

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

BIANCA DA SILVA TRINDADE

**PLANEJAMENTO E COMPETITIVIDADE NO TURISMO: ESTUDO SOBRE AS
POLÍTICAS PÚBLICAS E A GOVERNANÇA LOCAL DE GRAMADO (RS)**

**CAXIAS DO SUL
2019**

BIANCA DA SILVA TRINDADE

**PLANEJAMENTO E COMPETITIVIDADE NO TURISMO: ESTUDO SOBRE AS
POLÍTICAS PÚBLICAS E A GOVERNANÇA LOCAL DE GRAMADO (RS)**

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Turismo e Hospitalidade.

Linha de Pesquisa: Turismo, Organizações e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Pedro de Alcântara Bittencourt César.

Coorientador: Prof. Dr. Silvio Luiz Gonçalves Vianna.

**CAXIAS DO SUL
2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

T833p Trindade, Bianca da Silva

Planejamento e competitividade no turismo : estudo sobre as políticas públicas e a governança local de Gramado (RS) / Bianca da Silva Trindade. – 2019.

141 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, 2019.

Orientação: Pedro de Alcântara Bittencourt César.

Coorientação: Silvio Luiz Gonçalves Vianna.

1. Turismo - Gramado (RS). 2. Turismo e planejamento urbano - Gramado (RS). 3. Política pública. I. César, Pedro de Alcântara Bittencourt, orient. II. Vianna, Silvio Luiz Gonçalves, coorient. III. Título.

CDU 2. ed.: 338.48(816.5)

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Carolina Machado Quadros - CRB 10/2236

BIANCA DA SILVA TRINDADE

PLANEJAMENTO E COMPETITIVIDADE NO TURISMO: ESTUDOS SOBRE
AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A GOVERNANÇA LOCAL DE GRAMADO (RS)

Dissertação de Mestrado
submetida à Banca Examinadora
designada pelo Colegiado do
Programa de Pós-graduação em
Turismo e Hospitalidade –
Mestrado e Doutorado, da
Universidade de Caxias do Sul,
como parte dos requisitos
necessários para a obtenção do
título de Mestre em Turismo e
Hospitalidade. Linha de Pesquisa:
Turismo, Organizações e
Sustentabilidade.

Aprovada em 04/09/2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro de Alcântara Bittencourt César

(Orientador)

Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Dr. Silvio Luiz Gonçalves Vianna

Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof.^a Dra. Vania Beatriz Merlotti Herédia

Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Dr. Francisco Antonio dos Anjos

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

Dedico este trabalho à mulher que nasceu em mim. Aquela que encontrou o mundo ao buscar compreender-se. Aquela que encontrou os outros em si, ao buscar uma definição de si própria. Aquela que se percebe como outro em meio a tantos outros que estão buscando ser. No perder-se para encontrar, é só o caminho que traz sentindo ao encontro. Uma dedicatória a mim como si, é um manifesto de gratidão a cada outro que em mim está e ao universo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por seu amor e graça demonstrado em todos os momentos da minha vida. E por todas as oportunidades concedidas para alcançar os meus sonhos, a Ele toda honra.

Aos meus pais, Claudemir Trindade e Norma Rangel. Obrigada por serem meus principais incentivadores, por sempre vibrarem e torcerem por todas as minhas conquistas e por acreditarem que eu poderia ir além para alcançar os meus objetivos, me ensinando os caminhos da honestidade e da justiça. Certamente não chegaria aqui sem ajuda e apoio de vocês. Muito obrigada, amo vocês.

À minha irmã Cibele Trindade, por seu amor, estímulo e apoio. A melhor irmã que alguém poderia ter na vida, minha melhor amiga. Saiba que me enche de orgulho e que tudo que faço é sempre pensando em você. Muito obrigada!

As minhas tias, em especial Sinara Rangel (Teka), Carmem Pautz e Juraci Coelho, pelo amor, estímulo e apoio. Muito obrigada!

Aos meus amigos que conquistei e ganhei durante esta jornada, Eliane Portela, Roberta Bacco, Vanilson Silveira, Thays Marcelino, Jasmine Pereira, Iara Tomio, Samara Camilotto, Charlene Del Puerto, Rita Gabriela Carvalho, Helena Ribeiro e Juliana Jasper pela amizade, estudos e pesquisas compartilhadas ao longo deste processo, e por todas as experiências vividas e momentos especiais, carregados de muitas risadas e aprendizagem.

Ao meu Orientador Professor Dr. Pedro de Alcântara Bittencourt César. Obrigada pela amizade, pelo tempo dedicado a me ensinar o trabalhoso caminho acadêmico e pela parceria junto ao Grupo de Pesquisa de Planejamento da Região Nordeste do RS. Sendo sempre presente e disposto com a construção desta dissertação.

Ao meu Coorientador Professor Dr. Silvio Luiz Gonçalves Vianna, pela amizade, companheirismo e respeito ao longo deste processo, principalmente pela grande contribuição intelectual e serena acerca das orientações sempre pertinentes a respeito dos temas da dissertação, e pelas experiências e ensinamentos junto ao Projeto Pró-

Integração. Obrigada por não desistir e por acreditar em meu potencial. Foi uma honra estar ao seu lado durante esse tempo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul. Obrigada por compartilharem seus conhecimentos e sabedoria.

Aos colegas de mestrado da turma 2016 da Universidade de Caxias do Sul, que contribuíram com meu crescimento acadêmico e pessoal. Obrigada pelo compartilhamento de experiências e momentos durante minha caminhada.

A CAPES/ Ministério da Integração, pela oportunidade de ter sido bolsista, que me permitiu dar sequência a minha qualificação profissional e acadêmica. Queria agradecer principalmente a equipe de Pesquisa do Projeto Pró-Integração, em especial aos professores Silvio Vianna, Francisco dos Anjos e Sara dos Anjos, e aos bolsistas Cálidon Costa e Marcos Arnhold, pela amizade, experiências vividas e ensinamentos por meio dos estudos e pesquisas compartilhadas na Região das Hortênsias. Obrigada pela parceria.

À querida secretária Regina de Azevedo Mantesso do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul. Muito obrigada pela amizade, carinho e apoio. Saiba que o conhecimento e a prática da Hospitalidade aprendi com você durante minha trajetória em Caxias do Sul. Serei eternamente grata a você por todo o carinho e atenção recebidos.

Aos meus colegas de trabalho da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Campus Santa Vitória do Palmar, em especial aos professores Matheus Muller, Thaís Torres, Priscila Gayer e Maurício Pimentel, pela amizade, carinho e apoio durante a construção desta dissertação e por me proporcionarem momentos especiais, com muitas risadas e aprendizagem, assim como o respeito conquistado de forma mútua. Muito obrigada!

Aos meus alunos dos cursos de Turismo, Hotelaria e Eventos da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Campus Santa Vitória do Palmar, pelo carinho, apoio e compreensão durante a construção desta pesquisa. Obrigada por me proporcionarem momentos alegres e enriquecedores, a partir do compartilhamento de experiências,

conhecimento e aprendizagem. E pelas contribuições para o meu crescimento pessoal e profissional. Serei eternamente grata por esses dois anos de docência vividos ao lado de vocês.

Ao meu grande e eterno amigo Diego Corrêa Neves por todo carinho, amizade, incentivo, compreensão e companheirismo durante a minha jornada em Santa Vitória do Palmar. E por ter sido uma fonte inspiradora e de muito apoio durante a construção desta pesquisa, quando achei que não conseguiria. Obrigada por me proporcionar momentos especiais, com muitas risadas, aprendizagem e carinho, assim como o respeito conquistado de forma mútua. Muito obrigada por tudo!

Ao amigo, parceiro e companheiro Fernando Alfredo Guimaraens Martinote por todo incentivo, paciência, compreensão e companheirismo durante os momentos finais desta pesquisa, regados de muito carinho e atenção, sendo primordiais para o fechamento deste ciclo. Agradeço por me proporcionar momentos especiais, carregados de alegria, carinho e respeito a mim dispensadas ao longo deste convívio. Muito obrigada!

In memoriam ao meu amado avô Francisco Trindade, jamais irei lhe esquecer, estarás sempre comigo. Te amarei para sempre. Obrigada por tudo!

A todos que, de alguma forma, torceram, compartilharam seus conhecimentos e contribuíram para a conclusão desta etapa em minha trajetória. E principalmente aos que colaboraram para o alcance dos resultados desta pesquisa, as instituições e empresas públicas e privadas que compõem a governança local da cidade de Gramado (RS).

Ao longo do período do mestrado, foram inúmeras as pessoas que entraram em minha vida e que contribuíram para que eu pudesse chegar ao resultado final, ou seja, com uma dissertação construída. Mas ao mesmo tempo, estas pessoas, por muitas vezes contribuíram com algo muito maior, minha formação como indivíduo.

Meu muito obrigada a todos! Gratidão define esse momento!

*De tudo, ficam três coisas:
a certeza de que estamos sempre começando...
a certeza de que é preciso continuar...
a certeza de que seremos interrompidos antes de terminar...*

*Portanto devemos
fazer da interrupção um caminho novo...
da queda um passo de dança...
do medo uma escada...
do sonho uma ponte...
da procura...um encontro...
do encontro uma conquista.*

Fernando Pessoa

RESUMO

O planejamento e a gestão a partir da governança do turismo tem se apresentado como um assunto de interesse relevante, quando se busca compreender qual a melhor maneira para aumentar a competitividade de uma destinação turística. Neste estudo o objetivo principal foi analisar a influência das políticas públicas e da governança local sobre a competitividade de Gramado (RS). Para alcançar o objetivo proposto realizou-se uma pesquisa bibliográfica, a teoria utilizada em relação ao tema desta pesquisa versou sobre turismo, planejamento e gestão, políticas públicas, governanças de turismo e competitividade em destinações turísticas. Metodologicamente a pesquisa é de natureza qualitativa e quantitativa e, possui caráter descritivo. Para a coleta de dados, utilizou-se a análise documental, aplicação de questionários e realizou-se entrevistas semiestruturadas. O processo documental teve como referência os documentos oficiais de turismo em âmbito nacional e local, relacionados à gestão pública de Gramado (RS), a partir de suas leis, decretos, regimentos e estatutos, cuja finalidade foi de identificar as políticas públicas de planejamento e gestão do turismo local. As informações oriundas dos documentos oficiais trouxeram subsídios de compreensão do processo de organização da governança local. A aplicação dos questionários voltados às análises quantitativas foi composto por questões fechadas sobre os indicadores que contribuem para uma destinação turística se tornar competitiva, e teve como respondentes os atores sociais da governança local responsáveis pela gestão da competitividade do destino turístico Gramado (RS). As entrevistas semiestruturadas as quais serviram de base para a análise qualitativa, a partir de questões que abordaram o planejamento e a gestão da atividade turística, também foram aplicadas com os atores sociais da governança local, fornecendo informações complementares, a fim de identificar as percepções a respeito da estrutura organizacional da governança, no atual modelo de planejamento e gestão do destino. As evidências identificadas pela presente pesquisa permitiram constatar que a estrutura de governança encontrada em Gramado (RS), baseada nas políticas de turismo em âmbito nacional, estadual, regional e local, contribui para o desenvolvimento da atividade turística local e regional, uma vez que, a atuação dos setores público e privado permite a articulação e a cooperação com relação ao planejamento e à gestão da atividade, proporcionando à destinação turística estudada um diferencial estratégico, por meio da oferta de produtos de maior qualidade e uma gestão focada na competitividade dos empreendimentos.

Palavras-chave: Turismo; Planejamento e Gestão; Políticas Públicas; Governança do Turismo. Competitividade; Gramado (RS).

ABSTRACT

Planning and management based on tourism governance has been presented as a matter of relevant interest, when seeking to understand the best way to increase the competitiveness of a tourism destination. In this study the main objective was to analyze the influence of public policies and local governance on the competitiveness of Gramado (RS). To achieve the proposed objective, a bibliographical research was carried out, the theory used in relation to the theme of this research was about tourism, planning and management, public policies, tourism governance and competitiveness in tourist destinations. Methodologically the research is qualitative and quantitative and has a descriptive character. For data collection, we used document analysis, questionnaires and semi-structured interviews. The documentary process was based on official tourism documents at national and local level, related to the public management of Gramado (RS), based on its laws, decrees, regiments and statutes, whose purpose was to identify public policies for planning and local tourism management. Information from official documents provided insights into the process of organizing local governance. The application of questionnaires aimed at quantitative analysis was composed of closed questions about the indicators that contribute to a tourist destination becoming competitive, and had as respondents the social actors of local governance responsible for managing the competitiveness of the tourist destination Gramado (RS). The semi-structured interviews, which served as the basis for the qualitative analysis, based on questions that dealt with the planning and management of tourism activity, were also applied with the social actors of local governance, providing complementary information in order to identify the perceptions to be addressed respect for the organizational structure of governance in the current model of destination planning and management. The evidence identified by the present research showed that the governance structure found in Gramado (RS), based on tourism policies at the national, state, regional and local levels, contributes to the development of local and regional tourism activity, since. The performance of the public and private sectors allows the articulation and cooperation regarding the planning and management of the activity, providing the studied tourist destination with a strategic differential, through the offer of higher quality products and a management focused on the competitiveness of the enterprises.

