



Vol. 10, Nº 22 (junio / junho 2017)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: DO PLANEJAMENTO TURÍSTICO ÀS POLICY NETWORKS

Elias José Mediotte¹
eliasmediotte@gmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Elias José Mediotte (2017): "Políticas Públicas de Turismo: do planejamento turístico às policy networks", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 22 (junio/junho 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/turydes/22/politicas-publicas-turismo.html>

RESUMO

Diante do contexto de Políticas Públicas de Turismo, este estudo tem como objetivo analisar o tema políticas públicas através do conceito de planejamento estratégico das políticas de turismo e como as redes de políticas podem influenciar este processo. O planejamento de políticas públicas constitui-se de decisões e metas para que as políticas públicas sejam eficientes e tragam benefícios a um problema público identificado. E neste processo, as *policy networks* exercem forte influência nas implantações das políticas públicas, que por sua vez são constantemente (re)criadas devido à dinâmica do sistema turístico. É a partir da interpretação destes conceitos que identifica-se a necessidade de se agregar mais estudos ao tema políticas públicas de turismo e fomentar a literatura através de discussões e reflexões abrangentes, no intuito de atualizar a bibliografia já existente, fornecendo assim, mais subsídios para as pesquisas acadêmicas.

Palavras-Chave: Turismo, Políticas Públicas, Planejamento de Políticas Públicas, Implantação de Políticas de Turismo, Policy Network.

ABSTRACT

In the context of Public Tourism Policies, this study aims to analyze the issue of public policies through the concept of strategic planning of tourism policies and how policy networks can influence this process. Public policy planning consists of decisions and goals so that public policies are efficient and bring benefits to an identified public problem. And in this process, policy networks exert a strong influence on the implementation of public policies, which are constantly (re) created due to the dynamics of the tourism system. It is from the interpretation of these concepts that we identify the need to add more studies to the topic of public tourism policies and to promote literature through extensive discussions and reflections, in order to update the existing bibliography, thus providing more subsidies for Academic research.

Key Words: Tourism, Public Policies, Public Policy Planning, Tourism Policy Implementation, Policy Network.

¹ Especialista em MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC). Graduado em Tecnólogo em Gestão de Recursos Humanos pela Faculdade Infórium de Tecnologia. Membro do Grupo de Pesquisa GDTec (Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos) da Universidade Federal de Viçosa (UFV) MG.

1. INTRODUÇÃO

É visível o interesse das pessoas pelo turismo, tendo em vista as possibilidades e atrativos turísticos que os destinos oferecem. E neste caso, a gestão pública tem se beneficiado deste setor, principalmente em relação ao desenvolvimento da economia, uma vez que entre as pautas governamentais, o turismo tem sido um viés de rentabilidade e prosperidade na geração de riquezas às comunidades que dependem das atividades turísticas (PIMENTEL & CARVALHO, 2014).

Partindo deste pressuposto, este estudo traz uma discussão sobre como os atores políticos e privados devem lidar com este setor que cresce constantemente, alavancando a economia dos países e proporcionando aos turistas, segurança e bem-estar (ROCHA & MATTEDI, 2016; PIMENTEL & CARVALHO, 2014), através do planejamento de políticas públicas de turismo, a sua implementação e as articulações das redes de políticas como facilitadores do processo de gestão.

Portanto, o objetivo deste artigo é analisar o tema políticas públicas através do conceito de planejamento estratégico das políticas de turismo e como as redes de políticas podem influenciar este processo.

O presente estudo compõe-se de uma reflexão sobre o conceito ontológico de planejamento de políticas públicas descrito nas literaturas clássicas e contemporâneas (SCOTT, 2011), uma reflexão quanto às próprias políticas públicas e seus conceitos, e uma reflexão sobre as *policy networks* como fatores de influência no processo de planejamento e controle das políticas públicas com reflexo no corporativismo privado-público (FARIA, 2003; DREDGE; 2004).

2. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS DE TURISMO

Embora exista uma concepção generalista de que planejamento e políticas públicas de turismo se sobrepõem, é importante observar que o planejamento turístico é individualmente aplicado quanto ao estudo prévio à implementação das políticas públicas (DREDGE & JENKINS, 2007; VAN DOORN, 1982; VEAL, 2002; SCOTT, 2011)

Mais precisamente para a formulação de um planejamento que conseqüentemente originará em uma política pública, deve-se considerar os aspectos regionais onde se concentram os territórios turísticos, sua geografia, aspectos socioeconômicos, culturais e principalmente as concepções ideológicas dos atores responsáveis pela gestão pública do território turístico de um país (TREUREN & LANE, 2003; DREDGE, 2006; ELLIOTT, 1997; HALL, 1999). Este último aspecto, é de suma importância, pois pode traçar os rumos do planejamento das políticas públicas de turismo em relação aos valores internos, sejam nacionais ou regionais, e caso seja o objetivo do território ou país, com reflexos internacionais.

