

## Políticas públicas de turismo numa perspectiva normativa comparada: os casos de Brasil e Espanha

**Thiago Duarte Pimentel\***

Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF (Brasil)

**Mariana Pereira Chaves Pimentel\*\***

Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF (Brasil)

**Josep Pont Vidal\*\*\***

Universidade Federal do Pará (Brasil)

**Resumo:** Tomando-se como referência o estudo de Sola (1996), que aponta três fases na trajetória das Políticas Públicas de Turismo (PPT) mundiais, este *paper* se propõe a analisar o perfil das PPT de Brasil e da Espanha. Apresentamos os resultados de um estudo fundamentado na lógica de sistema aberto, amparado em uma verificação centrada em estabelecer “estilos de gestão em PPT” como sistema. Consideramos como *inputs* informações sobre a demanda atual e prognósticos de tendências do turismo. Para *outputs* consideraram-se: 1) oferta de produtos; 2) impactos ambientais 3) impactos socioculturais. Para a análise comparativa entre Brasil e Espanha utilizaram-se como categorias analíticas: 1) *formas de ação*, 2) *quantidade/qualidade*, 3) *estratégia* e 4) *impactos*. Os resultados evidenciam que, no Brasil permanecem traços da primeira e segunda fases (Sola, 1996), juntamente com iniciativas pontuais características da terceira fase (devido aos investimentos recentes em turismo), marcada pela busca de sustentabilidade e competitividade, já mais adiantados na Espanha.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Turismo; Teoria sistêmica; Estudo comparado; Análise de conteúdo.

### Tourism public policy in a normative compared perspective: the cases of Brazil and Spain

**Abstract:** Taking as reference the Sola study (1996), which outlines three stages in the trajectory of global Tourism Public Policy (TPP), this paper aims to analyze the profile of TPP of Brazil and Spain. We present the results of a study based on open system approach, grounded in a verification that is focused on establishing “management styles in TPP” as a system. We consider as inputs the information about the current demand and forecasts of tourism trends. For outputs were considered: 1) product offering; 2) environmental impacts 3) socio-cultural impacts. For the comparative analysis between Brazil and Spain were used as analytical categories: 1) *forms of action*, 2) *quantity/quality*, 3) *strategy* and 4) *impacts*. The results show that, in Brazil remain traces of the first and second phases (Sola, 1996), along with specific initiatives characteristics of the third phase (due to recent investments in tourism), marked by the search for sustainability and competitiveness, as earlier in Spain..

**Keywords:** Public policies; Tourism; Systems theory; Comparative study; Content analysis.

\* Doutor em Ciências Sociais - Universidade Federal de Juiz de Fora/ UFJF; Tenure Professor e pesquisador da UFJF; membro da Associação Internacional de Especialistas Científicos em Turismo / AIEST. Professor visitante nos EUA, México, Cuba, Equador. Editor Chefe das revistas Anais Brasileiros de Turismo / ABET e Revista Latino-Americana de Turismologia / RLAT. Diretor do Centro Latino Americano de Turismologia / CELAT e do Observatório Econômico e Social do Turismo / OEST. Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Turismo; E-mail: thiago.pimentel@ufff.edu.br

\*\* Doutora em Ciências Sociais - Universidade Federal de Juiz de Fora/ UFJF. Professora e pesquisadora da UFJF; Vice-líder do Observatório Econômico e Social do Turismo / OEST; E-mail: marianachaves82@yahoo.com.br

\*\*\* Pos-doutor em Gestão Pública - Universidad Complutense de Madrid. Doutor em Sociologia Política na Universidad de Barcelona; Profesor Titular de Teoría de las organizaciones, Administración pública y Políticas Públicas, del Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA). Universidade Federal do Pará (UFPA) - Brasil. E-mail: josevidal@ufpa.br

## 1. Introdução

Recentemente, a partir da década de 1990, o Brasil tem vivido grande expansão desse setor. E não só o Brasil tem expectativas quanto ao crescimento da atividade turística, para muitos países o turismo está se tornando uma alternativa para o desenvolvimento (Ansarah, 2001). Em âmbito internacional, desde meados da década de 1980, contudo, assiste-se a uma mudança no padrão de ações dos governos no que tange ao turismo, uma vez que a competitividade tornou-se foco das estratégias estatais de desenvolvimento do turismo (Sola, 1996). Esta competitividade é entendida como a capacidade de gerar lucros superiores aos benefícios normais de forma sustentável, e requer a implementação de metodologias orientadas para atingir a qualidade nos serviços turísticos e fazê-los de forma eficiente (Sola, 1996).

Partindo da premissa levantada pelo estudo de Sola (1996), que aponta a existência de fases ao longo da trajetória histórica das políticas públicas de turismo internacionais, o objetivo deste artigo é analisar se, e como, a política de turismo brasileira acompanha o padrão internacional das políticas para o desenvolvimento do setor, utilizando-se como referência para comparação a política pública de turismo espanhola, país considerado um dos líderes mundiais em termos turísticos e, por isso, supõe-se ter percorrido as três fases identificadas por Sola. Para alcançar tal objetivo, este estudo desenvolve a temática das políticas públicas e, mais especificamente, as políticas públicas de turismo.

Segundo Frey (1999), no Brasil os estudos sobre políticas públicas são recentes e as peculiaridades contextuais são determinantes tanto para o processo de formulação como de análise. A opção pelo debate sobre a política pública de turismo se deve ao fato de que, apesar do muito que se tem discutido sobre as políticas públicas brasileiras (Arretche, 1998, Faria, 2003, 2005; Souza, 2006; Melo, 1998; Paiva, 2010), a política de turismo, formalmente instituída por um documento norteador, é recente no Brasil e, neste sentido, suas repercussões são ainda pouco conhecidas e avaliadas.

É no sentido de explorar as implicações decorrentes da discussão iniciada acerca das políticas públicas e das políticas de turismo que se desenvolve este trabalho, cujo eixo central de raciocínio é norteado pela seguinte questão: *tomando-se como referência o padrão internacional das políticas do setor, como se comporta a política de turismo brasileira?*

Para operacionalizar empiricamente esta análise, realizamos um estudo comparativo entre as PPT de Brasil e Espanha. Assumimos aqui, com base na literatura especializada e em indicadores turísticos da Organização Mundial do Turismo - OMT, que a Espanha é um dos principais destinos turísticos mundiais e um país em que a atividade turística vem sendo paulatinamente desenvolvida pelos governos, e por isso é tomada como referência orientadora para os países que buscam desenvolver o setor.

No plano metodológico, trata-se de um estudo exploratório. Recorremos a aspectos jurídico-normativos comparados entre Brasil e Espanha. O procedimento comparativo aqui empregado, no caso, o modelo de referência normativo do turismo espanhol, tem a finalidade heurística de servir como um tipo ideal (Weber, 1978[1968]), a partir do qual podemos verificar como outros casos empíricos da realidade poderiam se aproximar, mais ou menos, dessa referência.

O objetivo referente a este último país não entramos nas diferenças de políticas públicas para o turismo segundo cada Comunidade Autónoma, mas das políticas públicas que emergem do *Ministerio de Industria, Energia e Turismo*, a partir do qual se especificou para a análise das políticas de ambos os países quatro critérios, que são: *forma de ação, quantidade/qualidade, estratégia, e impactos*, definidos com a finalidade de possibilitar a caracterização das políticas públicas dos países em estudo conforme as três fases das políticas de turismo internacionais apontadas por Sola (1996).

Este trabalho procura contribuir para o campo de estudos em política pública em turismo ao analisar como os governos brasileiros gerenciam a política de turismo não no intuito de buscar uma assimilação acrítica de “estrangeirismos”, mas tendo em mente a atenção e os investimentos recentes para o desenvolvimento do setor no país e os padrões e tendências em cena mundialmente.

Este trabalho está dividido em quatro partes, sendo a primeira delas esta introdução; seguida de um capítulo teórico acerca das *Políticas Públicas e Turismo*; o capítulo de apresentação da *Metodologia* utilizada; na sequência segue a análise comparativa das políticas de turismo de Brasil e Espanha; e as considerações finais.

## 2. Políticas Públicas e Turismo

A política pública enquanto área de conhecimento nasceu nos EUA dando ênfase aos estudos sobre a ação dos governos, rompendo a tradição europeia de estudos que se concentravam, sobretudo, na análise do Estado e suas instituições (Souza, 2006).

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Para Rua (1997), as políticas públicas envolvem atividade política. Política, para a autora, mais que a simples resolução de conflitos, refere-se às relações de poder produtoras de procedimentos formais e informais para a gestão pacífica dos bens públicos. As políticas públicas, segundo Rua (1997), resultam do processamento, pelo sistema político, de *inputs* ambientais e *withinputs* (demandas do próprio sistema político), sendo que tanto os *inputs* como os *withinputs* expressam demandas (serviços, participação) ou suporte (regulamentos, tributos).

