da secretaria de turismo? X A quem coube a elaboração do plano de marketing dos produtos turísticos?

	A quem coube a elaboração do plano de marketing dos produtos turísticos?			Total	
	Não há um plano de marketing concluído para os produtos turísticos	Parcerias com empresas de consultoria turística e/ou mercado	Outros		
O trade participa de todas as ações de promoção da secretaria de turismo?	Sim	6	3	2	11
	Não	9	1	3	13
Total	15	4	5	24	

Fonte: dados da pesquisa

A tabela 28 apresenta que na maioria (70%) dos destinos que possuem gestão centralizada a comunidade local não controla os mecanismos e organismos

de gestão do turismo no destino, induzindo e interferindo na maioria dos processos decisórios acerca do turismo no destino. Porém em 60% dos destinos com gestão é participativa há controle da comunidade local sobre os mecanismos e organismos de gestão do turismo no destino, induzindo e interferindo na maioria dos processos decisórios acerca do turismo no destino.

A participação da população, como apresentado anteriormente é um forte indicador de gestões participativas.

Tabela 28: A comunidade local controla os mecanismos e organismos de gestão do turismo no destino, induzindo e interferindo na maioria dos processos decisórios acerca do turismo no destino? X Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?

		Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?			Total
		Centralizado	Parceria Público Privado	Participativo	
A comunidade local controla os mecanismos e organismos de gestão do turismo no destino, induzindo e interferindo na maioria dos processos decisórios acerca do turismo no destino?	Sim	3	2	6	11
	Não	7	2	4	13
Total		10	4	10	24

Fonte: dados da pesquisa

Na tabela 29 os resultados reforçam para participação do trade nas ações de promoção da secretaria de turismo quando a gestão é participativa (7 destinos) ao mesmo tempo que quando a gestão é descentralizada, em 9 destinos, não há participação do trade.

Quanto mais organizado, integrado e eficaz for o processo de promoção e apoio à comercialização de um destino, maiores serão as chances de obter retorno e alcançar os objetivos propostos. E no turismo é muito difícil separar a fase de distribuição do produto turístico da fase de divulgação, dada sua peculiaridade de ser um bem de serviço. Por isso, é usual que as duas fases estejam unidas, sob a denominação de comercialização turística. A comercialização do produto turístico se realiza habitualmente mediante a ação dos intermediários turísticos ou canais de distribuição. Estes não são os produtores originais dos bens e serviços (hotéis, restaurantes, empresas de transporte), mas os encarregados de combinar as

diferentes opções e atrativos que um destino ou roteiro podem oferecer, confeccionando um produto próprio que é ofertado aos turistas a um determinado preço.

Tabela 29: O trade participa de todas as ações de promoção da secretaria de turismo? X Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?

		Qual a forma de gestão do turismo desse destino/produto?			Total
		Centralizado	Parceria Público Privado	Participativo	
O trade participa de todas as ações de promoção da secretaria de turismo?	Sim	1	3	7	11
	Não	9	1	3	13
Total		10	4	10	24

Fonte: dados da pesquisa

3.3 Percepção do turista

Os resultados apresentados a seguir, expressos em gráficos e tabelas referem-se as respostas das entrevistas aplicadas com o público do IV Salão do Turismo – Roteiros do Brasil. Foram realizadas 120 entrevistas.

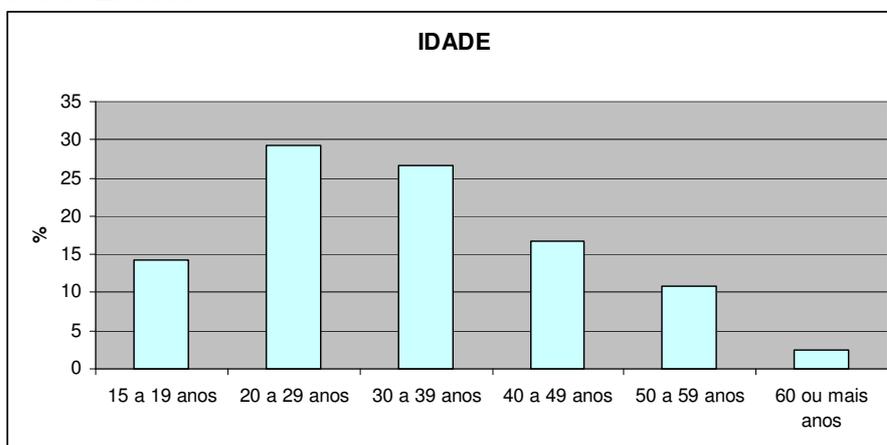
O objetivo central dessas entrevistas era coletar informações que permitissem avaliar o conhecimento ou desconhecimento do público com relação aos roteiros turísticos apresentados durante o evento. Com estes dados foi possível confrontar com as informações obtidas com os gestores do referidos destinos.