Keywords: Tourism; Planning and Management; Public Policy; Governance of Tourism; Competitiveness; Gramado (RS).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferenças entre as Políticas de Desenvolvimento.....	47
Quadro 2 - Definições de Governança	52
Quadro 3 - Definições de Competitividade	59
Quadro 4 - Modelos de Análise da Competitividade em Destinações Turísticas	61
Quadro 5 - Evolução das Políticas Públicas de Turismo no Brasil	82
Quadro 6 - Evolução das Políticas de Turismo no Rio Grande do Sul	87
Quadro 7 - Instituições e Políticas de Turismo de Gramado	93

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Instrumentos Organizativos da Política Turística	42
Figura 2 – Ideias chaves da Governança Turística	56
Figura 3 – Operacionalização da Pesquisa	70
Figura 4 – Estruturação da Governança Turística em Gramado	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Macro Ambiente do Turismo em Gramado (RS)	112
Tabela 2 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Potencial do Destino	114
Tabela 3 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Atratividade	116
Tabela 4 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Infraestrutura	119
Tabela 5 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Gestão do Destino	122
Tabela 6 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Resultados	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
AD	Agência de Desenvolvimento
ADT	Agências de Desenvolvimento Turístico
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BTG	Brasil Turístico em Grupo
BTI	Planos Brasil Turístico Individual
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CET	Conselho Estadual de Turismo
CEINTUR	Centro de Informações Turísticas do RS
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas de Gramado
CITUR	Comissão Inter Setorial de Turismo
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CONTUR	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
CRTUR	Companhia Riograndense de Turismo
CVB	<i>Convention & Visitors Bureau</i>
DNIP	Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência
EMBRATUR	Instituto Brasileiro do Turismo
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
GRAMADOTUR	Autarquia Municipal de Turismo de Gramado
ICTN	Índice de Competitividade do Turismo Nacional
MTur	Ministério do Turismo do Brasil
OMT	Organização Mundial do Turismo
PIEM	Programa de Integração Estado - Município
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PROCAD	Programa de Cooperação Acadêmica
PRODETUR – NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
SEDACTEL	Secretaria de Esporte, Cultura, Turismo e Lazer do RS

SETUR	Secretaria de Turismo
SINDITUR	Sindicato das Empresas de Turismo do RS
SUDESUL	Plano Regional de Turismo/ Desenvolvimento da Região Sul
UIOOT	União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PLANEJAMENTO E GESTÃO EM DESTINAÇÕES TURÍSTICAS	26
2.1 TURISMO E PLANEJAMENTO E GESTÃO	26
2.1.1 Contextualização do Turismo	27
2.1.2 Planejamento e Gestão Turística: contextualização e conceito	29
2.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	35
2.2.1 Políticas Públicas: revendo conceitos	36
2.2.2 Políticas Públicas de Turismo: contextualização e conceito	40
2.2.3 Políticas Públicas de Turismo e o Desenvolvimento Turístico Regional/Local	44
3 COMPETITIVIDADE E A GOVERNANÇA NO TURISMO	49
3.1 GOVERNANÇA DO TURISMO E A COMPETITIVIDADE EM DESTINAÇÕES TURÍSTICAS	50
3.1.1 Governança: contextualização e aspectos conceituais	50
3.1.2 Governança do Turismo: contextualização e conceito	54
3.1.3 Competitividade: revendo conceitos e modelos	57
3.1.4 Competitividade em Destinações Turísticas	60
3.2 SÍNTESE EPISTEMOLÓGICA DA PESQUISA	63
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	66
4.1 DETALHAMENTO DAS TÉCNICAS DE PESQUISA	71
4.1.1 Análise Documental	71
4.1.2 Entrevista Semiestruturada	74
4.1.3 Questionário	75
5 CENÁRIO DE ESTUDO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	78
5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL	78
5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL	86
5.3 POLÍTICAS DE TURISMO EM GRAMADO (RS)	90
6 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA	94
6.1 O PERFIL DOS ATORES NA GOVERNANÇA LOCAL DE GRAMADO (RS)	95
6.1.1 Análise a partir dos dados obtidos com as entrevistas semiestruturadas com os atores da Governança do Turismo de Gramado (RS)	96
6.1.2 Análise a partir dos dados obtidos com aplicação dos questionários aos atores da Governança do Turismo de Gramado (RS)	109

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERENCIAS	132
APÊNDICE A	140

1 INTRODUÇÃO

O turismo vem crescendo, nas últimas décadas, no Brasil, por ser uma atividade dinamizadora para o desenvolvimento regional e local. Uma vez que se apresenta como uma atividade socioeconômica, cultural e ambiental. Trata-se de uma atividade que envolve a interação entre turistas, comunidades e o ambiente (tanto físico, envolvendo a parte ecológica e a construída, quanto o social). Além disso, exige a estruturação e organização do setor, bem como a articulação de diversos atores (RUSCHMANN; SOLHA, 2006; BENI, 2012; DIAS, 2012).

O turismo se apresenta como uma atividade extremamente significativa para o processo de desenvolvimento sustentável em países, regiões e cidades, pois para que isso aconteça, há uma relação de dependência entre o turismo e meio no qual pretende realizar suas atividades. Assim, emerge, a necessidade de multiplicar os benefícios gerados por esta atividade, fazendo-os chegar às comunidades locais e às múltiplas organizações (dos setores público e privado) que compõem o sistema turístico local (CÉSAR, 2011; BENI, 2012; DIAS, 2012).

Cabe salientar que, neste estudo, o turismo será discutido e analisado a partir dos aspectos sociais e econômicos. Isso porque surge da necessidade de compreender o turismo como uma atividade sistêmica e multidisciplinar, por envolver diversos setores da economia relacionados à utilização de bens e serviços e sua inter-relação com atividades da sociedade. Assim, permite conceber a existência de uma rede de relações que constituem o sistema turístico (BENI, 2002; HALL, 2004; GASTAL; MOESCH, 2007).

Partindo dessa premissa, esses aspectos vêm tornando o turismo uma temática expressivamente discutida na economia mundial, em virtude da sua importância global em relação ao estímulo que este proporciona ao processo de desenvolvimento socioeconômico das localidades em que se manifesta (LIMA, 2004). Assim, o turismo se torna uma alternativa econômica e por isso, necessita ser uma atividade produtiva contínua, geradora de renda, que se submeta às leis e interfira nos diversos segmentos da economia, repercutindo acentuadamente e indiretamente em outras atividades a partir de seu efeito multiplicador (BENI, 2002).

Com base no acima exposto, fica evidente que o novo contexto do turismo globalizado se caracteriza por uma situação em que a competitividade da destinação é cada vez mais importante para aquelas economias que dependem diretamente da

atividade turística. Em função dessa importância econômica que o setor turístico apresenta, a concorrência entre destinações aumenta em elevadas proporções, o que faz com que as próprias destinações turísticas busquem se diferenciar e se tornar cada vez mais atrativas e competitivas (VALLS, 1996; TABERNER, 2007).

A literatura da área vem desenvolvendo estudos que procuram compreender o momento do turismo e ao mesmo tempo contribuir para o processo de gestão das destinações turísticas, por possuir a capacidade de promover interferências positivas e negativas, como a maior parte das atividades econômicas e sociais. Com base nessa assertiva os estudiosos do turismo apresentam a importância do planejamento e da gestão de forma concreta, constante e permanente (VALLS, 1996; BENI, 2002; HALL, 2004; RUSCHMANN; SOLHA, 2006; TABERNER, 2007; MOTA; VIANNA; ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013).

Por outro lado, considera-se que, de maneira isolada, as organizações e/ou instituições privadas não conseguem um desenvolvimento sustentável das localidades. Isso, também não será conseguido pela instituição pública, sem o apoio do setor privado. Neste sentido, há a necessidade de integração e complementaridade de atividades entre o poder público e a iniciativa privada para que seja possível aumentar a competitividade de uma destinação turística. Por isso, torna-se essencial que o planejamento e a gestão sejam compartilhados entre o público e o privado, emergindo da necessidade de uma atuação coletiva e integrada na execução de políticas públicas e organização da governança local para o planejamento turístico das destinações (DIAS, 2012; ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013).

A qualidade das destinações turísticas torna-se necessária para a articulação, ou seja, a integração e coordenação entre todos os elementos envolvidos (setores público e privado, turistas e comunidade local), bem como a democratização de equipamentos e serviços para turistas e para a população local. Observa-se que a interação do setor privado com o público torna-se essencial em qualquer nível de análise da atividade turística, pois há uma profunda interdependência entre estes setores. Pelas características do produto turístico, que envolve não só o atrativo principal, mas também um amplo leque de serviços, equipamentos e infraestrutura que atendem às necessidades do visitante (DIAS, 2012; ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013).

Soma-se a isto, que o planejamento e a gestão por meio das políticas públicas e da governança, assume, neste sentido, função importante para melhorar a

competitividade das destinações turísticas, contribuindo, ao mesmo tempo, para um melhor ordenamento e planejamento da atividade turística em âmbito local. Sendo assim, considerou-se essencial compreender a estrutura de organização do turismo.

Esta pesquisa adota a destinação turística de Gramado (RS) como objeto de estudo. Sobretudo, por apresentar uma estrutura de governança organizada num sistema de regras e de colaboração entre os atores sociais, bem como num processo de decisão coletivo para a elaboração e execução de objetivos comuns, apresentando uma visão generalizada e partilhada a respeito do desenvolvimento sustentável da atividade na destinação.

A destinação selecionada como objeto de estudo faz parte do projeto: Desenvolvimento Regional, políticas públicas e competitividade no Turismo: estudo dos casos da Costa Verde e Mar (SC), Serra Gaúcha (RS) e do Litoral de Jijoca de Jericoacoara (CE), aprovado no Edital Pró-Integração 55/2013, financiado pela CAPES e Ministério da Integração Nacional, aprovado em 2014 e desenvolvido por grupo de pesquisa da Universidade de Caxias do Sul, do qual a pesquisadora fez parte. Esta destinação turística se localiza na região nordeste do Rio Grande do Sul, encontrando-se inserida no âmbito de atuação da microrregião turística das Hortênsias. Possui uma população estimada em 2017 de aproximadamente 35 mil habitantes, com um PIB per capita de aproximadamente R\$ 48 mil e abrange uma área de aproximadamente 238 Km² (BRASIL, 2017).

A partir das palavras chaves: Turismo, Planejamento, Políticas Públicas, Governança e Competitividade, o presente estudo desenvolveu o esforço de investigação sobre a destinação turística em questão. Partiu-se do pressuposto de que essa localidade se constitui em uma destinação consolidada, com destaque em âmbito nacional, uma vez que vem apresentando indicadores que a mantêm com altos índices de competitividade em relação ao desenvolvimento da atividade turística.

Gramado (RS) vem apresentando resultados significativos em relação a atividade turística no país. Com destaque por tornar-se um dos 65 destinos indutores do Brasil no ano de 2011, determinado pelo Ministério do Turismo, por dispor de uma infraestrutura básica e turística, oferta diversificada e atrativos qualificados. A localidade, caracteriza-se também como um núcleo receptor ou distribuidor de fluxos turísticos, bem como possui vantagens competitivas em relação às demais destinações do Rio Grande do Sul (ICTN, 2014). Em relação a sua categorização

implementada pelo Ministério do Turismo, por meio do Mapa Brasileiro de Turismo (2017-2019), Gramado (RS) foi apontado como categoria (A) (BRASIL, 2017).

Com base na contextualização apresentada até o momento, a pesquisadora chegou ao seguinte problema que norteou a realização da presente pesquisa: **As práticas de planejamento e gestão desenvolvidas pelas estruturas de governança local, baseadas nas políticas públicas existentes, contribuíram para tornar Gramado (RS) uma destinação turística competitiva?**

A partir do problema de pesquisa apresentado, definiu-se como objetivo principal deste estudo, analisar a influência das políticas públicas e da governança local sobre a competitividade da destinação turística de Gramado (RS). Para alcançar objetivo geral proposto foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Contextualizar as dificuldades que existem nas lacunas das políticas públicas quanto ao planejamento dos destinos turísticos;
- b) Identificar as políticas públicas de planejamento e gestão do turismo em Gramado (RS);
- c) Avaliar a estrutura organizacional da governança local;
- d) Avaliar o modelo de planejamento e gestão do turismo local da destinação;
- e) Analisar a percepção dos atores da governança local sobre os indicadores de competitividade de Gramado (RS).