Souza (2006), em sua revisão de literatura sobre o tema, apresenta os conceitos de alguns autores, como Lynn (1980), que as entende como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Para Dye (2009[1984]: 1) a política pública seria “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Já Mead (1995) as define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

No Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados apenas recentemente, principalmente após a redemocratização (Souza, 2006; Faria, 2003, 2005; Paiva, 2010), nos quais se enfatizou, por um lado, a análise das estruturas e instituições e, por outro lado, a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais (Frey, 1999).

Segundo Frey (1999: 26), os estudos brasileiros foram predominantemente embasados em teorizações elaboradas em países desenvolvidos, e precisam ser ajustados às particularidades das democracias recentes da América Latina, marcadas pela “multiplicidade, volatilidade e inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos”. Se o estudo das políticas públicas no Brasil é recente, a política de turismo, apesar de vir ganhando espaço na agenda governamental nos últimos anos, tem também seus processos e repercussões ainda pouco conhecidos.

O desenvolvimento do turismo na América Latina desde o início do século XX foi gradual e intermitente, mas a partir da década de 1990 alcançou uma grande expansão. O crescimento massivo do turismo e do envolvimento dos governos fez crescer não apenas as expectativas quanto ao crescimento da atividade turística na América Latina, como para muitos países em todo o mundo o turismo está convertendo-se em uma alternativa para o desenvolvimento econômico e social (Ansarah, 2001). Muitas são as discussões que tentam lançar as bases para o entendimento da política de turismo, principalmente a partir da década de 1950, em função da amplitude econômica e social do fenômeno em vários países do mundo.

Consequentemente, desde a década de 1970, a política pública de turismo tornou-se alvo de muitos governos dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. E mais recentemente, os processos de globalização das economias, de internacionalização dos mercados financeiros, de crescimento maciço das corporações multinacionais, de reestruturação econômica, os danos ambientais, e, mais recentemente, o terrorismo têm coletivamente afetado a decisão e ação do setor público no que diz respeito ao turismo.

Geralmente, a política de turismo é considerada uma área da política econômica (MIR, 2000), “desenhada para atingir objetivos específicos relevantes ao turismo estabelecido nos níveis municipal, estadual ou federal” (Gee & Fayos -Solá, 1997: 390). De acordo com French-Davis, Leiva e Madrid (1993: 24), são três as principais razões econômicas para esta tendência, “os governos estão interessados em reduzir a dependência de empresas públicas sobre os orçamentos públicos, na redução da dívida pública com a venda de bens do Estado, e no aumento da eficiência técnica pela comercialização”. Mas outras visões também são encontradas.

Uma visão cada vez mais importante é aquela que defende que as comunidades ou redes políticas possuem uma participação importante no levantamento de questões e no processo de formulação de políticas. Assim, alguns autores enfatizam que a elaboração de políticas é um processo humano, em vez de um processo científico racional. Como defendem Stevenson, Airey e Miller (2008: 744), a “política de turismo é essencialmente sobre a comunicação”.

Para Hall (2000: 10), a formulação de políticas de turismo envolve escolhas e “é acima de tudo uma atividade política, influenciada pela situação econômica, características sociais e culturais, pelas estruturas formais de governo e outras características do sistema político local”. De modo semelhante, para Dredge e Jenkins (2003: 10) “política envolve a consideração do debate político sobre qual é a agenda, quais são os problemas, que será envolvido ou afetado, e os cursos alternativos de ação para resolver os problemas”. Hall e Jenkins (2004: 529) definem a política de turismo como “a ação, inação, decisões e não-decisões dos governos”, o que implica em uma escolha deliberada entre alternativas.

Outras definições tentam estender para além do governo o *policy cycle* e incluir as “organizações turísticas (órgãos nacionais de turismo, escritórios de informação, associações de consumidores), a indústria do turismo (hotéis, restaurantes, operadores turísticos, agências de viagens), e até mesmo grupos de pressão nos processos de formulação de políticas” (Van Doorn, 1982: 155).

Essas diferentes concepções da política de turismo refletem as influências de uma multiplicidade de diferentes perspectivas, conceituações e metodologias em políticas públicas. Stevenson, Airey y Miller (2008), em sua revisão de literatura, argumentam que alguns pesquisadores acreditam que as abordagens dominantes são desenvolvidas a partir do paradigma racional. Eles consideram que essas abordagens são reducionistas e produzem uma descrição que ignora a dinâmica do ambiente, e que não possuem as ferramentas analíticas para investigar o contexto. Outros, por sua vez, usam teorias mais amplas para concentrar a atenção sobre o meio ambiente, a interação entre as diferentes iniciativas, as redes e as comunicações entre as pessoas envolvidas no processo de elaboração das políticas de turismo. Estas abordagens englobam debates sobre o contexto social em que as políticas são feitas e examinam as relações entre os aspectos contextuais, em vez de técnicas e métodos detalhados envolvidos na preparação de um plano.

### 3. As Políticas Públicas de Turismo no Contexto Mundial

Empiricamente, Fayos-Sola (1996) observa que as políticas de turismo vêm sofrendo uma mudança de direção de âmbito mundial, deixando a orientação para a pura promoção do turismo e voltando-se para o desenvolvimento de produtos diversos com o objetivo de manter a competitividade.

Uma primeira geração de políticas de turismo, que abrange as décadas de 1930 e 40, a era fordista do turismo, é caracterizada pelo objetivo, implícito ou explícito, de estimular o turismo de massa a partir de um ponto de vista quantitativo. Na segunda geração, os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade turística são melhor compreendidos, e os instrumentos jurídicos, econômicos e financeiros são utilizados na tentativa de redefinir o objetivo de aumentar a contribuição do turismo para o bem-estar dos residentes. A competitividade da terceira geração de políticas de turismo tornou-se foco das estratégias do turismo, e o objetivo destas políticas se volta para a criação e manutenção de uma estrutura turística competitiva.

Fayos-Sola (1996) sintetiza suas observações acerca das variações das públicas de turismo ao longo dos anos conforme abaixo.

**Figura 1: Fases das políticas públicas de turismo mundiais (Europa e América do Norte)**

Turismo fordista	Turismo responsável	Turismo competitivo
1930-45	1970	1980 ...

**Fonte:** Elaborado a partir de Fayos-Sola (1996).

Essa mudança de orientação dos governos deveu-se, segundo o autor, à mudança na própria natureza do setor turístico, seu afastamento do turismo de massa para uma maior segmentação de mercado, ao uso de novas tecnologias, à diferenciação de produtos e adoção de novos estilos de gestão, que exigiram dos governos mudanças na substância das políticas de turismo.

O processo de globalização que fortaleceu o neoliberalismo econômico e reduziu o peso do Estado, promovendo a ação privada e a redução da despesa pública, gerou novas relações público-privadas que transformaram substancialmente a gestão do turismo e deu lugar ao modelo pós-fordista de turismo<sup>1</sup> (Owen, 1992; Fayos-Sola, 1996; Scott, 2011). Assim, Hall (2010) afirma que o modelo de política de turismo emergente nas últimas décadas do século XX, corporativista, enfatiza a eficiência, rentabilidade dos investimentos, o papel do mercado e a relação entre os atores envolvidos. Organizações de turismo nacionais reduzem suas funções de planejamento em favor da comercialização e promoção. A centralização estatal é abandonada para permitir uma maior participação das esferas estadual e municipal, das associações profissionais, bem como de redes e parcerias entre as partes interessadas. O turismo como uma “força social” do Estado intervencionista dá lugar a “indústria” da gestão, que estrutura a atividade com base em critérios econômicos.

Neste sentido, o novo papel do Estado gera um dilema político:

[...]por um lado menos interferência do governo no mercado, enquanto que por outro lado os grupos envolvidos esperam que o governo desenvolva políticas que favoreçam a esses grupos econômicos, incluindo a manutenção dos fundos governamentais para a promoção do desenvolvimento (Hall, 2010:10).

Tomando esse cenário como referência, Fayos-Solá (2004) afirma a existência de uma “nova política de turismo” na era da globalização, que visa principalmente o posicionamento de destinos turísticos e a qualidade e eficiência turística, salientando o papel decisivo das autoridades regionais e supranacionais, em detrimento dos poderes dos governos nacionais.

Esta mudança de paradigma não só transforma a política de turismo dos governos, mas também a análise acadêmica do fenômeno. Neste sentido, é interessante observar o caminho que tomou o papel dos governos, que em menos de vinte anos deixou de exaltar o papel a ser desempenhado pelo Estado, tal como recomendado pela Organização Mundial do Turismo nos seus relatórios dos anos oitenta, para dar por minimizada a intervenção do Estado na área. No final do século XX, de acordo com a filosofia neoliberal, a Organização Mundial do Comércio - OMC afirmava que a política do turismo devia limitar-se a garantir as condições de concorrência no mercado de turismo, e quando não houver concorrência, a oferecer determinados ativos não rentáveis para o setor privado ou impor impostos, subsídios e regulamentos. O Estado tem iniciativa pública sempre e quando o mercado for manifestamente incapaz (OMT, 1998).