Verifica-se nos dois gráficos apresentados (1 e 2) que o maior público do IV Salão do Turismo – Roteiros do Brasil era do sexo feminino (60%) e tinha entre 20 e 29 anos (29,2%) e 30 e 39 anos (26,7%). Deste público, 54,02% já tinham ido a outra edição do Salão do Turismo (gráfico 3). Ou seja é uma público jovem, no qual muitos já conheciam o evento e certamente gostaram de participar de outras edições e por isso retornaram.



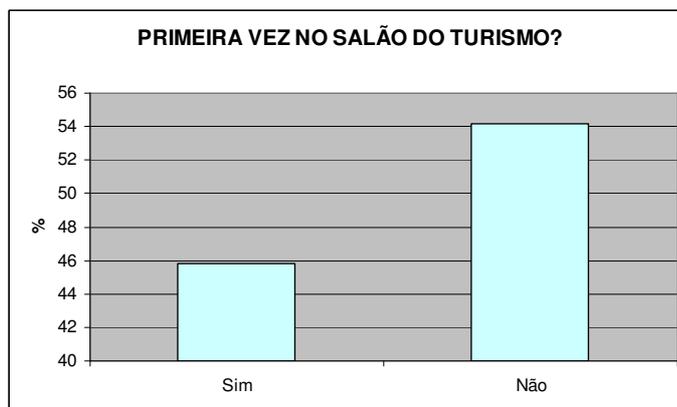
Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 2: Idade



Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 3: Primeira vez no Salão do Turismo



Fonte: dados da pesquisa

A tabela 30 apresenta que o público entre 20 e 29 anos e 30 e 39 anos além de predominarem no Salão, era o público que mais tinha participado de outras edições do evento.

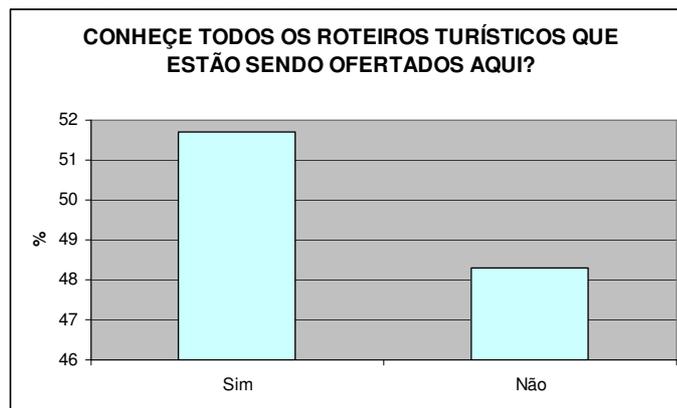
Tabela 30: Idade x Primeira vez no Salão do Turismo

		Idade						Total
		15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 ou mais anos	
Primeira vez no salão do turismo?	Sim	15	15	12	8	3	2	55
	Não	2	20	20	12	10	1	65
Total		17	35	32	20	13	3	120

Fonte: dados da pesquisa

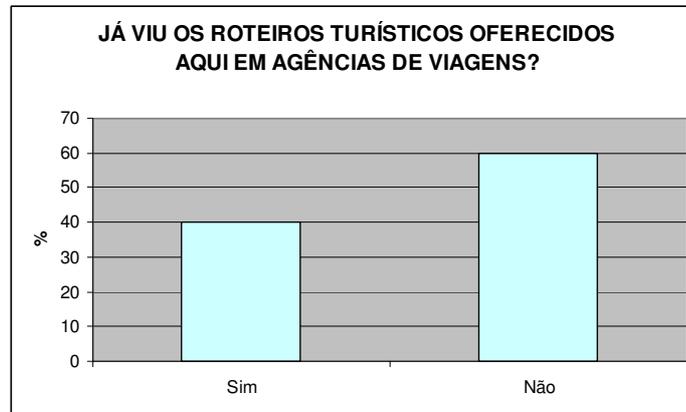
Os gráficos 4 e 5 mostram que a maioria (51,7%) conhecia os roteiros turísticos ofertados no IV Salão do Turismo, mas 60% não os viram ofertados em agências de viagens. Este item faz referência a relação da participação do trade na elaboração dos roteiros turísticos e a comercialização dos mesmos. Consta-se que os muitos roteiros promovidos não estão ofertados em agências de viagens, ou seja, as secretarias de turismo promovem um produto que não é comercializado, provavelmente pela falta de interação entre o *trade* e o governo.

Gráfico 4: Conhece os roteiros turísticos que estão sendo ofertados no IV Salão do Turismo?



Fonte: dados da pesquisa

Gráfico 5: Já viu os roteiros turísticos oferecidos aqui em agências de viagens?



Fonte: dados da pesquisa

As tabelas 31 e 32 reforçam que o público que era a maioria no evento (20 à 29 anos) e que já havia participado de outras edições, já conheciam os produtos ofertados ali (18%) mas muitos nunca os viram em agências de viagens (24%). Isto indica que eles deveriam ter conhecimento deste produtos em função das edições anteriores do Salão do Turismo.

