

ANÁLISE DO ESTUDO DE COMPETITIVIDADE DO TURISMO NACIONAL E A AGENDA DO MINISTÉRIO DO TURISMO: ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS

O Turismo vem cada vez mais adotando parâmetros de competitividade de mercado. O desempenho de seus destinos tem sido avaliado segundo esta lógica. Neste sentido, o Ministério do Turismo (MTur), a Fundação Getúlio Vargas e o Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas conduziram um estudo para diagnosticar o nível de competitividade dos seus destinos, com o objetivo de se adaptar à lógica mundial. Os resultados, apontando as ações necessárias, encontram-se descritos no “Estudo de Competitividade de 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento do Turismo Regional”. O objetivo deste trabalho é analisar se os resultados desse Estudo tiveram o efetivo impacto na agenda do MTur. Para esta finalidade, foi realizado um estudo de casos múltiplos, por meio do qual se comprovou que os problemas detectados no Estudo não foram considerados prioridade, permanecendo no patamar dos demais problemas do país. Também ficou claro que não foi estruturada uma solução alinhada às ações do Ministério.

Palavras-chave: políticas públicas; agenda de políticas; turismo; competitividade

1 INTRODUÇÃO

O turismo é uma indústria crescente, independente, com grande importância econômica mundial. As atividades turísticas geram movimentos para se concretizar, modificando o panorama local de onde ocorrem com: criação de rede hoteleira, de empresas no ramo da gastronomia e melhorias na prestação de serviços em geral, incluindo os de saúde. Com isso, elas se tornam fonte de emprego e de renda. Os governos, nos âmbitos federal, estadual e municipal, são parte importante nesse contexto, principalmente no que tange à responsabilidade em relação a pontos específicos, como: infraestrutura em todos os seus termos e criação de políticas públicas, ordenação, normalização e controle geral da atividade desenvolvida e outros, nos níveis das respectivas competências.

Desde que o turismo passou a ser considerado um grande fator de crescimento da economia - inclusive sendo chamado de “indústria do turismo” pela grande movimentação financeira que proporciona e pelo conjunto de elementos que agrega em cadeia, como hotéis, restaurantes e outros -, tornou-se possível de ser avaliado por meio de indicadores semelhantes aos de outras áreas do mercado. Um desses indicadores é a competitividade.

A competitividade internacional nos mercados é um tema de grande relevância nas discussões sobre as prioridades públicas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. O crescimento lento da economia mundial, a exacerbação da competência paralelamente trazida pela evolução da tecnologia, a desregulação de

mercados – alterando sobremaneira posições que se encontravam estabelecidas e dando lugar ao surgimento de novos atores -, a perda da hegemonia norte-americana e a ascensão de países asiáticos (como o Japão) e de países recentemente industrializados ao cenário econômico internacional são alguns dos principais fatores que explicam a importância da competitividade, inclusive como ponto de preocupação de governos e de empresas (CHUDNOVSKY; PORTA, 1991, p. 1).

Para identificar os destinos que estão em condição de competir foi utilizada uma metodologia de pontuação, que serve como indicador de competitividade. Desta forma, os resultados fornecem informações fundamentais para a formulação de políticas públicas, bem como para destinação de recursos governamentais.

Neste contexto, visando obter um diagnóstico da competitividade dos destinos turísticos, o Ministério do Turismo (MTur) associou-se à Fundação Getúlio Vargas (FGV) e ao Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Estes destinos indutores do desenvolvimento turístico regional foram previamente selecionados, com a finalidade de identificar aspectos da estrutura desses destinos que necessitassem de apoio governamental, a fim de que os mesmos alcançassem padrões internacionais de competitividade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A competitividade, pouco relevante na teoria econômica regional tradicional, “é hoje um ponto estratégico de máxima importância para o desenvolvimento endógeno. Ela deixou de pertencer apenas ao mundo das empresas para pertencer também ao mundo das regiões” (AMARAL FILHO, 2001, p. 279-280). As teorias e as políticas de desenvolvimento regional atualmente buscam uma síntese que integre a organização econômica e a organização setorial à organização territorial. Mas para a manutenção dessa síntese, o desenvolvimento regional endógeno deve refutar o indeterminismo que havia no respectivo processo e pode ser comprovado na história e nas ações dos protagonistas locais. No desenvolvimento regional endógeno, a estrutura inclui atores locais, o que, em relação ao turismo, se coaduna com a descentralização das ações propostas no Programa de Regionalização do Turismo (AMARAL FILHO, 2001).

Unindo a primeira motivação à segunda, a realização do “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional” representou uma decisão estratégica do Ministério do Turismo, junto com os parceiros

Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), buscando mensurar, por meio do indicador de competitividade especialmente delineado, a relação entre as vantagens competitivas e as vantagens comparativas dos destinos selecionados.

Vale lembrar que as políticas públicas de turismo se constituem na forma pela qual o poder público faz suas intervenções no setor. Com isso, o Estado redefine seu papel perante a atividade turística, tentando agir mais como um elemento regulador da atividade, deixando de ser uma espécie de central de investimentos gerais e de infraestrutura, como explica Pereira (1999).

A questão que se coloca nesse sentido é entender por que alguns problemas conseguem integrar a agenda de políticas (*agenda setting*) e, conseqüentemente, passam a receber tratamento mais direto do governo, e outros são ignorados (SOUZA, 2006, p. 29). Associando o contexto das agendas de políticas - que relaciona problemas com soluções e participações políticas e sociais - ao fenômeno da competitividade - cujo indicador, atualmente, serve de parâmetro para se avaliar o desempenho de países, de empresas ou de grupos em relação a seus pares -, chegue-se ao papel do “Relatório Brasil - Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional” e seu potencial para inclusão dos problemas encontrados na agenda de políticas do Ministério do Turismo. Esse estudo foi realizado pelo próprio Ministério do Turismo, em conjunto com o Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e pequenas Empresas e com a Fundação Getúlio Vargas.

Este artigo reporta-se, de maneira geral, às políticas e planos implementados pelo Ministério do Turismo, mas cinge-se, precipuamente, à observação das agendas de política do Ministério do Turismo a partir de 2008, quando foi realizado o “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional”.

Os destinos turísticos brasileiros são abrangidos por planos e políticas de turismo, e a atividade, por sua característica econômica, deve ser foco de planejamento como qualquer outra, para poder alcançar seus objetivos. E por ser uma atividade multissetorial, seu desenvolvimento, desde o planejamento, requer cooperação e coordenação entre os setores público e privado (COOPER et al., 2003).

Seguindo a lógica de mercado, o turismo passou a ter indicadores de competitividade, e a sua mensuração passou a influenciar políticas públicas no mundo.

Hassan (2000) definiu a competitividade do turismo como a capacidade que o destino tem de criar e de integrar valores a produtos, mantendo seus recursos e sua posição no mercado relação aos concorrentes. Dependendo de vários fatores, o nível de competitividade do turismo deve ser elevado, porque o setor já representa uma das principais atividades econômicas em termos mundiais. Isso faz com que muitos lugares busquem meios de se desenvolver como tal, utilizando-se dos recursos de que dispõem.