Os gerentes operam dentro das crenças ideológicas e filosofia política do governo. A ideologia de um governo é importante, pois pode determinar se o desenvolvimento do turismo será apoiado e quanto apoio financeiro, se houver, estará disponível; Ele pode definir o estilo de turismo, e a natureza e extensão do envolvimento do governo. Normalmente, a ideologia reflete a cultura política nacional e os partidos políticos. (ELLIOTT, 1997, p. 56)

Os aspectos ideológicos condicionam o desenvolvimento do turismo, uma vez que tais crenças exercem forte influência na política e no tipo de sociedade de determinado país, seja através de uma cultura individualista ou coletivista. Contudo, cabe ressaltar que as ideologias variam de acordo com os governos e suas escolhas em planejar e implementar as políticas públicas de turismo. O tipo de política governamental – “liberalista”, “social-democrata”, “comunista”, “mercantilista” ou “neoliberalista” (SCOTT, 2011, p. 19) – definirá a intensidade de atuação dos gestores públicos no planejamento dessas políticas (O’NEIL, 2007; WHITFORD, 2009).

Para que uma política pública de turismo seja eficiente, é imprescindível a participação da comunidade durante o planejamento das políticas, pois é necessário garantir a melhoria da qualidade de vida local em primeira instância, bem como na geração de empregos, distribuição de riquezas provenientes do turismo aos moradores mais pobres, possibilitando equidade econômica e melhor desenvolvimento sociocultural e regional além de traduzir uma sensibilidade aos moradores quanto a fazer parte do sistema turístico e da consciência sustentável em relação ao turismo (MURPHY, 1985; HALL, 2007).

Entende-se também planejamento como um processo evolutivo, onde são observados primeiramente os objetivos e a necessidade de se traçar uma política pública (SAMPAIO, 2008), quem serão os beneficiados, quais territórios serão contemplados, o que haverá de ganho social, econômico e cultural com tal política e se a decisão cabe prioritariamente à gestão pública ou se poderá haver parcerias entre iniciativas privadas e comunidades (HALL & JENKIS, 2004; GALDINO & COSTA, 2011). Vale ressaltar que no processo de planejamento de políticas públicas de turismo deva haver uma preocupação com os aspectos geográficos do território e preservação do meio ambiente, com seus valores culturais e com os patrimônios históricos (ANSARAH, 2000; RUSCHMANN & SOLHA, 2006).

Através do planejamento de políticas públicas é possível prever os possíveis ganhos em relação aos fluxos domésticos e internacionais de turistas e às receitas que estes turistas empregarão nos territórios turísticos; e inclusive prever situações como catástrofes ambientais em localidades turísticas frequentemente afetadas por fenômenos naturais (MADITINOS & VASSILIADIS, 2008; ROCHA & MATTEDI, 2016), ou até mesmo implementando a estes territórios políticas de prevenção baseadas nas possibilidades de acidentes ambientais ou puramente preventivas, que poderão afetar a vida da população e seu patrimônio turístico devido à presença de grandes empresas com fluxo de degradação de recursos naturais ou com alto índice de armazenamento de lixos tóxicos (PIMENTEL & CARVALHO, 2014; BRIDA *et al*, 2012).

Ao se planejar políticas públicas de turismo, deve-se observar o ambiente externo do território turístico, isto é, aqueles ligados aos aspectos socioculturais, naturais e geológicos. Um exemplo destes fatores seriam as chuvas constantes em determinados territórios turísticos, assim como a seca e o clima frio ou quente como característica da localização do território ou em determinadas estações do ano, assim como os efeitos climáticos devido às próprias variações do clima. Vale reforçar que estes fatores não podem ser alterados ou controlados (PIMENTEL & CARVALHO, 2014). Portanto, as políticas públicas de turismo devem ser devidamente planejadas para garantir os fluxos de turistas em todas as ocasiões mencionadas, garantindo a massificação

turística responsável e sustentável, através do planejamento de políticas públicas de turismo consciente, promovendo segurança e conforto aos visitantes (ROCHA & MATTEDI, 2016; PIMENTEL & CARVALHO, 2014).

Com relação aos fatores de preponderância ao planejamento de políticas públicas de turismo, Pimentel e Carvalho (2014) os classificam como parte do Sistema Turístico² presentes nos ambientes “operacional”, “interno”, “macroambiente” (ANDRIOTIS, 2000 *apud* PIMENTEL & CARVALHO, 2014, p. 5-6), e que contribuem expressivamente para o estudo de políticas de turismo sob diversas vertentes internas e externas dos territórios turísticos, com aporte aos fatores “físicos”, “organizacionais”, “institucionais”, “econômicos”, “socioculturais” e “aleatórios” (PIMENTEL & CARVALHO, 2014, p. 10):