Tabela 31: Conhecem todos os roteiros turísticos ofertados aqui x Idade

		Idade						Total
		15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 ou mais anos	
Conhecem todos os produtos turísticos roteiros que estão sendo ofertados aqui?	Sim	3	18	17	10	12	2	62
	Não	14	17	15	10	1	1	58
Total		17	35	32	20	13	3	120

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 32: Já viu todos estes produtos roteiros oferecidos aqui em agencias de viagens? X Idade

		Idade						Total
		15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 ou mais anos	
Já viu todos estes produtos roteiros oferecidos aqui em agencias de viagens?	Sim	2	11	14	9	10	2	48
	Não	15	24	18	11	3	1	72
Total		17	35	32	20	13	3	120

Fonte: dados da pesquisa

A tabela 33 apresenta que a maioria não conhece os roteiros turísticos que foram ofertados e também nunca o viram em agências de viagens. E a tabela 34 mostra que a maioria das pessoas que já conheciam os roteiros turísticos ofertados já estiveram em edições anteriores. O que reforça o que foi adito anteriormente que eles provavelmente já os conheciam das antigas edições, já que grande parte das pessoas que foram pela primeira vez no salão desconheciam os roteiros.

Tabela 33: Conhece todos os produtos turísticos roteiros que estão sendo ofertados aqui?
X Já viu todos estes produtos roteiros oferecidos aqui em agencias de viagens?

		Já viu todos estes roteiros oferecidos aqui em agencias de viagens?		Total
		Sim	Não	
Conhecem todos os roteiros turísticos que estão sendo ofertados aqui?	Sim	47	15	62
	Não	1	57	58
Total		48	72	120

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 34: Primeira vez no salão do turismo X Conhece todos os produtos turísticos roteiros que estão sendo ofertados aqui?

		Primeira vez no salão do turismo		Total
		Sim	Não	
Conhece todos os roteiros turísticos que estão sendo ofertados aqui?	Sim	11	51	62
	Não	44	14	58
Total		55	65	120

Fonte: dados da pesquisa

Os destinos brasileiros e o próprio Brasil precisam consolidar-se no mercado internacional para usufruírem dos benefícios do turismo, solidificando o seu potencial e captando cada vez mais estrangeiros de forma ordenada e segura. Percebe-se que no mundo, algumas nações já definiram o turismo como uma prioridade há muitos anos, entre os quais se pode citar a França, países caribenhos, México, EUA, entre outros. Mas nota-se uma transformação significativa, o mundo como um todo começa a visualizar a importância do turismo como meio de desenvolvimento econômico e inclusão social.

Avaliando o tamanho do Brasil com suas riquezas naturais e culturais, seu faturamento em números ainda é muito pouco. Mas estão iniciando agora o seu

processo de planejamento, onde em breve esses resultados aparecerão. Fatores que resultaram na expansão da atividade turística. Os conselhos de turismo, a melhoria da infra-estrutura, os planos de marketing, a participação da iniciativa privada, uma política pública estruturada e outros fatores, unidos ao surgimento de novos produtos turísticos tem feito com que o setor do turismo se torne cada vez mais competitivo e que tenha um papel fundamental na geração de emprego e captação de divisas para o Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos a sociedade civil organizada vem ocupando espaços cada vez maiores na discussão, formulação e execução de políticas públicas. Representando um mosaico de instituições multifacetárias dotadas de singular capacidade de execução de ações locais com visão global. Esta dissertação indica que vários destinos, sejam países, estados ou municípios, estão desenvolvendo programas e projetos com a participação de entidades privadas delineando um relacionamento participativo no desenvolvimento de políticas públicas para o turismo.

Os resultados da investigação evidenciam a eficácia das novas formas da gestão participativa de políticas públicas, com a participação da sociedade civil, no contexto de um país como a França que atrai mais de 70 milhões de turistas/ano.

De acordo com diversos autores apresentados, não se deve esquecer que o crescimento do terceiro setor é um fenômeno mundial, que pressupõe um espaço democrático, entretanto, não deve ser desprezado o princípio de que as políticas públicas são eminentemente prerrogativas do Estado e que precisam fomentar todo o organismo social. Continua a valer a necessidade de que as políticas públicas, executadas diretamente pelo setor público, ou indiretamente pelo terceiro setor, contemplem *todos* os cidadãos. Dessa forma, a decorrência do avanço eficaz do terceiro setor não significa o fim dos serviços públicos e sim o seu aprimoramento, pois que sempre haverá diferenças no grau de organização dos diversos setores sociais e nos serviços que o terceiro setor pode oferecer-lhes.

As políticas públicas devem vir carregadas, em suas ações, de projetos que, cada vez mais, sejam um conjunto de propostas de intervenções multisetoriais integradas, buscando dar ao cidadão uma atenção global. Não será por meio de planos estratégicos de marketing internacional, nem, tampouco, pela divulgação de projetos isolados que a cidade se globalizará de forma a não ser refém de políticas macroeconômicas e macrosociais, mas pelo estabelecimento de políticas, e seus resultados, e pela sua ação internacional de caráter participativo.