Na discussão sobre o assunto, Armenski et al. (2011) defendem que o marco do sucesso dos destinos turísticos no mundo é influenciado por sua competitividade relativa. Uma vantagem competitiva pode ser alcançada se o apelo global do destino for superior àquele de um destino alternativo para os potenciais visitantes. A competitividade dos destinos turísticos não é definida pelo conjunto rígido de recursos naturais, culturais, artísticos ou ambientais, mas sim pelo apelo global do destino. Também leva-se em conta que, para um destino alcançar uma posição favorável no mercado do turismo, deve-se observar se esses recursos são gerenciados adequadamente e se esse destino é capaz de desenvolver vantagens competitivas. A fim de conseguir resultados apropriados entre recursos turísticos e estratégias de gestão, é necessário que a indústria e o governo compreendam os pontos mais fortes e os mais fracos relacionados à competitividade de seu país em relação aos demais.

Neste sentido é preocupante o que o Fórum Econômico Mundial divulgou:

O Brasil perdeu posições em um ranking mundial de competitividade no setor do turismo, embora tenha obtido pontuação semelhante à de 2009. Em sua última edição, relativa a 2011, o relatório elaborado pelo Fórum Econômico Mundial coloca a sede da próxima Copa do Mundo e das Olimpíadas de 2016 na posição 52 entre 139 países avaliados. A pontuação, 4,36 em uma escala de um a sete, foi praticamente a mesma que em 2009 (4,35), quando foi elaborado o ranking anterior mais recente. Naquele ano, quando foram consideradas 133 nações, o país ficou em 45º. Em 2011, o Brasil foi ultrapassado por outros que registraram um incremento mais expressivo, como México e Porto Rico. O Brasil ficou em sétimo lugar no ranking das Américas e 52º no ranking geral. O país é o que tem a melhor pontuação entre todos os países no que tange aos recursos naturais e 23º em recursos culturais, com muitos lugares considerados patrimônio da humanidade, uma grande proporção de área protegida e a fauna mais rica do mundo (BBC, 2011, p. 1).

Dwyer e Kim (2003) propõem que em um destino turístico competitivo, três pontos devem ser fundamentalmente considerados: o gerenciamento dos fatores relacionados aos destinos (atividades do setor público e do privado), as condições da

demanda (com três principais elementos: percepção, preferências e consciência) e as condições situacionais (econômica, social, cultural, política e legal). Esses pontos podem ser comparados para qualificar e ampliar os determinantes da destinação turística.

Mas o interesse dos estudiosos sobre o tema, diante da complexidade do conceito de competitividade, principalmente quando aplicado aos destinos turísticos, levou ao desenvolvimento de modelos que buscam aproximar, ainda mais, esse fenômeno da realidade que é ampla e multifatorial.

Para Hassan (2000), um modelo detalhado de competitividade pode se concentrar nos fatores de sustentabilidade ambientais dos destinos de viagem, os quais exigem um modelo de competitividade que analise a relação entre todas as partes envolvidas em seus produtos e no valor agregado. Os destinos turísticos devem primar pelo exame sistemático das vantagens exclusivas de que dispõem, como forma de manter sua longevidade. Eles têm a função de corresponder à procura do mercado e aos desafios da competitividade.

O “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento do Turismo Regional” (MTUR, 2008) refere-se aos seguintes modelos de avaliação da competitividade dos destinos turísticos, entre outros: o de Goorochurn e Sugiyarto (2004), centrado em unidades de análise representadas por países, numa amostra com mais de 200 participantes/nações. O modelo inclui os temas: preços, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento humano para o turismo, abertura econômica, infraestrutura, meio ambiente e recursos humanos; o de Crouch e Ritchie (1999), calcado nos fatores: qualificação, gestão do destino, atrativos e recursos-chave e recursos de apoio, e o de Melián-González e García-Falcón (2003), baseado nos recursos naturais e nos culturais, fundamentalmente.

Este estudo baseou-se em cinco macrodimensões, a saber: infraestrutura, turismo, políticas públicas, economia e sustentabilidade. E estas macrodimensões foram subdivididas em 13 dimensões: acesso, infraestrutura geral, atrativos turísticos, serviços e equipamentos turísticos, marketing, cooperação regional, política pública, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos ambientais, aspectos sociais e aspectos culturais.

Em relação às políticas públicas, semelhante ao que ocorre com a competitividade, ainda não há um conceito “fechado” pelo fato de elas constituírem

um campo relativamente novo da Ciência Política. É certo, porém, que seu objetivo, em termos bem simples, é “colocar o governo em ação” ou analisar essa ação, propondo ou não mudanças em seu rumo ou curso. Nesse sentido, as decisões governamentais são só incrementais e pouco substantivas, pois “não partem do zero” e resultam de decisões marginais que não consideram grandes mudanças via programas públicos (SOUZA, 2006).

A propósito, políticas públicas não se confundem com políticas governamentais, embora uma não elimine outra. Para serem públicas, as políticas devem levar em conta a quem se destinam os benefícios e se sua proposta foi submetida ao debate público. Por isso, políticas governamentais, mesmo estatais, podem ou não ser públicas (TEIXEIRA, 2002).

Em uma retomada das primeiras noções de políticas públicas, Souza (2006) afirma que “os fundadores” dessa área, visando a criar o respectivo conceito, introduziram estas ideias: *policy analysis* (análise de política pública) ou a conciliação do conhecimento científico com a produção empírica dos governos (LASWEL, 1936); *policy makers* (decisores políticos) ou a racionalidade limitada dos decisores, principalmente em relação ao conhecimento ou informação para a tomada de decisão (SIMON, 1957); variáveis a sua formulação e análise, como as relações de poder (LINDBLUM, 1959); sua definição como sistema, devido à relação entre formulação, resultados e ambiente (EASTON, 1965) (SOUZA, 2006).

Posteriormente, conceitos foram surgindo, enfocando um ou mais aspectos relacionados com a ideia desses fundadores ou distanciando-se um pouco: “política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer”; “implica responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 5). “Políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público” (RODRIGUES, 2011, p. 14).

Nessa direção, Teixeira (2002, p. 2) conceitua: “políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.” Trata-se de políticas explícitas, sistematizadas em documentos (leis, linhas de financiamentos, programas), que orientam as ações relacionadas com o objetivo.

Entre os conceitos mais difundidos de políticas públicas, encontram-se:

As políticas públicas (*policies*) [...] são *outputs* resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. (RUA, 1997, p. 2).

As políticas públicas se inscrevem na perspectiva de intervenção do Estado nas transformações da sociedade; são um mecanismo institucional que permite incorporar atores sociais ao sistema político, num contexto de baixa institucionalização (MELO, 1999).

A construção de uma agenda envolve analisar o fluxo: problema, propostas de alternativas de solução apresentadas por diversos atores, processo político envolvido na questão, conflito, negociação entre os atores e, por último, tomada de decisão (PINTO, 2008).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa utilizou o método de estudo de casos múltiplos, focando nos casos de Ouro Preto e Rio Branco. Segundo Yin (2015, p. 244), o estudo de caso é “um estudo que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real”.