A política de turismo, de modo geral, apresenta considerável interdependência com as estruturas internas e as relações econômicas e políticas internacionais (Gourevitch, 2011). O setor turístico não escapa, e tem vinculações profundas, desde sua origem, com os processos de produção e acumulação do capitalismo e, por isso, as formas de organização da atividade produtiva nacional, assim como os dilemas do trabalho e renda, conservam semelhanças com o setor turístico (Schenkel & Garcia, 2015).

Por essas razões, os objetivos das políticas de turismo são diversos, e variaram ao longo do tempo. Além disso, cada uma das perspectivas acerca da política de turismo enfatiza diferentes objetivos, o que dificulta o estabelecimento de qual seria a “essência” da política de turismo. Cada um desses objetivos está relacionado com, ou enfatiza, um papel funcional dos governos, ora de coordenação, planejamento, legislação, apoio ao empreendedorismo, estímulo, promoção ou proteção do interesse público (Hall, 2000).

De modo geral, a visão dominante quanto a política de turismo a entende como uma área da política econômica (MIR, 2000). Esta visão parte da premissa de que os governos estão interessados no turismo, explícita ou implicitamente, principalmente devido à magnitude de seus benefícios econômicos e impactos sociais. Alinhando-se a essa visão, nos países latino-americanos o turismo costuma ser tratado como um instrumento para o desenvolvimento (Hall, 2000). Neste sentido, as políticas versam sobre a criação de empregos; os efeitos do turismo sobre outros setores, como a agricultura e o comércio; a criação de oportunidades para jovens e mulheres; a abertura de pequenos negócios locais; a melhoria da qualidade de vida; a educação e capacitação profissional (Scott, 2011).

Contudo, alerta Burns (1999), nos países menos desenvolvidos a estratégia prioritária para o turismo costuma ser o desenvolvimento econômico, ao passo que em países desenvolvidos o turismo é tido como uma alternativa de enriquecimento social.

Scott (2011: 14-17), em sua revisão de literatura<sup>2</sup>, buscou identificar os objetivos das políticas públicas de turismo e a atuação dos governos em várias partes do mundo. Como resultado identificou os seguintes objetivos: Desenvolvimento econômico; Competitividade; Prosperidade Local; Qualidade do emprego; Equidade social; Atendimento ao visitante; Controle local; Bem-estar da comunidade; Riqueza cultural; Integridade física; Diversidade biológica; eficiência de recursos; Pureza ambiental; Sustentabilidade; Política internacional de boa vontade e paz.

Devido a essa diversidade de expectativas quanto a política de turismo, e até mesmo pela juventude desse campo de investigação, o estudo da política pública e do turismo carece de uma linha teórica consistente e de uma perspectiva comparativa mais ampla (Hall & Jenkins, 2004). O que não surpreende tendo em vista que, globalmente, a pesquisa acadêmica em turismo não havia se difundido até os anos 1990, e ainda há pouca análise em profundidade das políticas de turismo em muitos países. Há poucos pesquisadores no tema e uma ausência relativa de grupos de pesquisa formais, que analisem explicitamente a política de turismo, como há em outras áreas.

Ainda assim é possível mencionar alguns estudos recentes que buscam analisar a política de turismo nacional. Coincidindo com a divisão apresentada por Sola (1996), nos períodos pré-fordista, fordista, pós-fordista, Garcia (2014) mostra que é possível distinguir três períodos característicos na trajetória das políticas públicas de turismo em um estudo comparado entre Portugal e Espanha. Assim explicam que as decisões seguidas na evolução destes processos em cada país se deve a similares aspectos externos, como o atendimento a recomendações do Banco Mundial, bem como a circunstâncias internas, como períodos de instabilidade política, períodos de ditaduras, falta de recursos financeiros, etc. Bohlin, Brandt e Elbe (2014) analisam a trajetória da política de turismo da Suécia, também conforme os períodos pré-fordista, fordista, pós-fordista utilizando como critérios de comparação entre a política do país e a política de turismo as características do modo de produção, as características do modo de consumo, além

da forma de regulação existentes no país em cada período. Ainda a partir da periodização inicialmente proposta por Sola (1996), Schenkel e García (2015), estudam o caso da política de turismo da Argentina.

Por essas razões, procurou-se analisar comparativamente não as políticas em turismo mais gerais de Brasil e Espanha, mas tomar para um estudo em profundidade duas Leis representativas das opções políticas tomadas pelo Brasil e pela Espanha, mais especificamente pela província da Catalunha, uma vez que a legislação é descentralizada e esta província talvez seja a mais emblematicamente representativa do turismo na Espanha, segundo o imaginário internacional, de modo a se confrontar as características e objetivos das políticas em turismo adotadas nessas duas nações em que o turismo apresenta trajetórias e desenvolvimento distintos.

### 3.1 O Histórico das Políticas Públicas de Turismo na Espanha

Na Espanha, a *Comisión Nacional para Fomentar las Excursiones Turísticas* foi criada em 1905, inicialmente concebida como ferramenta de promoção do turismo termal, e que serviu como precedente para a criação em 1911 da *Comisión Regia*, considerada uma das primeiras autoridades oficiais para tratar do turismo no mundo (García, 2014). Essa comissão foi convertida no *Patronato Nacional de Turismo* em 1928, pelo general Primo de Rivera (García, 2012). Todavia de acordo com Velasco González (2005) antes de 1951, os diferentes organismos públicos existentes no país que tiveram suas funções relacionadas as viagens orientados ao turismo a cultura e a saúde.

Assim o período entre 1951 e 1962 foi crítico para o desenvolvimento do turismo, que de uma atividade minoritária, expandiu-se e foi incorporado a sociedade do lazer (Velasco González, 2005). De acordo com Velasco González (2005) a criação do *Ministerio de Información y Turismo*, em 1951, marca o momento em que o turismo torna-se objeto de maior atenção da administração do estado e dos políticos.

Durante o período de 1951 e 1962, o governo assume a função de promoção do turismo, trabalhando em três eixos: na propaganda do país como destino internacional, na divulgação da importância do turismo e o papel das comunidades receptoras nesse processo; no estímulo ao fomento da atividade pelo setor empresarial, para aumentar sua participação no desenvolvimento da incipiente indústria turística (Velasco González, 2005).

Além disso, foi assumido pelo governo a tarefa de construir infraestrutura básica, para gerar os primeiros instrumentos financeiros necessários a criação de uma ampla oferta turística (Velasco González, 2005).

Em 1962 o *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (hoje Banco Mundial), aprovou o *Informe sobre la Economía Española*, onde foi incorporado um capítulo sobre o turismo junto a uma proposta de ações governamentais para seu desenvolvimento, como a necessidade de localizar esse tema nas estancias administrativas, a partir da proposta de criação de uma subsecretaria específica; além de aumentar os apoios financeiros públicos, por meio de um crédito turístico, que funcionaria apenas a curto prazo; a urgência de estatísticas confiáveis para melhorar os estudos de mercado e de motivações de viagens e por fim a exigência de melhorar a formação dos trabalhadores do setor (Velasco González, 2005).

Conforme Velasco González (2005) o impacto na concepção na forma de entender o turismo como um fator de desenvolvimento econômico na Espanha, foi refletido nos documentos posteriores contemplaram capítulos específicos para o turismo: “*I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967), el II Plan de Desarrollo Económico y Social (1968-1971) y el III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975)*” (Velasco González, 2005: 179).

Desde modo o governo passa a assumir funções mais amplas com relação a política de turismo. Destaca-se a criação da “Subsecretaría de Turismo, de duas Direcciones Generales, o Instituto de Estudios Turísticos, a Escuela Oficial de Turismo, e se impulsiona a prestação de serviços turísticos pelo Estado através do organismo autônomo ATESA (dedicado ao transporte turístico por estradas e o aluguel de veículos), e a empresa pública ATE (que explora os estabelecimentos turísticos de propriedade pública, além da empresa estatal ENTURSA (dedicada a exploração de estabelecimentos hoteleiros de alta qualidade).

Em função da crise do petróleo da década de 1970 foram tomadas decisões centradas na aplicação de ajustes sistêmicos relacionados a administração pública, que levou a uma nova configuração da política turística (Velasco González, 2005).

Após a volta da democracia no país em 1977 foi criada a *Secretaría de Estado de Turismo* (García, 2012; 2014), vinculada ao *Ministerio de Comercio y Turismo*, que se converteu em *Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones* em 1980 (Velasco González, 2005).

Em função da Constituição de 1978, que buscava reduzir as funções do estado, em 1980 as competências turísticas foram passadas a dez *Comunidades Autónomas* (García, 2014). O objetivo era racionalizar o

crescimento turístico, a partir da incorporação do planejamento e melhor qualidade da oferta (Velasco González, 2005). Entretanto o desenvolvimento das competências das comunidades autônomas foi marcado por alguns conflitos com o governo central no que se refere a coordenação da promoção interna e externa do país (García, 2012).