Como hipótese desta pesquisa testa-se que: a integração entre poder público, a partir do planejamento e implementação de políticas públicas, e o setor privado, por meio de práticas de governança local, tornaram Gramado (RS) uma das destinações turísticas mais competitivas do cenário nacional. Para confirmar esta hipótese, torna-se necessário analisar as políticas públicas de turismo em âmbito nacional e local, bem como a estrutura da governança local por meio de indicadores de competitividade em destinações turísticas.

A metodologia utilizada foi principalmente qualitativa. Sobretudo porque as principais características de estudos que adotam essa metodologia como foco são: utilizar apenas um ou poucos casos como objeto de observação (*N* pequeno); selecionar os casos observados de forma intencional; coletar a maior quantidade de dados possíveis sobre o objeto de análise; analisar os dados de forma complexa, considerando que múltiplos fatores podem ser responsáveis por influenciar o objeto de estudo; tentar construir teorias que expliquem o objeto de estudo a partir do

conhecimento de suas particularidades e características; e obter resultados que dizem respeito apenas aos casos considerados na análise e não podem ser generalizados além do tempo e espaço abordados pela pesquisa (RAGIN, 2003; BAQUERO, 2009)

As técnicas utilizadas para a coleta de dados e para o alcance dos objetivos propostos foram: análise documental; aplicação de questionários (voltados à análise quantitativa); e entrevistas semiestruturadas. O processo documental teve como referência os documentos oficiais de turismo em âmbito nacional e local, relacionados à gestão pública de Gramado (RS), a partir de suas leis, decretos, regimentos e estatutos, cuja finalidade foi de identificar as políticas públicas de planejamento e gestão do turismo local. As informações oriundas dos documentos oficiais trouxeram subsídios de compreensão do processo de organização da governança local.

A aplicação dos questionários voltados às análises quantitativas foi composto por questões fechadas sobre os indicadores que contribuem para uma destinação turística se tornar competitiva, e teve como respondentes os atores sociais da governança local responsáveis pela gestão da competitividade do destino turístico Gramado (RS). As entrevistas semiestruturadas as quais serviram de base para a análise qualitativa, a partir de questões que abordaram o planejamento e a gestão da atividade turística, também foram aplicadas com os atores sociais da governança local, fornecendo informações complementares, a fim de identificar as percepções a respeito da estrutura organizacional da governança, no atual modelo de planejamento e gestão do destino.

Nas últimas décadas é possível perceber que o mercado está cada vez mais informado e exigente, uma vez que conforme os estudos de Mota, Vianna e Anjos (2013), para tornar-se competitivo no complexo conjunto de elementos que compõe uma destinação turística, se faz necessário desenvolver estratégias conjuntas e integradas entre os atores locais (tanto do setor público, quanto do setor privado) visando obter maior qualificação dos serviços, tanto na sua individualidade, quanto na avaliação de toda a destinação turística.

De acordo com essa visão, torna-se fundamental que as destinações turísticas se transformem em unidades integradas de planejamento e gestão, tendo como objetivo reunir diversas instituições e órgãos administrativos relacionados à atividade e cujo foco central seja a avaliação, o planejamento e a execução das decisões estratégicas voltadas ao desenvolvimento (MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013). A responsabilidade por essas ações cabe aos atores sociais que compõe os setores

públicos e privados em seus diversos níveis de atuação (nacional, regional e local), que deverão se pautar nas políticas públicas e na constituição de instâncias de governança (CAMARGO, 2003; CÉSAR, 2011; BENI, 2012).

Com esse intuito, faz-se necessário compreender as destinações turísticas como unidades integradas, que em função das características multidisciplinares da atividade turística, dificultam o processo de planejamento turístico. Durazo (1997, p. 51) afirma que associando os conceitos de planejamento, gestão e competitividade de maneira integrada, buscar-se-á conduzir as cidades para um futuro sustentável, o que significa neste caso “[...] promover a produtividade no uso dos recursos ambientais e fortalecer as vantagens competitivas.”.

Desse modo, o planejamento torna-se um instrumento de ação dos governos em todos os níveis, para promover o desenvolvimento econômico, dentro de um contexto sustentável, podendo ser considerado como ferramenta eficiente para o desenvolvimento de localidades, e dessa forma contribuir para a preservação de seus recursos (ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013). Assim, o entendimento do papel do planejamento em políticas públicas exige formação técnica, teórica, conceitual e, principalmente, exige a articulação entre diferentes especialidades, em função da complexidade dos objetos de atenção da gestão pública.

Acrescenta-se também, que planejar tornou-se um ato político que envolve forças, muitas vezes antagônicas, tanto do local a ser planejado, quanto do ambiente externo, pois ao longo desse processo, faz-se necessário considerar questões políticas, econômicas, territoriais e jurídicas, entre outras (HALL 2004; CÉSAR, 2011; BENI, 2012).

Para Anjos, Angeli e Limberger (2013), o planejamento é uma ferramenta de gestão de destinações turísticas, focada na percepção do panorama atual da mesma e nas possibilidades do desenvolvimento futuro da localidade. Ainda segundo o autor citado, este planejamento tem o objetivo de determinar ações, acompanhar e monitorar a destinação turística para o futuro desejado, utilizando de forma eficiente os recursos disponíveis para este fim.

Assim, a parte fundamental do processo é a intenção de planejar buscando a sustentabilidade por meio da correta utilização dos modelos de gestão e da definição de políticas públicas coordenadas e integradas, que viabilizem o aumento da capacidade socioeconômica, ambiental e cultural da localidade (HALL, 2011; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013). Dessa forma, o planejamento não poderá se

restringir apenas à apresentação sistematizada de um futuro antecipado expresso na forma de documentos.

O planejamento turístico, por sua vez, pode ser um processo que analisa a atividade turística de um determinado espaço geográfico. A partir, do estabelecimento de metas, objetivos, estratégias e diretrizes com os quais se pretende impulsionar, coordenar e integrar os gestores para acompanhar de forma dinâmica as mudanças e exigências do turismo no contexto econômico ao qual pertence (BISSOLI, 1999).

No âmbito do poder público, o planejamento poderá ser definido como uma técnica de tomada de decisão que dá importância para a escolha de objetivos bem definidos e determina os meios mais apropriados para atingi-los. Sendo assim, para implementar uma política pública exige-se que seja feito um planejamento adequado, com a utilização de indicadores gerais de planejamento governamental (VECCHIA, 2008; DIAS, 2012).

Em função do acima exposto, nota-se que a política está intimamente ligada ao planejamento, pois conforme afirma Hall (2011), trata-se de uma ação política antes de ser técnica. Isso faz com que as relações de poder existentes sejam bem analisadas, uma vez que suas consequências no processo de planejamento são decisivas. O planejamento é uma ação que resulta na formulação de objetivos e propostas, buscando caminhos viáveis para atingir metas determinadas, constituindo-se como um processo definitivo voltado à ação (HALL, 2011).

Nessa direção, existem as políticas públicas constituídas como orientadoras estruturais nos diferentes âmbitos (nacional, regional, estadual e municipal). Essa atuação tem se efetivado a partir da elaboração de planos, programas e projetos de incremento e incentivo ao turismo. Isso ocorre a partir de ações do governo federal que define as diretrizes e as metas que vão servir de orientação para o desenvolvimento turístico, em âmbito regional, estadual e municipal, assim como as formas e o grau de intervenção no processo de planejamento do setor, tendo como base as necessidades identificadas no mercado e com o intuito de maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos (HALL, 2011).

No turismo devem ser incentivadas a elaboração de intervenções conscientes, intencionais, formais, racionais e estratégicas, que sejam realizadas a partir das instâncias de governança ligadas ao Estado, ou sob sua coordenação, com o objetivo de proporcionar melhorias num determinado sistema turístico, visando direcionar seu crescimento no sentido de beneficiar toda sociedade numa perspectiva sustentável.

Neste sentido, o Estado intervém procurando corrigir suas falhas e reforçando seus aspectos positivos, que poderão ser controlados por meio do planejamento. Essa possibilidade de controle racional, torna o turismo uma ferramenta que pode contribuir para o desenvolvimento (BENI, 2012; DIAS, 2012).

Tendo isso em vista, uma política pública de turismo deverá se caracterizar pela sua universalidade, ou seja, seus benefícios devem ser direcionados e usufruídos por todos indistintamente, além do reconhecimento dos direitos e deveres dos turistas e os direitos e deveres dos residentes que muitas vezes não são coincidentes. E, ainda, pela necessidade de articulação com o setor privado que deve entender que seus interesses particulares se encontram limitados pelos interesses coletivos. Além disso, é fundamental observar esse processo na perspectiva da gestão compartilhada da atividade entre o setor privado e o setor público; e privilegiar as decisões tomadas de forma horizontalizada em detrimento das verticalizadas levando em consideração o estabelecimento de um sistema de governança local do turismo (BENI, 2012; DIAS, 2012).

O Brasil apresenta características continentais, devido à sua extensão territorial que abrange 8.516.767 km², revelando uma quantidade significativa de contrastes regionais, principalmente por fatores socioculturais e migratórios que geram a necessidade do desenvolvimento de processos de planejamento e definição de políticas públicas específicas para cada região (BRASIL, 2017). Neste contexto, o direcionamento do planejamento voltado para a atividade turística no Brasil torna-se imprescindível para a correta estruturação e ordenação de destinações turísticas no país. Porém, ele deverá identificar a real necessidade das localidades, uma vez que em função dos contrastes regionais, observa-se uma dificuldade na delimitação eficaz de diretrizes, planos e programas elaborados pelo Ministério do Turismo em prol do desenvolvimento turístico.

De acordo com César (2011), o planejamento apresenta várias escalas de abrangência, podendo envolver desde o empreendimento turístico em si até o contexto regional, por meio de instâncias de governança com representantes do poder público, da iniciativa privada, e da comunidade local, entre outras. No Brasil, as políticas públicas do governo federal direcionam a estruturação e a organização do turismo, para um posicionamento que o faz apresentar-se de maneira regionalizada no cenário político, constituindo-se em instância de gestão em âmbito regional e local (BRASIL, 2007). Desse modo, compreende-se que estas instâncias de governança

poderão conduzir processos e ações de inovação, fortalecimento e mudança na dinâmica que envolvem os atores sociais do setor turístico em uma destinação turística.

Observa-se que as instituições públicas e privadas que fazem parte da gestão das destinações turísticas, atuam de modo compartilhado para desenvolver e coordenar as ações propostas, pois, as responsabilidades destes atos são de todos os seus atores, cujas funções são coordenar, supervisionar e regulamentar as atividades turísticas, fomentadas a partir do diálogo entre os envolvidos (SANTOS; CAMPOS; SANTOS, 2012).

Desta forma, independentemente do nível de abrangência em que a estrutura de governança do turismo se apresente, a integração de ações, o cooperativismo e as articulações necessárias para atingir o desenvolvimento do setor, tornam-se relevantes para que os atores sociais responsáveis pela gestão e o planejamento turístico de uma destinação estejam sensíveis às necessidades do local e da região. Isso faz com que a mobilização, a articulação e definição de prioridades e responsabilidades estejam inseridas neste processo de sensibilização, com o intuito de efetivá-lo (VIANA, 2012; GONZÁLES, 2013).

Os atores da governança são responsáveis pela prospecção e coordenação das atividades a serem realizadas. A governança é subsidiada por diversos setores (público, privado ou terceiro setor), tornando-se relevante para a atividade turística e em especial para a região e/ou localidade, demandando que esta seja organizada e constituída de forma legal (VIANA, 2012). No Brasil, a governança é institucionalizada por meio do Programa de Regionalização do Turismo (2004), que apresenta, no terceiro módulo operacional, o processo de instauração das instâncias de governanças regionais de turismo (COSTA, 2018).

Outro componente a ser levado em consideração (no momento de definir as instâncias de governança) é o mercado, uma vez que se torna necessário saber: quais são as destinações concorrentes; qual é a demanda; quais são as fases do ciclo de vida do produto e da destinação; e quais são fatores os que condicionam a estruturação de uma destinação competitiva. Por conseguinte, planejar requer coordenação e cooperação, de forma a se buscar equacionar interesses dos diversos agentes, para se chegar a um denominador comum satisfatório, tendo em vista os objetivos que se propõe atingir (COSTA, 2018).

Assim, torna-se essencial a compreensão do planejamento e da competitividade das destinações turísticas, por meio das políticas públicas de turismo e da estruturação da governança local, como já exposto acima. O presente estudo buscou analisar também a competitividade da destinação. Segundo Vianna (2013), a competitividade pode ser entendida como a capacidade crescente de gerar negócios lucrativos nas atividades econômicas relacionadas, de forma sustentável, alcançando desempenho igual ou superior à concorrência, onde os conceitos de planejamento e gestão seguem em paralelo para atingir o desenvolvimento da destinação.