O “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Turísticos Indutores do Desenvolvimento Regional” tem suas origens no PNT 2007/2010, que visavam a reestruturação de 15 destinos turísticos. A seleção dos 65 destinos é resultado de uma primeira escolha de 87 destinos turísticos priorizados para obterem um padrão de qualidade internacional com recursos do MTur, os quais, por sua vez, foram selecionados entre 396 roteiros de 149 regiões turísticas do país. Dos 87, os 65 destinos constantes do “Estudo de Competitividade” foram escolhidos com base nos seguintes critérios: a) “todas as Unidades da Federação e suas capitais deveriam ser contempladas; b) cada Unidade da Federação deveria ter no mínimo um e no máximo cinco destinos indutores de desenvolvimento turístico regional.” Também foram consideradas avaliações e valorações de diversos estudos e pesquisas que orientam

a ação ministerial, como os Planos de Marketing Turístico Internacional e Nacional e estudos e investigações sobre investimentos do governo federal e sobre as potencialidades e necessidades desses destinos. Os 65 destinos fazem parte de 59 regiões turísticas de todas as Unidades da Federação. Segundo a meta estabelecida no Estudo,

Esses destinos devem ser trabalhados até 2010 para a obtenção do padrão de qualidade internacional, constituindo, assim, modelos de destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, sendo essa uma das metas do PNT 2007/ 2010.[...] Pretende-se que, até o final de 2008, 15 desses destinos estejam estruturados e tenham alcançado o referido padrão de qualidade internacional, por meio da atuação do Ministério do Turismo e suas instituições parceiras, nos âmbitos nacional, estadual, regional e municipal. Os outros 50 destinos serão trabalhados de acordo com as metas do PNT 2007-2010, de forma participativa, descentralizada e sistêmica, estimulando a integração e a conseqüente organização e ampliação da oferta turística (MTUR, 2008, p. 17-18).

Os demais destinos, fora os 65 selecionados, continuam o processo de organização regional, segundo as diretrizes e módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo, de modo a estarem fortalecidos para absorção dos impactos trazidos pelo desenvolvimento do turismo em seus territórios até 2010.

O indicador de competitividade é composto de 13 pilares, e a pontuação foi dividida em cinco escalas, com a seguinte classificação:

O **primeiro nível** (0 a 20 pontos) refere-se ao intervalo em que os destinos apresentam deficiência em relação à determinada dimensão; o **segundo nível** (21 a 40 pontos), apesar de expor uma situação mais favorável do que o anterior, ainda evidencia níveis inadequados para a competitividade de um destino em relação à dimensão; o **terceiro nível** (41 a 60 pontos) configura situação regularmente satisfatória; o **quarto nível** (61 a 80 pontos) revela a existência de condições adequadas para atividades turísticas, e é, neste trabalho, o padrão mínimo de qualidade para a dimensão analisada; e o **quinto nível** corresponde ao melhor posicionamento que um destino pode alcançar em uma dada dimensão (81 a 100 pontos) (MTUR, 2008, p. 65). (g.n.)

A média geral do Brasil foi 52,1, enquanto a média geral do conjunto dos 65 destinos indutores ficou em 46,9 para os destinos que não são capitais.

3.1 Procedimentos de coleta de dados

Os dados foram coletados no período de junho a agosto de 2015, visando identificar um tratamento governamental prioritário dispensado aos problemas detectados nos destinos incluídos no “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Turísticos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional” de 2008. Os dados foram coletados com base nos seguintes pontos norteadores:

- distribuição dos recursos pelo MTur para os 65 destinos prioritários e não prioritários;

- repasse de recursos para os destinos constantes do “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Turísticos” antes e depois desse estudo;
- repasse de recursos aos 65 destinos conforme os pilares do “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Turísticos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional”.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As análises buscam desenvolver uma visão comparativa do tratamento geral dispensado pelo MTur aos destinos turísticos e, por último, aos cinco destacados nesta pesquisa em particular. Para tanto, respectivamente, os resultados foram divididos em: panorama contextual, panorama dos 65 destinos e destinos selecionados e serão apresentados nesta ordem.

Com base nos objetivos do “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento do Turismo Regional” – “trabalhar os 65 destinos até 2010 para a obtenção do padrão de qualidade internacional, constituindo, assim, modelos de destinos indutores do desenvolvimento turístico regional [...]” (MTUR, 2008, p. 65) -, a primeira questão levantada foi verificar se os 65 destinos haviam tido um tratamento prioritário em relação ao demais, o que foi feito mediante o levantamento dos recursos direcionados aos 65 destinos e aos demais.

Para correlacionar as ações governamentais (liberação de recursos) a políticas/ programas especiais de governo, foram analisados convênios e contratos de repasse – instrumentos que permitem a transferência de recursos voluntários entre o governo federal e os municípios - do MTur para os municípios nos dois anos anteriores e nos dois posteriores ao Estudo de 2008.

Na tabela 1, encontra-se o total dos recursos distribuídos aos destinos selecionados no “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional” e aos demais destinos turísticos nos dois biênios enfocados, bem como o número de contratos e de convênios celebrados nesses períodos. O objetivo é comparar o tratamento prioritário dado aos 65 destinos, diante da finalidade do PNT.

Tabela 1: **Demonstrativo do volume de recursos distribuídos destinos turísticos**

	Volume R\$ 2006/2007	Volume R\$ 2009/2010	Var. %	Cont/Conv 2006/2007	Cont/Conv 2009/2010	Var %
Locais						

65 Destinos	565.919.248,30	766.424.260,30	35,43	571	639	11,91
Outros Destinos	883.174.258,00	3.039.838.678,00	244,19	4229	8881	110,00

Fonte: Portal da Transparência (2015), adaptada pelos autores.

Os números dessa tabela apontam um dispêndio crescente de recursos distribuídos entre os outros destinos 296,6% superior ao dos 65 incluídos no “Estudo de Competitividade”. No período anterior (2006/2007), o volume de recursos dos outros destinos havia sido superior ao dos 65 em cerca de 56%. No número de convênios e de contratos de repasses firmados no período, o aumento 571 para 639 dos 65 destinos e de 4229 para 8881 dos outros configurou um crescimento de 11,91% e de 110% respectivamente.

Esse é um quadro inicial representativo de que, mesmo após os 65 destinos avaliados apresentarem problemas que interferiam em seu nível de competitividade, tornando-se, portanto, objeto de tratamento prioritário pelo MTur, esse tratamento diferencial não ocorreu. Ao contrário, a liberação de recursos no biênio posterior ao Estudo foi mais de cinco vezes superior à do biênio que o antecedeu. Trata-se de uma relação inversa entre o crescimento na distribuição de recursos pelo MTur e a meta do PNT de estruturação desses destinos.

No PNT, a meta era de que, até o final de 2008, 15 dos 65 destinos fossem estruturados e alcançassem o padrão de qualidade internacional, por meio da atuação do MTur e de suas instituições parceiras, nos âmbitos nacional, estadual, regional e municipal. Os outros 50 destinos seriam trabalhados de acordo com as metas do PNT 2007/2010, de forma participativa, descentralizada e sistêmica, estimulando a integração e a consequente organização e ampliação da oferta turística. Já o restante dos destinos turísticos do país deveria continuar o processo de organização regional, de conformidade com as diretrizes e módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo, para “estarem fortalecidos para absorver os impactos do desenvolvimento da atividade em seus territórios, até 2010” (MTUR, 2008, p.18). Com isso, tem-se um quadro geral do encaminhamento das atividades turísticas totais do país até 2010, destacados, nesse contexto, os 65 destinos objeto do “Estudo de Competitividade” e, dentro desses, 15 destinos que teriam sua estruturação programada para até o fim de 2008.