Com base na revisão de literatura observa-se que o estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada possuem papéis importantes no desenvolvimento da atividade turística. No entanto o melhor modelo de gestão de

uma política pública depende da maneira como os agentes se articulam em prol de um objetivo convergente. Assim a cooperação entre os setores públicos e privados, no sentido de apoio público à atividade econômica privada de produção, ou de consumo, e em função das próprias falhas de mercado, pode ser vista como uma estratégia competitiva para o desenvolvimento dos destinos turísticos.

Na verdade, o grande desafio é encontrar o ponto de equilíbrio para uma gestão eficaz, na qual haja um cenário em que os interesses dos setores públicos e privado se convergem. Devem-se analisar cada passo e ver até que ponto a formação de alianças/parcerias encorajam e fortalecem o turismo ou não.

No Brasil, a partir de 2003 a atividade turística foi considerada como uma das dez prioridades do governo, com o propósito de enfrentar, na área do turismo, o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, de modo a gerar divisas para o País, criar empregos, contribuir para a redução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais. A atividade ganhou notoriedade e vem sendo tratada como uma atividade capaz de alavancar o desenvolvimento econômico e social.

Através do programa de regionalização, da criação dos fóruns regionais, do programa de turismo de base comunitária, do PRODETUR, do desenvolvimento de um plano de marketing nacional e internacional, da criação da Lei do Turismo, do sistema de cadastro dos prestadores de serviços turísticos e outros macro programas e projetos em conjunto com o uma gestão descentralizada a atividade vem crescendo e se fortalecendo no Brasil.

No entanto para a concretização de uma gestão participativa é necessário que a mesma seja explicitada, regulamentada, tenha regras estabelecidas previamente e tenha os seus objetivos discutidos ampla e democraticamente.

É fundamental ainda aprofundar e fortalecer a rede nacional do turismo com uma articulação institucionalizada. Este aprofundamento deve buscar sempre a maior integração das discussões, deliberações e recomendações destes diversos fóruns e a interação das atividades das diferentes esferas de gestão pública de turismo no País, em conjunto com as estâncias estaduais, regionais, municipais e macrorregionais de turismo e, ainda, em estreita articulação com a iniciativa privada

e o terceiro setor, através das suas legítimas e efetivas representações e participações.

O Brasil ainda não apresenta uma estrutura de gestão regulamentada, no entanto já está se organizando para viabilização de uma gestão participativa, pois a política pública descentralizada para o turismo no Brasil, conforme preconiza o Plano Nacional de Turismo – PNT 2003 / 2007, orientou a estruturação de ambientes de organização, a partir do núcleo estratégico, em nível superior, constituído pelo Ministério do Turismo, o Conselho Nacional de Turismo – CNT e as 10 Câmaras Temáticas, o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – FORNATUR, os Fóruns ou Conselhos Estaduais de Turismo das 27 Unidades da Federação e Câmaras Temáticas Estaduais e as Agências Macrorregionais de Desenvolvimento do Turismo, constituindo o modelo de gestão institucional e empresarial para o turismo nacional.

No conjunto, essa é uma brigada que envolve 1.156 representantes de instituições, públicas e privadas, relacionadas ao turismo em todo o País. Esse conjunto de atores deve ter cada vez mais ampliados e fortalecidos seus espaços de discussão e participação no processo de gestão do desenvolvimento da atividade, em todo o território nacional.

Como afirmaram Stevenson; Airey e Miller (2008): *“fazer política é um processo social, e envolve interação, negociação e colaboração entre as pessoas.”* Uma política pública de turismo deve articular questões estratégicas tecidas junto ao *trade* turístico e à sociedade.

Além disso, no Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, vem sendo estimulada, institucionalmente, a implementação de um novo paradigma de gestão das políticas públicas que promova a descentralização das decisões e amplie o espaço de participação da sociedade.

Estas e outras associações como os conselhos municipais de turismo devem assim criar regras claras para não apenas possuírem um discurso participativo e um caráter consultivo, mas de fato ações participativas. Assim o formato do modelo de gestão deve ser repensado e revisto para uma estrutura tal qual a Maison de La France que conforme apresentado tem uma estrutura original, baseada em um Grupo de Interesse Econômico (GIE) que traduz a vontade da parceria entre

governo, autoridades locais, profissionais do turismo e os importantes setores da economia. O GIE é uma estrutura regulamentada que conta hoje com cerca de 1.400 membros, que representam a totalidade do turismo francês, envolvidos em todos os níveis de decisões.

A França aproveita sua posição geográfica, para oferecer um produto de qualidade, mesclando com a curiosidade dos turistas em conhecer uma região de uma rica cultura, e um ícone de beleza. Mas para isso investe em programas e planos de desenvolvimento através de uma rede estruturada entre o poder público e a iniciativa privada buscando ser o país que mais recebe turistas internacionais.

Ao se analisar o resultado da pesquisa de campo revela-se, no entanto uma falta de sinergia entre os setores públicos e privados, pois muitas pessoas que foram ao Salão do Turismo – Roteiros do Brasil pela primeira vez desconheciam os roteiros turísticos apresentados ali. Então partindo da premissa do papel da iniciativa privada em comercializar estes produtos e do setor público como um importante agente na promoção destes produtos, se não houver sintonia entre ambos, o segundo pode promover o que o primeiro não comercializa, e isso comprova que se a gestão em uma política pública de promoção não for participativa os resultados poderão estar comprometidos.