Especificamente o ministério utilizou os critérios de uso turístico apresentadas no *Decreto sobre Medidas de Ordenación de la Oferta Turística* para acomodar o ritmo de crescimento da oferta a previsão de demanda, e impedir o desenvolvimento em zonas onde não havia infraestrutura básica, fomentar a construção de equipamentos complementares, a fim de melhorar a oferta de alojamentos deteriorados, e construir novas instalações turísticas adequadas ao meio ambiente<sup>3</sup> (Velasco González, 2005).

Para Velasco González (2005) nesse período tomou-se consciência das contradições do modelo de turismo estabelecido a partir da década de 1960, através da geração de problemas estruturais e da falta de rentabilidade social gerada pela atividade. A partir daí as ações da política turística apresentaram uma intenção de mudança, ainda que houvesse uma deficiência de ideias claras e estruturadas.

De 1982 a 1991 novos atores públicos, das comunidades autônomas, assumiram competências da administração do turismo que eram realizadas pelo Governo Central durante os 30 anos anteriores (Velasco González, 2005).

Entre 1991 e 1996 estabeleceu-se um novo modelo de política turística devido as mudanças nos instrumentos de gestão pública. A ideia de que turismo deve ser considerado uma parte do setor industrial, o conceito competitividade e de ambiente externo que se modifica e condiciona o turismo, influenciaram o *primer Plan Futures* (1992-1996), que buscava a coordenação e cooperação dos agentes envolvidos no turismo, apresentando a possibilidade de criar diferentes plataformas para interação de atores públicos e privados (Velasco González, 2005).

De 1996 a 2004 quando o Partido Popular assume o governo se pretendia inicialmente manter o *Plan Futures* que estava em andamento em sua segunda versão, e havia dado bons resultados. Entretanto, lançou-se o *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (Plan PICTE), para o período de 2000-2006. Em uma conjuntura de crescimento do turismo. Esse documento foi apoiado na produção de instrumentos para criação de sistemas de qualidade e de integração intersetorial, através do *Instituto de Calidad Turística Española* (ICTE) (Velasco González, 2005).

A política de turismo espanhola tem algumas especificidades. Inicialmente, cada “*Comunidad Autónoma*” tem sua forma particular de ordenação turística, seus órgãos responsáveis pela gestão da atividade, além dos órgãos de promoção. Nacionalmente, a TURESPAÑA é o órgão responsável pela promoção internacional do país, ligado ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo como único organismo autônomo relacionado ao turismo; a Secretaria de Estado de Turismo deste Ministério é composta por duas subdireções (Qualidade e Inovação Turística e Cooperação e Coordenação Turística), além de um Instituto de Estudos Turísticos e uma Divisão de Análise da Informação e Avaliação das Políticas Turísticas (Carneiro & Thomaz, 2008). Recentemente surgiram pesquisas nas que se estabelecem relações entre o turismo e a sustentabilidade (Canoves, Villarino & Herrera, 2006). As diretrizes e estratégias governamentais referentes aos investimentos, impactos e políticas públicas necessárias para os próximos anos se incluem no denominado “*Plan Nacional e Integral de Turismo, 2012-2015*” (s.d.).

O último documento de planejamento do turismo na Espanha é o *Plan Español Horizonte 2020*, que apresenta a meta de consolidar um sistema turístico nacional competitivo e sustentável (García, 2012; 2014).

### 3.2 O Histórico das Políticas Públicas de Turismo no Brasil

No Brasil, os primeiros sinais de participação do Estado na atividade turística coincidem com maior intervenção deste na economia, na década de 30. Em 1939 é criada a Divisão de Turismo, considerada o primeiro organismo oficial de turismo da administração pública federal com atribuições *de superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo*. Com a queda do Estado Novo extingue-se a Divisão de Turismo juntamente com o Departamento de Informações da qual fazia parte (Dias, 2003). Em 1958 é criada a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur) com atribuições tais como: desenvolvimento do turismo interno e externo, padronização de informações e registro de viajantes, meios de hospedagem e transportes, promoção e estímulo dos planos, criação e ampliação de serviços e instalações nas zonas turísticas, e a realização de inventários das áreas de interesse turístico (Dias, 2003).

Mais tarde, em 1991, foi criado o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, com a finalidade de *formular, coordenar,*

*executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo*”, é criado. Esta Política, regulamentada pelo decreto 448, de 14 de fevereiro de 1992, era baseada na “prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país e a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico” (Dias, 2003: 134).

A criação do Ministério do Turismo, já no governo Lula, em 2003, apresentou-se com o propósito de enfrentar, na área de turismo, o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa. São atribuições do Ministério: a política nacional de desenvolvimento do turismo; a promoção do turismo interno e externo; o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas; o planejamento, coordenação e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo (Dias, 2003).

Autores como Bení (2006) e Pimentel (2011) percebem uma inconsistência de vínculo dos órgãos oficiais de turismo ao longo da trajetória do setor, que também se reproduziu, em maior ou menor escala, nos estados e municípios, que, igualmente, vivenciaram numerosas concepções, extinções e recriações de organismos direcionados à atividade turística. Destacam, ainda, que o setor de turismo nunca esteve entre as prioridades das políticas públicas nos três níveis de governo e, frequentemente, o órgão público de turismo tem servido de moeda de troca nas composições políticas da base de apoio do Legislativo ao Executivo.

#### 4. Metodologia

Com relação à lógica de observação dos sistemas abertos, para a observação da pesquisa optou-se pela operação metodológica (Alvarez & Emery, 2000) de estabelecer “estilos de gestão em políticas públicas de turismo” como um sistema cujos limites são formados pela antinomia de *inputs* e *outputs* e pela correspondente retroalimentação que emerge como resposta a uma série de demandas. A lógica na qual se fundamenta esta teoria proveem da Teoria Geral de Sistemas (Buckley, 1973; von Bertalanffy, 1976; Kaufmann, 1990). O sistema aberto fundamenta-se na lógica na qual os elementos interagem entre si e com o entorno, de tal forma que sistema e entorno acoplam-se constantemente. Como elementos e noções básicas de esta teoria que serão aplicados na observação são: *entropia negativa, informação, retroalimentação homeostase e diferenciação*. Trata-se de uma síntese de noções e conceitos desenvolvidos por diversos autores sistêmicos (Kast & Rosenzweig, 1973; Foerster, 1981; Alvarez & Emery, 2000; Cummings & Worley, 2007)

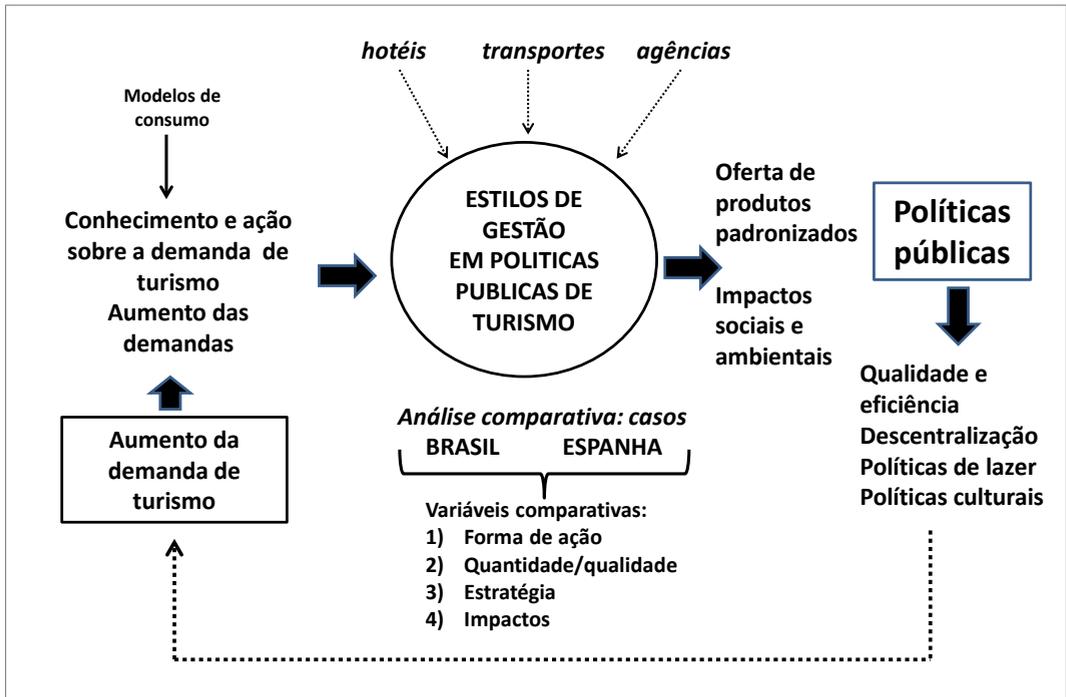
Operamos como sistema os “estilos de gestão” na perspectiva jurídico-normativa entendidos na observação aqui empreendida, as seguintes categorias: 1) *forma de ação*; 2) *qualidade/quantidade*; 3) *estratégia* e 4) *impactos*. Estes possíveis estilos estão diretamente influenciados por outros subsistemas, como estudos similares indicam (Machado-da-Silva & Barbosa, 2002), que formam parte do entorno do sistema (Pimentel & Pimentel, 2013), como ocorre com os hotéis, os transportes e as agências de turismo, sejam nacionais ou internacionais.