A competitividade das destinações turísticas pode ser definida, como um conceito multidimensional, que requer a superioridade em diversos aspectos para ser obtida. É um conceito dinâmico e para acompanhar o complexo processo concorrencial, as destinações turísticas são pressionadas pelo desafio de se manterem competitivas frente ao mercado (CROUCH; RITCHIE, 1999). Dwyer e Kim (2003) afirmam que a competitividade das destinações está relacionada à habilidade de prover produtos e serviços melhores do que aqueles oferecidos por suas concorrentes nos aspectos que o turista aprecia e valoriza.

Para Mota, Vianna e Anjos (2013), a competitividade das destinações turísticas é a capacidade dos destinos em oferecer bens e serviços que satisfaçam às necessidades de seus visitantes, por um preço justo, promovendo sua manutenção no mercado, a partir de sua contribuição para a sustentabilidade (econômica, ambiental, sociocultural e política) e para a melhoria da qualidade de vida da população local. Ainda, segundo os autores citados, os modelos de avaliação de competitividade de destinações turísticas se utilizam de indicadores específicos para ser mensurada, de acordo com suas características específicas. Mas, para obter esta compreensão alguns estudos relevantes em relação a competitividade das destinações turísticas são apresentados.

Dentre os modelos, citados acima, destacam-se: o modelo de Calgary, desenvolvido por Ritchie e Crouch (2003), que se propõe a analisar a competitividade e a sustentabilidade da destinação turística. Já o modelo de Dwyer e Kim (2003), objetiva analisar a prosperidade socioeconômica dos residentes. Outro modelo que se destaca é o de índice de competitividade do turismo desenvolvido por Blanke e Chiesa (2009), que buscou mensurar a competitividade de uma nação e formar um ranking. Além dos modelos citados, há o monitor de competitividade do turismo, desenvolvido pelo Ministério do Turismo do Brasil (2013), que objetivou mensurar a

competitividade de um destino indutor e formar um ranking. Além dos modelos citados, foram avaliados os estudos desenvolvidos por Vianna (2011) que se propôs a analisar os fatores que fortalecem a relação entre a competitividade e qualidade de vida dos residentes em uma destinação turística.

Apesar de haver vários estudos ligados à modelos de mensuração da competitividade, Vianna (2011) verificou uma escassez de pesquisas voltadas a oferecer aos gestores públicos ferramentas baseadas em indicadores específicos que os auxiliem nas tomadas de decisões. A existência desse tipo de ferramenta possibilitaria a formulação de políticas públicas voltadas à viabilização do desenvolvimento de melhores estratégias competitivas que contribuam também para a melhoria da qualidade de vida dos residentes, não ficando restritas apenas aos aspectos econômicos.

Assim, em muitos locais, a atividade turística é relativamente recente, o que implica, principalmente, uma oportunidade de ser bem-encaminhada, de forma a não comprometer as qualidades do núcleo receptor, em seus vários aspectos (físicos, socioculturais e econômicos). O mesmo vale para destinações já consolidadas como é o caso da destinação objeto deste estudo, Gramado (RS). Uma vez que, pelo planejamento, torna-se possível, por exemplo, subsidiar o redirecionamento do tipo de atividades oferecidas ou buscar outros perfis de turistas, bem como o direcionamento de ações e estratégias por meio das políticas públicas e a atuação dos atores locais.

O presente estudo encontra-se estruturado em sete capítulos que buscam apresentar uma organização sequencial e lógica, partindo da introdução até as considerações finais, percorrendo um caminho que demonstrasse o processo integral da construção da pesquisa. O primeiro capítulo, como já exposto, refere-se à introdução, que apresenta a contextualização do tema de pesquisa, destacando as questões relativas ao planejamento e gestão, às políticas públicas, à governança local e à competitividade em destinações turísticas. Além disso, são apresentados os diversos elementos que norteiam essa pesquisa: o problema de pesquisa, que deu origem ao estudo; os objetivos (geral e específicos); as justificativas que sustentam a elaboração do estudo; e uma visão geral dos procedimentos metodológicos.

O segundo capítulo refere-se à teorização sobre o processo de planejamento e gestão em destinações turísticas, utilizando-se de conceitos básicos associados ao tema proposto que são congruentes ao que foi proposto pelo pesquisador. Nesse

capítulo foram abordados os conceitos teóricos sobre: Turismo (COOPER et. al., 2001; BARRETO, 2003; DIAS, 2003; LIMA, 2004; GASTAL; MOESCH, 2007; OMT, 2008; NÓBREGA, 2009; COSTA, 2010; BENI, 2012; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013); Planejamento e Gestão Turística (ACERENZA, 1987; GETZ, 1987; IGNARRA, 2003; RITCHIE; CROUCH, 2003; RUSCHMANN, 2003; FÁVERO, 2004; QUEIROZ, 2005; BENI, 2006, 2012; GASTAL; MOESCH, 2007; FAZENDA; SILVA; COSTA, 2008; NUNO, 2010; CÉSAR, 2011; DIAS, 2012; LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013; ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013); Políticas Públicas (HALL, 2001; DIAS, 2003, 2012; SOUZA, 2006; BONETI, 2007; GASTAL; MOESCH, 2007; DI GIOVANNI, 2009; HEIDEMANN, 2009; HENZ, 2009; ROMANO, 2009; RODRIGUES, 2010); Políticas Públicas de Turismo (BENI, 2000, 2006, 2012; HALL, 2001, 2003; GOELDNER; RITCHIE; MCINTOSH, 2002; BARRETO, 2003; GASTAL; MOESCH, 2007; LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2008; MOESCH, 2012; SILVA, 2013; GONZÁLES; TRENTIN, 2014); e Desenvolvimento Turístico Regional e Local (ETGES, 2001; BÁRQUERO, 2004); SIEDENBERG, 2004; CAMAGNI, 2005; BENI, 2006; FRATUCCI, 2010; DIAS, 2012; (MOTA; VIANNA; ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013).

No terceiro capítulo foram abordados os conceitos teóricos sobre competitividade e a governança no turismo, a partir de autores como PORTER, 1989; KOOIMAN, 1993; DURAZO, 1997; STOCKER, 1998; CROUCH; RITCHIE, 1999; ROSENAU, 2000; COBRA, 2001; ARAÚJO, 2002; CARVALHO, 2002; DWYER; KIM, 2003; SILVA, 2004; QUEIROZ, 2005; GOEDERT, 2005; AHRENS, 2006; RODRIGUES; MALO, 2006; PÉREZ; MESANAT, 2006; BERITELLI ET AL, 2007; BRASIL (2007, 2009); FREY, 2007; AYRES, 2008; BARBOSA, 2009; KUNST, 2009; FERREIRA, 2010; SEIXAS; MAS, 2010; HALL, 2011; VIANA, 2011; DIAS, 2012; HULTMAN; HALL, 2012; NÓBREGA, 2012; SILVA, MANTOVANELI JR.; SAMPAIO, 2012; VIANNA, 2012; NASCIMENTO, 2013; MASSUKADO-NATAKAMI; GONÇALVES, 2013; MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013; GONZÁLES, 2013; e TRENTIN, 2015.

No quarto capítulo são explicados em detalhes os procedimentos metodológicos, que foram utilizados para devolver a pesquisa. O presente estudo buscou por meio da análise documental, aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas, coletar informações consistentes sobre a destinação e que podem posteriormente servir de auxílio na gestão do município de Gramado (RS).

No quinto capítulo apresenta-se o cenário de estudo, a partir da contextualização das políticas públicas de turismo no Brasil, no Rio Grande do Sul e em Gramado (RS), a partir de autores como: BEHREND, 1999; ARAÚJO, 2002; DIAS, (2003, 2012); CAMARGO, 2003; SOLHA, 2004; BENI, 2006; GASTAL; MOESCH, 2007; TOMAZZONI, 2007; HOHLFELDT, 2008; ULTRAMARI; REZENDE, 2008; SANTOS, 2010; DRECKSLER, 2012; VIANA, 2012; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013; e PIMENTEL, 2014.

Referências relevantes no apoio a pesquisa: ANJOS, 2013; BENI, 2012; CÉSAR, 2011; COSTA, 2018; DIAS, 2012; GASTAL; MOESCH, 2007; HALL, 2011; HULTMAN; HALL, 2012; MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013; PIMENTEL, 2014; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013; VIANNA, 2012; VIANA, 2011; e VELASCO GONZÁLES, 2013. Por isso é pertinente salientar que estes autores apresentam características relevantes no processo de formação histórica e conceitual do planejamento e gestão do turismo, políticas públicas de turismo, governança de turismo e competitividade em destinos turísticos, que tornou possível a proposta desta pesquisa se materializar.

O sexto capítulo apresenta as análises e resultados obtidos na pesquisa. Estas análises propiciaram a obtenção dos resultados que subsidiaram a verificação quanto à estrutura de governança do turismo local, que se apresenta como um espaço de articulação dos atores sociais, que têm possibilitado o desenvolvimento das atividades inerentes ao ciclo da gestão, de forma a garantir o planejamento e a implementação (organização, direção e monitoramento) da atividade turística local.

O sétimo e último capítulo corresponde às considerações finais, que apresentam as conclusões alcançadas a partir dos resultados obtidos com a pesquisa. Faz-se uma verificação quanto ao atingimento dos objetivos traçados pelo pesquisador na introdução do trabalho. Além disso, são apontadas as limitações encontradas durante a elaboração do estudo, são mostradas as contribuições e por fim são feitas sugestões para futuras pesquisas acerca deste tema.

2 PLANEJAMENTO E GESTÃO EM DESTINAÇÕES TURÍSTICAS

O presente capítulo refere-se ao encadeamento epistemológico realizado para dar sustentação científica ao estudo proposto. Esta parte da pesquisa é composta por uma compilação referente às teorias relacionadas ao turismo; planejamento e gestão em destinos turísticos; políticas públicas; políticas públicas de turismo e desenvolvimento turístico local/regional; e finalizando com as políticas de turismo de Gramado (RS). Este levantamento visa encontrar explicações que auxiliem o pesquisador a compreender como ocorre o fenômeno que se deseja investigar.

2.1 TURISMO, PLANEJAMENTO E GESTÃO

As abordagens teóricas sobre turismo, planejamento e gestão, são múltiplas e em determinados momentos se complementam, denotando a importância que vem sendo dada à busca pela compreensão dessa atividade sistêmica e multidisciplinar, no que concerne aos processos de planejamento e gestão em destinos turísticos (CÉSAR, 2011; BENI, 2012; ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013).

O turismo desenvolveu-se de forma expressiva em todo o mundo, movimentando direta e indiretamente a economia de várias destinos, além de possibilitar seu crescimento econômico, propiciando a obtenção de melhorias nos mais diversos setores. Desse modo, a atividade turística atua como elemento dinamizador dos processos de planejamento e gestão atrelados ao desenvolvimento de cidades e regiões, uma vez que possibilita a existência de interação entre o turista e o núcleo receptor, bem como de todas as atividades decorrentes desse processo (GASTAL; MOESCH, 2007; BENI, 2012; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013).

O objetivo do turismo encontra-se relacionado com o desenvolvimento econômico e social de um município, de uma região, de um estado ou de um país, permitindo que sua comunidade consiga obter um padrão de vida mais elevado. Mas, para que a atividade turística se desenvolva adequadamente, percebe-se a necessidade de que os envolvidos, direta ou indiretamente, compreendam a importância da existência de planejamento e gestão, uma vez que eles podem direcionar ações e estratégias a respeito das necessidades latentes da destinação (BENI, 2012; DIAS, 2012; ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013).

2.1.1 Turismo: conceituação e importância

O turismo, como é conhecido atualmente, constitui um fenômeno que data de meados do século XX. Com isso, tem recebido diversos conceitos e definições ao longo dos tempos por sua importante contribuição no desenvolvimento de destinos, haja vista, sua relevância socioeconômica (MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013). Portanto, faz-se necessário que sejam discutidos os conceitos e definições de turismo que serão adotados ao longo desta pesquisa e que permitirão uma delimitação mais clara e precisa do objeto que está sendo estudado.

Sendo assim, torna-se necessária uma análise conceitual do turismo, entendendo-o como instrumento de desenvolvimento para tornar compreensíveis os dados e relacioná-los com uma visão política de intervenção na realidade. De modo a favorecer uma maior integração social que promova a melhoria efetiva das condições de vida da população residente nas destinos (DIAS, 2012; ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013; MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013).

Costa (2010) considera que a atividade tem sido definida muitas vezes de acordo com perspectivas nas quais o turismo constitui uma atividade relacionada com o deslocamento de pessoas fora das suas áreas de residência habitual, desde que não se traduzam em permanência definitiva no local visitado. Sendo assim, pode-se dizer que as primeiras definições a respeito do turismo, estão associadas ao desejo e à necessidade humana de se deslocar de um ponto a outro do planeta, seja para conhecer novas localidades, seja para desfrutar de momentos de lazer e descontração em locais diferentes aos quais estava habituado a conviver no dia a dia.