QUADRO 01: Fatores do Planejamento de Políticas de Turismo

Fatores físicos		Fatores econômicos		Fatores organizacionais	
<i>Fatores físicos externos aos DT</i>	<i>Fatores físicos internos aos DT</i>	<i>Fatores econômicos externos aos DT</i>	<i>Fatores econômicos internos aos DT</i>	<i>Fatores organizacionais externos aos DT</i>	<i>Fatores organizacionais internos aos DT</i>
<ul style="list-style-type: none"> Aspectos Geográficos (características do relevo, clima, etc.) Localização espacial (distância em relação a um centro turístico emissor; distância em relação a outro centro receptor concorrente). Infraestrutura do ambiente (disponibilidade/ condições das vias de acesso, etc.). Sistema de transporte que conecta emissores e receptores (modais disponíveis e suas condições, frequência/conforto/atividade/regularidade dos serviços). 	<ul style="list-style-type: none"> Infraestrutura (básica) do sistema (disponibilidade e condições das vias públicas, sinalização de trânsito, congestionamentos, serviços de transporte público e privado; abastecimento de água e energia elétrica, captação de esgoto, iluminação pública e coleta de lixo, segurança, delegacias e corpo de bombeiros, capacidade de atendimento médico, etc.). Infraestrutura turística (equipamentos e serviços turísticos; sinalização turística; centro de informações turísticas; centro de atendimento ao turista, serviço de proteção ao turista, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> Renda do turista. Financiamento /Financiamentos das viagens. Estabilidade financeira; Efeitos substitutivos da oferta; Índice de preços da oferta; Diversificação da oferta; Taxas de câmbio. Forma de comercialização das consolidadoras e agências de turismo emissor; Concessões de financiamento às empresas do setor; 	<ul style="list-style-type: none"> Economia local PIB do município; Arrecadação de impostos; Capacidade empresarial; Financiamentos para os empreendimentos locais; Custos de produção; Formas de comercialização do DT nas distribuidoras. 	<ul style="list-style-type: none"> Órgãos ou entidades, públicas ou privadas, nacionais, regionais ou locais de estudos e pesquisas (disponibilidade de dados estatísticos, pesquisa de demanda, monitoramento e avaliação da atividade, etc.). Centros de pesquisa, inovação e tecnologia em turismo Relação com outros centros turísticos (concorrência ou complementariedade/parceria) 	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade e diversidade de organizações turísticas (de diferentes setores: alimentação, hospedagem, atrativos, etc.); e formas: públicas, privadas, públicas não estatais). Redes organizacionais (interações, acordos e institucionalização de ações entre os atores do DT). Organização gestora do destino turístico (existência de entidade executora, gestão da produção do DT, promoção e distribuição do DT, comunicação interna; capacidade administrativa, cultura organizacional, tecnologia e inovação, hospitalidade, etc.).
Fatores socioculturais		Fatores institucionais		Fatores aleatórios	
<i>Fatores socioculturais externos aos DT</i>	<i>Fatores socioculturais internos aos DT</i>	<i>Fatores institucionais externos aos DT</i>	<i>Fatores institucionais internos aos DT</i>	<i>Fatores aleatórios externos aos DT</i>	<i>Fatores aleatórios internos aos DT</i>
<ul style="list-style-type: none"> Tempo livre; Influência dos grupos sociais; Motivação da viagem; Características pessoais; Aspectos demográficos (idade, sexo, religião, estado civil, profissão, qualificação, etc.); Nível de renda e de escolaridade; Qualidade de vida; Experiências anteriores; Imagem do lugar; 	<ul style="list-style-type: none"> Aspectos demográficos dos residentes do destino; Nível de renda e de escolaridade dos residentes dos destinos; Oferta de empregos aos moradores do DT; Participação da comunidade no turismo; Cultura local (preservação do patrimônio; senso de identidade territorial etc.); Imagem comercializada do DT; 	<ul style="list-style-type: none"> Legislação de meio ambiente, U, Conservação; Política de turismo; Indicadores de avaliação dos planos/projetos; Monitoramento da execução de políticas; Normas ABNT (eventos, empresas, áreas públicas); Plano de prevenção e contingenciamento de desastres ambientais; Políticas públicas outros setores 	<ul style="list-style-type: none"> Planejamento turístico municipal; Legislação de meio ambiente; Fiscalização e normatização do funcionamento dos serviços turísticos; Planejamento para a gestão de crises e desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> Conflitos armados; Terrorismo; Pandemias/epidemias; Catástrofes climáticas; Falhas tecnológicas; 	<ul style="list-style-type: none"> Não foram identificados no âmbito interno de acordo com o recorte atribuído a esta esfera de planejamento turístico neste estudo.

Fonte: Extraído de PIMENTEL & CARVALHO (2014, p. 34).

Quanto à formulação do planejamento, são considerados dois itens de suma relevância para as políticas públicas de turismo, que em destaque sintetizam grande parte do processo e fornecem subsídios para futuras pesquisas do mercado turístico e futuramente a implementação de políticas públicas destinadas a este setor. Estes itens são especificamente, a Pesquisa de Demanda Turística e o Inventário da Oferta Turística³ (SETUR, 2014):

- Pesquisa de Demanda Turística – Adotada em todos os segmentos turísticos, seja local, regional, nacional e internacional, a Pesquisa de Demanda trás dados dos turistas e também dos excursionistas⁴, tanto nacionais quanto internacionais, analisando os perfis

² Sobre Sistema Turístico (Cf. ANDRIOTIS, 2000).

³ Disponível em www.inventario.turismo.gov.br

⁴ Para Ruschmann (2002) o excursionista é aquele visitante que não pernoita no destino turístico.

[...] “Os excursionistas, são para a luoto, aqueles visitantes que não param para um pernoite, mas que atravessam o país ou região. Um excursionista permanece por menos de 24 horas e inclui viajantes de um dia e pessoas fazendo cruzeiros. (BARRETO, 2008, p.26)”.

dos visitantes através de uma pesquisa demográfica, socioeconômica e as motivações que os levaram ao destino turístico, servindo de base para definições de novos atrativos turísticos, bem como para a preservação cultural dos já existentes e potencializando-os, fomentando dados reais com incentivo à melhoria na qualidade do atendimento aos visitantes, na qualidade das vias de acesso, hospedagens, saneamento e limpeza urbana, e principalmente entender qual o tipo de turismo atrai os visitantes em determinado destino turístico, e as temporadas de maior fluxo turístico, bem como contabilizar a receita que o turismo trás para o local.