Como sistema aberto consideramos como *inputs* informações na forma de dados referentes ao conhecimento sobre a demanda atual e prognósticos de futuro das tendências do turismo. Estas estão também influenciadas pelas tendências mundiais nos modelos de lazer, turismo e formas de viajar, no marco da crise econômica e financeira mundial e da “queda” dos Estados de bem estar nos países da Europa ocidental (Gómez Enciñas, 2013). Os *outputs* ou impactos surgidos da “caixa preta” formada pelas políticas governamentais (no Brasil, por governos estaduais, na Espanha, nas Comunidades autônomas) que constituem o sistema materializam-se: 1) na oferta de produtos “pacotes” padronizados de turismo; 2) nos impactos ambientais; 3) em impactos socioculturais para a população autóctone.

Os âmbitos governamentais (municipal, estadual e federal) deverão propor e implementar políticas públicas em diferentes níveis: profissionalização, minimização dos impactos ambientais, além das políticas que regularizem a oferta privada de lazer, cultural e a profissionalização da mão de obra necessária. Esta profissionalização poderá ficar a cargo de associações de hoteleiros, empresas de formação privadas, ou políticas profissionalizantes ofertadas pelas universidades e centros de educação superior.

A análise comparativa entre Brasil e Espanha, de caráter qualitativo, foi realizada a partir das seguintes categorias analíticas: 1) *formas de ação*, 2) *quantidade/qualidade*, 3) *estratégia* e 4) *impactos* (figura 2).

**Figura 2: Gestão das políticas de turismo como um sistema.**



Fonte: elaboração própria.

Para a concretização deste trabalho utilizou-se a análise de documentos (Shiroma et al., 2005), mais especificamente, duas Leis reguladoras do turismo, uma brasileira e uma espanhola, para comparação. Buscou-se selecionar políticas de turismo recentes e em vigência em ambos os países. No caso brasileiro foi tomada para estudo a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, chamada Lei do Turismo, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Quanto à Espanha, devido à sua própria estrutura institucional, em que os entes-componentes do Estado desfrutam de autonomia, selecionou-se a Lei nº 13, de 21 de junho de 2002, que dispõe sobre a ordenação e promoção do turismo da Catalunha, Comunidade Autônoma que tem como capital a cidade de Barcelona, um dos principais destinos turísticos espanhóis e mundiais.

Para Pimentel (2001), estudos baseados em documentos como material primordial, sejam revisões bibliográficas, sejam pesquisas historiográficas, extraem deles toda a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta.

De acordo com Ball (2001), textos de política não estão enclausurados em seus significados; estes nem sempre estão fixados ou são claros. Ademais, a tentativa de “transportar” os significados de uma arena política para outra está sujeita a equívocos de interpretação e contestação (Bowe & Ball, 1992). Esses equívocos são, muitas vezes, intrínsecos ao próprio processo de leitura e interpretação dos textos, uma vez que a relação entre o leitor e o texto situa-se num *continuum* entre interpretação ativa e recepção passiva; os textos têm ainda propriedades que permitem a interpretação criativa, em maior ou menor extensão (Schiroma, Campos & Garcia, 2005).

Buscando minimizar possíveis equívocos de interpretação, para a análise dos documentos utilizou-se a técnica de análise do conteúdo (AC), proposta por Bardin (1977). A análise do conteúdo pode ser considerada como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens” (Bardin, 1977: 160).

Na descrição analítica, cujo objetivo é focar o *corpus* que deverá ser estudado de modo aprofundado, aplicaram-se os procedimentos de codificação, classificação e categorização do material coletado, por critérios de afinidade.

## 5. A comparação Brasil e Espanha

### 5.1 Brasil e Espanha comparados: em análise as políticas públicas de turismo

Para construção da análise comparativa das políticas públicas de turismo brasileiras e espanholas elaboraram-se critérios que permitissem associá-las às fases de evolução internacional das políticas de turismo apontadas por Sola (1996), como segue na figura 3.

**Figura 3: Políticas públicas de turismo internacionais por fases e critérios para análise.**

Critério	Pós guerra (1945-79)	Década de 1980	1990...	
			Adoção de novos estilos de gestão	Descentralização Regionalização Profissionalização
Forma de Ação	Marketing de serviços	Associação entre as políticas de turismo e econômicas	Adoção de novos estilos de gestão	Descentralização Regionalização Profissionalização
Quantidade/ Qualidade	Estímulo quantitativo; balança comercial; renda e emprego	Suprimento do setor	Busca por qualidade e eficiência	
Estratégia	Oferta de produtos padronizados	Diferenciação de produtos; adaptação à demanda; flexibilização da oferta e distribuição	Melhoria das condições dos <i>inputs</i> ; conhecimento e ação sobre a demanda	
Impactos	-	Impactos sociais e ambientais	Busca pela sustentabilidade	

**Fonte:** elaborado a partir de Sola (1996).

### 5.2 Forma de ação jurídico-normativa

Com o critério Forma de Ação se pretende possibilitar a construção de uma análise acerca das formas de intervenção governamentais sobre a atividade turística em ambos os países, conforme as especificidades observadas nas fases de evolução das políticas do setor, inicialmente focadas em marketing, e finalmente, na terceira fase, assumindo contornos renovados de acordo com a nova referência gerencialista<sup>4</sup> de gestão pública, como as tentativas de descentralização e profissionalização da gestão do setor.

As formas de ação dos dois países relativas ao turismo estão vinculadas à maneira como o poder político é exercido sobre o território nacional. No caso brasileiro, como Estado federativo, o poder fica dividido entre a autoridade federal e as autoridades regionais (Durão, 2012). O Estado espanhol, por sua vez, é chamado regional ou autônomo, uma vez que municípios, províncias e Comunidades Autônomas que integram a unidade da nação têm reconhecido e garantido o direito à autonomia, isto é, de governarem-se por si próprios (Durão, 2012).

A Lei brasileira nº 11.771 dispõe sobre a política de turismo em âmbito nacional, e define atribuições do governo federal para a gestão do setor. Obedece, contudo, os princípios constitucionais da descentralização e da regionalização. Procurando entender de que forma a Lei procura adequar-se a tais princípios, analisam-se alguns dos objetivos da Política Nacional de Turismo, apresentados no Capítulo II:

II – reduzir as disparidades sociais e econômicas de **ordem regional** (...);

IV – (...) diversificando os fluxos entre as unidades da federação e buscando beneficiar, especialmente, as **regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social**;

VI – promover, **descentralizar e regionalizar** o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica.

Por descentralização, tendo em vista os objetivos citados, entende-se que o governo federal pretende estimular o ordenamento do turismo através do aumento de sua capilaridade, ou seja, passando a exercer seu poder pelos próprios estados e municípios, inclusive a articulação entre eles. Isso implica necessariamente a delegação. Assim, a Política Nacional de Turismo, além de definir as atribuições do governo federal quanto à organização do setor, tem caráter referencial para estados e municípios, podendo também ter a competência por partes de sua implementação delegada a órgãos e entidades da administração pública para as demais esferas federativas, como consta do Capítulo VI, das Disposições Finais:

Art. 44. O Ministério do Turismo poderá delegar competência para o exercício de atividades e atribuições específicas nesta Lei a órgãos e entidades da administração pública, inclusive de **demais esferas federativas** (...).

Já o princípio da regionalização mostra-se vinculado à descentralização, com a especificidade de buscar a articulação entre iniciativas locais e supralocais. O intuito, como consta do Capítulo III sobre a coordenação e integração de decisões e ações no plano federal, é promover “a racionalização e o desenvolvimento uniforme e orgânico da atividade turística (...)”, reduzindo-se então as **disparidades econômicas e sociais regionais**.

A Lei espanhola é elaborada de modo diferente. De início, no Capítulo II, sobre o Plano de Turismo da Catalunha, instrumento básico de planejamento turístico da região, o documento é definido como um plano territorial setorial, que tem aplicação em todo o território da Catalunha, mas ressalta-se que as disposições e o desenvolvimento do Plano devem ajustar-se aos âmbitos de aplicação dos planos territoriais locais. As funções administrativas de fomento, promoção e proteção do turismo e a atividade inspetora e sancionadora das administrações turísticas têm que orientar-se em função da declaração de “municípios turísticos” e de áreas ou âmbitos de interesse turístico. Recebe a denominação de “município turístico” os municípios nos quais haja um “recurso turístico essencial”, aqueles que “isolada ou conjuntamente com outros, têm a capacidade de gerar as correntes de turismo mais relevantes e contribuem para reforçar a realidade da Catalunha como marca turística global” ou população turística superior ao número de residentes.

