

# A política pública e a economia do turismo local

*The public policy and the economics of local tourism*

*Cláudia Brazil Marques  
Faculdade Dom Alberto*

*Carlos Honorato Schuch Santos  
Universidade Federal de Santa Maria*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é propor um modelo de análise relativo do desenvolvimento do turismo, por meio dos resultados dos impactos provocados pelas políticas públicas territoriais. Entende-se que a ação de projetos para incentivo da economia do turismo é uma ferramenta que pode muito contribuir para o desenvolvimento territorial, sendo que as iniciativas podem ter origem tanto no setor público como no privado, mas devem mostrar eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados. Como metodologia, utilizou o estudo bibliográfico descritivo de modelo analítico. Por fim, concluiu que a gestão das políticas públicas voltadas para a economia do turismo local mostra-se, muitas vezes, desconectadas da gestão do território. Logo, o ideal é que as políticas públicas sejam desenhadas de acordo com a estruturação do território, ou seja, a intersectorialidade da própria gestão pública com o objetivo de promover o bem da coletividade de forma integrada.

**Palavras-chave:** Turismo; Território; Planejamento; Políticas Públicas; Efetividade; Economia.

**Abstract:** The aim of this paper is to propose an analytical model for the development of tourism through the results of the impacts caused by territorial public policies. It is understood that the action plans for promotion of the tourism economy is a tool that can greatly contribute to territorial development, and initiatives can have originate in both the public and private, but must show efficiency, efficiency and effectiveness in their results. The methodology used the bibliographic description of the analytical model. Finally, he concluded that the management of public policies for the local tourism economy shows are often disconnected from the management of the territory, so the ideal is that public policies are designed according to the structuring of the territory, or is, intersectoral of own public management with the objective of promoting the collective good in an integrated manner.

**Keywords:** Tourism; Territory; Planning; Public Policy; Effectiveness; Economy.

**JEL:** J18; L83.

## Introdução

No Brasil, as potencialidades naturais, culturais e regionais favorecem o desenvolvimento da economia do turismo. O mercado brasileiro apresenta vantagens comparativas baseadas na diversidade de destinos turísticos e na oferta de preços competitivos. O país detém as condições necessárias para gerar resultados na economia e melhoras nas condições sociais dos atores locais de forma sustentável. O turismo possui características que de um sistema complexo e dinâmico, e isto precisa ser considerado quando do seu planejamento.

Desta forma, o desenvolvimento do turismo e seu respectivo planejamento precisam levar em conta os atrativos reais ou potenciais, sejam eles naturais, históricos ou culturais, mas, depois disto, precisa considerar os desejos e necessidades dos diferentes *stakeholders* e, principalmente, suas relações e interações.

## 2. As Políticas Públicas e a Economia do Turismo

O conceito de turismo pode ser estudado em diversas perspectivas, principalmente do ponto de vista social e econômico, dada a complexidade das relações entre os elementos que constitui a indústria do turismo.

O turismo não é uma atividade típica de produção capitalista industrial, mas se planejado e integrado com as demais políticas sociais e econômicas, pode oferecer caminhos interessantes para o desenvolvimento local. O turismo é uma ferramenta utilizada por governos para atingir metas de reestruturação e crescimento econômico, geração de empregos e desenvolvimento e que contribui de forma positiva no equilíbrio econômico. Logo, o Estado propõe-se a administrar políticas públicas passíveis de possibilitar a gestão da atividade turística. A participação das políticas públicas é compreendida por Gomes (2004: p.183) como “toda a atividade política que tem como objetivo específico assegurar, mediante a intervenção do Estado, o funcionamento harmonioso da sociedade, suplantando conflitos e garantindo a manutenção do sistema vigente”. O Estado, desta maneira, deveria despertar interesse e ser o grande orientador pelo menos no que concernem as políticas públicas voltadas para a educação, a cultura, a saúde e o transporte. A conservação do patrimônio, bem como a influência de outras políticas públicas, evidencia a necessidade de se tratar o turismo de forma transversal, pois ele necessita fortemente de todas as áreas citadas anteriormente, mas ao mesmo tempo, pode alavancar as referidas áreas e setores.

No âmbito governamental, Cullingworth; Nadin (2006) acreditam que o planejamento seja um processo intencional em que se possa definir metas e se elaborar políticas para após isto implementar de acordo com as necessidades dos *stakeholders*. A análise das políticas permite compreender e explicar o conteúdo das decisões e como elas foram tomadas. Em se tratando da política oficial, é possível extrair, por exemplo, a confluência de valores que regem a ordem governamental. A elaboração de políticas públicas reflete, portanto, todo um ambiente político, caracterizando valores e ideologias, distribuição do poder, estruturas institucionais e processos de tomadas de decisão.