A política do MTur, à época, estava traduzida no PNT 2003/2007 e no PNT 2007/2010. O PNT inclui o Programa de Regionalização do Turismo que tem, entre suas finalidades e metas, a “estruturação de roteiros turísticos intermunicipais nas

regiões turísticas brasileiras, com base nos princípios da cooperação, integração e sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional”, com metas a serem atingidas até 2010 (MTUR, 2008, p. 17). Os objetivos desses programas deveriam responder pela finalidade da aplicação desses recursos nos respectivos destinos.

O índice geral resume a pontuação de cada uma das três dimensões avaliadas pelo Estudo - modelo de regulação, ambiente de negócios e infraestrutura e recursos humanos, naturais e culturais. Esse indicador foi especialmente construído pelos consultores representantes do MTur, FGV e SEBRAE, órgãos parceiros realizadores da pesquisa. Sobre a metodologia do Estudo, foi utilizada a metodologia da pontuação, a qual permitiria identificar os pontos fortes e os pontos fracos de cada destino, bem como seu posicionamento relativo ante os demais. Esse quadro iria servir de “subsídio para o estabelecimento de políticas públicas de alocação de recursos para consolidação do processo de competitividade dos destinos em questão” (MTUR, 2008, p. 31).

Os destinos turísticos com melhor pontuação relativa à competitividade, bem como os de menor pontuação, encontram-se distribuídos nas cinco regiões, entre capitais e não capitais e entre os vários tipos de atividade turística. A falta de concentração dessa pontuação (maior ou menor) em uma região ou em uma atividade turística específica significa que há deficiências generalizadas no desenvolvimento do turismo no Brasil, tanto nas capitais como nas não capitais. Não se trata, pois, de eficiências pontuais, típicas do lugar ou do desenvolvimento de uma atividade turística específica.

Tais deficiências podem ser relacionadas com as vantagens comparativas (recursos naturais: clima, paisagem, flora, fauna) ou com as vantagens competitivas (infraestrutura de turismo: hotéis, atrações, rede de transporte; festivais e eventos; qualidade de administração etc), citadas por Dwyer e Kim (2003), ou ainda com as duas juntas.

Crouch e Ritchie (1999) justificam que a competitividade dos destinos turísticos tem mais complicações que a avaliação desse fenômeno em outro setor da economia. Essas “complicações” são representadas por aspectos que os analistas utilizam na avaliação, conforme sua perspectiva sobre o que está sendo avaliado.

Além disso, conforme Vasconcelos e Cyrino (2000), as competências (ou pilares) têm importância relativa dentro da vantagem competitiva. É o que acontece, por exemplo, na abordagem da competitividade com base nas habilidades de construção e de reconfiguração de recursos para lidar melhor com o ambiente (capacidades) (JUSTA, 2008).

Sabe-se que 37 destinos receberam mais recursos após o “Estudo de Competitividade”, enquanto 28 receberam menos. Se se considerar a quantidade de convênios e contratos de repasses, 32 destinos assinaram mais após o Estudo; 5 mantiveram o número, e 28 assinaram menos convênios. Houve um total de 639 entre convênios e termos de parceria firmados em 2009/2010, contra 571, em 2006/2007, numa diferença de 68 projetos.

No total de recursos recebidos, houve um crescimento de 35,43%, totalizando R\$ 766.424.26039 no biênio 2009/2010, contra R\$ 565.919.248,30 do biênio 2006/2007.

Em alguns destinos, vê-se uma relação direta entre índices mais baixos de competitividade e aumento dos recursos após o Estudo, concomitantemente à relação inversa entre indicadores também mais baixos e variação negativa de recursos recebidos.

Isso pode demonstrar que, quantitativamente, a liberação de recursos para mais ou para menos não atendeu a uma lógica de maior ou de menor necessidade demonstrada pela pontuação de competitividade no Estudo. Qualitativamente, a questão que fundamentou o PNT foi tornar os 65 destinos com melhores condições de competir.

Ao mesmo tempo, como não se identificou a criação de nenhum programa ou plano especial posteriormente ao “Estudo de Competitividade”, entende-se que a liberação de recursos para esses destinos estava atrelada ao PNT, tal como estão os destinos que não integram o grupo dos 65. Com isso depreende-se que não houve tratamento diferenciado na política do MTur para os 65 destinos em relação aos demais, já que, pelos documentos pesquisados, os problemas detectados no Estudo não integraram nenhuma pauta especial, programa ou agenda de política do órgão.

Neste artigo, considera-se política pública o sentido apresentado por Augusto (1989), ou seja, um conjunto de decisões articuladas do governo, realizadas por meio de ações programadas e encadeadas coerentemente, visando alcançar metas

previamente estabelecidas. A constatação de que não houve tratamento diferenciado dos 65 destinos leva a dois entendimentos: primeiro, que o resultado do citado Estudo não foi considerado como deveria pelo MTur, órgão do governo detentor dos recursos para solução dos problemas. Isso confirma as palavras de Vieira (2011), no sentido de que a incorporação de políticas públicas às estratégias do setor por parte do poder público só vai acontecer quando o turismo adquirir (realmente) importância na política local. Segundo, que pode não ter havido um “trabalho” efetivo por parte dos atores ou agentes nesse sentido, para estabelecimento de convênios ou elaboração de contratos que viabilizassem a liberação de mais recursos.

Mesmo na hipótese de nenhum movimento em prol da priorização dos problemas detectados no Estudo ter ocorrido de forma sistemática e consistente, ou seja, de nenhum dos problemas dos 65 destinos ter sido “valorizado”, a ponto de merecer um programa mais específico mesmo dentro do PNT, de metas amplas, não se pode deixar de considerar a atuação de agentes nesse processo. Lembre-se que a liberação de recursos ocorre por meio de instrumentos como celebração de convênios e elaboração de contratos. Em outras palavras, a liberação de recursos ocorre sob provocação de agentes/atores.

São feitas algumas considerações para tentar elucidar a função de agentes ou atores nesse sentido: Souza (2006) afirma que o papel dos governos em políticas e programas não está reduzido nem foi empiricamente comprovado, como se comenta. Outros segmentos, afora os governos, se envolvem em programas ou políticas. É o caso dos grupos de interesse e dos movimentos sociais, que interferem no processo com maior ou menor influência, conforme as coalizões do governo.

Sobre o papel dos governos, Vieira (2011) lembra que há debilidade na gestão local e que isso pode impedir a execução de ações do turismo, desde seu planejamento. Arretche (2006) refere que há dificuldades em níveis estaduais e municipais na implementação de programas, como a baixa capacidade institucional e gerencial, há menos capacidade de mobilização de recursos e o próprio limite de atuação. Costa (2002) afirma que a implementação de programas expõe a precariedade generalizada no processo, a começar pelas informações, definições dos problemas e outros.

Sobre os grupos de interesse, Viana (1996) explica que eles são não-oficiais, representados por partidos políticos (interesses agregados), indivíduos simples com direito de serem ouvidos e os *officials*, com a obrigação de ouvir.

A liberação de recursos, que representa a solução dos problemas detectados ou etapa de implementação de programas, ainda está envolta em outras questões. Rua (1997) cita algumas pré-condições à implementação de programas, entre elas, a perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa. Também há dificuldades, como a falta de articulação institucional (LUSTOSA, 2006).

Como o quadro de liberação de recursos para os 65 destinos é amplo e não foram identificados programas ou políticas específicas relativas a ela (como dito), entende-se que cada caso (como os cinco destinos selecionados para esta pesquisa) deve ser visto em suas particularidades e dentro das premissas teóricas relativas ao assunto.