Nota-se, então, que o Plano de Turismo da Catalunha, diferentemente da Política brasileira para o setor, é elaborado tendo como referência os planos territoriais parciais, isto é, baseado nos planos de cada ente componente da Comunidade. No Brasil a orientação hierárquica normativa entre os entes federativos se dá de modo inverso, ou seja, a Política Nacional de Turismo é referência para os planos setoriais de estados e municípios, que podem ou não assumir a Política Nacional como padrão para o ordenamento local e regional, se o fizerem.

Deste modo, é possível considerar que a política de turismo brasileira, pelo modo como é formulada, pode tornar o setor suscetível a problemas como o distanciamento entre formulação e implementação, que pode se desdobrar em dificuldades para tornar as propostas efetivas; ou a baixa legitimidade da legislação, devido ao próprio distanciamento entre as escalas territoriais (federal x municipal, por exemplo), que pode resultar em pouca aderência empírica.

Ainda relativa à forma de ação dos governos, outra mudança observada por Sola (1996) durante a evolução das políticas de turismo internacionais refere-se à profissionalização do setor. Esta preocupação está presente em ambas as legislações. Na Lei brasileira, a Política Nacional de Turismo aborda a questão ainda em seus objetivos:

XIX – promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho.

A Lei espanhola apresenta a intenção de profissionalização do setor ao tratar das finalidades das administrações turísticas e sujeitos turísticos, aqueles que têm relação direta com o setor turístico, ainda no Título I:

i. impulsionar a formação, a qualificação e a especialização dos profissionais do setor turístico.

Deste modo, quanto à profissionalização, ambos os países buscam se ajustar ao padrão internacional das políticas públicas de turismo. A Lei espanhola amplia seu âmbito de ação ao incluir os “prestadores de serviços, promotores do desenvolvimento do setor ou de suas atividades, trabalhadores ou usuários” dentre aqueles que devem impulsionar a formação e qualificação dos profissionais do setor, não restringindo essa atribuição ao âmbito público, como se nota nos trechos extraídos da Lei brasileira.

### 5.3 Quantidade/Qualidade

O critério *Quantidade/Qualidade* foi estabelecido devido à tendência de substituição de objetivos estritamente contáveis por outros que agreguem à contabilidade elementos qualitativos ao longo da evolução das políticas públicas de turismo. Pretende-se, então, observar como as políticas de turismo de Brasil e Espanha manifestam aspectos quanti e qualitativos em seu escopo recentemente.

Quanto à Lei da Catalunha, ao serem apresentadas suas finalidades, observa-se a predominância de aspectos qualitativos sobre os quantitativos, como adiante:

- c. proteger os usuários e garantir-lhes o **melhor trato** possível quanto à informação e aos serviços que recebem;
- d. incrementar as correntes turísticas, tanto as interiores como as exteriores, com especial atenção ao **turismo de qualidade** (...);
- e. (...) potencializar a **qualidade e a vitalidade dos destinos**, as denominações e as marcas turísticas;
- g. promover a **qualidade e a competitividade** dos serviços turísticos (...).

A recorrente busca pelo aprimoramento da qualidade em detrimento de estímulos quantitativos pode ser reflexo de uma demanda já consolidada de turistas pelo país e região. Porém, nota-se que mesmo quando mencionada a finalidade de incremento do fluxo interno e externo de turistas se ressalta o estímulo ao turismo de qualidade, não apenas a pura promoção de pretensões quantitativas, o que demonstra que a qualidade é considerada estratégica para o desenvolvimento do turismo regional e nacional.

Já a Lei brasileira parece dividida entre objetivos quantitativos e qualitativos:

- II – reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a **inclusão social** pelo crescimento da **oferta de trabalho** e melhor **distribuição de renda**;
- III – **ampliar os fluxos** turísticos, a **permanência** e o **gasto médio dos turistas nacionais e estrangeiros** no País, mediante a promoção e o apoio ao desenvolvimento do produto turístico brasileiro;
- VII – criar e implantar empreendimentos (...) com capacidade de **retenção e prolongamento do tempo de permanência dos turistas** nas localidades;
- XVII – propiciar a competitividade do setor por meio da **melhoria da qualidade, eficiência e segurança** na prestação dos serviços, da busca da **originalidade** e do aumento da **produtividade** dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados;
- XVIII – estabelecer **padrões e normas de qualidade, eficiência e segurança** na prestação de serviços (...);

Os três primeiros objetivos apresentados têm caráter quantitativo, uma vez que seu intuito é aumentar o fluxo, a permanência e o gasto médio do turista. Já os últimos dois objetivos mencionados visam aprimorar a qualidade e produtividade da prestação dos serviços turísticos, públicos e privados. Deste modo, considera-se que a política de turismo brasileira, apesar de assemelhar-se parcialmente às características da última fase das políticas de turismo internacionais, pela busca da competitividade através de fatores como a qualidade e a produtividade, ainda não atingiu, a ponto de superar, objetivos da primeira fase das políticas do setor.

Por esses objetivos e incentivos, observa-se uma associação das medidas de incentivo ao turismo com medidas econômicas, seja através da geração de empregos, distribuição de renda ou pela busca do equilíbrio na balança comercial. Assim, percebe-se que a política de turismo brasileira mantém os traços que marcam a primeira fase das políticas públicas de turismo internacionais, ao mesmo tempo em que busca se inserir num novo padrão de desenvolvimento turístico internacional.

### 5.4 Estratégia normativa

O critério estratégia foi elaborado para análise das políticas nos dois países devido aos apontamentos de Sola (1996) relativos às diferentes posturas dos governos quanto às tentativas de incremento e desenvolvimento da atividade turística.

- A Lei espanhola apresenta como finalidades das administrações públicas e dos sujeitos turísticos:
  - b. potencializar a **criação**, o desenvolvimento, a **melhora** e a promoção dos recursos turísticos;
  - e. impulsionar o desenvolvimento de **novos produtos**, atividades e âmbitos de interesse turístico e potencializar a **qualidade e a vitalidade dos destinos**, as denominações e marcas turísticas;
  - h. promover a **modernização do setor turístico**, mediante os incentivos oportunos, para conseguir **distintivos sistemas e normas de qualidade** dos serviços que oferece;
  - j. potencializar o uso das **tecnologias da informação** e da comunicação na **difusão** interior e exterior dos recursos turísticos, nas **relações entre a Administração e os sujeitos turísticos** e na **prestação**

**de serviços e de informação aos usuários**, e velar pela **qualidade e pela inovação de desenhos e de conteúdos** na aplicação dessas tecnologias;

O enfoque da Lei espanhola é sobre a melhoria das condições de prestação dos serviços turísticos. É mencionada a preocupação com a criação de novos produtos, mas atrelada à potencialização da qualidade e distinção dos destinos e marcas turísticas espanhóis.

Quanto ao Plano de Turismo da Catalunha, deverá conter:

- b. o **inventário** dos recursos turísticos essenciais;
- c. as **características** básicas de todos os recursos turísticos;
- d. a análise da **demanda e as previsões** sobre a evolução que possa ter;
- f. a **enumeração dos municípios turísticos** e das áreas ou zonas de interesse turístico e a **avaliação** de sua incidência na oferta turística geral;
- g. a indicação das áreas **as quais é preciso promover** o turismo interior e exterior e das **zonas turisticamente saturadas** ou sobre exploradas;
- h. a definição das **medidas necessárias para melhora da qualidade** e competitividade turísticas;
- i. **quisquer outros dados ou estudos** que se considerem de interesse para a promoção do turismo para a proteção e a sinalização dos recursos turísticos.

Percebe-se pela formatação do Plano que o conhecimento sobre a oferta e demanda de turismo na Catalunha é a base sobre a qual estão alicerçados a elaboração e o desenvolvimento das ações governamentais. Há uma preocupação em identificar, caracterizar e avaliar os recursos turísticos, seu potencial e nível de exploração, de modo a definir as medidas para seu melhor aproveitamento, tendo em vista sua preservação e qualidade.