Segundo Dye (1992: pp. 2), política pública “é tudo o que o governo decide fazer ou não, o que é que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isso faz”. Essa definição explicita que as políticas são escolhas deliberadas de cursos de ação, adotadas pelos que estão no poder, entre alternativas, e refletem as decisões e não decisões, ações e inações do governo. Falar em políticas voltadas para o interesse público requer um planejamento governamental dedicado aos setores comandados predominantemente pela iniciativa privada, como é o caso da economia do turismo, sendo que isto pode parecer anacrônico, devido às tendências atuais de menor intervenção do Estado e maior *empowerment* dos *stakeholders*. Quando se faz esta dualidade é porque não se considera as diferentes formas que o Estado pode intervir no território. No Brasil, acostumou-se a ver o Estado como produtor de produtos ou serviços turísticos ou ora totalmente isento e distante do setor. Já as experiências européias, como em Portugal, Espanha, Itália e Grécia e outros países, mostram que a participação do Estado pode perfeitamente ser regulador e indutor de atividades setoriais. Dito de outra forma: não precisa escolher entre ser ou não ser produtor no setor, mas sim participar.

O turismo pode contribuir para minimizar o desemprego, a pobreza e as injustiças sociais no mundo globalizado e, de acordo com Sansolo e Cruz (2003), pode apresentar alternativas para o desenvolvimento socioeconômico de muitas sociedades. Ao se falar de políticas públicas para o turismo, se faz necessário pensar também em uma política urbana, relacionada à criação de infraestrutura urbana em localidades consideradas pelos estados envolvidos, relevantes para o desenvolvimento do turismo regional (CRUZ, 2001).

As políticas para o desenvolvimento do turismo, paralelamente, passam pelo entendimento do papel das classes dirigentes e do Estado para a sua definição. Logo,

o papel das políticas públicas no segmento da indústria do turismo deve propiciar o desenvolvimento harmonioso da atividade com os demais segmentos econômicos e socioambientais. Para Barretto et al. (2003, p. 33)

Cabe ao Estado construir a infraestrutura de acesso. Uma infraestrutura básica urbana que também atenda a população, local e prover de uma superestrutura jurídica (secretarias e similares) cujo papel é planejar e controlar que os investimentos que o Estado realiza permitam o desenvolvimento da iniciativa privada, encarregada de construir os equipamentos e prestar os serviços para que retornem na forma de benefícios para toda a sociedade.

As principais matérias-primas do turismo são o patrimônio natural e o cultural de uma localidade. Em função disto, torna-se impossível o desenvolvimento do turismo sem a participação direta ou indireta do poder público, podendo abranger várias áreas, pois grande parte dos impactos negativos atribuídos ao turismo deve-se à falta de políticas para prevenir os problemas suscitados. O papel do poder público pode abranger inúmeras atividades relativas ao turismo. Segundo Ignarra (2001, p. 126) acredita ser dever do Estado:

[...] planejamento do fomento da atividade turística; controle de qualidade do produto; promoção institucional das destinações; financiamento dos investimentos da iniciativa privada; capacitação de recursos humanos; controle do uso e da conscientização do patrimônio turístico; captação, tratamento e distribuição da informação turística; implantação e manutenção da infraestrutura urbana básica; prestação de serviços de segurança pública; captação de investimentos privados para o setor; desenvolvimento de campanhas de conscientização turística; apoio ao desenvolvimento de atividades culturais locais, tais como o artesanato, o folclore, a gastronomia típica, etc.; implantação e manutenção de infraestrutura turística voltada para a população de baixa renda; implantação e operação de sistemas estatísticos de acompanhamento mercadológico.

A ação com a finalidade de incentivar o desenvolvimento da atividade turística implica a existência de políticas públicas com programas voltados para atender primeiramente necessidades essenciais de condições estruturais como: saneamento, saúde, transporte, distribuição de renda, lugares para lazer, infraestrutura de moradia, conservação de recursos naturais. Esses programas fazem parte de objetivos de médio e longo prazo das estratégias dos gestores públicos, que poderá fazer a diferença no sucesso ou no insucesso da promoção da economia do turismo, como promotor do desenvolvimento do território. As mudanças devem beneficiar tanto os turistas como a população visitada e possibilitar o seu acesso a condições melhores de vida. Somente assim pode-se pensar em desenvolvimento continuado.

Barretto et al. (2003), entendem que o papel das políticas públicas deveria ser o de propiciar o desenvolvimento harmônico dessa atividade. Dessa forma, as políticas públicas precisam ser estrategicamente compatíveis com o interesse da sociedade. O governo precisa escolher o que faz através de projetos, programas para segmentos específicos da sociedade.

Para Beni (2001), a política pública, para o turismo é a espinha dorsal do planejamento, do plano, do fazer (projetos, programas), da execução (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), da estratégia e do fomentar investimentos para o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região. A política de turismo é a forma na qual o poder público intervém no setor. Essa é uma tarefa dispendiosa e os governos deveriam se

conscientizar dos riscos e desafios envolvidos. Talvez, a principal vantagem do envolvimento do Estado seja evitar o crescimento desenfreado, motivado unicamente pelo lucro por parte de algumas empresas, pois pode ser prejudicial para o futuro do turismo no país como um todo (WAHAB, 1991).