4.1 Panorama dos 65 destinos indutores

Na tabela 2, encontra-se a pontuação atribuída a cada um dos 65 destinos turísticos no “Estudo de Competitividade” de 2008. O índice geral resume a pontuação de cada uma das três dimensões avaliadas pelo Estudo - modelo de regulação, ambiente de negócios e infraestrutura e recursos humanos, naturais e culturais – as quais, por sua vez, englobam 13 dimensões constitutivas do indicador de competitividade: políticas públicas e regulamentações; legislação ambiental; segurança; saúde e higiene; priorização do setor de turismo; infraestrutura aérea; infraestrutura de transporte terrestre; infraestrutura de turismo; infraestrutura de comunicação; preços no setor de turismo; recursos humanos; percepção nacional sobre o turismo e recursos naturais e culturais.

Esse indicador foi especialmente construído pelos consultores representantes do MTur, FGV e SEBRAE, órgãos parceiros realizadores da pesquisa. Sobre a metodologia do Estudo, foi utilizada a metodologia da pontuação, a qual permitiria identificar os pontos fortes e os pontos fracos de cada destino, bem como seu posicionamento relativo ante os demais. Esse quadro iria servir de “subsídio para o estabelecimento de políticas públicas de alocação de recursos para consolidação do processo de competitividade dos destinos em questão” (MTUR, 2008, p. 31).

Tabela 2: Pontuação dos destinos turísticos segundo Estudo de Competitividade

2008	Tipo	Índice Geral	2008	Tipo	Índice Geral
Alto Paraíso de Goiás	Não Capital	41,4	Maceió	Capital	55,9
Angra dos Reis	Não Capital	56	Manaus	Capital	63,8
Aracaju	Capital	52,4	Maragogi	Não Capital	44
Aracati	Não Capital	39,7	Maraú	Não Capital	41,4
Armação dos Búzios	Não Capital	46,2	Mata de São João	Não Capital	44,7
Balneário Camboriú	Não Capital	63,4	Mateiros	Não Capital	29,3
Barcelos	Não Capital	34,9	Natal	Capital	59,2
Barreirinhas	Não Capital	40,1	Nova Olinda	Não Capital	31,6
Belém	Capital	63,7	Ouro Preto	Não Capital	62,6
Belo Horizonte	Capital	69	Palmas	Capital	47,2
Bento Gonçalves	Não Capital	59,3	Paranaguá	Não Capital	54
Boa Vista	Capital	52	Paraty	Não Capital	44,6
Bonito	Não Capital	44,5	Parintins	Não Capital	45,4
Brasília	Capital	65,7	Parnaíba	Não Capital	41,2
Cáceres	Não Capital	48	Petrópolis	Não Capital	56,7
Caldas Novas	Não Capital	49,9	Pirenópolis	Não Capital	52,7
Campo Grande	Capital	50,8	Porto Alegre	Capital	63,6
Corumbá	Não Capital	48	Porto Seguro	Não Capital	59,1
Cuiabá	Capital	59,2	Porto Velho	Capital	42,8
Curitiba	Capital	66,2	Recife	Capital	70,9
Diamantina	Não Capital	54,3	Rio Branco	Capital	46,6
Fernando de Nor.	Não Capital	46,9	Rio de Janeiro	Capital	69,7
Florianópolis	Capital	62,9	Salvador	Capital	72,8
Fortaleza	Capital	60,6	Santarém	Não Capital	49,6
Foz do Iguaçu	Não Capital	66,3	São Joaquim	Não Capital	37,8
Goiânia	Capital	60,6	São Luís	Capital	57,4
Gramado	Não Capital	55,2	São Paulo	Capital	72
Ilhabela	Não Capital	52,3	S Raimundo Nonato	Não Capital	34
Ipojuca	Não Capital	37,9	Teresina	Capital	45,7
Jijoca de Jericoacoara	Não Capital	33,3	Tibau do Sul	Não Capital	39,4
João Pessoa	Capital	67,7	Tiradentes	Não Capital	45,3
Lençóis	Não Capital	49,9	Vitória	Capital	61,4
Macapá	Capital	47,7			
Brasil		52,1			
Capital		59,5			
Não Capital		46,9			

Fonte: MTUR (2008).

Por essa tabela, vê-se que os destinos turísticos com melhor pontuação relativa à competitividade, bem como os de menor pontuação, encontram-se distribuídos nas cinco regiões, entre capitais e não capitais e entre os vários tipos de atividade turística. A falta de concentração dessa pontuação (maior ou menor) em uma região ou em uma atividade turística específica significa que há deficiências generalizadas no desenvolvimento do turismo no Brasil, tanto nas capitais como nas não capitais. Não se trata, pois, de eficiências pontuais, típicas do lugar ou do desenvolvimento de uma atividade turística específica.

Tais deficiências podem ser relacionadas com as vantagens comparativas (recursos naturais: clima, paisagem, flora, fauna) ou com as vantagens competitivas (infraestrutura de turismo: hotéis, atrações, rede de transporte; festivais e eventos; qualidade de administração etc), citadas por Dwyer e Kim (2003), ou ainda com as duas juntas.

Como o resultado final apresentado na tabela é somatório da pontuação de cada pilar, não se pode, por exemplo, entender que metade da pontuação máxima (10) corresponda a uma vantagem e outra metade à outra. Até porque, cada pilar avaliado tinha um peso que levava em conta variáveis, dimensões e sua contribuição para o índice geral de competitividade (MTUR, 2008), ou seja, cada pilar tinha um peso específico.

Crouch e Ritchie (1999) justificam que a competitividade dos destinos turísticos tem mais complicações que a avaliação desse fenômeno em outro setor da economia. Essas “complicações” são representadas por aspectos que os analistas utilizam na avaliação, conforme sua perspectiva sobre o que está sendo avaliado.

Além disso, conforme Vasconcelos e Cyrino (2000), as competências (ou pilares) têm importância relativa dentro da vantagem competitiva. É o que acontece, por exemplo, na abordagem da competitividade com base nas habilidades de construção e de reconfiguração de recursos para lidar melhor com o ambiente (capacidades) (JUSTA, 2008).

Os destinos selecionados neste estudo (destacados em negrito) encontram-se entre os de pontuação média e pontuação inferior, capitais e não capitais. Para tanto, considerou-se que destinos com esses níveis de pontuação mereceriam providências mais urgentes, a fim de melhorarem suas condições de competitividade até frente aos demais destinos abrangidos pelo Estudo.

Os destinos selecionados referem-se a cada uma das regiões do país - foram selecionados cinco, um de cada região, pois o estudo se refere ao desenvolvimento turístico regional - e a tipos de turismo diferentes. A opção por esses destinos resultou do cruzamento entre os tipos de turismo, região e capital/não capital.

Na tabela 3, percebe-se que 37 destinos receberam mais recursos após o “Estudo de Competitividade”, enquanto 28 receberam menos. Considerando a quantidade de convênios e contratos de repasses, 32 destinos assinaram mais após o Estudo; 5 mantiveram o número, e 28 assinaram menos convênios. Houve um total de 639 entre convênios e termos de parceria firmados em 2009/2010, contra 571, em 2006/2007, numa diferença de 68 projetos.

No total de recursos recebidos, houve um crescimento de 35,43%, totalizando R\$ 766.424.26039 no biênio 2009/2010, contra R\$ 565.919.248,30 do biênio 2006/2007.