- Inventário da Oferta Turística – Baseado nos registros que informam toda a cadeia de turismo que envolve um destino turístico, desde as atrações turísticas, rede de transportes, a infraestrutura local e ferramentas de informações turísticas, possibilitando um detalhamento das ações dos gestores públicos quanto ao planejamento das políticas de turismo.

Para Beni (2003), planejar políticas de turismo é um desafio complexo, pois através do planejamento se estabelecem ideias, metas e planos estratégicos de ação para que as políticas públicas de turismo possam ser eficientes e eficazes quando implementadas, evitando desperdícios e garantindo que os recursos sejam destinados de forma justa aos destinos turísticos e possibilitando a participação da comunidade receptora neste processo. Além disso, é preciso entender que existem paradigmas quanto às concepções ideológicas, sejam culturais, sociais, religiosas que permeiam as decisões dos atores responsáveis pelo processo de planejar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas.

Planejar o turismo em uma localidade não é tarefa fácil. A atividade se relaciona (direta ou indiretamente) com os diversos setores de uma comunidade: hospedagem, alimentação, transporte, atrativos e atividades turísticas, produção rural, prefeitura, hospital, escola, comércio, cultura, serviços de comunicação, entre outros. Para garantir a atuação alinhada deste conjunto diverso, o PLANEJAMENTO da atividade turística deve ser elaborado de forma PARTICIPATIVA, envolvendo representantes de todos os grupos que compõem uma comunidade (SETUR, 2014, p. 18).

Apesar de o planejamento de políticas de turismo ser uma tarefa que envolva participação de todos os envolvidos com o turismo local, regional ou nacional, cabe aos governos a iniciativa de liderar as estratégias de gestão quanto às atividades turísticas dos destinos indutores de turismo e nas tomadas de decisão quanto aos objetivos previamente definidos no planejamento (COSTA, 2015).

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Entende-se políticas públicas de turismo como o ato ou ação dos governos em tomar decisões sobre as aplicações das metas para alavancar ou quantificar a prática do turismo em destinos turísticos, tornando-os ainda mais indutores aos visitantes, em diversas escalas, seja pelo turismo doméstico, seja pelo turismo internacional (HALL, 2000; DREDGE & JENKINS, 2007; SCOTT, 2011).

Como as políticas públicas de turismo são resultantes do processo de planejamento, sabe-se que o grau de complexidade em sua formalização pode ser ainda maior durante a etapa de implementação e monitoramento, pois assim como no planejamento, as políticas são diretrizes concebidas pelas concepções ideológicas e pelos valores entre seus representantes governamentais. Portanto, podem sofrer alterações constantes devido às mudanças de representações de governos, sustentadas em si por aspectos ideológicos intrinsecamente presentes nas definições de políticas de turismo (SESSA, 1976; ELLIOTT, 1997).

A tradução mais específica em relação às políticas públicas pode ser interpretada como um conjunto de instrumentos facilitadores de questões e problemas encontrados pela Administração Pública a fim de subsidiar recursos e estratégias coletivas, bem como garantir a prestação de serviços de qualidade, tendo como base regras específicas e gerais em relação ao bom desempenho e desenvolvimento voltado para toda a sociedade (SALAMON, 2002).

Em relação ao seu contexto histórico, as políticas públicas ganharam novos olhares e despertaram forte interesse entre os atores envolvidos no desenvolvimento territorial, sendo tratadas como um organismo sistemático das ciências políticas após o ano de 1950, possibilitando a participação de todos os grupos sociais, e não especificamente ou exclusivamente da gestão pública (RADAELLI *apud* FARIA, 2003).

Como políticas públicas é um termo abrangente, é preciso que se especifique e fragmente a sua aplicabilidade, bem como os seus conceitos, para facilitar as decisões dos governantes em relação às necessidades distintas das comunidades em geral. E é através desta vertente que se chegou às políticas públicas de turismo, tendo em vista sua potencialidade com forte influência socioeconômica (GALDINO & COSTA, 2011; BENI, 2006).

Apesar do conceito mais abrangente de que as políticas públicas são um conjunto de regras universais baseado na visão generalista dos objetivos da sociedade (SOUZA, 2006), e agindo como facilitadoras do processo de bens de consumo, infraestrutura, segurança e qualidade de vida da comunidade (FARIA, 2003), elas devem ser articuladas a partir de uma ordem de escalas desde sua aplicabilidade até o momento da sua avaliação e a constatação da sua eficiência ou necessidade de reformulação (SOARES, 2012). A partir daí os atores responsáveis pela gestão pública veem-se obrigatoriamente influenciados a tratar as políticas públicas segmentadas de acordo com o contexto do país (GALDINO & COSTA, 2011). Portanto, políticas públicas de turismo, objeto deste estudo são parte de um segmento das políticas públicas integradas às ciências políticas.

No Brasil, as políticas públicas de turismo abarcando os fomentos aos grandes eventos que sediaram o país como a Copa do Mundo, em 2014 e as Olimpíadas, em 2016, tendo em vista as relações aos avanços do turismo no país, foram estrategicamente implementadas através do Plano Nacional de Turismo⁵ (PNT) em 2013, e que prevalece como meta deste plano estratégico até o ano de 2022 (MTur, 2013).