No que se refere à Política brasileira, é possível perceber sua posição na segunda fase de evolução internacional das políticas do setor, que se caracteriza por aspectos como adaptação à demanda e diversificação da oferta de recursos turísticos, os quais se notam nos objetivos abaixo:

- IV – **estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros**, com **vistas em atrair turistas nacionais e estrangeiros**, diversificando os fluxos entre as unidades da Federação e buscando beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de **desenvolvimento econômico e social**;
- VII – **criar e implantar empreendimentos** destinados às atividades de expressão cultural, de animação turística, entretenimento e lazer e de outros atrativos com **capacidade de retenção e prolongamento do tempo de permanência dos turistas** nas localidades;
- XI – desenvolver, ordenar e promover os **diversos segmentos turísticos**;
- XII – implementar o **inventário do patrimônio turístico nacional**, atualizando-o regularmente;
- XIII – propiciar os recursos necessários para investimentos e aproveitamento do espaço turístico nacional de forma a permitir a **ampliação, a diversificação, a modernização e a segurança dos equipamentos e serviços turísticos**, adequando-os às **preferências da demanda**, e, também, às características ambientais e socioeconômicas regionais existentes;

Percebe-se que menos que a melhoria das condições de prestação dos serviços turísticos, pretende-se com tais objetivos o aumento do fluxo, tempo de permanência e gasto médio do turista, sendo assim, prevalecem aspectos quantitativos sobre os qualitativos, os quais aparecem apenas relativos à busca pela produção e sistematização de informações sobre a oferta e a demanda turísticas. Esse levantamento de dados, contudo, relativos à oferta e à demanda de turismo no Brasil, pode gerar informações que, no futuro, levem à modificação de um posicionamento governamental de adaptação à demanda para outro de ação sobre a demanda, em que podem ser definidos o perfil do turista, a oferta, e o tipo de promoção desejados para os diversos segmentos do turismo nacional, por exemplo, além de fornecer parâmetros que orientem a elaboração e execução de planos e programas de desenvolvimento para o setor.

#### 4.5 Impactos na perspectiva normativa

A definição do critério impactos parte do entendimento de que as políticas de turismo vêm dedicando ao longo de sua evolução atenção crescente aos impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade sobre o meio no qual se processa, passando a desenvolver instrumentos jurídicos e econômicos na tentativa de minimizar os impactos negativos e maximizar os positivos.

- A Lei da Catalunha estabelece como finalidades das administrações públicas e dos sujeitos turísticos:
- a. **proteger e preservar**, de acordo com o princípio de sustentabilidade, os recursos turísticos, e assegurar **o respeito aos valores culturais, históricos, artísticos, territoriais, urbanísticos e meio-ambientais** que lhes são próprios;
  - b. **proteger os usuários turísticos** e garantir-lhes o melhor trato possível (...) no que concerne à defesa de seus direitos e interesses como usuários;
  - f. fomentar o turismo como **meio de conhecimento, de comunicação e de intercâmbio entre os povos e as culturas**;

Já o Plano de Turismo da Catalunha deve conter:

- d. **os critérios para avaliar o impacto** sobre os recursos que utiliza ou visita e as **medidas de proteção** destes recursos.

Pode-se perceber pelos trechos apresentados uma preocupação da Comunidade com o estudo de impactos e com a proposição de medidas para sua correção, tanto sociais, como a proteção e seguridade da cidadania dos residentes, e a atenção e orientação aos usuários turísticos; econômicos, com a garantia da defesa dos direitos dos usuários; ambientais, como a proteção da saúde pública, e critérios de avaliação de impacto sobre os recursos turísticos e medidas para sua proteção; e culturais, como o respeito aos valores culturais, históricos, artísticos, territoriais, urbanísticos dos recursos turísticos, bem como a promoção do turismo como meio de conhecimento e intercâmbio entre povos.

Essa preocupação com os impactos provocados pela atividade turística também está presente na Lei brasileira. A Política Nacional de Turismo traz como objetivos:

- I – democratizar e propiciar o acesso ao turismo no País a todos os segmentos populacionais, contribuindo para a **elevação do bem-estar geral**;
- VI – promover, descentralizar e regionalizar o turismo (...) buscando **beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de desenvolvimento** econômico e social;
- VIII – propiciar a prática de **turismo sustentável nas áreas naturais**, promovendo a atividade como veículo de **educação e interpretação ambiental** e incentivando a adoção de **condutas e práticas de mínimo impacto** compatíveis com a conservação do ambiente natural;
- IX – **preservar a identidade cultural das comunidades** e populações tradicionais eventualmente afetadas pela atividade turística;
- X – **prevenir e combater** as atividades turísticas relacionadas aos **abusos de natureza sexual** e outras que afetem a **dignidade humana** (...);

Mesmo apresentando especificidades, em função dos diferentes contextos socioeconômicos dos países, como a iniciativa brasileira de promoção do acesso democrático ao turismo ou a prevenção aos abusos de natureza sexual, observa-se que ambas as Leis dedicam atenção aos impactos provenientes da atividade, e mais do que isso, buscam apontar medidas de atenuação e correção de impactos negativos e promover medidas de fortalecimento de impactos positivos, como a informação geral e turística aos usuários e à sociedade sobre o turismo nacional, bem como o estímulo ao turismo responsável em áreas naturais.

## 5. Reflexões preliminares sobre as implicações dos aspectos normativos nas políticas públicas de turismo

Com o intuito de atender ao objetivo proposto neste trabalho, a saber, analisar o perfil das políticas de turismo no Brasil e na Espanha, tomando-se para isso a referência do padrão internacional das políticas do setor identificado por Sola (1996), buscou-se delimitar um corpus teórico e um esquema metodológico de análise compatíveis que permitissem a averiguação da questão.

Ao incorporar temáticas como Estado, políticas públicas, e políticas públicas de turismo, discutiram-se questões como os diferentes papéis assumidos pelo Estado; as diferentes abordagens quanto aos modos de formulação e avaliação de políticas públicas; e os marcos históricos das políticas de turismo nacionais e internacionais, Pimentel, Emmendoerfer & Tomazzonni (2014).

Partindo da premissa levantada pelo estudo de Sola (1996), que aponta a existência de fases ao longo da trajetória histórica das políticas públicas de turismo internacionais, realizou-se um estudo comparativo entre as políticas públicas de turismo de Brasil e Espanha, mais propriamente entre a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, chamada Lei do Turismo, e a Lei nº 13, de 21 de junho de 2002, que dispõe sobre o turismo na Comunidade Autônoma da Catalunha.

Para a construção da análise comparativa entre as políticas públicas mencionadas utilizaram-se quatro critérios que visaram permitir associar as políticas às fases de evolução internacional das políticas de turismo apontadas por Sola (1996), sendo os critérios: *forma de ação*; *quantidade/qualidade*; *estratégia*; e *impactos*.

Quanto à *forma de ação*, inicialmente distinguem-se as formas pelas quais o poder político é exercido sobre o território nacional. A Lei brasileira dispõe sobre a política de turismo em âmbito nacional, enquanto estados e municípios têm a Lei como referência. Já no caso espanhol a Lei tem vigência no território da Catalunha, tendo como parâmetro para sua elaboração e implementação os planos territoriais locais. Além disso, a Lei espanhola estabelece diretrizes para a região e os municípios, principalmente os chamados “municípios turísticos”, já a Lei brasileira restringe-se às regulamentações de âmbito federal, não se referindo a regiões ou municípios especificamente.

No que tange ao critério quantidade/qualidade, considera-se que a política de turismo brasileira busca assemelhar-se às características da última fase das políticas de turismo internacionais, através da busca pela competitividade ao enfatizarem-se questões como a qualidade e a produtividade do setor, contudo, permanecem presentes os objetivos ainda da primeira fase das políticas do setor, o aumento do número de turistas e receitas, o que demonstra uma ambiguidade estratégica da gestão do turismo no Brasil.

Referente ao critério estratégia notou-se o posicionamento da Lei brasileira na segunda fase da evolução internacional das políticas do setor, caracterizada por aspectos como adaptação à demanda e diversificação da oferta de recursos turísticos. O enfoque da Lei espanhola, porém, é sobre a melhoria das condições de prestação dos serviços turísticos, isto é, a potencialização da qualidade e distinção dos destinos e marcas turísticas nacionais.

Finalmente, o critério impactos aponta uma aproximação entre as duas Leis. Ambas demonstram a preocupação dos países com os impactos provocados pela atividade turística sobre o ambiente no qual se processa.

Deste modo, conclui-se que a legislação brasileira do setor de turismo busca apropriar-se das características presentes na legislação de países em que o turismo tem se desenvolvido, tanto como importante fonte de receitas para as economias nacionais quanto relativamente à qualificação da infraestrutura e dos serviços turísticos.

A partir deste ponto pode-se recorrer à teoria dos sistemas abertos, os quais procuram adaptar-se ao seu ambiente, ajustando as estruturas e os processos de seus componentes internos, e em sua interação com o meio ambiente visam alcançar um equilíbrio dinâmico enquanto mantém sua capacidade de transformar o trabalho e energia, Pimentel (2015).

A partir da noção de sistemas abertos, a operacionalização da observação das políticas públicas no Brasil e na Espanha permitiu reconhecer não apenas a organização do ambiente, mas também o funcionamento interno do sistema, ou seja, o modo como as interações entre estes componentes afetam o sistema como um todo.