Ainda, segundo o autor citado, esta definição centra-se, sobretudo, no comportamento do turista e induz a um caráter unicamente sociológico, não envolvendo, portanto, todos os componentes que dependem e influenciam o seu surgimento. Por outro lado, surgem outras perspectivas, ainda não universalmente aceitas, mas que tentam fornecer uma perspectiva mais integradora e holística do fenômeno do turismo.

Tal constatação aproxima-se da definição apresentada por Barreto (2003) e pela Organização Mundial do Turismo (OMT, 2008), que conceituam o turismo como sendo um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que possam gerar, múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural. Dentro dessas definições pode-se dizer que

o turismo se apresenta como uma atividade social importante para a economia e o desenvolvimento dos segmentos sociais.

Complementando o pensamento dos autores acima citados, Ruschmann e Tomellin (2013) destacam que o turismo se caracteriza como um setor complexo, tendo como seus componentes o ser humano, o espaço e o tempo. Assim, a atividade turística é um fenômeno que depende das condições oferecidas pelo meio social, econômico, natural e cultural e é influenciado por elas.

Com base no acima exposto, pode-se compreender que o turismo seja considerado um dos setores da atividade econômica, que está mais exposto às alterações produzidas na sociedade e aquele que melhor as reflete. Assim, transfigura-se em uma atividade, por atrair o interesse do poder econômico, e de investidores, o que ultrapassa os setores convencionais da economia, apresentando-se como uma atividade multifacetada.

Neste sentido, Cooper, et al (2001), destacam que o turismo é uma atividade multidimensional e multifacetada, que engloba indivíduos, empresas, organizações e lugares, que juntos geram uma experiência de viagem. Desta forma, deve-se salientar que o turismo detém uma posição importante em relação às expectativas da sociedade, tomando como base o aumento do tempo livre, o desenvolvimento socioeconômico e a redistribuição espacial de renda (DIAS, 2003).

Corroborando esta visão do turismo, os estudos de Nóbrega (2009, p. 131) mostram que,

[...] o turismo ocupa hoje um lugar de destaque na economia mundial. Os benefícios gerados pelo uso do espaço deixaram de despertar o interesse não só da iniciativa privada, mas também da administração pública. As atividades turísticas são capazes de modificar lugares proporcionando um dinamismo econômico, envolvendo questões sociais, culturais e ambientais.

É importante salientar que o turismo é transversal, multidisciplinar, e perpassa por diversos caminhos sociais, ambientais e culturais. Em suma o turismo é uma atividade econômica que, como qualquer outra, desencadeia mudanças e transformações no local em que se desenvolve, principalmente quando se considera o mesmo como um fenômeno social de contato intercultural. Os estudos de Gastal e Moesch (2007, p. 47) corroboram essa visão, uma vez que elas afirmam que o turismo pode ser compreendido como:

[...] um conjunto de partes que produz qualidade e propriedades como destinos turísticos (lugar, mais serviços e cultura), e vivência humana,

hospitalidade, o encontro entre trabalhadores e empreendedores do turismo, e os turistas. O todo turístico organizado produz qualidades e propriedades que não existem nas partes tomadas isoladamente.

Assim sendo, o turismo poderá servir como um condutor para o gerenciamento de todos os recursos, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e estéticas possam ser satisfeitas sem desprezar a manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantam a qualidade de vida das comunidades receptoras e dos visitantes (MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013).

Dessa forma, para fins de conceituação do turismo, será adotada a definição de Lima (2004, p. 88), que compreende o turismo como uma

[...] atividade que envolve diversos setores da economia, com relação à utilização de bens e serviços. Gira em torno de vários recursos (compra e venda de atrativos turísticos) e também se pode dizer que é uma atividade sistêmica, multidisciplinar e que requer planejamento e organização.

O turismo, conforme definido pelo autor citado, transforma-se em elemento fundamental para o desenvolvimento de uma localidade, de modo que a atividade turística exerça efeitos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais. O turismo planejado e organizado torna-se instrumento de desenvolvimento local.

Isso impõe uma nova dialética à gestão turística das localidades, dos produtos e das atividades turísticas, a partir de uma concepção que priorize os interesses locais, buscando um desenvolvimento sustentável, cujo planejamento e gestão sejam participativos para se transformar em instrumentos técnico-políticos de organização das vontades coletivas da localidade. No subitem seguinte serão abordadas definições sobre planejamento e gestão permitindo o entendimento em relação ao processo de formação de ações e estratégias fundamentais para o crescimento e desenvolvimento da atividade turística.

2.1.2 Planejamento e gestão turística: contextualização e conceito

O planejamento turístico pode ser definido como objeto de análise de diversas áreas de conhecimento, dentre elas, as ciências sociais, e com isso, vem sendo desenvolvido sob diferentes enfoques em razão de uma série de reflexões acerca de uma localidade específica com relação a sua elaboração, análise e implementação (CÉSAR, 2011). Nota-se que ao abordar o planejamento turístico, deve-se ter como

objeto de análise um determinado espaço e seus elementos, como a paisagem, a localidade física, os atores envolvidos e tudo que compõem esse meio. De fato, mesmo quando parte de realidades diferentes, planejar visa atingir o mesmo objetivo: criar uma realidade satisfatória e desejável (CÉSAR, 2011; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013).

O planejamento turístico torna-se de fundamental para o desenvolvimento de uma localidade, diante do fato de que a atividade turística exerce efeitos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais. Para que isso ocorra, é preciso pensar no território turístico como um todo e estabelecer em comum acordo (entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada) as condições necessárias para organizar um verdadeiro sistema de produção que tenha capacidade de atender aos interesses da população local e do turista. Dessa maneira, as destinações deverão planejar seu futuro de forma participativa, de modo que os governos trabalhem em cooperação e harmonia entre si e com outros segmentos da sociedade, permitindo que os objetivos do desenvolvimento local e regional reflitam interesses de curto, médio e longo prazos da sociedade (BENI, 2012; DIAS, 2012; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013).

Acerenza (1987, p. 210) destaca que a “[...] planificação integrada do turismo consiste em enquadrar os projetos no contexto da planificação geral, definindo-os não somente em suas relações com os critérios de rentabilidade de mercado, mas também levando em consideração os aspectos naturais, sociais e culturais.”.

Essa colocação do autor citado vem ao encontro do entendimento de que o planejamento integrado está relacionado a um planejamento total de uma localidade, e não a projetos políticos e programas desvinculados uns dos outros. Além disso, mesmo os planejamentos turísticos, que têm uma concepção direcionada ao mercado e ao lucro, devem também assumir um compromisso com os meios natural e sociocultural, ou seja, com o espaço geográfico, físico e social. Sendo assim, essa condição está ligada à garantia de continuidade no futuro (CÉSAR, 2011; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013).

Beni (2012) destaca que o planejamento do turismo (participativo, integrador, holístico e multidisciplinar) potencializa o uso dos recursos locais, obedecendo aos pressupostos da preservação presente e futura do meio ambiente, do patrimônio e da identidade cultural, buscando o aumento da qualidade de vida da população e a satisfação do turista. O planejamento é uma atividade que envolve a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos.

As premissas acima expostas apontam para o fato de que o planejamento, apresenta uma abordagem integrada e sistêmica, fazendo com que o mesmo proponha objetivos, políticas e estratégias fundamentadas em uma total compreensão de como o sistema turístico funciona. Conforme afirmam Lohmann e Panosso Netto (2012), este, por sua vez, deverá consultar e se basear na política de turismo para ser desenvolvido, transformando-se, assim, em instrumento viabilizador de ações tornando-se mais prático, ao contrário da política de turismo que é um instrumento de essência mais teórica.

A partir das abordagens apresentadas, evidencia-se que o planejamento é entendido como um processo que visa, a partir de uma situação dada, orientar o desenvolvimento turístico de um empreendimento, local, regional, municipal, estadual ou nacional, tendo como meta alcançar objetivos propostos anteriormente ou durante a própria elaboração do planejamento (CÉSAR, 2011).

Complementando esse pensamento, Fávero (2004, p. 57) apresenta dez etapas que podem compor o planejamento turístico voltado para o desenvolvimento:

- 1) identificação do problema ou ação: o reconhecimento pelo governo, iniciativa privada e comunidade de que o turismo é uma opção de desenvolvimento desejável;
- 2) estabelecimento de objetivos e metas: o objetivo deve explicitar o que se busca conseguir, por meio da implementação de planos, programas ou projetos;
- 3) estudo diagnóstico: visa conhecer a situação do objeto do planejamento, por meio do inventário turístico;
- 4) análise das informações coletadas;
- 5) realização de consultas: considerando as aspirações e os desejos da comunidade;
- 6) prognóstico ou formulação de planos, dos programas e dos projetos estabelecendo prioridades;
- 7) análise conjunta com todos os envolvidos, dos planos, dos programas e dos projetos;
- 8) implementação dos planos, dos programas e dos projetos de acordo com as estruturas legais de regulamentação existente em cada local;
- 9) avaliação constante dos métodos empregados: aferir a adequação ao que fora proposto; e
- 10) monitoramento e reformulação durante o processo de planejamento, desde o estabelecimento do objetivo.

Utilizando-se das etapas acima expostas, nota-se que o planejamento dá coerência e convergência às atividades em prol do crescimento do turismo. Com isso, tem por finalidade definir as decisões básicas que articulam as políticas turísticas de um estado, região ou organização, ou seja, estabelece as diretrizes que orientarão as decisões para o desenvolvimento do turismo. Entre elas definir-se-á: o tipo de turismo que se quer promover; os mercados que serão atingidos; a posição que se deseja ter

nesses mercados; as metas a alcançar; e as estratégias dos programas de ação. Getz (1987) enfatiza que o planejamento é um processo com base em pesquisa e em avaliação, que procura otimizar a contribuição potencial do turismo para o bem-estar humano e para a qualidade do meio ambiente.

Conforme destaca Dias (2012), planejar envolve a utilização de um conjunto de conhecimentos práticos e teóricos ordenados de modo a possibilitar interagir com a realidade, programar as estratégias e ações necessárias, e tudo o mais que seja delas decorrente, no sentido de tornar possível alcançar os objetivos e metas desejados e nele preestabelecidos.

Corroborando com essa ideia, Beni (2012) afirma que o turismo precisa de uma política própria, que estimule o seu crescimento em bases competitivas e sustentáveis. A gestão operacional das destinações turísticas tende a consolidar-se no âmbito municipal, uma vez que a qualidade da oferta, a satisfação do turista e o desenvolvimento sustentável poderiam ser melhor administrados com base nessa instância. O planejamento é um dos principais instrumentos que o Estado tem para estimular o desenvolvimento da atividade turística. O objetivo do planejamento de destinações turísticas é transformar recursos em produtos turísticos e produtos em ofertas competitivas (BENI, 2012).

Salienta-se ainda que o planejamento turístico deve se preocupar com a antecipação e a regulação das mudanças em um sistema, a fim de promover, de maneira ordenada, o desenvolvimento e aumentar os benefícios sociais, econômicos e ambientais do processo de desenvolvimento (ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013; CÉSAR, 2011). Assim, essa atividade objetiva enfatizar um modelo de gestão que crie uma estrutura na qual a participação de segmentos empresariais permita atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o setor público. Portanto, o planejamento turístico ordenado e estruturado poderá constituir numa mediação possível para dar algum dinamismo econômico aos lugares, com o intuito de alcançar o desenvolvimento turístico local e regional.

Desse mesmo modo, a gestão das destinações turísticas contribui para o desenvolvimento de estruturas, princípios, regras e rotinas que a orientem rumo à obtenção da melhoria da qualidade de vida de seus residentes (MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013), por meio de melhor competitividade. Isto, ganha relevância ao se analisar a multiplicidade de atores envolvidos e na posição central que assumem na gestão das destinações (QUEIROZ, 2005).

O planejamento de uma destinação turística pode ser definido como,

[...] um processo que consiste em determinar os objetivos de trabalho, ordenar os recursos materiais e humanos disponíveis, determinar os métodos e as técnicas aplicáveis, estabelecer as formas de organização e expor com precisão todas as especificações necessárias para que a conduta da pessoa ou do grupo de pessoas que atuarão na execução dos trabalhos seja racionalmente direcionada para alcançar os resultados pretendidos (RUSCHMANN; TOMELIN, 2003, p. 84).

Considerando a definição acima, observa-se que o planejamento se torna uma ferramenta de gestão de destinações turísticas, focada na percepção do panorama atual da mesma e nas possibilidades do desenvolvimento futuro da localidade. Desta forma, este planejamento tem o objetivo de determinar ações, acompanhar e monitorar a destinação turística para o futuro desejado, utilizando de forma eficiente os recursos disponíveis para este fim (ANJOS; ANGELI; LIMBERGER, 2013).

Ao pesquisar o planejamento, Nuno (2010) verificou que este constitui-se em uma atividade multidimensional que busca integrar meio ambiente, aspectos econômicos, socioculturais e políticos, que dependem de uma variedade de agentes (governos, organizações não governamentais, empresas, turistas, comunidade local) e elementos (atrações turísticas, hospedagem, outros equipamentos turísticos e serviços, transporte, infraestrutura e elementos institucionais).