Para comprovação de que a gestão participativa para uma política pública de turismo seria a melhor estratégia para a promoção de destinos necessita um aprofundamento de pesquisas primárias para identificar o grau de participação de cada um dos agentes nos processo de implementação da política.

O estudo ainda apresentou que a parceria público-privada é uma tendência mundial no desenvolvimento de políticas públicas de turismo, no que tange à promoção. O discurso governamental estabelece que a implementação de políticas públicas que orientem o fomento do turismo deve balizar-se de acordo com as novas tendências de tentar gerir de forma sustentável.

A percepção da importância das parcerias e cooperações para o desenvolvimento do turismo estão conduzindo ao surgimento de programas, planos e projetos que irão gerar novas experiências de novos modelos de implantação de políticas públicas.

Por fim, apesar de que para Toledo, Valdés e Pollero (2003) em uma gestão bem sucedida no desenvolvimento de política de turismo devem-se articular iniciativas de todas as entidades envolvidas e embora haja estudos de experiências de gestão participativa em países desenvolvidos, isso não pode servir de modelo e sim como fonte de idéias e de referências para se pensar possibilidades de resolução para os problemas encontrados em outras realidades para traçar políticas públicas, pois as necessidades são de fato diferentes de acordo com a formação econômica e socioespacial.

É necessário o Brasil continuar a avançar em relação ao desenvolvimento das políticas públicas, pois apesar dos bons resultados apresentados pela atividade turística nos últimos anos, o País ainda não alcançou um patamar de estabilidade e não ocupa um lugar no mercado, nacional e internacional, turístico compatível com as suas potencialidades e vocações, conforme estatísticas apresentadas, e uma hipótese seria repensar suas políticas públicas.

Uma política pública de turismo deve ter como concepção o turismo como um sistema aberto, orgânico e complexo que se coloque como atividade multisetorial, cuja execução deve, necessariamente, incorporar visões multidisciplinares, multiculturais e multisociais. Assim, se constituirá no trabalho conjunto do setor público com a iniciativa privada e com a sociedade civil, reconstruindo os processos de identidade tão necessários às cidades e às localidades, para que se integrem às redes de globalização de forma independente, em vez de serem homogeneizadas nesse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCETTA, L. T. A. de S.; SILVA, E. N. C.; ZOTES, L. P. **Gestão Participativa, comportamento e motivação na administração pública.** Disponível em: <<http://www.ivt-rj.net/sapis/2006/pdf/LuciaAccetta.pdf>>. Acesso em 10.Fev.2009.

ACERENZA, M. A. **Promoção turística: um enfoque metodológico.** São Paulo: Pioneira, 1991.

ADACHI, Y. Inefficiencies in public policies. In: **Journal of Comparative Policy Analysis.** Jul.1999. Research and Practice 1-2.

Agence National pour les Chèques-Vacances – **Chèques-Vacances: Conjuguer le social et l'économie.** Paris. Disponível em: <<http://www.ancv.com>>. Acesso em: 05.Fev.2009.

ALEXANDRE, L. M. de M. Política de turismo e desenvolvimento local: um binômio necessário. In: BEZERRA, D. M. F. (Org.). **Planejamento e gestão em turismo.** São Paulo: Roca, 2003.

ALLEGRETTY, M.; RAMIREZ, C.; DERUYTTERE, A. **Public participation and sustainable development in the Amazon. The Case of PMAC.** Washington, D.C. dec.1998.

ALMEIDA, M. H. T. de; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. Universidade de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas/SP, vol.IX, n.1, p.124-147, 2003.

ANDREU, M. N.; ALBERT, Y. P. La política turística en Panamá. Resultados y perspectivas. **Cuadernos de Turismo.** Murcia, Espanha, n.20, p.199-221, 2007.

ANDREWS; C. W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.48, n.2, p.271, 2005.

ANDRIOTIS, K. Resident's satisfaction or dissatisfaction with public sector governance: The Cretan case. **Tourism and Hospitality Research**, 4 (1), 53-6885, 86, 87, 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 8 (2), 2003.

_____. Mitos de descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol.11, n.31, p.44-66, jun.1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol.14, n.40, jun.1999.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria Sociedade**. Número Especial, mar.2005.

BAIDAL, J. A. I. La política turística. In: SÁEZ CALA, A.; MARTÍN URBANO, P.; PULIDO FERNÁNDEZ, J. I. (Coord.). **Estructura económica del turismo**. Madrid: Editorial Síntesis, 2006.

BARBOSA, L. G. M.; ZOUAIN, D. M. (Orgs). **Gestão em turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas**. São Paulo: Aleph, 2004.