No sistema identificado, aqui denominado “estilos de gestão em políticas públicas de turismo” operaram os seguintes conceitos, estabelecendo-se de forma aproximada como conclusões:

A “entropia negativa” no sistema é obtida através da capacidade deste em intercambiar um equilíbrio entre suas saídas (*outputs*) pelas entradas (*inputs*), evitando-se desta forma um enfraquecimento do sistema. O conhecimento sobre a demanda turística permite o fornecimento de produtos e políticas públicas dirigidas. A informação foi canalizada para o sistema por meio de demandas, a partir das quais o sistema faz uma seleção útil. “Feedback” é a informação em torno do ambiente. Como “feedback negativo” se trata de observar se as saídas (*outputs*) seguem a mesma linha que as metas pré-definidas na gestão. O “feedback positivo” tenta medir se os objetivos estão alinhados com as necessidades de ambiente, fato que se cumpre nas políticas públicas no Brasil e na Espanha, com a criação dos correspondentes institutos e autarquias especializadas. Finalmente, a “diferenciação” se manifesta em uma possível futura especialização das políticas públicas, com maior integração.

## Bibliografia

- Alvarez, R. & Emery, M.  
2000. “From action research to system in environments: A method.” *Systemic Practice and Action Research*, 13(5), 683-703.
- Ansarah, M.  
2001. “Turismo: como aprender, como ensinar.” Vol. 2, São Paulo: Senac.

Arretche, M.

1998. "Tendências no estudo sobre avaliação." In Rico, E. M. (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora.

Ball, S.

jul./dez. 2001. "Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação." *Revista Currículo sem Fronteiras*. 1(2).

Bardin, L.

1977. "Análise do conteúdo." Lisboa: Edições 70.

Beni, M. C.

2006. "Política e Planejamento do Turismo no Brasil." São Paulo: Aleph.

Bohlin, M., Brandt, D. e Elbe, J.

2014. "The Development of Swedish Tourism Public Policy 1930-2010." *Scandinavian Journal of Public Administration* 18(1), 19-39.

Bowe, R. & Ball, S.

1992. "Reforming education and changing schools: case studies and policy sociology." London: Routledge. Acessado em abril 18, 2010 em: <http://books.google.com.br>.

Brasil. Câmara dos Deputados.

(s.d.). "Atividade legislativa: Legislação." Acessado em agosto 2010 a janeiro de 2011 em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>.

Brasil, Ministério do Turismo.

2003. "Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2007-2010." Brasília. Acessado em setembro 25, 2010 em: <http://institucional.turismo.gov.br>.

Brasil.

2008. "Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008." Acessado em janeiro 09, 2011 em: <http://www.camara.gov.br>.

Buckley, W.

1973. "La Sociología y la Teoría Moderna de los Sistemas." Buenos Aires: Editorial Amorrortu.

Canoves, G.; Villarino, M. & Herrera, L.

2006. "Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio." *Boletín AGE*, 41: 199-217.

Carneiro, L. P. M. & Thomaz, R. M.

2008. "Un Análisis comparativo de la organización del turismo rural en Brasil y en España." En: *Espacios turísticos: mercantilización, paisaje e identidad*, Actas del XI Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación, Alicante, 18 a 20 de septiembre de 2008. Alicante: Universidad de Alicante, Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas 59-69.

Cataluña. España.

2002. "Ley 13/2002, de 21 de junio." *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Acessado em janeiro 09, 2011.

Cummings, T. & Worley, C.

2007. "Desarrollo Organizacional y Cambio." México: Thompson.

Dias, R.

2003. "Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil." São Paulo: Atlas.

Durão, P.

2012. "Autonomia dos entes-componentes do Brasil e da Espanha." *FANESE: Revista do Curso de Direito*, v. III, p. 01-20.

Dye, T.

2009[1984]. "Understanding public policy" (13ª ed.). New York: Longman.

Faria, M. A. P.

fev. 2003. "Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais correntes analíticas recentes." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 18(51), 97-109.

Faria, M. A. P.

out. 2005. "A Política da Avaliação de Políticas Públicas." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 20(59), 97-109.

Frey, K.

set. 1999. "Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira." *Cadernos de Pesquisa*. (18).

- Garcia, F. A.  
2014. "A comparative study of the evolution of tourism policy in Spain and Portugal". *Tourism Management Perspectives* 11, 34–50. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tmp.2014.03.001>
- García, F. A.  
2012. "La política turística de España y Portugal". *Cuadernos de Turismo*, 30, 9-34.  
Gobierno de España. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.  
s.d. "Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015", Madrid. Acessado em janeiro 09, 2011. [http://www.tourspain.es/es-es/VDE/Documentos%20Vision%20Destino%20Espaa/Plan%20Nacional%20e%20Integral%20de%20Turismo%202012\\_2015\\_FINAL\\_REVISADO%20150313.pdf](http://www.tourspain.es/es-es/VDE/Documentos%20Vision%20Destino%20Espaa/Plan%20Nacional%20e%20Integral%20de%20Turismo%202012_2015_FINAL_REVISADO%20150313.pdf).
- Gómez Enciñas, L.  
2013. "Prácticas de consumo turístico en el entorno multicanal en la sociedad telemática." *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 38.
- Kast, F. & Rosenzweig, J.  
1973. "Organizations and management: a systems approach." New York: McGraw-Hill.
- Kaufmann, S. A.  
1990. "The Science of Complexity and the "Origins of Order", PSA: Proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association, (2), 299-322.
- Lobato, L.  
2006. "Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas." In Saraiva, E. & Ferrarezi, E. *Políticas Públicas (Col.)*. Brasília: ENAP.
- Machado-da-Silva, C. & Barbosa, S.  
2002. "Estratégia, Fatores de Competividade, e Contexto de Referência das Organizações: uma Análise Arquetípica." *Revista de Administração Contemporânea*, 6(3), 7-32.
- Melo, M. A.  
1998. "As sete vidas da agenda pública brasileira." In Rico, E. M. (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. Cortez/IEE, São Paulo, pp. 11-28.
- Paiva, P.  
2010. "Desafios à gestão das políticas públicas: velhos e novos temas." *Anais do Primeiro Seminário Internacional de Gestão de Políticas públicas*. Belo Horizonte, DCP/UFMG.
- Paula, A. P. P. de  
2005. "Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea." 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005, 204p.
- Pimentel, A.  
nov. 2001. "O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica." *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo. (114).
- Pimentel, M. P. C. & Pimentel, T. D.  
2013. "El Turismo y los Entornos Sociales: destinos y retos." *ARENAS - Revista Sinaloense de Ciencias Sociales*, 34, 117-129.
- Pimentel, T. D.  
2015. "A gestão pública do turismo no Brasil hoje: notas para uma introdução ao campo e proposição de uma agenda." *ComCiência (UNICAMP)*, v. s/v, p. 1-5.
- Pimentel, T. D.; Emmendoerfer, M. L. & Tomazzonni, E. L. (Org.)  
2014. "Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações". 1. ed. Caxias do Sul (RS): Editora da Universidade de Caxias do Sul / EDUCS. v. 1. 528p .
- Rua, M. G.  
1997. "Análise de políticas públicas: conceitos básicos." *Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID*.
- Schenkel, E. e García F. A.  
julio-diciembre de 2015. "La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina". *Perfiles Latinoamericanos*. Flaco México, 23(46), 197-221.
- Shiroma, E. O.; Campos, R. F. & Garcia, R. M. C.  
2005. "Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos." *Revista perspectiva*, 23(2).
- Sola, E. F.  
1996. "Tourism policy: a midsummer nights's dream?" *Tourism Management*. 17(6), 405-412.
- Souza, C. jul./dez.  
2006. "Políticas Públicas: uma revisão de literatura." *Revista Sociologias*. 8(16), 20-45.

Velasco González, M.

2005. “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”. *Política y Sociedad*, 42 (1), 169-195.

von Bertalanffy, L.

1976. “Teoría General de los Sistemas.” México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

von Foerster, H.

1981. “Observing Systems: Selected papers of Heinz von Foerster.” Seaside: Intersystem Publicacions.

Weber, Max

1978. [1968] “Economy and Society”. Berkeley: University of California Press.

## Notas

- <sup>1</sup> O turismo pós-fordista se caracteriza pela constante inovação e forte competição, que permitiram aumentar o peso da demanda. Supõe uma reação dos consumidores contra a oferta homogênea característica do turismo fordista ou de massa.
- <sup>2</sup> Foram analisados 391 artigos.
- <sup>3</sup> Nesse período foram elaborados acordos entre o Governo Central e as comunidades autônomas sobre o repasse de competências, por exemplo, a aprovação dos *Reales Decretos de Traspaso en Materia de Turismo de Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Murcia y Cantabria* (Velasco González, 2005).
- <sup>4</sup> Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a administração pública também ficou conhecida como administração pública gerencial. Segundo Paula (2005), a reforma gerencial que desponta no cenário mundial na década de 1980 e atinge a administração pública brasileira durante a década de 1990 flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes.

*Recibido:* 15/01/2016  
*Reenviado:* 14/10/2016  
*Aceptado:* 16/10/2016  
*Sometido a evaluación por pares anónimos*