Tabela 3: Repasse de recursos aos 65 destinos antes e após o Estudo de Competitividade

Cidade	Vol rec - R\$ 2006/2007	Vol rec - R\$ 2009/2010	Varição %	Conv/Parc 2006/2007	Conv/Parc 2009/2010	Var .
Alto Par Goiás	1.415.000,00	1.145.500,00	-19,05	4	8	4
Angra dos Reis	400.000,00	4.090.000,00	922,50	2	3	1
Aracaju	67.717.500,00	9.912.000,00	-85,36	9	6	-3
Aracati	10.945.000,00	750.730,00	-93,14	6	4	-2
Balneário Camboriú	3.532.500,00	3.320.700,00	-6,00	2	3	1
Barcelos	1,00	149.670,00	14966900,00	0	1	1
Barreirinha	3.900.000,00	1,00	-100,00	1	0	-1
Belém	12.151.905,00	11.306.034,00	-6,96	13	13	0
Belo Horizonte	6.057.306,00	28.375.830,00	368,46	27	26	-1
Bento Gonçalves	2.829.710,00	3.382.100,00	19,52	3	10	7
Boa Vista	18.570.462,00	22.518.678,00	21,26	10	9	-1
Bonito	2.610.596,00	41.415.692,62	1486,45	7	4	-3
Brasília	12.358.270,00	20.941.223,00	69,45	24	59	35
Búzios	2.690.316,00	3.362.522,00	24,99	3	7	4
Cáceres	5.023.375,00	946.000,00	-81,17	8	4	-4
Caldas Novas	8.167.500,00	2.632.500,00	-67,77	8	5	-3
Campo Grande	7.685.653,00	9.290.302,00	20,88	13	17	4
Corumbá	5.198.750,00	200.000,00	-96,15	8	1	-7
Cuiabá	2.331.700,00	17.618.727,00	655,62	7	11	4
Curitiba	3.883.454,00	12.498.715,00	221,85	10	21	11
Diamantina	175.500,00	100.000,00	-43,02	3	1	-2
Fernando de Noronha	95.040,00	1,00	-100,00	1	0	-1

Florianópolis	1.780.999,00	12.991.883,00	629,47	9	6	-3
Fortaleza	34.484.003,00	9.624.246,00	188,90	16	40	24
Foz do Iguaçu	4.365.000,00	2.852.270,00	-34,66	4	6	2
Goiânia	13.401.391,00	45.892.964,00	242,45	31	23	-8
Gramado	5.024.731,00	7.433.550,00	47,94	14	18	4
Ilha Bela	1.064.250,00	4.707.141,00	342,30	4	10	6
Ipojuca	413.554,00	1,00	-100,00	1	0	-1
Jij Jericoacoara	292.500,00	150.000,00	-48,72	1	1	0
Joao Pessoa	33.270.460,04	35.699.957,79	7,30	13	17	4
Lençóis	516.750,00	487.500,00	-5,66	3	3	0
Macapá	200.000,00	1.318.500,00	559,25	2	3	1
Maceió	5.383.500,00	46.231.311,93	758,76	14	13	-1
Manaus	24.604.530,92	31.147.870,28	26,59	15	12	-3
Maragogi	4.192.500,00	100.000,00	-97,61	2	1	-1
Maraú	97.500,00	100.000,00	2,56	1	1	0
Mata S João	560.000,00	23.430.000,00	4083,93	2	4	2
Mateiros	1,00	195.000,00	19499900,00	0	1	1
Natal	81.466.500,80	21.405.863,15	-73,72	18	7	-11
Nova Olinda	763.000,00	782.200,00	2,52	4	2	-2
Ouro Preto	5.689.760,00	1.475.000,00	-74,08	6	3	-3
Palmas	10.521.007,07	4.510.481,00	-57,13	15	10	-5
Paranaguá	3.995.980,00	1.221.250,00	-69,44	11	6	-5
Parati	688.176,59	495.000,00	-28,07	3	2	-1
Parintins	250.000,00	1.590.000,00	536,00	1	3	2
Parnaíba	1.653.536,91	8.622.673,42	421,47	4	3	-1
Petrópolis	682.500,00	820.754,00	20,26	1	4	3
Pirenópolis	1.149.951,00	8.429.273,13	633,01	3	11	8
Porto Alegre	1.700.595,46	9.535.471,00	460,71	6	21	15
Porto Seguro	413.523,17	689.280,00	66,68	2	3	1
Porto Velho	12.889.615,51	877.500,00	-93,19	15	2	-13
Recife	6.420.009,65	11.503.418,28	79,18	19	26	7
Rio Branco	6.722.216,22	1.005.790,00	-85,04	6	6	0
Rio de Janeiro	15.444.698,97	61.452.292,84	297,89	47	28	-19
Salvador	55.326.317,80	54.121.426,52	-2,18	31	36	5
Santarém	10.787.950,50	7.077.950,00	-34,39	11	8	-3
São Joaquim	860.000,00	1.583.750,00	84,16	2	5	3
São Luiz	4.396.125,00	2.763.212,96	-37,14	7	10	3
São Paulo	11.837.513,77	14.601.068,00	23,35	27	29	2
São Raimundo Nonato	270.000,00	20.100.000,00	7344,44	2	2	0
Teresina	16.941.942,48	15.240.996,80	-10,04	5	18	13
Tiradentes	1.832.500,00	789.944,00	-56,89	4	3	-1
Tibau do Sul	1,00	693.069,85	69306885,00	0	3	3
Vitória	5.824.621,44	8.717.477,82	49,67	20	16	-4

Total	565.919.248,30	766.424.260,39	35,43	571	639	68
-------	----------------	----------------	-------	-----	-----	----

Fonte: Adaptado pelo pesquisador do Portal da Transparência (2015)

* Negrito, os dois destinos selecionados para este trabalho.

Em alguns destinos, vê-se uma relação direta entre índices mais baixos de competitividade e aumento dos recursos após o Estudo (São Raimundo Nonato, Tibau do Sul e outros), concomitantemente à relação inversa entre indicadores também mais baixos e variação negativa de recursos recebidos (Ipojuca, Aracati e outros).

Isso pode demonstrar que, quantitativamente, a liberação de recursos para mais ou para menos não atendeu a uma lógica de maior ou de menor necessidade demonstrada pela pontuação de competitividade no Estudo. Qualitativamente, a questão que fundamentou o PNT foi tornar os 65 destinos com melhores condições de competir. Logo, em princípio, todos estavam nas mesmas condições de recebimento de recursos por parte do MTur. Assim, esse entendimento representa que a finalidade do PNT não foi cumprida, pelo menos integralmente, pois segundo esse Plano,

Pretende-se que, até o final de 2008, 15 desses destinos estejam estruturados e tenham alcançado o referido padrão de qualidade internacional, por meio da atuação do Ministério do Turismo e suas instituições parceiras, nos âmbitos nacional, estadual, regional e municipal. Os outros 50 destinos serão trabalhados de acordo com as metas do PNT 2007-2010, de forma participativa, descentralizada e sistêmica, estimulando a integração e a consequente organização e ampliação da oferta turística (MTUR, 2008, p. 18).

Com relação aos 15 destinos, o PNT não fez referência a quais deles deveriam estar estruturados ainda em 2008. Assim, seria prematuro inferir que São Raimundo Nonato e Goiânia, pelo aumento dos recursos recebidos, pudessem estar entre eles. Isso porque não houve menção a características que associassem, pelo menos, o tipo de turismo praticado ou a pontuação do nível de competitividade à escolha daqueles 15. São Raimundo Nonato e Goiânia poderiam estar também entre os 50 que acompanhariam as metas do PNT 2007/2010.

Ao mesmo tempo, como não se identificou a criação de nenhum programa ou plano especial posteriormente ao “Estudo de Competitividade”, entende-se que a liberação de recursos para esses destinos estava atrelada ao PNT, tal como estão os destinos que não integram o grupo dos 65 (Tabela 2).

Com isso, depreende-se que não houve tratamento diferenciado na política do MTur para os 65 destinos em relação aos demais, já que, pelos documentos

pesquisados, os problemas detectados no Estudo não integraram nenhuma pauta especial, programa ou agenda de política do órgão.

4.2 Ouro Preto

Não capital, localizada na região Sudeste, com 62,6 pontos no índice geral de competitividade no Estudo de 2008. A variação do recebimento de recursos em relação ao biênio 2006/2007 foi negativa (-74%).

Ouro Preto é patrimônio histórico e cultural da humanidade desde 1980 e possui o maior acervo arquitetônico do país. Rica em vantagens comparativas (montanhas, nascentes) e em vantagens competitivas (igrejas, museus, chafariz e outros pontos turísticos), seus principais tipos de turismo são o cultural, o histórico e o arquitetônico.

Nos anos posteriores ao Estudo, 2008, a cidade teve seus indicadores individuais de competitividade nas 13 dimensões de avaliação modificadas da seguinte forma, em relação aos recursos recebidos (tabela 4):

Tabela 4: Dimensões de avaliação Ouro Preto

Ouro Preto	Índ Geral	Infra Geral	Aces	Serv Eq Tur	Atrat Tur	Mark promo destino	Pol Púb
2008	62,6	59,2	51,1	45	75,7	75,8	66
2009	64,3	64	57,8	45,4	74,8	71,8	67,8
2010	67,2	60,5	61,7	47,8	76	71	65,4
2010-2008	4,6	1,3	10,6	2,8	0,3	-4,8	-0,6
RR(08-09-10)			975.000,00		1.137.929,00		
Ouro Preto	Coop Regiona l	Monit	Ec Local	Cap empre s	Aspec Soc	Aspec Amb	Aspec Cult
2008	68,3	58	48	60,2	63,9	66,1	85,4
2009	70,7	59,3	52	60,3	70,6	68,4	79,1
2010	77,6	64,3	62,1	67,5	77	69,9	83,5
2010-2008	9,3	6,3	14,1	7,3	13,1	3,8	-1,9
RR(08-09-10)							

Fonte: Elaborada pelos autores

Ouro Preto apresentou 3 projetos no biênio e recebeu recursos para 2 das 13 dimensões de competitividade do Estudo. Das duas, o acesso teve variação positiva de 10,6, passando de 51,1 para 61,7; a dimensão atrativos turísticos teve variação negativa de 0,3 pontos, passando de 75,7 para 76,0. Das dimensões que não receberam recursos, economia local teve a maior variação positiva, 14,1 pontos, e

marketing apresentou a maior queda, 4,8 pontos. Atrativos turísticos foi o que mais recursos recebeu, R\$ 1.137.929,00.

Diante desses resultados, infere-se que a significativa variação negativa dos recursos em relação ao biênio anterior pode ter contribuído para a variação também negativa de indicadores, não se excluindo, desse entendimento, a referida afirmação de Souza (2006) de que pode haver rejeição e disputas nos processos de implementação de projetos.

Antes disso, porém, pode ter ocorrido (como em grande parte de outros dos 65 também pode) a pouca, inadequada ou nenhuma atuação dos grupos de interesse, além de uma aparente pouca atuação dos governos estaduais e municipais (atores oficiais), já que Ouro Preto é patrimônio histórico e cultural da humanidade.

Nesse sentido, Teixeira (2002, p. 2) lembra que sempre há incompatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações implementadas, devendo-se considerar, ainda, as omissões e as “não-ações” como manifestações de políticas, por representarem orientações dos ocupantes de cargos políticos.

4.3 Rio Branco

Capital do Acre, na região Norte, com 46,6 pontos no índice geral do Estudo de 2008, abaixo da média do Brasil de 52,1 pontos. Entre as vantagens comparativas da região está a sustentabilidade - “90% das florestas, rios e lagos do estado estão preservados e a área concentra a maior biodiversidade do planeta”- e entre as competitivas, estão a arquitetura histórica e a cultura. Porém, não há tanta procura por turistas (MTUR, 2015).

A variação dos recursos recebidos no biênio pós Estudo foi expressivamente negativa (-85%) e sua aplicação foi nos seguintes pilares (tabela 5):

Tabela 5: **Dimensões de avaliação Rio Branco**

Rio Branco	Índ Geral	Infra Geral	Aces	Serv Equip Tur	Atrat Tur	Mark promo destino	Pol Púb
2008	46,6	63,5	57,2	36	45,6	15,4	50,1
2009	49,3	59,2	62,1	41,6	46	20,5	53,9
2010	52,9	61,7	66	48,5	48,2	20,5	50
2010-2008	6,3	1,8	8,8	12,5	2,6	5,1	-0,1
RR(08-09-10)		263.250,00		195.000,00	352.500,00	368.695,00	100.000,00
Rio Branco	Coop Region	Monit	Econ Local	Capac empres	Aspec Soc	Aspec Ambien	Aspec Cult
2008	38,3	7,4	68,5	49,6	54,6	60,7	45,2
2009	38,8	9,8	73,5	51,7	60,9	62,9	46,9

2010	42,7	7,3	76,1	59,8	63,7	72,1	54,7
2010-2008	4,4	-0,1	7,6	10,2	9,1	11,4	9,5
RR(08-09-10)					356.970,00		100.000,00

Fonte: Elaborada pelos autores

Rio Branco apresentou seis projetos no biênio e recebeu recursos para 7 das 13 dimensões do Estudo. Dessas, serviços e equipamentos, atrativos turísticos marketing, aspectos sociais, infraestrutura e aspectos culturais tiveram variação positiva no indicador. A dimensão serviços e equipamentos teve a maior variação positiva, passando de 36,0 para 48,5. A outra dimensão com recursos, políticas públicas, teve uma variação negativa. Políticas públicas passou de 50,1 para 50. Das dimensões que não receberam recursos, aspectos ambientais teve a maior variação positiva, passando de 60,7 para 72,1 e monitoramento foi a única queda, de 7,4 para 7,3. Marketing foi a que mais recebeu recursos, totalizando R\$ 368.695,00.

A variação negativa dos recursos recebidos (tal como em outros destinos analisados) pode ter contribuído para a não solução de todos os problemas detectados no Estudo. Dessa variação, infere-se uma pequena ou nenhuma atuação adequada dos atores envolvidos nas políticas de turismo. Pela importância do aspecto da sustentabilidade para o estado, entende-se que o poder público - atores oficiais – seria um dos maiores responsáveis pelo desenvolvimento da atividade turística na região.

Knupp et al. (2012) se referem à elaboração de um projeto de turismo conjunto, pautado em uma política do setor, e a um planejamento estadual e local, subsidiado pelas diretrizes das políticas de turismo, adaptadas às peculiaridades regionais. As políticas devem promover a articulação entre setores e localidades e, com isso, o aumento do fluxo de turistas.