BENI, M. C. **A política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BERG, L. van den, BORG, J. van der, MEER, J. van der. **Gestion del turismo en las grandes ciudades. Estudio comparativo del desarrollo y estrategias turísticas en seis futuros destinos y dos ya establecidos**. Barcelona: Instituto de Estudios Turísticos. Secretaria General de Turismo. Estudios Turísticos, n.126, p.33-61, 1995.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Cores do Brasil Plano de Marketing para o mercado nacional**. CHIAS Marketing, 2004.

_____. **Plano Nacional de Turismo – Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007**. Brasília: MTUR, 2003.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas.** Brasília, 2004.

_____. **Programa de Regionalização Roteiros do Brasil: Módulo Promoção e Apoio a Comercialização.** Brasília, 2007.

_____. **Relatório Brasil Competitividade.** Brasília: MTUR, 2008.

_____. **Turismo no Brasil 2007-2010.** Brasília: MTUR, 2007.

BRUE, S. L.; McCONNELL, C. R. **Microeconomia:** princípios, problemas e políticas. Trad. de Flavia Dias Rangel. Rev. de José Luis da Costa Oreiro. 14. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

CAMPOS. M. V. **A importância do Turismo Internacional para Economia Mundial.** Faculdade de Tecnologia e Ciências de Feira de Santana. Bahia. 2005. Disponível em: < <http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=7696>>. Acesso em: 10.Jun.2009.

COSTA, W. **Histórico do capitalismo na França.** Departamento de Economia e Finanças. Universidade Federal de Campina Grande, 2008.

Création des Chèques-Vacances. **Journal Officiel de la Republique Française.** Ordonnance n.82-283 de 26 março de 1982 - Paris, 1982. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396359&d ateTexte>>. Acesso em: 10.fev.2009.

CRUZ, R. de C. A. da. Políticas públicas de turismo no Brasil: significado, importância, interfaces com outras políticas setoriais. In: SOUZA, M. J. de. (Org.). **Políticas públicas e o lugar do turismo.** Brasília: Universidade de Brasília; Ministério do Meio Ambiente, 2002. v.1. p.25-38.

DAGNINO, R. et al. Metodologia de análise de políticas públicas. In: **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação.** GAPI – UNICAMP. Taubaté/SP: Editora Cabral Universitária, 2002.

DRUMMOND, J. A.; MATTOS, S. M. da S. N. O terceiro setor como executor de políticas públicas: Ong's ambientalistas na baía de Guanabara (1990-2001). **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, n.24, jun.2005.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.18, n.51, p.21-30, 2003.

FERNANDES, A. S. A. e BONFIM, W. L. de S. A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

FERNANDES, I. P.; COELHO, M. F. **Economia do turismo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. 292p.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes á prática das análises de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. n.21. Brasília: IPEA, 2000.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas - PPP. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, Brasília, n.23, p.7-70, jun.2001.

GASTAL, S.; MOESCH, M. **Turismo, política públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GHOSH, B. N. **From market failure to government failure**. a handbook of public sector economics. England: Wisdom House Publication, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai/jun.1995.

GOHN, M. da G. Empowerment and community participation in social policies. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p.20-31, 2004.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas**: limites e legitimidades. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu-MG-Brasil, de 20-24 de setembro de 2004.

HALL, C. M. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. Trad. de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001. Coleção Turismo Contexto.

HECLO, H. I. Networks and the executive establishment. In: KING, A. (Hrsg.). **The new american political system**. Washington D.C., 1978, p.87-124.

JAMAL, T. B.; GETZ, D. Collaboration theory and community tourism planning. In: **Annals of Tourism Research**, University of Calgary, Canada, vol.22, n.1, p.186-204, 1995.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. 10. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

_____. et al. **Marketing de lugares**: como conquistar crescimento de longo prazo na América Latina e no Caribe. Trad. de Ruth Bahr. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

LAGE, B. H. G.; MILONE, P. C. **Economia do turismo**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEON, P.; LEON, L. What ever happened to policy implementation? An alternative approach. **Journal of Public Administration. Research and Theory**, vol.12, 2002.

Maison de la France. Organismes associes. Disponível em: <http://www.tourisme.gouv.fr/fr/z1/ministere_delegue/organismes_associes_tourisme/maison/missions.jsp>. Acesso em: 19.fev.2009.

MARTINS, W. R. A trajetória dos Conventions and Visitors Bureaux (C&Vbx) e a contribuição para o marketing de destinos turísticos. **Estação Científica Online**. Juiz

de Fora, n.6, ago./set.2008. Disponível em: <http://www.Fesjf.Estacio.Br/Revista/Edicao06/Ec06_Conventions.Pdf>. Acesso em: 25.Jan.2009.

MASSUKADO, M. S. Políticas públicas: estratégias governamentais de intervenção no turismo publico. In: **Revista Global Tourism**. 2004. Disponível em: <http://www.periodicodeturismo.com.br/site/editorial/editorial_v3_01a.php>. Acesso em: 27.Jan.2009.

MELO, M. A. B; SILVA, P. B. S. O processo de implementação de políticas publicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: CLAD. **Painel “Estado Democrático e Governança no Século XXI: reformando a reforma”**. Republica Dominicana, out. 2000. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno48.pdf>>. Acesso em: 03.Fev.2009.

