



Vol 5, Nº 12 (junio/junho 2012)

COMPETITIVIDADE DAS NAÇÕES: UMA ANÁLISE DO PLANO NACIONAL DE TURISMO DO BRASIL

Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp¹
Renato Luis Pinto Miranda²
Frederico de Carvalho Figueiredo³
Ataualpa Luiz de Oliveira⁴

Resumo:

A importância do turismo é refletida em vários países, tornando-se um dos principais setores socioeconômicos mundiais, pois se pressupõe que esta atividade pode trazer desenvolvimento e desencadear diversos benefícios para uma localidade. Desta forma, o poder público tem uma importância fundamental para a sua dinamização, assim o Estado deve equilibrar suas ações entre o intervencionismo e o liberalismo, criando uma engrenagem homogênea, embora também seja importante considerar as peculiaridades regionais do país. O objetivo deste trabalho é analisar o Plano Nacional de Turismo brasileiro considerando suas premissas em comparação àquelas apontadas pelos aspectos da competitividade das nações, por meio de uma análise interpretativa. O principal resultado obtido foi um quadro comparativo considerando seis indicadores que se destinam a mensurar as considerações trazidas pelo PNT a respeito das noções de competitividade nas políticas públicas de turismo.

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professor da Universidade Federal de Ouro Preto; marcosknupp@yahoo.com.br.

² Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia; renatoluispm@hotmail.com.

³ Doutorando em Gestão Urbana pela Universidade Católica do Paraná; Técnico judiciário da Defensoria Pública da União; frederico_miarelli@hotmail.com

⁴ Doutorando em Psicologia pela Universidade Católica de Minas Gerais; Professor do Instituto Federal de Minas Gerais; ataualpa_luiz@yahoo.com.br.

Palavras-chave: competitividade das nações, políticas públicas de turismo, Plano Nacional de Turismo.

Abstract:

The importance of the tourism is reflected at several countries, becoming one of the main sections world social-economics, because it is presupposed that this activity can bring development and to unchain several benefits to a place. This way, the public power has a fundamental importance for to increase the dynamic status, like this the State should balance their actions between the interventionism and the liberalism, creating a homogeneous gear, although it is also important to consider the regional peculiarities of the country. The objective of this work is to analyze the Brazilian National Plan of Tourism, considering their premises in comparison with those appeared by the aspects of the competitiveness of the nations, through an interpretative analysis. The main result obtained was a comparative picture considering six indicators that to measure the considerations are destined brought by NPT regarding the notions of competitiveness in the public politics of tourism.

Keywords: competitiveness of the nations, public politics of tourism, National Plan of Tourism.

1. Introdução

O presente trabalho trata-se de uma análise das políticas públicas de turismo sob a luz da competitividade das nações. Para realizá-lo considerou-se pertinente trazer os temas competitividade e políticas públicas a fim de clarificar o campo de análise referentes à atividade turística no Brasil. Desta maneira, procurou-se responder uma questão que norteia esta discussão: Qual seria o papel do poder público em relação às políticas de turismo sob a luz da competitividade das nações e como atualmente o Brasil está lidando com este assunto?

Sendo assim, este estudo se propõe a uma análise interpretativa do Plano Nacional de Turismo brasileiro, de modo a estabelecer um quadro comparativo entre as premissas identificadas em tal política e aquelas apontadas pelos aspectos da competitividade. Utiliza-se de abordagem qualitativa em cima de dados secundários através de pesquisa documental.

Partiu-se da premissa de que na atualidade o turismo tem uma importância fundamental na economia de diversos países, sendo um dos seus principais setores, que pode garantir desenvolvimento e sustentabilidade para certas localidades. Porém é necessário adequar-se ao contexto em que ele ocorre e o papel do Estado

é de fundamental importância para que haja dinamização e minimize os impactos negativos que esta atividade também pode trazer.

No primeiro item do desenvolvimento deste artigo, trata-se das noções de competitividade e políticas públicas. O segundo item especifica a temática turística e as políticas públicas, consoante ao terceiro que trata dos parâmetros de elaboração das políticas públicas de turismo como também atenta para um incipiente processo de investigação acerca dos fatores que direcionam tais políticas, denotando um despertar para a complexidade inerente a análise da atividade turística.

No item seguinte ocorre a análise interpretativa do Plano Nacional de Turismo brasileiro, culminando num quadro comparativo entre as premissas identificadas em tal plano e aquelas apontadas pelos estudos da competitividade das nações. Por fim, finaliza-se com as considerações finais do trabalho.

2. Competitividade das nações e as políticas públicas

A competição entre as nações, diante da atual economia globalizada, encontra-se em processo de acirramento, demonstrando o papel do governo ser de importância fundamental, para que, por meio das políticas públicas, se estimule o desenvolvimento adequado de um determinado setor concomitante ao equilíbrio das funções públicas e privadas.

Neste contexto, a conceituação do termo competitividade torna-se complexa na medida em que devem ser consideradas diversas questões para sua análise, sabendo-se inclusive do caráter empresarial relegado a competitividade. Da mesma forma, na esfera pública a competitividade vem como um elemento fundamental que, através das políticas públicas, pode alavancar o desenvolvimento de uma atividade e até mesmo de uma nação.

Por fim, a competitividade turística é um elemento central desta discussão, nesta ocasião ela é tomada como a habilidade de disputa dos destinos turísticos, a fim de alcançar o sucesso da atividade. Considerando os aspectos das nações e da atividade turística, toma-se aqui um conceito singular de competitividade.

2.1 A difícil tarefa de conceituar competitividade

Toda e qualquer organização, seja qual for o porte e ramo de atuação, adota estratégias para atingir seus objetivos e metas, visando direcionar e coordenar esforços, definir a organização e sobreviver em ambientes hostis. Entende-se então, que a definição conceitual de competitividade esta relacionada a diversos aspectos. (PORTER, 1993, 1999; LAWRENCE, 1994) Assim, chegar a uma demarcação que consiga englobar todos os seus vieses se constitui num trabalho demasiadamente árduo para os teóricos organizacionais.