Nesse sentido, a função do planejamento no turismo será somente alcançada, plenamente, se houver o envolvimento dos setores privado e público de determinada localidade, tornando a comunidade ativa em seu processo. Corroborando essa visão, Ignarra (2003, p. 92) afirma que “[...] o êxito do planejamento está no grau de envolvimento dos agentes relacionados com o desenvolvimento turístico, o qual depende de um conjunto de ações e responsabilidades da comunidade como um todo.”. O planejamento requer a participação e o comprometimento de todos os atores envolvidos com o desenvolvimento do turismo, principalmente o poder público, que deve incentivar e apoiar o processo, estimulando a participação da sociedade por meio da construção de uma gestão descentralizada.

Para maior eficiência, na busca de uma gestão compartilhada, é indicado organizar e implantar um sistema público de turismo, cuja composição ideal seria formada por um conselho de turismo, por fundos de financiamento e por agência de desenvolvimento. Esse sistema teria como função: consolidar a imagem da localidade como uma destinação turística qualificada; desencadear um processo de sensibilização da comunidade para o turismo (enquanto fenômeno humano e

econômico); e desenvolver as potencialidades da localidade para atender a essas demandas (QUEIROZ, 2005).

Fazenda, Silva e Costa (2008) afirmam que para desenvolver a gestão de destinações em âmbito local, torna-se necessário que:

[...] as autoridades locais têm uma atenção especial na promoção, informação ao visitante e no desenvolvimento de condições básicas aos residentes e visitantes [...] e constituem uma base sólida para a coordenação e defesa dos interesses turísticos locais, nomeadamente, através da disponibilização de informação e serviços aos visitantes; da promoção de um maior envolvimento das populações e atores locais do trade no desenvolvimento turístico da localidade/município; da sensibilização para a importância do turismo local e da preservação e conservação dos seus recursos; da realização de ações de promoção e de animação turístico-cultural; e da implementação de medidas conducentes ao desenvolvimento turístico local (p. 77).

Além do anteriormente exposto, uma gestão participativa forma gestores locais e regionais, multiplica o conhecimento técnico, científico e humano dos atores participantes nos diversos processos, promovendo o desenvolvimento local (BENI, 2006). A gestão das destinações turísticas desenvolve um conjunto de estruturas, princípios, regras e rotinas que a orienta para o comportamento desejado. Esta teoria ganha relevância ao se considerar a multiplicidade de atores envolvidos e na posição central que assumem na gestão (QUEIROZ, 2005). As pesquisas desenvolvidas por Ritchie e Crouch (2003, p. 55) mostram que a gestão das destinações engloba:

[...] as atividades voltadas à implementação de políticas definidas em nível hierárquico superior, de modo a permitir e promover o acesso aos recursos e atrativos chave. Além disso, visa o fortalecimento da qualidade e a eficácia dos fatores de suporte e recursos, de forma a adaptar a destinação às ameaças e oportunidades impostas pelo ambiente visando comprometer ou facilitar a escolha da destinação.

Para alcançar esse intento, torna-se preciso inovar na condução de políticas públicas, por meio de uma gestão descentralizada, orientada pelo pensamento estratégico e pela perspectiva de regionalização. Assim, o planejamento deverá responder aos desafios das mudanças do meio ambiente, utilizando criativamente seus recursos internos para melhorar a posição competitiva da destinação turística, o que implica em desenvolver atitudes, processos e perspectivas que tornem possível o processo de planejamento e gestão, seja em sua elaboração, efetivação, monitoramento ou reformulação (IGNARRA, 2003).

Complementando o acima exposto, nota-se que o planejamento e a gestão desempenham papéis fundamentais para o desenvolvimento de uma destinação,

sendo caracterizados como elementos estruturantes do processo de tomada de decisões e ações determinantes dos atores sociais em relação à destinação turística. Para Beni (2006), a gestão participativa forma gestores locais e regionais, multiplica o conhecimento técnico, científico e humano dos atores participantes nos diversos processos, promovendo o desenvolvimento local.

Acompanhando essa linha de raciocínio, Gastal e Moesch (2007) destacam que para garantir o envolvimento da comunidade nesse processo de desenvolvimento, deve haver uma gestão turística que identifique, mobilize e arregimente os agentes institucionais e atores sociais, as lideranças comunitárias, políticas e empresarias da região e/ou local.

Partindo dessas premissas, torna-se possível afirmar que o planejamento turístico é diretamente influenciado pela gestão e, conseqüentemente, pelas políticas públicas determinadas pelas instâncias de governança ligadas ao processo de desenvolvimento da localidade.

A fim de compreender a influência das políticas públicas no planejamento e na gestão do turismo, no próximo subitem serão abordados assuntos que facilitarão o entendimento do processo de elaboração do planejamento e gestão, em relação às políticas públicas, que por sua vez, deverão articular e promover o planejamento e a gestão compartilhada, dando significado àqueles temas para que possam corresponder com as reais necessidades da população nas destinações.

2.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Considerando o planejamento e a gestão turística como resultado da consolidação de uma política, a primeira análise que deverá ser feita é de que forma o fenômeno do turismo irá interferir no espaço geográfico em que for desenvolvido. Por isso, seu planejamento e organização de forma sustentável tornam-se tão importantes e um dos desafios na gestão das destinações (RUSCHMANN; TOMELIN, 2013).

Ainda segundo a autora citada, uma das maneiras de se alimentar a cadeia produtiva dessa atividade e de coordenar os processos de seu planejamento e gestão está na articulação de destinações de forma integrada e estruturada em uma política. Assim, faz-se relevante que os responsáveis pelo planejamento turístico de uma destinação estejam sensíveis às necessidades do local e da região e que conheçam

os percursos para que o processo de sensibilização quanto à participação dos envolvidos se efetive (GASTAL; MOESCH, 2007; BENI, 2012; RUSCHMANN; TOMELIN, 2013).

Salienta-se que a partir da formulação de objetivos comuns, integrando interesses da iniciativa privada (principal beneficiário e motivador do turismo) com os do poder público e os da sociedade civil, é que se estabelecem políticas públicas e diretrizes que servem para orientar e conduzir o turismo (HALL, 2003; DIAS, 2012).

Tendo isso em vista, as políticas públicas devem ser elaboradas a partir de uma concepção que priorize os interesses das comunidades locais, buscando alternativas para a emancipação social, cujo planejamento e gestão sejam participativos para se transformar em instrumentos técnico-políticos, de organização das vontades coletivas da localidade (GASTAL; MOESCH, 2007). Para que isso aconteça, é necessário que tais políticas sejam discutidas, investigadas e formuladas de forma ampla e participativa.

2.2.1 Políticas Públicas: revendo conceitos

A expressão “políticas públicas” parece ter entrado definitivamente no vocabulário contemporâneo e principalmente na vida cotidiana dos países democráticos. Sua presença é constante na imprensa, nas agendas públicas, nos pronunciamentos políticos e nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais (DI GIOVANNI, 2009).

Por mais óbvio que pareça, ao imaginário coletivo, as políticas públicas envolvem a produção de bens públicos, cabendo ao Estado a garantia de políticas que se processam oriundas de diversos interesses, necessidades e demandas de dada população que vive em determinado território (RODRIGUES, 2010).

Desse mesmo modo, as políticas públicas pensadas pelo Estado (quando indicam uma ação que será realizada) são constituídas de três etapas: formulação; implementação; e avaliação. As teorias sobre políticas públicas dedicam-se mais a etapa de tomada de decisão, ou seja, da formulação das políticas públicas. Já as etapas de implementação e avaliação ainda são pouco estudadas e inclusive pouco aplicadas na gestão pública. Entretanto, é no ciclo de implementação que as ações do governo são materializadas. Sem a prática, as políticas públicas não passam de boas intenções (HEIDEMANN, 2009).

Já do ponto de vista orçamentário, se distingue aquilo que é público daquilo que é privado. Assim, fazendo com que as políticas públicas desenvolvam sentido, por meio de uma ação voltada a determinado público ou parcela social, que envolve a destinação de recursos públicos (BONETI, 2007). Desta maneira, a política pública determina cada tipo de política, pressupondo uma rede diferente de atores, bem como arenas, estruturas de decisão e contextos institucionais diferentes (DIAS, 2012).

Entretanto, tamanha simplicidade ou minimalismo conceitual não espelha as múltiplas correntes teóricas e variantes conceituais que o termo adquiriu no interior da Ciência Política ao longo dos últimos anos. De acordo com Di Giovanni (2009), o conceito de políticas públicas é algo evolutivo, na medida em que se refere às relações entre Estado e sociedade, determinadas por constantes transformações históricas e permeadas por mediações de natureza variada.

Como aponta Souza (2006, p. 24), “[...] não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.”. A política pública corresponde à soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegações, influenciando de determinado modo, a vida dos cidadãos (SOUZA, 2006).

As políticas públicas podem ser compreendidas como sendo a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas. Acredita-se que uma política pública envolva um conjunto de regras e procedimentos destinados ao alcance de certos objetivos e que os busca a partir da definição de metodologias que instruem os processos e definem as maneiras de se desempenhar certas ações, a exemplo de leis, decretos e portarias (RODRIGUES, 2010). O Ministério do Turismo (BRASIL, 2009, p. 121) define a política pública como sendo “[...] um conceito da economia e da política que designa um tipo de orientação para a tomada de decisões em assuntos públicos, políticos ou coletivos.”.

Já Dias (2003, p. 121), afirma que a política pública pode ser vista como:

[...] o conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações exclusivas do Estado. São linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum.

Deve-se salientar que a política pública emana das necessidades dos cidadãos, mas, sua realização parte da vontade e interesse da administração pública, com a finalidade de obter resultados favoráveis para o bem comum, ou seja, para todos que

dela necessitam, seja nas áreas da saúde, educação, segurança ou do turismo. Neste sentido, Hall (2001, p. 71) afirma que “[...] política pública é bem simples de entender, pois é tudo que os governos determinam ou fazem em prol da sociedade.”.

Mesmo que o tempo e a história não tenham proporcionado singularidade, ou não tenham evidenciado a melhor definição conceitual para as políticas públicas, nota-se que as distintas abordagens teóricas do campo de análise de políticas públicas (abordadas anteriormente) guiam o olhar para o *lócus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, o Governo¹ (SOUZA, 2006).

Embasadas nas abordagens anteriores, outras teorizações a respeito da definição conceitual de políticas públicas surgiram. Di Giovanni (2009), por exemplo, sustenta que uma política pública não consiste simplesmente em uma intervenção do Estado a uma situação social considerada problemática. Pensa a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante da interação entre Estado e sociedade², onde tamanha proximidade define as situações sociais consideradas problemáticas, os conteúdos e as modalidades da consequente intervenção estatal.

Por esse mesmo viés, Romano (2009) afirma que as políticas públicas se constituem no dispositivo de governo responsável pela relação do Estado com a sociedade e o mercado. Para o autor, as políticas públicas acabam por assumir uma função estratégica ao: definirem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; permitirem visualizar o nível de autonomia da ação pública e; ao definir quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda de ação do governo³.

Nota-se que as últimas concepções de políticas públicas evidenciam grande envolvimento de outros segmentos, que não os do governo, por meio de processos interacionais que acabam influenciando a formulação das políticas. Todavia, apesar do reconhecimento de que grupos de interesse e movimentos sociais, cada qual com menor ou maior influência, podem envolver-se no processo das políticas públicas, e

¹ Esse estudo entende Governo a partir de uma definição simplista, visto que discussões conceituais a respeito do tema se fazem desnecessárias ao objeto de análise aqui proposto. “Por governo entendemos o conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições na cúpula do Estado. Quem está no Governo exerce o poder político, seja porque chegou lá por meio da eleição ou pelo uso da força.” (RODRIGUES, 2010, p. 19).

² Sociedade entendida em seu sentido amplo, que inclui também as relações sociais travadas no campo da economia (DI GIOVANNI, 2009).

³ Para definições acerca de como questões passam a integrar a agenda de políticas, de determinado governo, consultar Capella (2010).

apesar de alguns autores argumentarem que o papel dos governos tenha sido encolhido, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, 2006).

Apoiada sobre o viés da supremacia estatal em relação às influências externas e internas na definição das políticas, Souza (2006) afirma que se pode então resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação”⁴ e posteriormente analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos de tal política. Constituindo, a formulação de políticas públicas, um estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão mudanças na realidade social.

As políticas públicas que caminham ao encontro da sociedade, fazem com os envolvidos neste processo sintam que uma etapa foi cumprida no sentido de estabelecer a relação entre Estado e sociedade, pois, as políticas muitas vezes têm a forma:

[...] de plano, programas, projetos, sistemas de informação, de pesquisas e bases de dados que são o resultado dos propósitos, objetivos e metas dos governos, produzindo ações e mudanças na sociedade, efetivando políticas de formulação, regulamentação, monitoramento ou avaliação (HENZ, 2009, p. 39).