MIGLIANO, F. A. F.; SCATENA, G. K.; CUNHA, T. M. da. Oportunidades de desenvolvimento socioeconômico em localidades rurais com participação da comunidade. In: BEZERRA, D. M. F. (Org.). **Planejamento e gestão em turismo**. São Paulo: Roca, 2003.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão x política. **Sociologias**. Porto Alegre, a.8, n.16, jul./dez.2006, p.180-214.

MIR, V. M. M. **La política turística: una aproximación. Cuadernos de Turismo**. Murcia, Universitat Jaume I, n.6, p.7-27, 2000.

NUNES, M. da S.; MARIA, S.; DRUMMOND, J. A. O terceiro setor como executor de políticas públicas: Ong's ambientalistas na Baía de Guanabara (1990-2001). **Revista de Sociologia e Política**, 2005. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=23802412>>. Acesso em: 12.dez.2008.

OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**.

ORSI, F. C. **Orçamento participativo: uma metodologia em ascensão**. 2001. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/colunas/orsi/orcamentopart.html>>. Acesso em: 8.jul.2009.

PARADA, E. L. Política y políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. vol.1. Brasília: ENAP, 2006, p.67-96.

PETTERSEN, P. P. A política de turismo na França: sugestões para repensar o setor em Minas Gerais. **Revista Milton Campos**, a.3, n.11. Disponível em: <<http://www.revista.mcampos.br/Administracao/Producao%20Docente/Artigos/ano3numero11/211105pedropaulopettersenapoliticaturismofranca.pdf>>. Acesso em: 20.fev.2009.

PINDYCK, R. S., RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. Trad. e rev. de Eleutério Prado. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PIRES, R. R. C. **A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2002/dwn/enanpad2002-pop-502.pdf>>. Acesso em: 27.Jan.2009.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustram en Oakland**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1998. CAPES.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Policy Implementation. Frank Fischer/Gerald J. Miller/Mara S. Sidney (Eds.): **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis, 2006, p.89-107.

QUEIROZ, L. M. A. de. **A gestão pública e a competitividade de cidades turísticas: a experiência da cidade do Salvador**. 2005. 631 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Barcelona – Doutorado em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional. Directores da tese: Prof. Dr. Francisco López Palomeque; Sylvio Bandeira de Mello e Silva.

ROFMAN, A. Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. **VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe**. Salvador, Bahia, nov.2007.

RUA, M. das G. Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: **O Estudo da Política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SALAZAR, P. Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. vol.1. Brasília: ENAP, 2006, p.149-154.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. vol.1. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42.

SEBRAE. **Excelência em Turismo**: Aprendendo com as melhores experiências internacionais. Brasília, 2005. In: Relatório final, Viagem Técnica: Nova Zelândia, Turismo de Aventura, 30 set à 10 out de 2005. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/42315627ABF334D483257317004DADB9/\\$File/NT00035DFA.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/42315627ABF334D483257317004DADB9/$File/NT00035DFA.pdf)>. Acesso em: 20.fev.2009.

STEVENSON , N.; AIREY, D. W.; MILLER, G. **Tourism policy making**: the policymakers perspectives school of management tourism. University of Surrey Year, 2008.

THOENIG, J. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, M.; LÉCA, J. **Traité de science politique**. v.4: Ces politiques publiques. Paris: PUF, 1985, p.1-60.

TOLEDO, G. L.; VALDÉS, J. A.; POLLERO, A. C. Gestão do turismo no contexto do planejamento estratégico regional: estudo de casos latino-americanos. In: BEZERRA, D. M. F. (Org.). **Planejamento e gestão em turismo**. São Paulo: Roca, 2003.

URBANO, M.; CALA, S.. Turismo y desarrollo económico. In: CALA, S.; URBANO, M.; FERNÁNDEZ, P. (Coord.). **Estructura económica del turismo**. Madrid: Editorial Síntesis, 2006.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. **Policy-Analyse**: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

WORLD TOURISM ORGANIZATION BUSINESS COUNCIL. **Public-Private Sector Cooperation. Enhancing Tourism Competitiveness**. Madrid: WTOBC, 2000, 289p.

YANAZE, M. H. **Gestão de marketing e comunicação**: avanços e aplicações. São Paulo: Saraiva, 2007.