No entanto, diversos parâmetros podem auxiliar quando se busca um sistema de informação para o estabelecimento de critérios comparativos. Neste ponto, Lawrence (1994) apresenta aspectos como, qualidade de vida, mercado, segurança, emprego e renda.

É necessário, antes de tudo, considerar ainda, a diversidade dos níveis de análise da competitividade, uma vez que podem ser nacionais, industriais, empresariais e até de produtos. Outro fator que merece análise específica em termos de competitividade é a temporalidade, ou seja, os contextos do passado, presente e futuro, para desta forma abranger a complexidade inerente de seus interrelacionamentos, na tentativa de situar adequadamente as particularidades do conceito pretendido, em questão. Nesse sentido, de modo ilustrativo, Machado da Silva e Barbosa (2006) comentam que, num sentido mais amplo, pode-se definir estratégia empresarial como um conjunto de orientações seguidas por uma empresa ou empreendimento, visando à melhoria de sua posição (frente às forças competitivas), através da seleção de linhas de negócio, alocação de recursos entre essas linhas e a criação de ações integradas entre as várias unidades da empresa. As estratégias de uma empresa podem ser produto de um processo consciente e planejado ou estarem colocadas de forma implícita, mas internalizadas na cultura da empresa e de seus dirigentes.

Neste caso, Barbosa (1999) relata duas definições. A primeira é que competitividade é uma questão de aumentar o padrão de vida da nação. A segunda definição se refere a habilidade de uma empresa em competir e negociar com sucesso seus produtos e serviços em escala mundial.

Já Coutinho e Ferraz (1994) discutindo sobre competitividade afirmam que falta um elemento dinâmico às suas concepções baseadas em desempenho e eficiência e determinam três fatores determinantes de competitividade. Eles são: (1) fatores internos à empresa, que estão sobre controle da organização; (2) fatores estruturais, as empresas têm controle parcial, referem-se a mercados consumidores etc; e (3) fatores sistêmicos que são externalidades para as organizações, referem-se a políticas institucionais, esquemas regulatórios, infra-estrutura (exemplo: estradas e energia) etc.

Machado da Silva e Barbosa (2006) comentam que a competitividade seria derivada da excelência empresarial no desempenho de atividades que podem ser econômicas, financeira ou organizacionalmente mensuradas.

Assim, apesar da literatura extensa em competitividade, não há consenso sobre sua melhor conceituação. Pode-se afirmar apenas que é um conceito complexo porque uma gama inteira de fatores conta para isto (DWYER; KIM, 2003). Deste modo, como recorte analítico da discussão, adota-se a competitividade das nações como o campo deste estudo, a qual será versada abaixo sob a luz da visão de Porter.

2.2 Competitividade na esfera pública

A respeito da alavancagem acerca dos fatores inerentes à competitividade das nações, há de se mencionar o pesquisador Michael Porter, o qual, ao empreender esforços em tal modalidade de estudo, ampliou ainda mais a popularidade deste tema diante do meio acadêmico, segundo destaca Oliveira (2007).

Em 1947, Porter publicou uma de suas obras mais significativas com o nome de “A Vantagem Competitiva das Nações”, que se atualizou ao longo dos anos e, atualmente, se consubstancia na reflexão sobre como os países buscam incrementar a sua competitividade.

Este estudo tornou-se basilar e passou a moldar este campo disciplinar, a fim de enriquecer sua reflexão teórica, amadurecendo a percepção de Porter de que a competitividade de uma nação depende da capacidade de sua indústria para inovar e desenvolver (PORTER, 1998).

Oliveira (2007), numa análise da obra de Porter (1990), apresenta duas variáveis que podem influenciar o sistema nacional de forma relevante, afetando os determinantes da vantagem competitiva, os quais seriam o acaso e o governo. O primeiro se refere aos acontecimentos de fora do controle das empresas, e o segundo seria que por meio de políticas diversas pode atuar para melhorar ou piorar a vantagem competitiva.

Machado da Silva e Barbosa (2006) e Lawrence (1994) apontam para outros aspectos que podem influir no caráter competitivo das relações organizacionais e de outras esferas, a saber, mudança e eficiência. No caso específico deste estudo, interessa-nos o primeiro item.

Assim, mudanças ambientais de diferentes ordens – “políticas e sociais, ambientais e tecnológicas, novas configurações de atores, novos concorrentes, padrões de consumo” entre outros fatores, como políticas públicas, podem alterar o caráter competitivo de um mercado, de um setor ou de um produto. (MACHADO DA SILVA E BARBOSA, 2006, p.8)

2.2.1 O problema do protecionismo

Diante do papel governamental, exposto acima, sobre uma das variáveis que influenciam o sistema nacional, Solha (2004) afirma que embora o poder público tenha um papel de relevante importância na formulação e implementação das políticas de turismo, é necessário estar atento sobre suas intervenções:

(...) o perigo da intervenção excessiva e insensível do governo na operação de mercado que pode deter o desenvolvimento econômico, inibir iniciativas e inovações, além de impor pesada burocracia, e com grande risco de se tornar autoritário (SOLHA, 2001, p. 388).

Nesta mesma medida, Porter assegura que o adequado papel do governo no fortalecimento da vantagem nacional é o inverso do que se supõe com frequência, de modo que, muitas das maneiras pelas quais o governo tenta “ajudar”, como subsídios, fusões internas, desvalorização da moeda entre outras, pode prejudicar as empresas a longo prazo:

Esses tipos de políticas significam que as empresas deixarão de tomar as medidas necessárias à criação de vantagem competitiva sustentável e tornarão lento o aprimoramento da economia. Um excessivo apoio

governamental também torna difícil convencer a indústria a investir e correr riscos, sem tal apoio (PORTER, 1993, p. 758).

Porter (1993) afirma que o adequado desempenho do governo, neste caso, seria o de pressionador e desafiador e que uma política governamental sólida se consubstancia na busca de proporcionar instrumentos necessários à competição, por meio de estimular a criação de estímulos, criar um certo desconforto e uma intensa tensão competitiva.