A obtenção de uma política integrada do turismo no âmbito federal, estadual e municipal deve ser matéria de responsabilidade de todo o segmento do turismo, seja público ou privado. Assim, a política de turismo poderá ter sua efetividade e legitimidade ampliada na medida em que for apoiada na mais larga base representativa dos interesses do turismo, garantindo seu desenvolvimento e minimizando seus efeitos negativos.

Por ser um fenômeno tão complexo, pressupõe-se que a cooperação e integração entre o Estado e os agentes privados são necessárias para que ocorra um desenvolvimento amparado nas premissas do crescimento e desenvolvimento do turismo.

Para Nogueira (1983), é fundamental que se considere a atuação do setor público e privado no processo decisório, já que a política pública do turismo é regida tanto pelo governo quanto pela iniciativa privada. Essa ação tem importantes implicações para o desenvolvimento da política turística no acúmulo de forças, buscando gerar o planejamento turístico público, especialmente a partir das abordagens comunitária e sustentável que se tornam interesses locais relevantes para o progresso da atividade turística.

Todavia, segundo Houghton e Hunter (1994, p.263), as imperfeições do mercado oferecem inúmeros motivos para a intervenção econômica do Estado, incluindo: (a) melhorar a competitividade econômica; (b) retificar direitos de propriedade; (c) possibilitar que tomadores de decisão do Estado considerem externalidades; (d) oferecer benefícios públicos amplamente disponíveis; (e) reduzir riscos e incertezas; (f) apoiar projetos com elevados custos de capital e envolver novas tecnologias; e (g) educar e oferecer informações.

O Plano Nacional de Turismo - MTUR (2003, p.12) complementa, através da política nacional de turismo, a preocupação com a descentralização da gestão do turismo, “atingindo em última instância o município, onde efetivamente o turismo acontece”. Dentro dessa política de descentralização e participação, os municípios são incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo. Dessa forma, o programa busca a valorização e o respeito às especificidades locais e o envolvimento de todos os setores ligados ao turismo, buscando de forma participativa com órgãos públicos, privados, entidades civis e comunidade.

Segundo Tyler e Guerrier (2001), a mobilização de influências é inevitável, e se bem administrada poderá formar áreas de interesse comuns e moldar parcerias ou acordos colaborativos. Os autores consideram que uma administração focalista pode estimular desarmonia e hostilidades entre grupos na comunidade. Por outro lado, uma política com o estabelecimento de objetivos comuns romperia o ciclo de políticas viciosas e facilitaria a inclusão social.

O papel do Estado como organismo social deve estar presente nas discussões das sociedades. Motivados pela influência do ideário neoliberal, muitos governos passaram a adotar uma postura empresarial em relação ao turismo, a fim de aumentar a contribuição financeira do setor à receita do Estado. Com isso, os investimentos em divulgação e marketing dos destinos, bem como o desenvolvimento de parcerias com o setor privado em atrações e instalações turísticas, aumentaram consideravelmente nos últimos anos.

O setor privado raramente está interessado nas questões ligadas às necessidades sociais e ambientais de longo prazo. Esta busca pelo aumento de receita

e lucros de curto prazo pode, no entanto, causar impactos negativos não só para a economia local como para o bem-estar de toda a comunidade. Nesse caso, o governo local, deveria ser chamado para interferir e corrigir o problema.

## **2.1 O turismo urbano**

As cidades podem ser consideradas como organismos vivos que se transformam permanentemente. O ideal que se foi diluindo através dos tempos, com o ajuntamento cada vez mais frequente que sufoca e neutraliza a individualidade, fez com que as necessidades do homem também fossem evoluindo e se transformando. Se, por um lado, houve a oportunidade de melhoria na qualidade de vida, por outro, o crescimento rápido e desordenado, na maioria das vezes, trouxe consigo uma sensível queda na qualidade de vida em geral e, em particular, ambiental e social com a ocupação contínua do solo. A urbanização, no entanto, é um fato irreversível e, com isso, atitudes foram e estão sendo tomadas pelos cidadãos numa tentativa de minimizar os males que ela oferece. A esse fator há que somar as necessidades e os interesses dos homens em conhecer novos lugares, em ultrapassar o seu limite cotidiano, em buscar novos horizontes, em tentar desvendar o desconhecido, o que está mais além. Concomitante a esse desenvolvimento, no âmbito do turismo, florescem as cidades com função específica: a de acolher populações de outras cidades, nas suas diversas modalidades de atendimento, envolvendo a cura e o entretenimento. A utilização e a valorização dos recursos naturais tomam vulto. A apreciação e a preferência por paisagens únicas se multiplicam, quando percebe uma perspectiva do desenvolvimento dos negócios voltados para o turismo.

Os pequenos centros com algum atrativo turístico e com certa proximidade da grande cidade, em pouco tempo vêm sua população se multiplicar. As grandes aglomerações, principais emissoras de turistas, adquirem um aspecto letárgico e, os que ficam, desfrutam de suas ruas solitárias, dos grandes parques, dos entretenimentos que elas podem oferecer e que passam, na maioria das vezes, despercebidas pelo grande número de símbolos que possuem. O turismo pode ser considerado como uma dimensão inerente ao mundo contemporâneo e, concomitantemente, as visões promovidas por sua atuação passam por uma fase de proliferação capaz de dar continuidade à sua existência.