Essa afirmação de Henz (2009) vem ao encontro de que a política pública deverá expressar uma visão de sociedade, bem como o papel do Estado em relação à sociedade. Segundo Dias (2012), do ponto de vista metodológico, a política pública deve ter: origem e ser formulada de forma sistemática e coerente; localização espacial (internacional, nacional ou municipal); definição temporal (curto, médio ou longo prazo); extensão do plano; e uma avaliação de sua viabilidade política e financeira.

Essas por sua vez, são essencialmente de ordem governamental, e visam utilizar meios administrativos em busca do bem comum dos cidadãos, criando possibilidades de desenvolvimento e melhorias na qualidade de vida de todos os que estão nela inseridos, tendo em vista a atuação dos seus atores de forma coesa, tornando o ambiente sustentável e salutar para as gerações vindouras. As políticas públicas devem materializar-se em normas jurídicas e em intervenções diretas, amplas ou pontuais, que as encaminhem e viabilizem (HALL, 2003; DIAS, 2012).

⁴ Termo cunhado por Jobert e Müller para definir as políticas públicas (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 531).

Com base nos estudos anteriormente apresentados, nota-se que o conceito de políticas públicas se constrói, historicamente, como o conjunto de ações que objetivem construir o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade. As políticas públicas se caracterizariam pela democratização do usufruto dos bens e pela organização da sociedade para a determinação e distribuição desses bens, possibilitando a democratização do acesso e a democratização da gestão (GASTAL; MOESCH, 2007). Assim, entendendo que ponderar sobre a origem de uma área de conhecimento torna-se importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e perspectivas. Com esse intuito, no próximo subitem será feita a discussão quanto às origens das políticas públicas de turismo e as maneiras pelas quais seu estudo se desenvolveu no Brasil.

2.2.2 Políticas Públicas de Turismo: contextualização e conceito

As políticas públicas de turismo estão cada vez mais em voga, pois detêm a possibilidade de contribuir para atenuar as desigualdades econômicas e sociais, tornando a atividade do turismo um instrumento capaz de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, desde que estejam relacionadas às políticas públicas de outros setores (GASTAL; MOESCH, 2007; BENI, 2012).

Beni (2006) salienta que a organização das políticas públicas de turismo, no contexto mundial, iniciou-se a partir de investimentos em comunicação turística e legislação reguladora para o fomento do turismo a fim de alcançar o desenvolvimento da atividade em países que apresentavam altos índices de produção industrial.

Dentro desta ótica, as políticas públicas de turismo, de forma geral, são reguladoras, constituem-se de diretrizes, objetivando principalmente o desenvolvimento e promoção das destinações turísticas. A formulação dessas políticas ganha força a partir do século XX, quando se percebe a importância econômica do turismo. Conforme destaca Silva (2013), as políticas públicas para o turismo, caminham para atender as demandas do mercado, seja na regulação de algumas atividades, a liberação de linhas de crédito e até mesmo na melhoria da infraestrutura em destinações já consolidadas, objetivando o aumento de fluxo.

Tendo isso em vista, o envolvimento das políticas públicas necessárias para a complementaridade do turismo, remontam constantemente às mudanças ocorridas

nos cenários sociais, ambientais e principalmente econômicos, permitindo que o turismo seja cada vez mais envolvido com atividades adicionais, para a realização e implementação de suas políticas públicas (HALL, 2003).

Assim, os países que desejam incrementar e desenvolver o turismo interno, bem como competir no concorrido mercado internacional, deverão ter uma política pública clara, que, acima de tudo, estabeleça diretrizes, estratégias, objetivos e ações básicas para a atividade turística. Deste modo, deve-se trabalhar na elaboração de uma política pública de turismo, que o conceba como prática social, exigindo um planejamento sistêmico, integrador do público e privado, onde os benefícios devem ser difusos, descentralizados, não apenas dirigidos aos empreendedores estrangeiros, ou, os já consolidados no mercado (BENI, 2006; GASTAL; MOESCH, 2007).

Partindo dos princípios acima expostos, torna-se necessário estabelecer um processo de descentralização no planejamento e implantação dos planos de turismo, para buscar e consolidar a democratização dos recursos e as concepções voltadas a encontrar um rumo mais integrador e sustentável para suas ações e investimentos. Conforme destaca o Ministério do Turismo (MTur, 2009, p. 83):

[...] uma política pública e responsável de turismo deve incluir pessoas nos campos econômico, social e político formado pelo turismo e pelas diversas atividades de fazer turismo, quanto pelas pessoas que se capacitam e se inserem no mercado de trabalho, aumentando, assim, o seu conhecimento, a sua renda e a participação na sociedade como cidadão livre e produtivo.

A afirmação acima mostra que antes de se pensar nas políticas públicas de turismo é necessário pensar qual o modelo de turismo que se quer, e como ele poderá interferir na melhoria de vida da comunidade local e no desenvolvimento econômico, social, político e cultural de forma harmônica com o meio ambiente e a sociedade. Segundo Moesch (2012), a política pública de turismo, em sua dimensão social, deve ter como eixos centrais: a melhoria na qualidade de vida da comunidade envolvida; a melhoria do ambiente urbano; e a ampliação da variedade de oportunidades culturais, que são condições indispensáveis para atrair e desenvolver novas oportunidades de geração de renda e trabalho.

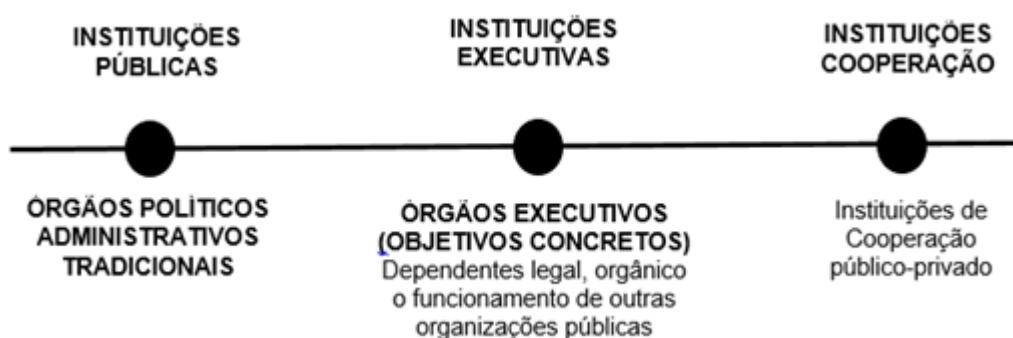
Ainda, segundo a autora citada, constata-se que esse caminho irá possibilitar às destinações turísticas o seu fortalecimento a partir de uma rede de solidariedade, negociando com empresas internacionalizadas ou não, cujo foco seja a busca pelo bem-estar comum, e a ênfase na dinâmica do local e do global. Desse modo, para

que se alcancem esses propósitos por meio das políticas públicas faz-se necessário que o turismo seja compreendido em sua totalidade. Considerando a qualidade da destinação turística na relação entre o lugar, os serviços e a cultura, bem como na relação de troca entre turistas, trabalhadores e empreendedores (GASTAL; MOESCH, 2007; MOESCH, 2012).

Hall (2001, p. 26) refere-se à política pública de turismo como “[...] uma atividade política e essa é influenciada por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais dos governos e outros aspectos do sistema político.”. Já Lohmann e Panosso Neto (2008) afirmam que as políticas públicas são planos, diretrizes, regulamentos, normas e, notadamente, decisões, que expressam a intenção do poder público em intervir em determinada demanda.

As políticas são orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os diferentes aspectos operacionais da atividade. Numa visão bem simplista, elas procuram maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos e, como tal, fazem parte do desenvolvimento planejado de uma região ou país, em que é necessário criar, desenvolver, conservar e proteger recursos turísticos (BENI, 2006), conforme pode ser observado na Figura 1:

Figura 1 - Instrumentos organizativos da política turística



Fonte: elaborado pela autora com base em Gonzáles e Trentin (2014).

Dessa forma, a política pode ser compreendida como um curso de ação calculado para alcançar objetivos, ou seja, direções gerais para o planejamento e a gestão de atividades baseadas em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. No campo do turismo, as políticas públicas são entendidas como o direcionamento dado pelo governo (federal, estadual, municipal ou regional) para o desenvolvimento da atividade turística, após ter consultado os representantes do setor turístico e da sociedade.

O papel das políticas públicas no turismo, segundo Barreto (2003, p. 33), deve ser o de “[...] propiciar o desenvolvimento harmônico desta atividade.”. Portanto, é de responsabilidade do Estado organizar uma “[...] superestrutura jurídico-administrativa (secretarias e similares) cujo papel é planejar e controlar [...]” os investimentos que o Estado realiza, os quais permitem o avanço da iniciativa privada, por meio da construção de equipamentos e prestação de serviços, devendo essa administração pública criar os mecanismos que assegurem o retorno em forma de benefícios à população (BARRETO, 2003, p. 33).

Deste modo, compete à política de turismo, orientar, coordenar as iniciativas e adaptar-se as reais necessidades de desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade, para garantir um desenvolvimento uniforme e orgânico à atividade turística nacional. Assim, Gastal e Moesch (2007, p. 45) enfatizam que a política de turismo deverá,

[...] ter como concepção o turismo como um sistema aberto, orgânico e complexo que se coloque como atividade multissetorial, cuja execução deve, necessariamente, incorporar visões multidisciplinares, multiculturais e multissociais. Assim, se constituirá no trabalho conjunto do setor público com a iniciativa privada e com a sociedade civil, reconstruindo os processos de identidade tão necessários às cidades e às localidades, para que se integrem às redes de globalização de forma independente, em vez de serem homogeneizados nesse processo.

Tendo isso em vista, a busca de articulação, a partir de uma visão sistêmica do setor, deve se dar pela implementação de conselhos municipais de turismo. Esta ação deve envolver a iniciativa privada, as organizações civis e a própria comunidade, havendo assim, uma mudança estrutural. Corroborando com a visão relativa às políticas públicas de turismo, Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002, p. 294) afirmam que ela é:

[...] um conjunto de regulamentação, regras, diretrizes, diretivas objetivas e estratégia de desenvolvimento e provocação que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetem diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação.

As políticas de turismo, neste sentido, constituem ações para um processo de planejamento, que buscam estabelecer um conjunto de ações para atingir um objetivo específico e que em última instância deverão beneficiar a todos. Ações estas, que possam conduzir ao desenvolvimento econômico de uma localidade absolutamente diversificada em termos de cultura, patrimônio histórico e recursos naturais.

Desta maneira, as políticas de turismo, baseiam-se nos desempenhos econômicos, social e ambiental de produtos e serviços turísticos, pautando-se nos princípios de respeito à legislação vigente, garantia dos direitos das populações locais, consideração com o patrimônio cultural e com os valores locais, estímulo ao desenvolvimento social e econômico dos destinos e garantia da qualidade dos produtos e serviços.

2.2.3 Políticas públicas de turismo e o desenvolvimento turístico regional/local

Com a intensificação das reformas do Estado, particularmente o processo de descentralização, nota-se que muitas funções antes restritas ao âmbito federal foram sendo repassadas aos governos locais, num processo de municipalização que torna o poder local um importante agente de desenvolvimento social. Esse papel é partilhado com diversos agentes dos setores privado e do terceiro setor, atribuindo formas de governança municipal a setores específicos. Essa forma de compartilhamento do exercício do poder dá uma nova dimensão às políticas públicas quanto à sua efetividade (DIAS, 2012).

Neste sentido, uma das consequências, da maior relevância dada aos municípios em termos político-administrativo, envolve a perspectiva de se pensar o desenvolvimento sob novo enfoque onde o poder público local assume o papel de ator de peso na consolidação de uma perspectiva de desenvolvimento nacional.

Dentro dessa ótica, o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de superação de problemas e conquista de condições culturais, técnico-tecnológicas, político institucionais e espaço-territoriais, constituintes das relações sociais e, também, do espaço natural e social. Associa-se também com a ideia de aceleração de crescimento de áreas reprimidas, e de articulação a escalas territoriais maiores (ETGES, 2001; CAMAGNI, 2005).

Assim, o desenvolvimento endógeno pode ser entendido como uma interpretação que permite explicar os processos de acumulação de capital, bem como identificar os mecanismos que contribuem para o aumento da produtividade e da competitividade de cidades e regiões. Para melhor entender esse conceito, Beni (2006, p. 35) afirma que o desenvolvimento endógeno é:

[...] uma interpretação que permite explicar os processos de acumulação de capital, bem como identificar os mecanismos que contribuem para o aumento

da produtividade e da competitividade de cidades e regiões. Trata-se de uma interpretação voltada para ação, associada ao momento em que a sociedade civil se mostra capaz de dar, mediante uma política de desenvolvimento local, uma resposta aos desafios produzidos pelo aumento da concorrência nos mercados.