Realmente é necessário dosar na medida certa o viés protecionista das políticas públicas de estímulo à competitividade, em especial no setor de turismo, a fim de que prevaleça o encorajamento à competição (conforme Barbosa, 1999), de sorte a não obstruir os interesses dos negócios e a inovação, restringindo a intervenção do Estado às áreas onde o setor privado não seja capaz de desenvolver o processo de criação de riqueza melhor que o setor público.

2.2.2 O problema dos fins eleitoreiros

Desta maneira, entra-se em discussão um ponto fundamental a ser considerado que é a longevidade das políticas, pois, como afirma Porter (1999) que uma década na política é uma eternidade. Deste modo, a maioria dos governos prefere implementar políticas de curto prazo, com resultados mais facilmente perceptíveis (subsídios, proteções etc.), em termos imediatistas.

Assim, os governos terminam por retardar o processo de inovação, uma vez que as políticas públicas de aumento de competitividade que, ao que parece, poderiam reverter em resultados efetivos e perenes, muitas vezes não são implementados. Lawrence (1994), relatando o caso americano de competitividade menciona a inoperância governamental no implemento de ações a longo prazo.

Nesses termos, há de se considerar que a construção e fortalecimento da competitividade de uma determinada nação, parece estar pautada pelo apoio efetivo do poder público, seja na identificação de produtos, setores ou mercados, seja na divulgação e incentivo a atores locais e regionais.

Caminhando sob essas premissas, o fomento das atividades turísticas por meio das políticas públicas deve ponderar as reflexões acerca da competitividade das nações, de modo que seu planejamento de ações se materialize por meio de um processo gradual o que, segundo Solha (2004), exige um acompanhamento

permanente e uma grande coordenação nas ações do Estado a provocar ou direcionar o desenvolvimento turístico.

2.3 Competitividade turística

Aqui se encontram as temáticas que implicam no contexto deste estudo, como competitividade e políticas públicas de turismo. Portanto, é necessário abordar, mesmo que brevemente, a atividade turística em questão. Assim, toma-se o turismo como um emaranhado de relações entre indivíduos e organizações que interagem com o ambiente que o cerca, inter-relacionando diversos atores, do setor público ao privado, nos níveis federal, estadual e municipal, incluindo empresas privadas, associações, instituições, comunidades, dentre outros atores.

A sua importância é refletida em vários países, tornando-se um dos principais setores socioeconômicos mundiais. A indústria do turismo também se destaca dentro do segmento serviços, para se ter uma idéia, a estimativa é de que, em 2006, o turismo responda por 5,3% do PIB australiano (WTTC & Accenture, 2006), movimentando cerca de US\$ 40 bilhões (Brasil, 2007). Desde o ano de 2003 a Organização Mundial de Turismo advogou que “a combinação do turismo doméstico com o turismo internacional é agora apontada como o maior setor do mundo” (OMT, 2003).

Como fator ilustrativo, apresenta-se dados fornecidos pelo site do ministério do turismo do governo federal brasileiro sobre o numero de desembarques internacionais e a receita gerada por turistas nos três últimos anos.



Fonte: Ministério do Turismo (2010).

Em termos comparativos aos dados fornecidos pela Organização Mundial de Turismo, no ano de 2007, o país que mais recebeu turistas foi a França com 81,9 milhões de desembarques internacionais. O México figura como 10º lugar mais visitado com 21,4 milhões de desembarques (WTO, 2007). Assim, de acordo com os dados apresentados pelo governo brasileiro, percebe-se que em termos de mercado de turismo, o Brasil possui muito campo para crescimento.

Por um lado, isto pode ser visto como um motivo de comemoração, pois esta atividade pode trazer desenvolvimento e desencadear diversos benefícios, como emprego e renda, para uma localidade e até mesmo para uma nação. Mas por outro lado, pode ser visto como motivo de preocupação, pois é necessário se precaver de alguns malefícios que podem ocorrer, por exemplo, os impactos sócio-culturais negativos ocasionados, dentre vários outros motivos, por falta de um planejamento adequado por parte do poder público.

Considerando essa realidade, o Brasil entra, na década de 2000, como um forte candidato a desenvolver esta atividade. Criando o Ministério do Turismo, juntamente, com um Plano Nacional do Turismo (PNT) para explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor (BRASIL, 2003).

Segundo Ribeiro (2004), representante do governo federal, proferindo palestra em uma das primeiras reuniões do Fórum Estadual de Turismo de Minas Gerais, informou que das cem metas estabelecidas pelo Presidente, o turismo é uma das principais, pois o mesmo preserva, divulga e garante o nosso patrimônio, cultura e tradições.

Assim, surge o interesse na competitividade de destinos turísticos que estimulou vários estudos e pesquisas (CROUCH, 2007). Segundo este autor, muitos estudos tiveram o objetivo de diagnosticar as posições competitivas de destinos específicos. Outras pesquisas buscaram desenvolver modelos gerais e teorias de competitividade de destino, como Crouch e Ritchie (1992) que começaram a estudar a natureza e a estrutura de competitividade de destino no início da década de 90.

No contexto do turismo, as vantagens comparativas e vantagens competitivas, são importantes e o modelo de competitividade de destino tem que reconhecer isto, conforme aborda Dwyer e Kim (2003).

Para um destino de turismo, vantagem comparativa relacionaria herança ou recursos dotados como clima, paisagem, flora, fauna, etc., enquanto vantagem competitiva relacionaria a tais criações de itens como a infraestrutura de turismo (hotéis, atrações, rede de transporte), festivais e eventos, a qualidade de administração, capacitação de trabalhadores, política de governo e assim por diante (2003, p. 372).

Dessa maneira, Oliveira (2007) afirma que a competitividade dos destinos turísticos constitui o elemento central do sistema turístico e que seu tipo dependerá das características de seus produtos turísticos ofertados, conforme se destaca:

Regiões que dispõem de recursos hídricos, por exemplo, podem disputar o mercado numa determinada época do ano; contrariamente, localidades que desfrutam de um patrimônio histórico, artístico e/ou cultural não enfrentam sazonalidades, nem disputas por mercados turísticos, dadas as particularidades de seus atrativos (2007, p. 27).

Tomaremos então uma definição de Goeldner, McIntosh e Ritchie (2002), a qual afirma que a competitividade de uma destinação turística diz respeito à sua capacidade de concorrer de forma eficaz e lucrativa no mercado turístico. De tal modo, aborda-se a importância do papel do poder público no sucesso e na competitividade de um destino turístico, conforme é explicitado abaixo:

(...) a habilidade da administração pública de um destino em coordenar os diferentes agentes sociais e econômicos que possuem participação no setor de turismo local, bem como sua aptidão de estimular a capacidade de inovação, a fim de que o destino possa manter-se à frente de seus concorrentes, é um aspecto decisivo para o sucesso e a competitividade de um destino turístico (BRASIL, 2008, p. 13).

De acordo com os aspectos históricos tratados por Solha (2004) quanto às alterações sofridas pela atividade turística nos últimos 50 anos, as políticas de turismo foram marcadas pelo aumento da preocupação com as questões ambientais e com a competitividade dos destinos, denotando assim um estímulo a um posicionamento responsável e profissional do setor, diminuindo a interferência do Estado, o qual procura assumir um papel de coordenador e estruturador.

3. Políticas públicas de turismo

Vistas as premissas que compõem as noções de competitividade, inclusive no que tange ao papel do Estado e a implementação de políticas que realmente

signifiquem o direcionamento para um modelo de competitividade sólido, e considerando o objeto deste estudo, faz-se necessária uma breve conceituação daquilo que se pode entender por políticas públicas de turismo:

Um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (GOELDNER; MCINTOSH; RITCHIE, 2002, p. 294).

Ao se tratar de políticas públicas de turismo, primeiramente, é imprescindível reconhecer a importância de tal instrumento para o desenvolvimento de uma determinada região, de modo que a implementação do mesmo exalta o papel do Estado como propulsor do dinamismo neste setor.

Desta forma, consoante afirma Solha (2004), o poder público, ainda que em menor escala, continua a ter uma tarefa extremamente importante como coordenador do desenvolvimento turístico, haja vista a sua condição de responsável pela defesa dos interesses da sociedade e pela proteção e gerenciamento do patrimônio público.

Estas responsabilidades atribuídas ao Estado apontam para uma nova forma de estabelecimento das políticas para o setor turístico, envolvendo a esfera privada, a sociedade civil organizada e a comunidade na definição de modelos de desenvolvimento que estejam em maior consonância com os anseios e potencialidades do local (SOLHA, 2004).

A responsabilidade do poder público pelo desenvolvimento do turismo, muito embora deva considerar as peculiaridades regionais na promoção da articulação entre diversos setores e localidades, não pode deixar de fazer parte de um projeto nacional de desenvolvimento do turismo, pautado numa política central de planejamento tendente a subsidiar as diretrizes das políticas públicas de turismo traçadas em meio à heterogeneidade regional do país.

Nesse sentido, se posiciona Barbosa e Zamot (2004):

Sucedem freqüentemente que o poder de planejamento com relação ao turismo seja delegado ao governo local, enquanto o braço executivo do governo é transferido a um órgão público ou semipúblico. Este planejamento tem sempre que envolver todos os interessados para que a

decisão conjunta de planejamento possa, enfim, se transformar em ações concretas de melhoria do produto turístico (2004, p. 02).

O processo de descentralização da administração pública deve se configurar numa alternativa de aumento da eficiência, otimização e desenvolvimento das potencialidades locais, e não como instrumento de fragmentação das diretrizes turísticas do país. Desta forma, o governo central deve conciliar a implementação de uma política homogênea, mas que, ao mesmo tempo, atribua autonomia aos governantes locais para coordenarem a formulação de políticas públicas de turismo de acordo com as nuances de sua localidade.

A articulação regional, pautada na reunião de interesses representativos dos setores produtivos dos municípios da região, assim como a coordenação institucional entre as diversas instâncias do governo se configuram, portanto, em atividades essenciais para o melhor aproveitamento das potencialidades locais de crescimento (MONTEIRO, 1990).

Sob entendimento de política pública como um conjunto de regras e ações elaboradas e executadas pelo governo, embasadas numa ideologia para o benefício da coletividade, Rubino (2008) afirma que os diferentes tipos de políticas podem ocorrer de forma harmônica, umas articuladas às outras. Ou seja, o exercício da intersectorialidade da própria administração pública pode estar aliado ao objetivo de trabalhar em conjunto com as várias secretarias do governo.

O planejamento do desenvolvimento turístico deve ser elaborado pelo Estado em suas três esferas de governo, seguindo uma política pública previamente elaborada e aprovada, ainda que seja necessária a adoção de diferentes estratégias e arranjos regionais para a consecução de aspirações comuns a uma política pública de turismo única (RUBINO, 2008).

Depois desta reflexão, sobre as correlações entre o planejamento e as políticas públicas de turismo, Solha (2004) adverte que, originariamente, os agentes da indústria do turismo são regidos espontaneamente pela lei de mercado, não sendo exercido qualquer controle sobre o desenvolvimento do setor. Neste caso, o Estado apenas se preocupa em estabelecer políticas públicas quando o turismo adquire importância econômica ou passa a trazer transtornos para o local.

Lamentavelmente, no Brasil os órgãos públicos ainda não lidam com o turismo com todos os atributos que a atividade requer, pois:

Apesar do inquestionável potencial da atividade turística, a maioria dos órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento do setor ainda não utiliza pesquisas e estudos técnicos para balizar suas ações, de forma a entender melhor esta complexa atividade, e minimizar, assim, os possíveis desvios (BARBOSA; ZAMOT, 2004, p. 01).

Depois de verificada a necessidade de aprofundamento das pesquisas tendentes a auxiliarem a melhor compreensão da atividade turística é que se iniciam os questionamentos acerca dos modelos adotados, tanto em termos de papel a ser exercido pelo Estado, como no que pertine à mensuração dos parâmetros de análise do desempenho turístico.

É nessa engrenagem que este trabalho se apresenta, fomentando de questionamentos para posterior amadurecimento das políticas públicas de turismo, o que, neste caso, se faz por meio da avaliação e análise da política de turismo consubstanciada no Plano Nacional de Turismo – PNT, considerando a problemática em que estão envolvidas as percepções sobre competitividade das nações.

4. A (re)definição dos parâmetros das políticas de turismo

Nesta sessão pretende-se atentar para um incipiente processo de investigação acerca dos fatores que direcionam as políticas de turismo, o qual começa a ser delineado a partir da observação de fatores intervenientes em tais políticas, denotando um despertar para a complexidade inerente ao turismo.

Um dos principais elementos considerados pelos estudiosos é o fato de que a cultura vem se tornando um elemento cada vez mais forte na consolidação de destinos turísticos, uma vez que, o simples conglomerado de monumentos históricos, por exemplo, não teria o “condão” de atrair turistas se não fosse pela existência de elementos culturais e cotidianos que o circundam.

É nesse sentido que Arroyo e Koster (2005), ao discorrerem acerca da competitividade das cidades em turismo urbano, atestam os elementos culturais como cruciais ao desenvolvimento do turismo.

Los elementos cotidianos como la realidad sociocultural de los habitantes el paisaje urbano, la limpieza de las calles, la seguridad, la iluminación, y como no, la climatografía, la música, el folcklore, las fiestas e tradiciones son los que van apropocionar al planificador los elementos necesarios para efectuar una política turística acorde con la política cultural de manera que permita no sólo en crecimiento de la ciudad sino la potenciación y financiación de la cultura con principal activo del pueblo (ARROYO; KOSTER, 2000, p.02).

Considerando a íntima relação existente entre as políticas de turismo e os valores culturais e ideológicos, assim como o ambiente político e as estruturas institucionais, Solha (2004) afirma que as políticas de turismo se traduzem num reflexo destes fatores, os quais intervêm diretamente na elaboração das mesmas, tendo como pontos determinantes as preocupações predominantes em tal momento.

Na procura por explicações que venham a contribuir para a melhoria da competitividade turística e a consecução de suas políticas no cenário nacional, Dantas (2001) busca desmitificar a sensação de que as principais carências do Brasil nesta área seriam relativas à qualidade dos serviços oferecidos aos turistas, estabelecendo comparações com as médias internacionais e apresentando questionamentos com o intuito de que novas análises sejam formuladas a respeito e tragam explicações condizentes com a complexidade da atividade turística.

Dando seguimento a seus questionamentos e ponderações, Dantas (2001) enfatiza, entre outros, a identidade cultural com forte fator de indução aos destinos turísticos do Brasil, e por outro lado aponta a falta de competitividade de transporte aéreo do país como possível ponto crítico a ser considerado, o que, de acordo com a presente análise, se configura em elemento de extrema relevância para a redefinição de parâmetros das políticas de turismo.

4.1. Sustentabilidade como mudança de parâmetro de avaliação do desempenho turístico

No intento de identificar novos fatores que possam denotar uma renovação e possível redefinição dos parâmetros norteadores das políticas públicas, surge o elemento sustentabilidade como ponto a ser analisado em situação de mensuração

do desempenho turístico de uma determinada região e, portanto, utilizado como fator significativo na elaboração e implementação de políticas de turismo.

A Organização Mundial de Turismo – OMT (2003) traz a seguinte definição de turismo sustentável:

O desenvolvimento do turismo sustentável atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e amplia oportunidades para o futuro. É visto como um condutor de gerenciamento de todos os recursos, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e estéticas possam ser satisfeitas, sem desprezar a manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida (OMT, 2003, p.24).

Pode-se depreender que a consideração da sustentabilidade como elemento significativo na mensuração do desempenho turístico se traduz na efetiva ponderação dos parâmetros de análise existentes e conseqüente aperfeiçoamento da atividade turística, o que perpassa também pela necessidade de incorporação de tais inovações na formulação e implementação das políticas públicas de turismo. Neste aspecto, Brasil (2008) explica que devem existir ações políticas:

O desenvolvimento do turismo sustentável pode satisfazer as necessidades econômicas, sociais e estéticas mantendo, simultaneamente, a integridade cultural e ecológica. Tal desenvolvimento deve levar em consideração os benefícios para anfitriões e visitantes, enquanto protege e melhora os recursos disponíveis para o futuro. No entanto, o desenvolvimento sustentável para o turismo exige uma série de medidas políticas vigorosas baseadas em trocas complexas nos níveis social, econômico e ambiental (2008, p. 16).

Destarte, as políticas de turismo devem abarcar as noções de competitividade também à luz dos novos parâmetros ainda em construção, a fim de elas serem formuladas com capacidade de transformação e melhoria do sistema turístico.

4.2. Engajamento com políticas de outras áreas

Igualmente ao que se fomentam quanto às políticas setoriais de outros gêneros, as políticas públicas de turismo também têm como determinantes do seu sucesso um bom entrosamento com outros setores, sendo que as diversas políticas públicas de uma dada administração devem estar plenamente vinculadas.

A despeito da natureza multidisciplinar do turismo, Goeldner, McIntosh e Ritchie (2002) apresentam a seguinte conclusão:

(...) conclui-se que, para formular políticas que dêem conta ou abordem essas múltiplas forças, os envolvidos devem considerar as complexidades de cada disciplina e suas interações numa dada situação (2002, p.298).

Diante disso, a interdisciplinaridade se afigura como mais um dos fatores a serem considerados como parâmetro de análise das políticas públicas, o que reforça a importância do Estado no desafio de implementar políticas que incitem o aumento da competitividade de uma determinada região, comportando toda a complexidade da atividade turística e, ao mesmo tempo, sem incidir nos vícios protecionistas já mencionados no decorrer deste artigo.

4.3. O exemplo dos *clusters* de turismo

Da mesma maneira que a interdisciplinaridade, abordada acima, é necessário estar atento a uma das principais manifestações de busca por competitividade no setor turístico que se traduz na composição de *clusters*, os quais podem ser encontrados na literatura sob diversas denominações, como aglomerado, agrupamentos industriais, distritos industriais ou cooperação entre empresas.

Em face da diversidade terminológica existente, Porter (1999) apresenta uma definição complementar como sendo:

(...) concentrações geográficas de empresas inter-relacionadas, fornecedores especializados, prestadores de serviços, empresas em setores correlatos e outras instituições específicas (universidades, órgãos de normatização e associações comerciais), que competem, mas também cooperam entre si. [...] Um aglomerado é um geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares. O escopo geográfico varia de uma única cidade ou estado para todo um país ou mesmo uma rede de países vizinhos (PORTER, 1999, p. 209-211).

Já sob uma perspectiva eminentemente turística, segundo afirma Oliveira (2007), um *cluster* de turismo pode se caracterizar pela presença de empresários da rede hoteleira, dos bares, dos restaurantes, dos transportes e dos promotores de viagens, atrações e eventos, além dos pesquisadores e seus institutos. Assim os

arranjos traçados por meio da composição do *cluster* podem propiciar o acúmulo de informações por meio do estabelecimento de fluxos contínuos e estreitamento de laços.

De outro ponto, Barbosa (2004) aponta para a afirmação da OMT (1993), que entende pelos *clusters* turísticos como tendentes à proporcionarem a base para um planejamento turístico regional, gerando equilíbrio, comodidade e facilidade para os turistas.

Há de se considerar que os *clusters* de turismo são formados, em grande parte, por pequenas e médias empresas, assim existe uma enorme necessidade de que o Estado assuma as funções que levem a economias de escala (PORTER, 1999), propiciando a melhor articulação dos arranjos interorganizacionais, sem, é claro, intervir de forma exagerada, pois conforme já anteriormente esclarecido, isto conduziria a um desestímulo ao aperfeiçoamento e competitividade do setor.

Conforme mencionado por Santos (2004), o posicionamento de Porter acerca da composição dos *clusters* não se traduz numa análise eficaz para o setor de turismo, sob o fundamento de que o modelo trazido por este se caracteriza pela presença de grandes indústrias com alto nível de agregação, o que inviabilizaria a adoção de tais percepções estratégicas como instrumento de desenvolvimento regional.

Tendo em vista as ponderações trazidas sobre as noções de competitividade regional e suas correlações com a elaboração das políticas públicas de turismo, não se pode deixar de advertir a necessidade de se atentar para a hipótese da busca por competitividade vir a gerar um descompasso entre os discursos políticos e sociais (ARROYO; KOSTER, 2005).

As eventuais contradições que possam vir a surgir no decorrer dos mandatos políticos devem ser observadas com máxima cautela, a fim de que sejam identificadas as reais premissas das políticas elaboradas e o seu cotejo com os verdadeiros objetivos sociais de cada localidade.

Desse modo, o papel do Estado, ao tratar das políticas públicas de turismo, deve ser o de buscar o equilíbrio entre o intervencionismo e o liberalismo, o que exige dos administradores públicos sensibilidade e coragem para elaborar e

implementarem políticas que realmente venham a significar um sólido aumento da competitividade de uma dada região.

5. Políticas públicas de turismo no Brasil

Conforme mencionado anteriormente, embora as políticas de turismo devam observar as peculiaridades regionais e locais, não se pode deixar de ressaltar a importância de uma política de turismo nacional que conduza o desenvolvimento do setor, conciliando as diversidades existentes com uma engrenagem homogênea, para promover o real aumento da competitividade dos destinos turísticos nacionais.

Nesse sentido, Solha (2004) aponta para o processo de descentralização das discussões e decisões inerentes às políticas públicas de turismo, o qual se dá por meio do estímulo à ampliação da participação dos estados, como por exemplo, através da presença dos mesmos no Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo – FORNATUR, criado em novembro de 2000.

Com efeito, é necessário o reconhecimento do amadurecimento, ainda que incipiente, de alguns referenciais de análise das políticas de turismo no Brasil, uma vez que, segundo Barbosa e Zamot (2004), no passado as facilidades oferecidas aos turistas eram subsidiadas pelo governo. Atualmente as transformações são visíveis, principalmente no que tange ao volume de turistas que vão a um destino, pois este não é mais considerado como principal fator de êxito da política turística.

Segundo os delineamentos trazidos por Fellini (1983), e também utilizados por Rubino (2008), a atividade turística necessita de três componentes básicos:

- a) Infra-estrutura de base: que compreende as condições de acesso (estradas, ferrovias, aeroportos etc) e as de caráter urbano (energia, água, esgotos);
- b) Superestrutura turística: que é representada pelo conjunto de elementos que possibilitam a estada dos visitantes no local (comércio, agências de viagens, lazer);
- c) Indústria turística em sentido estrito: alojamento e alimentação (hotéis, *campings*, restaurantes, bares, pousadas).

Com base no vislumbrar de tais componentes, é que merece pontuação a reflexão intentada por Barreto (1998), a qual entende que o Estado deve construir a

infra-estrutura de acesso e a infra-estrutura básica urbana, além de promover uma superestrutura jurídico-administrativa (secretarias e similares) cujo papel seria planejar e controlar os investimentos do próprio Estado quanto ao desenvolvimento da iniciativa privada, encarregada de construir os equipamentos e prestar serviços.

Diante disso, o presente trabalho se propõe a uma análise interpretativa do Plano Nacional de Turismo brasileiro, de modo a estabelecer um quadro comparativo entre as premissas identificadas em tal política e aquelas apontadas pelos aspectos da competitividade já abordados até então. Os fatores analisados serão:

- a) Integração com políticas públicas de outros setores;
- b) Interação entre as diversas esferas do governo no planejamento e implementação;
- c) Intervenção do governo através de infra-estrutura;
- d) Intervenção do governo através de superestrutura;
- e) Percepção da política de turismo como mecanismo de transformação social;
- f) Longevidade da política de turismo.

5.1. A análise do Plano Nacional de Turismo em termos de competitividade

Como ponto de partida para a análise do Plano Nacional de Turismo, é necessário atentar para a importância de uma análise de tal projeto político ser feita sob uma perspectiva conceitual, uma vez que este ainda se encontra em estágio inicial de implementação, o que favorece uma análise de suas premissas à luz das noções de competitividades abordadas no decorrer deste artigo.

Em busca de subsídios científicos para o estudo das políticas públicas de turismo, Beni (2003) discorre:

(...) a noção científica de Políticas de Turismo deve construir uma “ponte” entre a análise econômico-turística abstrata e ação concreta. Em sentido científico, tem, desta forma, como característica peculiar, o fato de ser motivada pelo estudo racional da problemática do crescimento turístico, do qual depende o prolongamento dos objetivos para a pesquisa aplicada e, em seguida, para a ação concreta (2003, p. 100).

Desta forma, a análise crítica do planejamento, assim como da elaboração e consecução das políticas públicas de turismo se afigura como um importante instrumento de seu aperfeiçoamento, contribuindo para que os mesmos venham a se refletir em efetivos mecanismos de transformação social e melhoria da qualidade de vida daqueles que se encontram nos respectivos destinos.

Nesse contexto, conforme assevera Silva (2004), o planejamento estratégico se apresenta como uma ferramenta de fortalecimento de um destino turístico, através da integração de interesses públicos e privados, mediante o fomento de articulações e análise ambiental.

O quadro comparativo exposto abaixo se destina a identificar as principais características do Plano Nacional de Turismo, cotejando suas principais premissas de acordo com os indicadores encontrados a partir das considerações a respeito das noções de competitividade nas políticas públicas.

Foram analisados os fatores potencialmente preponderantes para o aumento da competitividade, traçado por uma ação gradual de fortalecimento do setor turístico.

Quadro 01 – Comparação entre políticas públicas de competitividade das nações e o PNT (2007-2010) brasileiro

Fatores	Política de Turismo à luz da competitividade	Plano Nacional de Turismo – PNT
Integração com políticas públicas de outros setores	Compreensão do processo de turismo através de um desenvolvimento econômico multisetorial.	Compreensão do turismo como atividade multifacetada de inter-relação com diversos seguimentos econômicos. Concepção de metas como parte do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.
Interação entre as diversas esferas do governo e sociedade civil no planejamento e implementação	Política nacional homogênea que consiga conciliar a unicidade do processo de desenvolvimento com a heterogeneidade regional e local.	Previsão de fóruns e salões de discussão, de modo a desenvolver uma política nacional com maior participação dos estados e municípios. Porém, os mecanismos para a efetivação de tal participação são considerados de difícil implementação.
Intervenção do governo através de infra-estrutura	Papel do governo em fornecer a infra-estrutura de base.	Preocupação com a infra-estrutura aeroportuária e consideração das melhorias a serem trazidas pelos outros setores de infra-estrutura envolvidos no PAC.

Intervenção do governo através de superestrutura	Limitação do papel do governo, de modo a fortalecer a competitividade do setor privado a médio e longo prazo.	Disponibilização de financiamentos para empreendedores do ramo com o intuito de propiciar um desenvolvimento acelerado do setor.
Percepção da política de turismo como mecanismo de transformação social	Melhoria das condições de vida para os habitantes do destino turístico como objetivo das políticas de turismo.	Efetiva preocupação com a sustentabilidade dos destinos turísticos, e desenvolvimento das diretrizes, pautado na idéia de política turística como instrumento de inclusão social.
Longevidade da política de turismo	Compreensão do processo de desenvolvimento e competitividade de um destino turístico através de uma política gradual, de fortalecimento espontâneo.	Curto espaço de tempo destinado à implementação da política, e vinculação ao PAC, o qual tem natureza propriamente intervencionista e com contornos imediatistas.

Fonte: elaboração própria.

A presente análise, portanto, se ocupa da investigação acerca dos aspectos de competitividade inerentes ao Plano Nacional de Turismo, o qual foi instituído para vigorar nos anos de 2007 a 2010, concebido como um instrumento de planejamento e gestão que coloca o turismo como indutor de desenvolvimento e da geração de emprego e renda no país (BRASIL, 2007).

Mediante criteriosa análise de todo material referente ao Plano Nacional de Turismo, pôde-se observar que o mesmo trata-se de uma política de desenvolvimento que comporta interações e engajamento com políticas de outras naturezas, sejam elas de maior ou menor abrangência.

Dentre inúmeras ações governamentais implementadas, o PNT possui estreita vinculação com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o qual tem como principal objetivo propiciar o melhor desenvolvimento do país por meio de investimentos principalmente nos setores de infra-estrutura, o qual possui características intervencionistas e imediatistas.

É verdade que os investimentos em infra-estrutura também se afiguram como um dos principais focos de atuação do Estado no desenvolvimento do turismo. Entretanto, tais investimentos não devem ultrapassar o limite do “desconforto” a que as empresas devem estar submetidas para que se mantenham em processo de constante aperfeiçoamento e aumento de competitividade.

Quanto às medidas adotadas pelo governo no que tange à aceleração do crescimento turístico, mediante o engajamento do Plano Nacional de Turismo com o Programa de Aceleração do Crescimento, há de se verificar que as iniciativas de

oferecer financiamentos para a superestrutura do setor se consubstanciam numa intervenção de caráter protecionista, o que, conforme já abordado no bojo deste trabalho, não se mostra como uma boa solução para o aumento da competitividade de um destino turístico ao longo dos anos.

6. Considerações finais

Diante da temática trabalhada neste estudo, é perceptível o amadurecimento das políticas de turismo sobre percepções de competitividade. Adequadamente, se desperta para a complexidade da atividade turística, para a importância da cultura e de seus elementos como cruciais ao desenvolvimento turístico, bem como da identidade cultural como forte fator de indução aos destinos.