As políticas municipais e as tendências exercem papéis influenciadores no espaço urbano. As políticas municipais são responsáveis pelas diretrizes urbanas e impactam diretamente na vida da comunidade e indiretamente na dos turistas. Por outro lado, as tendências influenciam o comportamento tanto dos turistas quanto da comunidade. Segundo Montejano (2001), o turismo urbano pode ser conceituado como a atividade de tempo livre que se pode desenvolver nas grandes cidades durante um tempo mais ou menos prolongado, que pode oscilar de um final de semana a uma semana. Partindo deste entendimento, é possível compreender a modalidade de Turismo Urbano.

Castrogiovanni (1999) considera que espaço urbano não é construído para uma pessoa, mas para muitas e estas apresentam diferenças de temperamento, formação, ocupação profissional, origem étnica e diversidade social, portanto, interesses. Além disso, a construção da paisagem imaginária ou real, no urbano, é um desafio, como afirma Gastal (2003). Na mesma linha, Castrogiovanni (1999) mostra que a imagem de um determinado lugar pode variar significativamente, dependendo da formação e da sensibilidade de cada observador no tempo.

Para o delineamento do projeto do turismo urbano é preciso considerar que o componente da estrutura receptiva é amplo e complexo, pois envolve os

equipamentos e serviços que se relacionam diretamente com o turista. A comunidade local também faz parte das ações que envolvem a recepção e o acolhimento dos turistas. Neste sentido, Tyler e Guerrier (2001) chamam atenção para a responsabilidade da educação e dos treinamentos da comunidade local, que deveria ser uma iniciativa do governo e um compromisso da iniciativa privada, como resultado da parceria-público-privada.

O turismo urbano, na concepção de Tyler e Guerrier (2001), deve ser um espaço de sucesso, na medida em que oferece excitação, espetáculo e estímulo, ao mesmo tempo em que oferece garantia, segurança e familiaridade. Portanto, pode-se perceber que as diversas políticas públicas municipais podem gerar impactos diretos e indiretos no Turismo Urbano.

De acordo com a perspectiva pela busca da configuração de produtos turísticos, a cidade é um desafio cognitivo, no sentido de identificar as singularidades que deverão ser traduzidas em "identidades locais", segundo a Castrogiovanni (2000), cujo desdobramento implica ações sobre a dimensão física, geográfica, histórica e cultural, e decisões sobre investimentos em equipamentos e serviços. Em poucas palavras: a gestão do turismo é uma questão política por excelência.

O conjunto de ações vinculadas à promoção do turismo pode ou não configurar uma política de gestão de turismo. Dentro desse quadro, a discussão proposta por Beni (2001) consiste que a atividade turística dispõe-se em imbricação com vários setores como: econômico, social, ambiental, político e cultural e, portanto, demanda a construção de um sistema de ação intersetorial.

### **3. Análise e Discussão da Proposta**

Na busca por atração turística e também da concorrência do setor, os espaços urbanos precisam contar com atrativos tangíveis ou intangíveis que sirvam de referência e objetivo da própria visita e estada. Estes elementos é que vão fazer com que os turistas, durante um determinado período de tempo, se relacionem com os produtos e serviços do local, e mais especificamente, se relacionam com a cidade. É o que se chama aqui de "elementos visíveis" (Figura 01). Estes elementos visíveis são, basicamente, relacionados com o que se costuma chamar de "estrutura receptiva". Pode-se considerar que a estrutura receptiva é composta por dois elementos. São eles: a) equipamentos e serviços que estão em contato direto com o turista, tais como os meios de hospedagem, a gastronomia, os parques entretenimento e os meios de transporte; e b) aqueles que são invisíveis para o turista tal como a segurança a infraestrutura urbana (serviços públicos eficientes e eficazes) e a própria estrutura para o atendimento dos turistas por parte da comunidade local. Estes dois elementos, muitas vezes invisíveis para o turista, são sustentados pela própria forma de ser da cidade, que aqui é chamada de "dinâmica da cidade".