QUADRO 02: Agenda Estratégica das Políticas Públicas do PNT (2013-2022)

⁵ Segundo Galdino e Costa (2011), o Plano Nacional de Turismo (PNT) é uma ferramenta da gestão de políticas públicas do Ministério do Turismo, criado juntamente com este órgão, em 2003, tendo como principal objetivo elevar o turismo no país a nível internacional.

MARCO LÓGICO – AGENDA ESTRATÉGICA/PNT EM AÇÃO							
AMBIENTE ECONÔMICO INTERNACIONAL - 2013/2022 TRAJETÓRIAS: PIB – EMPREGO – RENDA				AMBIENTE ECONÔMICO NACIONAL – 2013/2022 TRAJETÓRIAS: PIB – CÂMBIO – JUROS – EMPREGO – RENDA			
TURISMO INTERNACIONAL – 2013/2022 TRAJETÓRIAS: PIB – FLUXO – RENDA				TURISMO NACIONAL – 2013/2022 TRAJETÓRIAS: PIB – FLUXO – RENDA			
METAS GERAIS PARA O TURISMO NACIONAL: 2014 – 2018 – 2022							
PREMISSA: PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EQUILIBRADO, SOCIALMENTE JUSTO, CULTURALMENTE DINÂMICO E ECOLÓGICAMENTE RESPONSÁVEL							
PROCESSO DE GESTÃO: GESTÃO DESCENTRALIZADA E COMPARTILHADA – GESTÃO DO CONHECIMENTO, DA INOVAÇÃO, DA TECNOLOGIA, DA CRIATIVIDADE E DA COMPETITIVIDADE							
ABORDAGEM TEMÁTICA: MACROAMBIENTES DE NEGÓCIO				ABORDAGEM TRANSVERSAL: CADEIA PRODUTIVA DO TURISMO			
PARQUES NATURAIS	LITORAL	TURISMO CULTURAL	"N" OUTROS	LEGISLAÇÃO	INFRAESTRUTURA OAT – SINAL – INVEST	ACESSIBILIDADE	REGIONALIZAÇÃO
				CRÉDITO	QUALIFICAÇÃO	GESTÃO	PROMOÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO
CARGALOS, SOLUÇÕES E OPORTUNIDADES							
METAS DE DESEMPENHO POR TEMA: 2014 – 2018 – 2022							
POLÍTICAS PÚBLICAS: LEGISLAÇÃO, PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES PARA VIABILIZAÇÃO DAS METAS							
IMPACTOS: GERAIS – TEMÁTICO – DAS POLÍTICAS – DOS PROGRAMAS – DAS AÇÕES							
ECONÔMICOS Incremento na competitividade, aumento de receitas das atividades do turismo, maior volume de arrecadação de impostos, crescimento do PIB, efeitos sinérgicos etc.			AMBIENTAIS Crescimento ordenado, preservação do patrimônio natural, qualidade das cidades, combate à especulação imobiliária e à favelização etc.			SOCIAIS Geração de empregos, elevação do nível cultural da população, desconcentração do desenvolvimento etc.	

Fonte: MTur (2013, p. 107)

A principal meta do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2013/2022 em relação às políticas de implementação no turismo nacional de acordo com o programa de crescimento e desenvolvimento do turismo, em destaque, é “transformar o país no terceiro maior Produto Interno Bruto turístico do mundo até 2022” (MTur, 2013, p. 6).

Prosseguindo com a conceituação de políticas públicas de turismo, destacam-se como maiores facilitadores de eficácia das políticas públicas de turismo os conselhos gestores estaduais e municipais de turismo, os orçamentos participativos com forte influência da comunidade receptora dos destinos turísticos, os planos diretores locais e os representantes de outros setores da economia de turismo, entre eles as redes hoteleiras, comerciais e organizações não governamentais (AVRITZER, 2008; SETUR, 2014).

É importante salientar que dentro do processo de implementação das políticas de turismo, os governos devem ter consciência de que devido às suas concepções ideológicas e diferentes perspectivas em relação às suas (re)criações haverá perdas e ganhos no processo de discussão das formulações de políticas públicas e durante a sua execução (SCOTT, 2011).

De acordo com a EMBRATUR (2002), existem cinco vertentes que permeiam as aplicações no processo de decisão das implementações de políticas públicas de turismo no Brasil, às quais observam-se “a descentralização”, “a sustentabilidade”, “as parcerias”, “a mobilização” e “a capacitação” (GALDINO & COSTA, 2011, p. 9).

Segundo Scott (2011), os principais objetivos quanto às aplicabilidades das políticas públicas podem ser resumidos em quinze premissas, sendo: “Desenvolvimento Econômico”;

“Competitividade”; “Prosperidade local”; “Qualidade do emprego”; “Equidade social e turismo em prol dos pobres”; “Satisfação do visitante”; “Controle local”; “Bem-estar comunitário”; “Riqueza cultural”; “Integridade física”; “Diversidade biológica”; “Eficiência de Recursos”; “Pureza ambiental”; “Sustentabilidade”; “Política internacional e pacificadora” (*Ibidem*, 2011, p. 14-17).

Portanto, compreende-se que as políticas públicas de turismo são as ferramentas de controle das ações dos governos em prol da sociedade, visando benefícios e garantias a todos os envolvidos pela atividade turística, e ainda que o Brasil viva em uma sociedade neoliberalista (GALDINO & COSTA, 2011) muito se espera que as ações orçamentárias sejam designações dos governos para o desenvolvimento turístico local, principalmente devido a uma forte predominância da cultura paternalista no país desde a sua colonização (SOARES, 2012).

Entretanto, (SILVA, 2011) apresenta uma abordagem quanto à literatura sobre a definição de políticas públicas, apesar das suas diversas interpretações:

Várias definições para políticas públicas são encontradas na literatura e essas não são, necessariamente, excludentes entre si. Pelo contrário, admitindo que, embora existam diferenças nas definições apresentadas por diferentes autores, é possível identificar concordância no sentido de que o campo das políticas públicas envolve a atuação dos governos para resolução dos problemas com potencial para afetar a sociedade (*Ibidem*, 2011, p. 5-6).

Partindo do conceito de que políticas de turismo são efetivamente destinadas para o controle e ações governamentais devido a um problema público identificado em determinado destino turístico, compreende-se que é necessário não apenas a intervenção governamental seja através de recursos ou legislações, mas também da intervenção dos diversos atores envolvidos com as atividades relacionadas ao sistema turístico, possibilitando a criação de novas redes de trabalho e fomento ao desenvolvimento do turismo, priorizando a evolução do *lócus*, e garantido o crescimento sociocultural e econômico do destino indutor auxiliados pelas políticas públicas de turismo aplicadas à sociedade dependente deste sistema (EMMENDOERFER *et al*, 2016).

4. AS POLICY NETWORKS PODEM TRAZER BENEFÍCIOS PARA O TURISMO?

Dentro do contexto de planejamento e políticas públicas de turismo, as redes de políticas são importantes ferramentas para se estabelecer um consenso quanto aos interesses entre organização, comunidades e gestão pública, tendo em vista a dificuldade em se estabelecer diretrizes para a formulação de políticas, uma vez que as decisões estarão quase sempre atreladas aos valores e ideologias destes atores (SCOTT, 2011; WRAY, 2009).

As *policy networks* são os facilitadores entre os atores da gestão pública e os demais envolvidos no processo de planejamento e implementação de políticas (FARIA, 2003), até mesmo quanto à sua evolução dentro da cadeia turística, pois forma-se através destas redes um corporativismo, criando assim uma espécie de cooperação mútua na busca de interesses comuns e no compartilhamento de recursos para se alcançar estes objetivos (BÖRZEL, 1997).

O conceito de *policy networks* pode ser interpretado como uma espécie de irmandade entre os envolvidos no processo de planejar e implementar as políticas públicas, pois criam-se assim afinidades de interesses entre os governantes, iniciativas privadas, terceiro setor, comunidade e

outros responsáveis, diretos ou indiretos pela gestão pública, e um relacionamento corporativo mesmo quando as concepções ideológicas possam parecer divergentes (FREY, 2000; MARIN & MAYNTZ, 1991).

[...] redes de políticas públicas consistem em um conjunto relativamente estável de relações de natureza interdependente e não-hierárquica entre diversos atores, os quais compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam recursos entre si para atingir tais interesses, reconhecendo que a cooperação é o melhor meio de alcançá-los. (BORZEL apud FERRARI & NUNES, 2008, p. 3).

Compreende-se também, que as redes de políticas são fatores cooperativos formais e informais onde os setores públicos e privados agem conjuntamente para o desenvolvimento e fortalecimento dos *clusters* de turismo, (DREDGE, 2004; BÖRZEL, 1998, MARSH, 1998).

As *policy networks* possuem grande representatividade na formulação de políticas públicas intrinsecamente presentes nos governos, e principalmente entre os diversos setores, inclusive no turismo, uma vez que sua vertente principal é a prática das políticas abertas, pluralistas, flexíveis e corporativistas (RHODES, 1997).

Para Dredge (2004, p. 3), *policy network* “permite o desenvolvimento do entendimento sobre interdependência, reciprocidade, interesse mútuo, confiança, representatividade e liderança”. Contudo, Faria (2003) remete a um ponto de interrogação em relação às redes de políticas ao dizer que “talvez seja legítimo indagar se essa ênfase na cooperação não poderia vir a ser um desestímulo para a adoção dessas perspectivas analíticas no país” (*Ibidem*, 2003, p.27).

Dentro desta perspectiva de redes, cabe ressaltar que o número de atores envolvidos nas *policy networks* varia, e neste caso pode apresentar padrões diferentes entre maior ou menor grau de representatividade, influência e cooperativismo nas definições e implementações de políticas públicas (FERRARI & NUNES, 2008).

Esta relação possui variáveis constantes da própria rede de políticas, apresentadas nas literaturas deste tema como *policy communities* e *issue networks* (FARIA, 2003).

A variável *policy communities* é um tipo de rede mais seletiva, com um menor número de atores, porém com alto nível de cooperativismo e influência social e política, onde são movimentados maiores recursos e os interesses destes atores são mais fortificados e semelhantes, onde são gerados elevados estímulos e articulações pela busca da estabilidade entre as decisões políticas (FERRARI & NUNES, 2008), formando destinos turísticos com maior grau de competitividade tendo em vista sua forte atuação cooperativa (DREDGE, 2004).

A variável *issue networks* é composta por um elevado número de atores, e por isso o grau de ideologias e interesses conflitantes é mais aparente, ainda que exista uma confiança e corporativismo timidamente observáveis, os níveis de recursos são mais contidos e distribuídos de forma desordenada (FERRARI & NUNES, 2008) entre as comunidades geradoras de atividades turísticas onde em alguns casos, aquelas comunidades mais necessitadas e com menor grau de representatividade nesta rede não se beneficia integralmente dos recursos necessários para alavancar o desenvolvimento turístico regional. Além disso, pode-se compreender que esta variável exerce forte influência para o favoritismo.

As redes de políticas podem observadas no Brasil devido à sua política de descentralização e incentivos às participações dos setores privados e à liberdade de comércio. Neste caso, é possível encontrar na cultura contemporânea forte atuação de redes de políticas onde os interesses das classes público-privadas prevalecem. Apesar de este contexto ser direcionado a uma problemática, as redes de políticas no país devem ser vistas como facilitadoras para o planejamento e implementação das políticas públicas a médio e longo prazo (MACEDO, 1995), de forma que suas contribuições e ações tornem-se cada vez mais efetivas e sustentáveis, principalmente para o sistema turístico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das reflexões apresentadas neste estudo, pode-se entender que o turismo exerce grande representatividade econômica, social e cultural em um país. E por este motivo é preciso que suas diretrizes sejam transparentes e exerçam o sentido único de garantir o bem-estar e a satisfação de toda a cadeia turística e principalmente dos que dependem deste setor. Além disso, observou-se que para que o turismo possa ser realmente um fator presente no cotidiano das pessoas e fonte de riquezas e preservação do patrimônio sociocultural e econômico, garantindo a competitividade local, regional, nacional ou internacional, depende da gestão dos atores envolvidos no processo turístico sejam eles políticos ou privados.

Portanto, é de suma importância que o sistema turístico seja bem desenhado nas metas políticas, mesmo que existam diferenças ideológicas nas formulações de políticas destinadas ao crescimento e potencialização do turismo.

E a partir desta premissa, pressupõe-se que estabelecer políticas, planejá-las e implementá-las não é uma tarefa fácil aos gestores públicos, tendo em vista a sua dinâmica, crenças e valores distintos entre seus líderes governamentais; e ainda pela rotatividade das posições políticas, onde são trazidos novos valores a cada mandato.

Em resumo, então, há uma ampla gama de características que identificam uma política. A política pública envolve ações, decisões, políticas, valores e crenças ideológicas, processos sociais envolvendo comunicação, resultados como legislação e implementação. (SCOTT, 2011, p.10).

A concepção entre planejamento e políticas públicas está exposta neste artigo como um método de pesquisa e um modelo epistemológico de subsídio acadêmico para o entendimento sobre estes conceitos, sustentados pelo objetivo deste estudo ao analisar o tema políticas públicas através do conceito de planejamento estratégico das políticas de turismo e como as redes de políticas podem influenciar este processo.

Ainda que as políticas públicas de turismo sejam eficientes apenas quando bem planejadas, estudou-se neste artigo o conceito de *policy networks*, que são atualmente as sistematizações de interesses comuns em uma rede de corporativismos, servindo de estratégia para distribuição de recursos e inserção de ideias, mesmo que divergentes à comunidade turística.

Sendo assim, conclui-se que, em uma sociedade cada vez mais suscetível à cultura e ao lazer, é preciso que se observem os papéis da gestão pública enquanto facilitadora de geração de recursos e os incentivos à toda comunidade provenientes destes atores, uma vez que toda comunidade, quando se sente inserida no contexto turístico, certamente se empenhará em proporcionar aos visitantes as melhores experiências e conseqüentemente deixará uma imagem positiva entre os turistas, fazendo-os retornar. Mas, para isso é preciso que toda a sociedade responsável pela cadeia turística tenha em mente que não apenas cooperar umas com as outras seja a melhor forma de se estabelecer o desenvolvimento do turismo, mas também a qualidade de se planejar as políticas públicas para que a partir da sua implementação, o processo de monitoramento e avaliação possam trazer os melhores resultados de efetividade e eficiência.

6. REFERÊNCIAS

- ANSARAH, M. G. R. **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: SENAC, 2000.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. v. 14, n. 1, p. 43-64. 2008.
- BARRETO, M. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 17º ed. São Paulo: Papirus, 2008.
- BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. 8ª ed. São Paulo: SENAC, 2003.
- _____. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.
- BÖRZEL, T. A., "What's so special about policy networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance". *European Integration online Papers*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>. 1997.
- _____. "Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks". **Public Administration**. v.76, p. 253-273. 1998.
- BRASIL. Governo Federal. Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). **Programa Nacional de Municipalização do Turismo: retratos de uma caminhada**. Estratégia e gestão. Brasília, 2002.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério do Turismo (MTur). **Plano Nacional de Turismo: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil**. Brasília, 2013.
- BRIDA, J. G.; CHIAPPA, M. M. G. D.; PULINA, M. "Cruise Tourism Externalities and Residents Support: a Mixed Approach". **Economics: The Open-Assessment E-Journal**. p. 1-26. 2012.
- COSTA, C. C. S. **Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo: Uma Análise Empírica dos Municípios Portugueses**. 2015. 325 f. Tese (Doutorado em Ciências da Administração) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Portugal
- DREDGE, D. Policy networks and the local organisation of tourism. **Tourism Management: Elsevier**. p. 1-12. oct. 2004.
- DREDGE, D. Policy networks and the local organisation of tourism. **Tourism Management**, p. 269-280. 2006.
- DREDGE, D.; JENKINS, J. **Tourism Planning and Policy**. Brisbane: **John Wiley and Sons**. 2007.
- ELLIOTT, J. **Tourism, Politics and Public Sector Management**. London: Routledge. 1997.

EMMENDOERFER, M. L.; SOARES, E. B. S.; ARAUJO, J. F. E. F.; MENDES, J. C.; CUNHA, N. R. S. Destinos Indutores e Desenvolvimento Turístico Regional: Um Problema de Intergovernabilidade? **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural (PASOS)**. v. 14 n. 3. p. 737-750, jun. 2016.

FARIA, C. A. P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FERRARI, R. M.; NUNES, L. P. L. V. Policy Networks: Uma Teoria de Políticas Públicas? **Encontro de Administração Pública e Governança (ENPAG) ANPAD**. Salvador/BA, 12 a 14 nov. 2008.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GALDINO, L. C. F.; COSTA, M. L. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 6, n. 4, p. 1-24 .set. 2011.

HALL, C. M. Rethinking Collaboration and Partnership: A Public Policy Perspective. **Journal of Sustainable Tourism**. p. 274-289. 1999.

_____. **Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships**. Harlow: Pearson Education. 2000.

HALL, C. M.; JENKINS, J. **Tourism and Public Policy**. A Companion to Tourism. chapter 42 p. 525-540. Oxford: Blackwell. 2004.

MACEDO, M. M. Planejamento e *policy networks*. **Revista Paranense de Desenvolvimento**. n. 85, p. 29-37, mai/ago. 1995.

MADITINOS, Z.; VASSILIADIS, C. **Crises and disasters in tourism industry: happen locally, affect globally**. Management of International Business and Economics Systems, MIBES Conference. School of Business and Economics, p. 67-76, jul. 2008.

MARIN, B.; MAYNTZ, R. Introducion: studying policy networks. In: MARIN, B.; MAYNTZ R (Ed.). **Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations**. Koln: Campus Verlag: Westview. p. 11-23. 1991.

MARSH, D. **Comparing policy networks**. Buckingham: Open University Press. 1998.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Orientações para o Planejamento e Gestão Municipal do Turismo em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2014.

MURPHY, P. E. **Tourism: A Community Approach**. New York: Methuen, 1985.

O'NEIL, P. **Essentials of Comparative Politics**. 2nd ed. New York: W. W. Norton & Company, 2007.

PIMENTEL, T. D.; CARVALHO, F. C. C. Fatores Condicionantes do Planejamento e Gestão em Destinos Turísticos: Um Quadro Teórico de Análise. **Turydes: Revista Turismo y Desarrollo local**. v. 7, n. 16, p. 1-38, jun. 2014.

ROCHA, M. M.; MATTEDI, A. M. A questão dos desastres em destinações turísticas: o caso da destinação Costa Verde e Mar em Santa Catarina. **Caderno Virtual de Turismo**. v. 16, n. 3, p. 15-29, dez. 2016.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Buckingham: Open University Press. 1997.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. 9ª ed. Campinas/SP. Papirus, 2002.

RUSCHMANN, D.; SOLHA, K. T. **Planejamento turístico**. Barueri: Manole, 2006.

SALAMON, L. M. "The New Governance and the Tools of Public Action". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: **Oxford University Press**. p. 1-47. 2002.

SAMPAIO, M. E. C. **O que é planejamento?** 2008. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/o-que-e-planejamento/39381/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

SCOTT, N. **Tourism Policy: a Strategic Review**. Woodeaton, Oxford: Goodfellow Publishers Limited. 2011.

SESSA, A. The Tourism Policy. **Annals of Tourism Research**. v. 3, n. 5, p. 234-247. 1976.

SILVA, F. C. **Análise Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais a partir da Perspectiva de Policy Cycle** (Ciclo Político). 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.

SOARES, E. B. S. **Planejamento Público Estadual e Desenvolvimento Turístico de Destinos Indutores em Minas Gerais (2007-2010)**. 2012. 198 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de Literaturas. **Sociologias**. v. 8, n. 16, p. 20-45. jul/dez. 2006.

TREUREN, G.; LANE, D. The Tourism Planning Process in the Context of Organised Interests, Industry Structure, State Capacity, Accumulation and Sustainability. **Current Issues in Tourism**. p. 1-22. 2003.

VAN DOORN, J. W. M.. Can Futures Research Contribute to Tourism Policy. **Tourism Management**. p. 149-166. 1982.

VEAL, A. J. *Leisure and Tourism Policy and Planning*. Wallingford, Oxon: **CABI Publishing**. 2002.

WHITFORD, M. A framework for the development of event public policy: Facilitating regional development. **Tourism Management**. p. 674-682. 2009.

WRAY, M. Policy communities, networks and issue cycles in tourism destination systems. **Journal of Sustainable Tourism**. v. 17, n. 6, p. 673-690. 2009.