ANEXO I:

DESTINOS TURÍSTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	
ENTREVISTADO:	DESTINO:
1. CARACTERIZAÇÃO	
1.1 POPULAÇÃO:	
1.2 ECONOMIA:	
2. ACESSO	
2.1 ACESSIBILIDADE – O DESTINO/PRODUTO ESTÁ ATUALMENTE ACESSÍVEL?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
<input type="checkbox"/> AEROPORTO NACIONAL <input type="checkbox"/> AEROPORTO INTERNACIONAL	
2.2 VÔOS REGULARES?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
2.3 AMPLO ACESSO POR TRANSPORTE TERRESTRE E / OU AQUÁTICO?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
3. DEFINIÇÕES DO PRODUTO	
3.1 TODOS OS PRODUTOS QUE O ESTADO/MUNICÍPIO DIVULGA ESTÃO OFERTADOS NO TRADE – RECEPTIVOS?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
3.2 OS ROTEIROS TURÍSTICOS SÃO ELABORADOS A PARTIR DE PESQUISA DE DEMANDA, ESTUDO DE IMPACTOS ?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
3.3 HOUE PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA ELABORAÇÃO DOS ROTEIROS TURÍSTICOS?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
4. GESTÃO DE POLÍTICA	
4.1 POSSUI CONSELHO MUNICIPAL/ESTADUAL DE TURISMO?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
4.2 REALIZAM ENCONTROS/AUDIÊNCIAS COM FREQUÊNCIA?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
4.3 A SECRETARIA DE TURISMO POSSUI ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
4.4 POSSUI ENTIDADES SETORIAIS PRIVADAS?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
4.5 HÁ COOPERAÇÃO ENTRE OS SETORES PÚBLICO, PRIVADO E DO TERCEIRO SETOR NA REALIZAÇÃO DE PROJETOS E AÇÕES INTEGRADAS PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO?	
<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO	
4.6 A COMUNIDADE LOCAL CONTROLA OS MECANISMOS E ORGANISMOS DE GESTÃO DO TURISMO NO DESTINO, INDUZINDO E INTERFERINDO NA MAIORIA DOS PROCESSOS DECISÓRIOS ACERCA DO TURISMO NO DESTINO?	

<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
4.7 O ÓRGÃO OFICIAL DE TURISMO DO MUNICÍPIO PARTICIPA DE FORMA COOPERADA COM A INICIATIVA PRIVADA EM EVENTOS COM OBJETIVO DE PROMOVER E COMERCIALIZAR O DESTINO/REGIÃO?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
4.8 POSSUI PROJETOS EM PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA ENVOLVENDO RECURSOS FINANCEIROS?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
4.9 TODOS OS MUNICÍPIOS SE INTEGRAM NOS CONSELHOS MUNICIPAIS, REGIONAIS E ESTADUAIS DE TURISMO?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
4.10 QUAL A FORMA DE GESTÃO DO TURISMO DESSE DESTINO/PRODUTO?	
<input type="checkbox"/> CENTRALIZADO	<input type="checkbox"/> PARCERIA PÚBLICO PRIVADO
	<input type="checkbox"/> PARTICIPATIVO
4.11 NA SUA OPINIÃO, ESSA FORMA DE GESTÃO GARANTE/GARANTIU O SUCESSO DO DESTINO?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
	<input type="checkbox"/> NÃO SOUBE OPINAR
	<input type="checkbox"/> RECUSOU RESPONDER
4.12 A QUEM COUBE A ELABORAÇÃO DO PLANO DE MARKETING DOS PRODUTOS TURÍSTICOS?	
<input type="checkbox"/>	NÃO HÁ UM PLANO DE MARKETING CONCLUÍDO PARA OS PRODUTOS TURÍSTICOS
<input type="checkbox"/>	PARCERIAS COM EMPRESAS DE CONSULTORIA TURÍSTICA E/OU MERCADOLÓGICA
<input type="checkbox"/>	PARCERIAS COM AGÊNCIAS DE PROPAGANDA
<input type="checkbox"/>	PARCERIAS COM AGÊNCIAS DE RELAÇÕES PÚBLICAS
<input type="checkbox"/>	PARCERIAS COM ESCRITÓRIOS DE REPRESENTAÇÕES E NEGÓCIOS
<input type="checkbox"/>	OUTROS:
4.13 HOUVE PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DE MARKETING?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
4.14 POSSUI AGENCIAS DE RECEPTIVO LOCAL ESPECIALIZADAS NO SEGMENTO?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
4.15 HÁ ESTRATÉGIAS ELABORADAS CONJUNTAMENTE PELO PODER PÚBLICO E INICIATIVA PRIVADA DIRECIONADAS AO MERCADO ALVO?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
4.16 O TRADE PARTICIPA DE TODAS AS AÇÕES DE PROMOÇÃO DA SECRETARIA DE TURISMO?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO

ANEXO II:

PERCEÇÃO DO TURISTA	
1. SEXO?	
<input type="checkbox"/> F	<input type="checkbox"/> M
2. IDADE?	
<input type="checkbox"/> 15-19	<input type="checkbox"/> 20-29
<input type="checkbox"/> 30-39	<input type="checkbox"/> 40-49
<input type="checkbox"/> 50-59	<input type="checkbox"/> 60 ou mais
3. PRIMEIRA VEZ NO SALÃO DO TURISMO?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
4. CONHECE TODOS OS PRODUTOS/ROTEIROS TURÍSTICOS QUE ESTÃO SENDO OFERTADOS AQUI?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO
5. JÁ VIU TODOS ESTES PRODUTOS/ROTEIROS TURÍSTICOS OFERECIDOS AQUI EM AGÊNCIAS DE VIAGENS?	
<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO