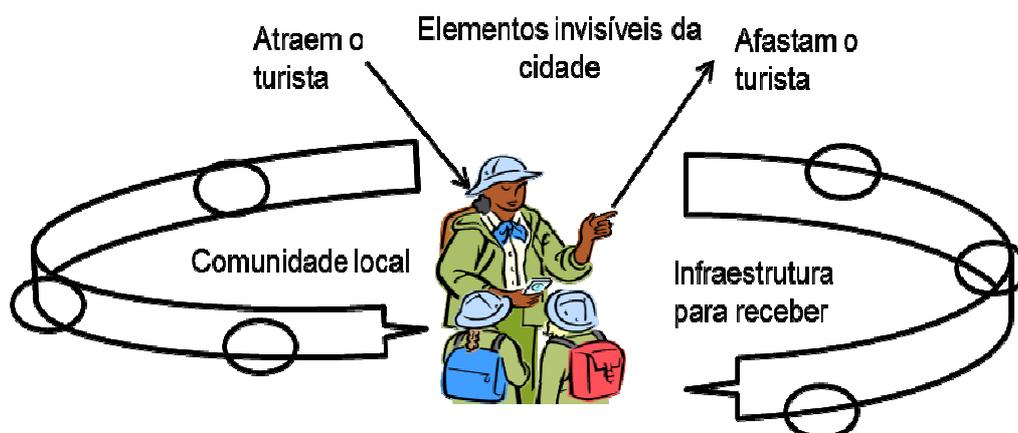


Figura 01- Modelo do Macro elementos

Fonte: Elaborado pelos autores.

Pense que, portanto, o modelo proposto divide os elementos de uma cidade em duas categorias (elementos visíveis e invisíveis), sendo que os elementos invisíveis podem, ainda, ser subdivididos em infraestrutura e comunidade, chamados aqui de elementos de apoio.

Como se pode perceber, o advento da singularidade que contempla as cidades turísticas litorâneas fica por conta da ocupação do sítio que, geralmente, está disposto linearmente, acompanhando o recurso paisagístico. Acidentes geográficos naturais, tais como formações rochosas, dunas, encontro do rio com o mar, servem para seccionar o espaço urbano, dando-se ao papel de agrupar a população segundo a classe social. O favorecimento do sítio urbano, dependendo da localização e o seu entrono pode favorecer a visitação e ou a instalação de equipamentos que poderá contribuir para contemplação ou o acesso aos atrativos.

Os dois elementos de apoio, no entanto, estão ligados no que se chamou, no modelo, de dinâmica da cidade. Em princípio, ela não tem ligação nenhuma com o setor turístico, mas é a base para todos os setores urbanos. É como a cidade é, e como ela funciona. Este componente incorpora a própria “cultura local”, bem como a forma de ser e pensar dos indivíduos que pertencem, temporariamente ou não, à própria cidade. Expressões tais como “a cidade X é violenta”; “a cidade Y não dorme”; “a cidade Z é agradável”; “a cidade H é liberal” mostram características do que se está chamando de “dinâmica da cidade”.

Os relacionamentos envolvendo a população residente e os visitantes são de extrema importância para o desenvolvimento turístico, uma vez que afetam diretamente no processo de tomada de decisão do turista, quando convidado a escolher seu destino. Quando os residentes de comunidades turísticas sentem que o turismo está destruindo de alguma forma seu ambiente físico ou social, as relações visitante-visitado se desgastam, prejudicando a imagem do destino. Como forma de minimizar os impactos decorrentes do turismo, algumas estratégias alternativas passam a ser desenvolvidas, principalmente de contexto social e ambiental, no território em que esse turismo ocorre. Hall (2001) ressalta a necessidade de um maior envolvimento comunitário no planejamento turístico com as seguintes metas: 1) proporcionar uma estrutura para elevar o padrão de vida dos residentes locais por

meio dos benefícios econômicos gerados pelo turismo; 2) desenvolver uma infraestrutura e oferecer instalações recreativas para residentes e visitantes; 3) assegurar que os tipos de avanços ocorridos nos centros de visitantes e *resorts* sejam adequados aos objetivos dessas áreas; 4) criar um programa de desenvolvimento consistente com a filosofia cultural, social e econômica do governo e das pessoas que vivem na região visitada; e 5) otimizar a satisfação do visitante.

Dito isto, é possível identificar quatro grupos de elementos que precisam ser atingidos pelas políticas públicas para que o turismo urbano possa se desenvolver nestes espaços urbanos. Os residentes habitam, vivenciam e estabelecem pontos de referência. O morador (residente ou visitado) que sai para o trabalho que conota toda a simbologia que o identifica com o lugar. Os turistas (visitantes), que por sua vez trazem o olhar, os hábitos e movimentam o local em que está hospedado. Possuem uma interação diferente dos residentes, dos visitantes, com os atrativos pontuais como com a própria dinâmica da cidade. O último grupo é formado por aqueles que são responsáveis pela ligação origem-destino (a agência de turismo, o guia, o agente público) das regiões que são visitadas. Interação entre origem e destino implica na necessidade básica de sair do território de origem. Necessidade real ou percebida de sair da rotina e que, para muitos, pode ser conseguida por uma mudança física do lugar, ou que altere o imaginário. A mudança constante do território é a essência do produto turístico.