Para Dwyer e Kim (2003), as condições da demanda/fluxo de turistas (com três principais elementos: percepção, preferências e consciência) representam um dos pontos de um destino turístico competitivo. Rio Branco conta com pouca afluência de turistas.

Aliás, esse dado pode demonstrar o pouco ou inadequado trabalho de marketing do turismo desenvolvido no local, embora o pilar marketing tenha sido o que mais recebeu recursos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do tema turismo e competitividade na perspectiva acadêmica trouxe, para além dos objetivos deste trabalho, a oportunidade de comprovar a complexidade do ambiente político das respectivas áreas envolvidas (como o ciclo das políticas públicas, em especial a construção da agenda e a implementação) e a complexidade de mensuração da competitividade com base em indicadores específicos.

Está claro, na análise dos documentos que o MTur elaborou, seu planejamento através dos Planos Nacionais publicados, muito especialmente o de 2007/2010, que estabelecia um recorte claro em 65 destinos que deveriam ser priorizados. Está claro, também, que a realização do Estudo de Competitividade dá sequência a essa política, com o índice de competitividade passando a funcionar como diagnóstico, apontando com clareza onde existiam fragilidades e que pilares deveriam receber mais recursos.

O índice de competitividade da forma como foi concebido é também um avaliador das políticas, pois o aumento desse índice nos destinos turísticos pode representar um acerto nos recursos investidos. Mas o êxito termina aqui e outros fatores, como já apontados, influenciam o ciclo de políticas públicas na fase de implementação, fazendo com que os objetivos e os resultados não estejam concatenados.

Ficou claro ainda, nos resultados, que após a publicação do Estudo, não houve um maior direcionamento de recursos para os destinos prioritários, assim como esses destinos não estão presentes majoritariamente entre os que mais receberam recursos. É evidente uma falta de lógica entre a aplicação dos recursos e a necessidade apontada no Estudo, assim como o volume de investimento feito e os resultados dos destinos.

No nível em que se encontravam as 13 dimensões de sua competitividade, avaliadas em 2008, dois anos para superar essa condição seriam insuficientes, independente do quantitativo de recursos distribuídos. O PNT foi publicado em 2007 e estabeleceu para os 65 destinos um prazo até o final de 2010, para solução das questões relativas às dimensões do indicador, sem considerar, ao que parece, as peculiaridades individuais, a complexidade da política e a burocracia. Dos 65, 15 destinos deveriam ter sido reestruturados até o final de 2008. Porém, esses destinos não foram selecionados ou indicados no documento do PNT. A conclusão é de que os problemas encontrados nas 13 dimensões dos 65 destinos objeto do “Estudo de

Competitividade” se mantiveram no mesmo patamar dos problemas gerais do país, ou seja, dentro da perspectiva ampla de ação do PNT 2007/2010.

Gerencialmente, os resultados desta pesquisa demonstram a necessidade de uma melhor concatenação entre os elementos definidores de projetos de execução pública e a realidade objeto dos projetos. Uma sugestão de estudos futuros é a realização de pesquisa qualitativa, com entrevistas e levantamentos com gestores públicos e especialistas em Gestão Municipal para que se identifique as barreiras que impedem a maior efetividade na realização de projetos.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 23, p. 261-286, 2001.

ARMENSKI, Tanja; MARKOVIC, Vladimir; DAVIDOVIC, Nemanja; JOVANOVIC, Tamara. Integrated model of destination competitiveness. **Geographica Pannonica**. v. 15, n. 2, p. 58-68, 2011.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais** n. 31, 2006. Mimeografado.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social**, v. 1, n. 2, p. 105-119, 1989.

BBC Brasil. **Brasil perde posições em ranking mundial do turismo**. 2011. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/03/110307_turismo_ranking_pu.shtml. Acesso em: 18 set 2018.

CHUDNOVSKY, Daniel; PORTA, Fernando. **La competitividad internacional: Principales cuestiones conceptuales y metodológicas**. Documento no. 03/91.1991 Disponível em: www.decon.edu.uy. Acesso em: 24 set 2018.

COOPER, Chris; FLETCHER, John; WANHILL, Stephen; GILBERT, David; SHEPHERD, Rebecca. **Turismo: princípios e prática**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, Bruno L. Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília et al. (Org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 27.

CROUCH, Geoffrey I.; RITCHIE, J. R. Brent. Tourism, competitiveness and societal prosperity. **Journal of Business Research**. v. 44, n. 3, p. 137-152, 1999.

DWYER, Larry; KIM, Chulwon. Destination competitiveness: determinants and indicators. **Current issues in tourism**. v. 6, n. 5, 2003.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

GOOROOCHURN, Nishaal; SUGIYARTO, Guntur. **Measuring Competitiveness In The Travel And Tourism Industry**. Discussion Paper - TTRI. Nottingham University Business School. 2004.

HASSAN, Salah S. Determinants of market competitiveness in an environmentally sustainable tourism industry. **Journal of Travel Research**. V. 38, n. 3, p. 239-245, 2000.

JUSTA, Roberto Pasarella. **Modelo de avaliação competitiva de destinos turísticos com base nas capacidades dinâmicas**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). 2008. Fundação Getúlio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro.

KNUPP, Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves; MIRANDA, Renato Luis Pinto; FIGUEIREDO, Frederico de Carvalho; OLIVEIRA, Ataulpa Luiz de. Competitividade das Nações: Uma análise do plano nacional de turismo do Brasil. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo local sostenible**. v. 5, n. 12, 2012.

LASSWELL, Harold, D. Certain prognostic changes during trial (psychoanalytic) interviews. **Psychoanalytic Review**, v. 23, n. 3, p. 241-247, 1936.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LUSTOSA, Paulo Henrique. **Políticas públicas e assistência social**. Um preâmbulo para a discussão do Plano Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza (1998/2002). 2006. Mimeografado.

MELIAN-GONZALEZ, Arturo; GARCÍA-FALCÓN, Juan Manuel. Competitive potential of tourism in destinations. **Annals of Tourism Research**, v. 30, n. 3, p. 720-740, 2003.

MELO, Marcus A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elisabeth M. (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2 ed. São Paulo: IEe, 1999.

MTUR. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: MTur, 2008.

MTUR. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007: diretrizes, metas e programas**. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2007.pdf. Acesso em: 18 set 2018.

PEREIRA, Cássio Avelino Soares. Políticas públicas no setor de turismo. **Revista Turismo em Análise**, v. 10, n. 2, p. 7-21, 1999.

PINTO, Isabela Cardoso M. Construção da agenda governamental: atores, arenas e processo decisório na saúde. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 44, p. 13-23, 2008.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <http://transparencia.gov.br>. Acesso em: 05 out 2018.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas** (Coleção Folha Explica). São Paulo: Publifolha, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Washington, Indes/BID, 1997, mimeografado.

SIMON, Herbert Alexander. **Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting**. New York: Wiley, 1957.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. 2006; 8 (16); 20-45

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Políticas Públicas. O Papel das Políticas Públicas. AATR-BA, 2002. Disponível em: www.dhnet.org.br. Acesso em: 17 set 2018.

VASCONCELOS, Flávio C.; CYRINO, Álvaro B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 4, p. 20-37, 2000.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VIEIRA, Aline Rodrigues Mendes. **Planejamento e Políticas Públicas de Turismo: análise dos módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luis - MA**. 2011. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, Mestrado Profissional em Turismo, 2011.

YIN, Robert. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Método**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.