Porém, um outro fator merece oportuna atenção que é o transporte aéreo, abordado como sendo um ponto crítico para a competitividade turística do Brasil desde 2001, fato que se prospera até a atualidade, ficando evidente a carência de um planejamento de médio e longo prazo do governo.

No entanto, pode ser percebida a preocupação das políticas públicas de turismo de estarem em conformidade com a noção de competitividade a fim de formular políticas com capacidade de transformação e melhoria do sistema turístico nos moldes de desenvolvimento sustentável, também em consonância com a interdisciplinaridade. Um papel fundamental do estado seria então a capacidade de manter o equilíbrio entre o intervencionismo e o liberalismo.

Em relação aos fatores expostos no quadro percebe-se a harmonia da maioria destes quanto à política de turismo à luz da competitividade *versus* o Plano Nacional de Turismo, pois há uma integração das políticas públicas de outros setores com a de turismo, há a preocupação em aliar as três camadas do governo através da interação entre as esferas do governo e sociedade civil no planejamento e implementação das políticas e há também uma preocupação com a sustentabilidade dos destinos turísticos e com a inclusão social.

No entanto, peca-se nos quesitos intervencionistas e protecionistas com relação aos financiamentos proporcionados para a superestrutura turística e novamente em relação à longevidade das políticas públicas de turismo focando em

ações imediatistas uma vez que o PNT está ligado ao PAC e ainda por sua própria estrutura ser de apenas quatro anos (2007-2010). Torna-se uma incógnita o planejamento do turismo em nível nacional, já que a preocupação com este tem se demonstrado através de políticas de curto prazo, com resultados mais facilmente perceptíveis sem foco nos fatores estruturantes, tais como as questões aeroportuárias do Brasil, prejudicando a inovação e conseqüentemente a competitividade da nação.

Referências Bibliográficas

- ARROYO, S. C. KOSTER, P. R. Turismo, cultura y competitividad urbana: el caso de la ciudad de Valencia. In: *Congreso Internacional de Cultura y Desarrollo*. La Habana, 2005. Disponível em: <<http://www.uv.es/carrascos/PDF/IVCONGRESOS.pdf>> Acessado em 19 de junho de 2008.
- BARBOSA, F. V. Competitividade: conceitos gerais. In: RODRIGUES, S. B. *Competitividade, alianças estratégicas e gerência internacional*. São Paulo: Atlas, 1999.
- BARBOSA L. G. M.; ZAMOT, F. S. Políticas Públicas para o Desenvolvimento do Turismo: O Caso do Município de Rio das Ostras. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 30., 2004, Curitiba. *Anais* Curitiba: ANPAD, 2004.
- BARRETO, M. *Planejamento e organização em turismo*. 3º ed. Campinas/SP: Papirus, 1998.
- BENI, M. C. *Análise Estrutural do Turismo*. 12ª Ed. São Paulo: Senac, 2003.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo*. 2003-2007. Brasília, 2003.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo: Uma viagem de inclusão*. 2007-2010. Brasília, 2007.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Relatório Brasil – Estudo dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional*. Brasília, 2008.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1994.
- CROUCH, G. I. *Modeling Destination Competitiveness: A Survey and Analysis of the Impact of Competitiveness Attributes*. Queensland: CRC for Sustainable Tourism Pty Ltd, 2007.
- DANTAS, M. Competitividade internacional em turismo: a identidade cultural contra o mito da qualidade dos serviços. In: *Bahia – Análise & Dados*, v. 12, n. 2. Setembro, 2001.

DWYER, L. KIM, C. Destination Competitiveness: Determinants and Indicators. *In: Current Issues in Tourism*. Vol. 06, N 05, 2003. Disponível em:

<<http://www.multilingual-matters.net/cit/006/0369/cit0060369.pdf>> Acessado em 19 de junho de 2008.

FELLINI, L. *Turismo: uma atividade municipal*. Porto Alegre: Est. 1983.

GOELDNER, C. R., MCINTOSH, R. W., RITCHIE, J. R. B. *Turismo: princípios, práticas e filosofias*. 8ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

Lawrence, Robert Z. *Can America Compete?* 1994. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Enc1/Competitiveness.html>

MACHADO DA SILVA, C. e BARBOSA, S. L. Estratégias, fatores de competitividade e contexto de referencia das organizações: uma análise arquetípica. In. RAC. Revista de Administração contemporânea, V. 6, n.3 set/Dez., pp. 7-32. 2006.

MINISTERIO DO TURISMO (2010) site disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/home.html>, acessado em 10/08/2010.

MONTEIRO, Y. D. P. *Subsídios para a elaboração do plano diretor*. São Paulo. FPFL-Cepam, 1990.

OLIVEIRA, J. M. S. R. *Potencial Competitivo do Circuito Turístico: uma análise da rota dos tropeiros no Centro-Oeste de Minas Gerais*. Tese de Doutorado. DAE/UFLA, Lavras, 2007.

OMT – Organização Mundial do Turismo. *Guia do desenvolvimento do turismo sustentável*. Porto Alegre: Bookman, 2003.

OMT – International Trade statistics. Publications Sales World Trade Organization, Geneva, Switzerland, 2007.

PORTER, M. E. A vantagem competitiva das nações. In: PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

PORTER, M. E. Clusters and the New Economics Competition. *Harvard Business Review*. Nov/Dec. 1998.

RIBEIRO, A. *Palestra proferida durante a 6ª Reunião do Fórum Estadual de Turismo*, Ipoema - MG, 2004. (não publicado)

RUBINO, M. S. *Políticas públicas de turismo: a hospitalidade pública ao Excursionista em Bertiooga*. Disponível em: <<http://www2.anhembibrasil.com.br/publique/media/silvia>> Acessado em 19 de junho de 2008.

SILVA, J. M. COSTENARO, A. Planejamento Estratégico: um recurso para o desenvolvimento do turismo municipal. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 30., 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2004.

SOLHA, K. T. *Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil*. Tese de Doutorado. ECA/USP, São Paulo, 2004.