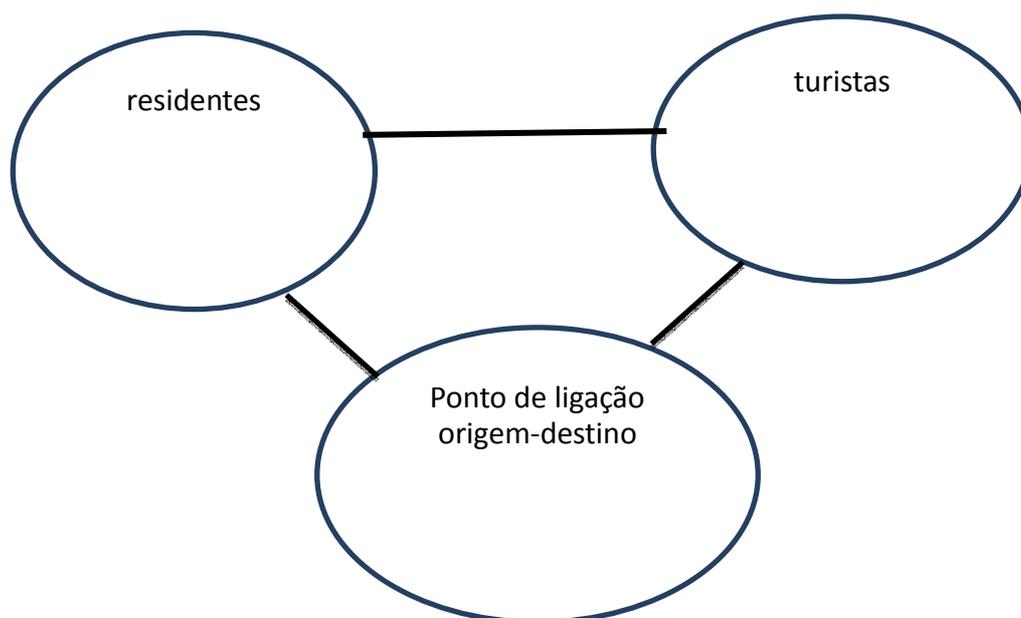


Figura 02 - A conexão dos grupos no ambiente visitado

Fonte: Elaborado pelos autores.

As políticas públicas devem também atingir as conexões (Figura 02) entre os grupos: a) residente-turista; b) residente-ligação; e c) turista-ligação. A conexão residente-turista acontece tanto no espaço visível como no espaço invisível no modelo proposto (Figura 01). A conexão residente-ligação requer que se conheça “qual o visitante que se quer receber para visitar a nossa cidade”. Esta, então, é uma questão de gestão e de planejamento de longo prazo, que precisa ser conduzida pelas políticas públicas.

A última conexão, turista-ligação, precisa contemplar as questões mercadológicas das cidades: “como desejam ser percebidas e fazerem parte do imaginário do turista e quem vai ser o responsável pela promoção e construção deste

imaginário”. Roma e Barcelona são exemplos claros de cidades que conseguiram, em relativamente pouco tempo, reconstruir suas imagens e gerir redes de turistas-ligação de forma bastante eficaz, devido a sua estrutura e imagem no cenário turístico mundial.

As cidades turísticas repousam em bases frágeis. Tornam-se vulneráveis quando submetidas à ocupação do turismo em massa, pois a infra-estrutura (mormente sanitária) é projetada para sua população local e para atender a um número pressuposto de uma capacidade de carga de turistas. Tão logo, este sítio é descoberto e perpetuado, têm-se visto um acréscimo da população flutuante, principalmente quando se torna favorecido pela acessibilidade.

As políticas públicas para o espaço urbano com o objetivo de desenvolver o turismo devem, portanto atingir seis focos simultaneamente: os três elementos básicos e as três conexões. Paralelamente, tais políticas precisam contemplar os aspectos visíveis (turista, produto e serviços), mas, fundamentalmente, os elementos invisíveis (infraestrutura, comunidade e a dinâmica da cidade).

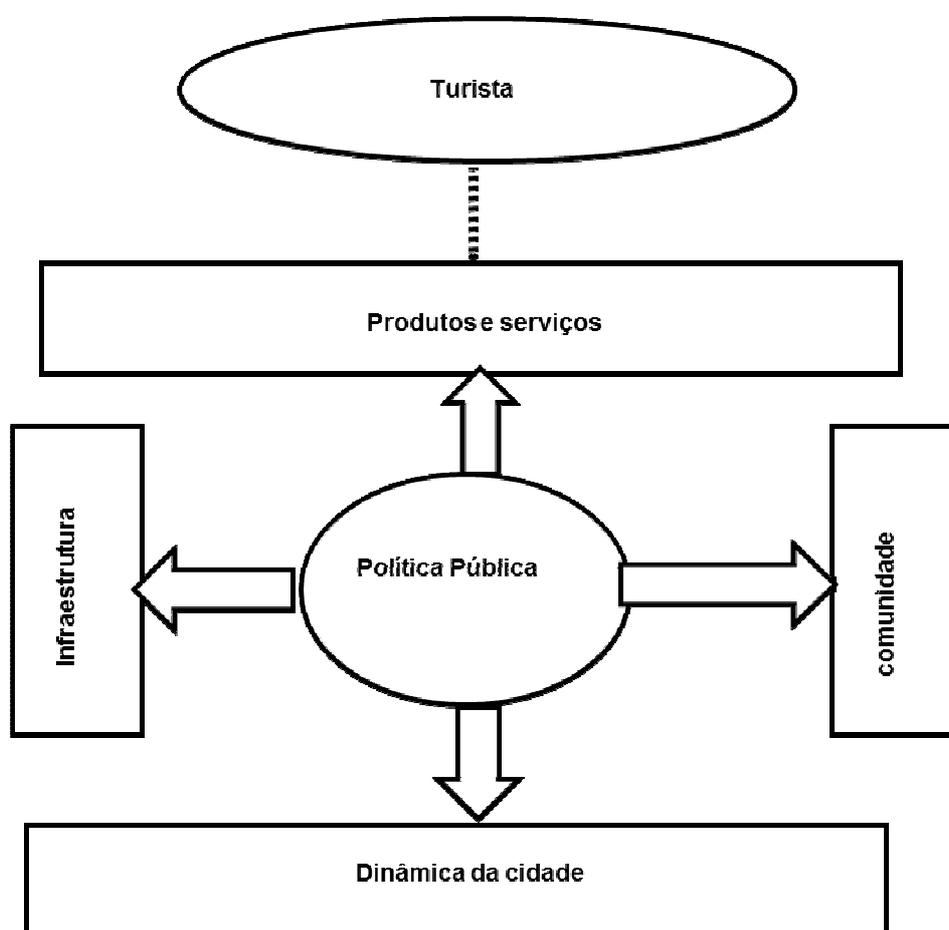


Figura 03- As Políticas Públicas e as suas interfaces com os elementos intervenientes da decisão do turista

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em virtude disto, pode-se construir uma Matriz de Impacto (MI) onde é possível avaliar a efetividade das políticas públicas aplicadas aos fatores visíveis e invisíveis que influenciam na promoção do produto turístico. De acordo com Arretche (1999), a efetividade de uma dada política pública torna-se evidente quando ela atinge os objetivos definidos em sua implementação e, logo, os seus impactos e/ou

resultados mostram-se um sucesso ou um fracasso, em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais da vida do território atingido pelo programa. A matriz pode proporcionar visibilidade ao gestor público das suas estratégias e objetivos, como mostra a Figura 04.

		Elementos Básicos			Elementos de Conexão		
		Residente	Turista	Agente de ligação	Residente-Turista	Agente de ligação e residente	Agente de ligação e Turista
Elementos visíveis	Produtos e serviços	S	S	S	S	N	S
	Infraestrutura	NS	NS	NS	NS	NS	N
Elementos invisíveis	Comunidade	NS	S	S	N	N	S
	Dinâmica da Cidade	NS	N	NS	S	S	S

Figura 04 - Matriz de Avaliação do Impacto (MI) da política pública “Y” ou “X” aplicada na Economia do Turismo

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para se avaliar o impacto de uma determinada política pública “X” é possível, por exemplo, adotar critérios de avaliação como: satisfatória (S), não satisfatória (NS) e nula (N). Quando esta política efetivamente impactar de forma a atender um maior número de elementos de forma satisfatória tem-se uma política efetiva e logo, legitimidade no território. Pode-se construir para tentar medir a efetividade, considerando: Satisfatória e Efetiva = > 1, Não satisfatória e logo não efetiva < 1 e política considerada nula = 0. A partir de intervalos predeterminados, exemplo (5,-5) pode-se determinar a efetividade da política pública (Epp) com a seguinte fórmula (somatório de S) - (somatório de NS). Seriam consideradas efetivas as políticas que gerassem um indicador positivo. Dito de outra forma:  $Epp > \text{ou} = 1$ . Uma questão fundamental e posterior seria avaliar a origem dos elementos da fórmula e da matriz MI que identifique os elementos turísticos beneficiados pela política pública no território (elementos visíveis ou invisíveis) e os grupos beneficiados (residentes, turistas, agentes de ligação e suas respectivas conexões). Conforme exemplo (Figura 04), têm-se:  $Epp = \text{Elementos visíveis} + \text{Elementos não visíveis}$ , logo, matematicamente:  $Epp = 11S - 8NS = 3S$ , pontos maiores que 1, políticas públicas com índice de satisfação, logo efetiva. Têm-se uma fórmula para determinar a efetividade da política pública:  $Epp = (\sum S) - (\sum NS)$ .

A gestão do turismo da cidade para ser efetiva precisa estar apoiada em políticas públicas que sustentem as atividades no curto prazo e possibilitem a competitividade do território no futuro.

### Considerações finais

A atividade turística, considerada como vetor de desenvolvimento e de impacto sobre diversos setores, não deveria depender de iniciativas isoladas nem de decisões sobre investimentos baseadas única e exclusivamente na experiência dos agentes econômicos do turismo.

O turismo está sendo considerado como um novo ramo da economia. Países que outrora se mantiveram avessos à entrada de turistas atualmente estão investindo nesse ramo. As praias do Caribe, consagradas pelos que se deslocam em busca do sol, foram motivo suficiente para Cuba investir na venda de sua imagem, entrando em concorrência com outros países caribenhos.

Se no século XX a urbanização tornou-se um fato praticamente universal com sua inerente exigência produtiva, o aparecimento ou revitalização das cidades com atrativos singulares, também se fizeram cada vez mais freqüentes, numa tentativa de minimizar os desgastes promovidos pela vida urbana.

Conclui-se que as políticas públicas são capazes de gerar resultados visíveis e passíveis de serem avaliados. Neste artigo se construiu um modelo de avaliação dos impactos (matriz de impacto- MI) capazes de efetivarem (fórmula para medir a efetividade- Epp) ou não uma política pública. Acredita-se que esta avaliação ainda, seja insuficiente para o objetivo proposto, que é avaliar o grau de efetividade das políticas públicas promovidas e aplicadas para atender as necessidades da economia do turismo, mas, por outro lado, é uma ferramenta necessária e fundamental para saber os impactos causados no território por uma política pública efetiva, pois o reconhecimento do papel do Estado na organização da economia do turismo é de vital importância, estabelecendo os parâmetros do desenvolvimento da atividade nas suas prioridades e nos impactos sociais, ambientais e econômicos que estabelecem conexão com o bem estar da população e dos seus visitantes.

## **Referências**

ARRETCHE, Marta T. S., **Tendências no estudo da avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão de debate. 2ª ed. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

BARRETO, M., 2003 **Planejamento e organização em turismo**. 9 ed. Campinas, SP: Papirus.

BARRETO; Burgos, Raúl; Frenkel, David. 2003. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. São Paulo: Papirus, 2003.

BENI, Mário C.. **Análise estrutural do turismo**. 3.ed. São Paulo: SENAC, 2003

\_\_\_\_\_. **A política do turismo**. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (Org.). Turismo como aprender, como ensinar. São Paulo: SENAC, 2001

CASTROGIOVANNI, Antonio Carlos (Org.). **Turismo urbano**. São Paulo, Contexto, 2000.

\_\_\_\_\_, A. C., **Turismo e ordenação do espaço urbano**. In: Gastal, S. (Organizadores). Turismo Urbano: Cidades, sites de excitação turística. Porto Alegre, Edição Os Autores, 1999.

CRUZ, R. C.. **Política de turismo e território**. 2ª ed., São Paulo: Contexto, 2001.

CULLINGWORTH, B; NADIN, V. **Town and country planning in the UK**, 14<sup>th</sup> ed, Oxford, UK: Routledge, 2006.

DYE, T., **Understanding public policy**. 7<sup>a</sup> ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.

GASTAL, S. **Turismo na pós-modernidade: Agregando Imaginários**. In GASTAL, S; CASTROGIOVANNI, A. C. (Orgs.) **Turismo na Pós-Modernidade (des) inquietações**. Porto Alegre. Edipucrs. pp. 51-60, 2003.

GOMES, C. L.. **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte, Autêntica, 2004.

HALL, C. M.. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo, SP, Contexto, 2001.

HAUGHTON; G.; HUNTER; C., Sustainable cities. **Regional policy and development**. series 7, Londres, Jessica Kingsley Publishers, 1994.

IGNARRA, L. R. **Fundamentos do turismo**. São Paulo: Pioneira Thonsom Learning, 2 ed. 2001.

MONTEJANO, J. M.. **Estrutura do mercado turístico**. São Paulo, Roca, 2001.

MINISTÉRIO do Turismo. **Plano nacional de turismo**. Diretrizes, Metas e Programas 2003 a 2007. [www.institucional.turismo.gov.br](http://www.institucional.turismo.gov.br), 2003. Acesso em janeiro de 2013.

NOGUEIRA, M. F. G. **O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. abr./jun., pp. 37-54, 1983.

SANSOLO, D. G.; Cruz, R. C. **Plano nacional do turismo: uma análise crítica in Caderno Virtual de Turismo**, vol. 10, <[www.ivt-rj.net/caderno/anteriores/10](http://www.ivt-rj.net/caderno/anteriores/10)>, 2003. Acesso em dez., 2012.

TYLER, D; GUERRIER, Y. **Turismo urbano: a política e o processo de mudança**. In: Tyler; Robertson, M. (org.) **Gestão do Turismo Municipal**. São Paulo, Futura. pp.100. 2001.

WAHAB, S. A. **Introdução à administração do turismo**. 3<sup>o</sup> ed. São Paulo: Pioneira, 1991.

*Submetido em 12/03/2013.*

*Aprovado em 07/09/2013.*

### **Sobre os Autores**

#### **Cláudia Brazil Marques**

Bacharel em economia, Mestre em turismo e Professora na Faculdade Dom Alberto- Santa Cruz do Sul, RS.

Email: [cbmarque@gmail.com](mailto:cbmarque@gmail.com)

#### **Carlos Honorato Schuch Santos**

##### **Universidade de Santa Maria**

Economista, Doutor em Engenharia da Produção. Professor da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, Rio Grande do Sul.

Email: [chonorato@terra.com.br](mailto:chonorato@terra.com.br)