Ancorado nas afirmações, anteriormente expostas, o processo de desenvolvimento se constituirá a partir do desenvolvimento endógeno, que parte da valorização das potencialidades da região e dos recursos gerais de seus habitantes. É um processo de desenvolvimento gerado com organização, participação e mobilização da comunidade, a partir de um trabalho de construção coletiva de estratégias locais para o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida.

O desenvolvimento pode ser a busca conveniente dos meios existentes no espaço para o sucesso das propostas relativas às atividades turísticas. O desenvolvimento adequado deve preservar as características naturais, de manifestação cultural e outros elementos constituintes do produto turístico local. Esta ação pode gerar uma imagem diferenciada, denominada como identidade local (BENI, 2006).

O autor citado destaca a identificação de três dimensões que ocorrem nos processos de desenvolvimento endógeno: econômico, caracterizada por um sistema específico de produção capaz de assegurar aos empresários locais o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade, o que lhes garante competitividade; sociocultural, em que os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações que incorpora os valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e política, que se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno capaz de incentivar a produção e que favorece o desenvolvimento sustentável do setor.

Desse modo, o desenvolvimento poderá beneficiar o fortalecimento, a integração e o crescimento econômico, social, cultural e político às localidades que pertencem ou que pretendem se inserir no processo de regionalização. Em um cenário regional, a cidade faz parte de um sistema de relações e transações, que são permitidas pela presença de redes físicas de transporte e comunicação. Para Camagni (2005), uma rede de destinações turísticas pode ser percebida como uma rede sinérgica, pois possui uma produção similar, onde todas possuem necessidades comuns e, portanto, uma ação regional pode gerar incentivos à toda a rede.

Etges (2001) afirma que o desenvolvimento, analisado a partir de uma região ou localidade, demonstra que, na medida em que a sociedade vai se apropriando de

determinado território, vai imprimindo as suas marcas. Quanto mais desenvolvida ela for (no sentido de dispor de tecnologia para intervir na natureza) maior será seu potencial em moldar o território, visando atender às suas necessidades e interesses. Desse modo, os fatores de desenvolvimento regional e local, destacam-se pela: preservação/conservação ambiental; identidade cultural; geração de ocupações produtivas; e de renda, desenvolvimento participativo e qualidade de vida.

Segundo Siedenberg (2004), o desenvolvimento regional é visto pelos mais diferentes agentes da sociedade como um processo de mudanças multifacetado relativo a aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais e culturais que ocorrem em determinado espaço e tempo. Tendo isso em vista, o desenvolvimento de uma região ou localidade, normalmente, poderá ser percebido como decorrência do desenvolvimento econômico e social, o qual está centrado no aumento da produção, geração de empregos e renda, melhoria dos indicadores sociais e melhor distribuição de renda da população.

Corroborando com essa ideia, Dias (2012, p. 34) afirma que as novas práticas de desenvolvimento local respondem as “[...] necessidades de adaptação socioinstitucional e política na esfera da regulamentação.”. Ainda segundo o autor citado, essas mudanças não ocorrem somente no âmbito econômico, com o processo de reestruturação produtiva, mas também acontecem no âmbito político, onde são necessárias adaptações socioinstitucionais e reformas políticas, que implicam na modernização do Estado, assim como o estímulo da participação cidadã e o fomento das atitudes inovadoras e criativas na sociedade local.

Nesse contexto, não só a dimensão econômica local, mas a sociocultural, a política e a administrativa constituem elementos que conformam uma nova perspectiva de desenvolvimento em bases locais, em que o território como um todo, incluídos os atores sociais, constitui a espinha dorsal de fomento da competitividade nos destinos (DIAS, 2012; MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013).

Assim, o desenvolvimento econômico local também pode ser definido com um processo de transformação da economia e da sociedade local, orientado para superar as dificuldades e desafios existentes. Por meio desse processo pretende-se melhorar as condições de vida da população a partir da atuação comum dos diferentes agentes sociais e econômicos locais, sejam estes públicos, privados ou do terceiro setor, para o aproveitamento mais eficiente e sustentável dos recursos próprios que ali ocorrem. Mas, para que isso ocorra, torna-se necessário, principalmente, incentivar o

empreendedorismo local e a criação de um ambiente inovador no território (DIAS, 2012).

Desse modo, Dias (2012) destaca que a perspectiva de desenvolvimento econômico local implica uma maior participação dos atores locais, tanto na elaboração de estratégias, como na coordenação do processo de crescimento econômico local que envolve o conjunto de instituições (públicas, privadas e do terceiro setor) instaladas no território. As políticas públicas, embora tendo preocupações setoriais, acentuam seu foco na perspectiva de desenvolver as potencialidades do território para torná-lo mais competitivo. O Quadro 1 mostra as principais diferenças entre as políticas tradicionais centralizadoras e os enfoques atuais de desenvolvimento econômico local.

Quadro 1 – Diferenças entre as Políticas de Desenvolvimento

POLÍTICAS TRADICIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL
1. Enfoque de cima para baixo no qual as decisões sobre as áreas em que há necessidade de intervir são tomadas desde o centro.	1. Promoção do desenvolvimento em todos os territórios com a iniciativa tomada com frequência no nível inferior.
2. Geridas a partir da administração central.	2. Descentralizada, coordenação vertical entre os diferentes níveis de governo e coordenação horizontal entre os organismos públicos e privados.
3. Enfoque setorial para o desenvolvimento.	3. Enfoque territorial para o desenvolvimento (localidade, meio inovador).
4. Desenvolvimento de grandes projetos industriais que irão fomentar outras atividades econômicas.	4. Utilização do potencial de desenvolvimento de cada área, a fim de fomentar um ajuste progressivo do sistema econômico local às mudanças do entorno econômico.
5. Ajudas financeiras, incentivos e subsídios como principais elementos de atração para a atividade econômica.	5. Fornece as condições-chaves para o desenvolvimento da atividade econômica.

Fonte: Dias (2012, p. 36-37).

Dessa maneira, para que o desenvolvimento regional e local aconteça torna-se necessário: estar atento à dimensão horizontal do processo; conhecer, em profundidade, a região e a localidade em questão; identificar suas potencialidades; e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida (ETGES, 2001). Assim, o aspecto que deve ser considerado, de qualquer modo, é que a perspectiva de desenvolvimento local leva à discussão sobre a necessidade de diferentes formas de organização e estruturação dos elementos singulares de cada localidade para se obter uma vantagem competitiva para o

território em vários níveis. Ocorre que este é um processo especificamente cultural e está diretamente ligado com a melhoria da qualidade de vida da população e a participação plena desta na discussão dos rumos do desenvolvimento das localidades.

Outro aspecto a ser considerado é que o desenvolvimento local é predominantemente social, no sentido de que uma determinada comunidade, localizada territorialmente, transforma iniciativas individuais, num conjunto de relações sociais que passam a ter significado coletivo, transformando-se numa força de mudança, reforçando a identidade e construindo um sistema de inovações que torna o território competitivo em âmbito nacional e internacional, melhorando a perspectiva de aumento da renda, trabalho e qualidade de vida da população local (ETGES, 2001).

Os espaços econômicos locais formados dentro dessa ótica de aumento da competição internacional buscam melhorar rapidamente sua competitividade como forma de inserção e posicionamento no mercado global e nacional. Com isso, cidades ou regiões, por sua vez, passam a competir como um todo com outras localidades e regiões tanto no âmbito nacional como global, tornando-se cada vez mais competitivas, ou seja, elevando sua participação no mercado, atraindo investimentos e consumidores com o objetivo de melhorar as condições de vida de toda a sua população (FRATUCCI, 2010; DIAS, 2012).

Destarte, ao referir-se ao desenvolvimento econômico local, é possível compreender que, com base nas políticas (nacionais, regionais e locais), as mudanças ocorridas com o passar do tempo têm auferido, corroborado e implementado novas perspectivas que contribuam para o desenvolvimento do turismo. No capítulo a seguir serão discutidas questões ligadas à competitividade e à governança no turismo, de modo a contribuir para o entendimento de suas inter-relações.

3 COMPETITIVIDADE E A GOVERNANÇA NO TURISMO

O estudo da competitividade vem sendo conduzido a partir de novos contextos, como por exemplo, no viés da competitividade de destinações turísticas, e na governança do turismo, o que tem provocado mudanças em termos de produção de conhecimento, mesclando áreas e proporcionando uma reflexão multidisciplinar (RITCHIE; CROUCH, 2003; DWYER; KIM, 2003; VIANNA, 2011; MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013).

Assim, a competitividade pode ser definida, como um conceito multidimensional, que requer a superioridade de desempenho em diversos aspectos para ser obtida. É um conceito dinâmico e para acompanhar o complexo processo concorrencial, as destinações turísticas são pressionadas pelo desafio de se manterem competitivas frente ao mercado (CROUCH; RITCHIE, 1999; MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013).

Diante disso, com o mercado cada vez mais informado e exigente, para tornar-se competitivo mediante parâmetros de qualidade dos diversos elementos que compõe uma destinação turística, faz-se necessário desenvolver estratégias conjuntas e integradas entre os atores locais visando obter maior qualificação dos serviços, tanto na sua individualidade, quanto na avaliação do todo, envolvendo o conjunto de responsáveis pela exploração da destinação turística (GÂNDARA, 2004).

Tendo isso em vista, a governança do turismo, poderá ajudar no processo de desenvolvimento turístico para que as destinações possam se organizar de maneira adequada, com vistas ao fomento da atividade. Desse modo, a governança do turismo pode ser entendida então, como uma instituição de cunho social que abarca a cooperação da sociedade civil organizada, poder público e entidades empresariais relacionadas com o turismo, sendo assim, um espaço que interfere nas articulações para análise e monitoramento das políticas, planos e projetos do setor (BRASIL, 2009; NÓBREGA, 2012; NASCIMENTO, 2013).

Nesta perspectiva, este capítulo: trabalha conceitos relacionados à governança do turismo com ênfase na competitividade em destinações turísticas; apresenta a contextualização e definições a respeito da governança, governança no turismo, competitividade e competitividade em destinações turísticas; e por fim expõe a competitividade e a governança do turismo relacionadas a Gramado (RS).

3.1 GOVERNANÇA DO TURISMO E A COMPETITIVIDADE EM DESTINAÇÕES TURÍSTICAS

A governança do turismo tem se apresentado como um assunto basilar quando se busca compreender qual a melhor maneira para aumentar a competitividade de uma destinação turística (DIAS, 2012).

No Brasil, as Políticas Públicas do Governo Federal direcionam a estruturação e a organização do turismo, para um posicionamento que o faz apresentar-se de maneira regionalizada no cenário político, constituindo-se em instância de gestão em âmbito regional e local (BRASIL, 2007). Desse modo, compreende-se que estas governanças poderão conduzir processos e ações de inovação, fortalecimento e mudança na dinâmica que envolve os atores sociais do setor turístico local e regional, tornando-se assim, elemento capaz de aumentar a qualidade e a competitividade em uma destinação turística.

3.1.1 Governança: contextualização e aspectos conceituais

Governança é um tema que vem sendo objeto de pesquisa científica, e relacionada, conceitualmente, com a ideia de governo. Assim, com a intensificação do processo de globalização no final do século XX, os Estados estavam se mostrando cada vez mais incapazes de assegurar uma ordem mundial devido ao aumento dos atores internacionais e da complexidade das relações em escala global (DIAS, 2012). Nesta proposta de um novo pensamento de como devem agir os governos e quais funções eles devem assumir nas sociedades do século XXI, surge o conceito de governança (GONZÁLES, 2013).

Com origem relacionada às mudanças ocorridas no Estado durante as últimas décadas, a governança corresponde ao desenvolvimento de um novo marco teórico, cujo objetivo é responder às dinâmicas da sociedade contemporânea que mudou social, política e economicamente. A capacidade das instituições públicas de governar aumentou com as concepções da governança, contribuindo na adoção de meios que auxiliem na busca de maior eficiência e na ampliação da autonomia de atores como governos locais, agências ou redes que interligam agentes públicos e privados (DIAS, 2012; GONZÁLES, 2013).

Já, na perspectiva da Ciência Política, governança se refere não só à questão de estrutura administrativa, mas, principalmente, ao modo e sentido de governar. Conforme argumenta Stocker (1998, p. 2) “[...] a essência da governança é o foco em mecanismos que não repousam no recurso à autoridade e sanções do governo.”, ou seja, é resultante de outro tipo de interação entre Estado e outros atores públicos.

Neste contexto, o entendimento de governança como compartilhamento de poder significa que a participação não se restringe ao apoio das decisões vindas dos governos, mas ocorre quando há participação dos sujeitos envolvidos nas decisões. Nessa perspectiva, há implicações na democratização, significa estabelecer relações mais próximas entre Estado e outros agentes sociais, o que se coaduna com a proposta de regionalização no turismo na qual são definidos grupos gestores nos destinos indutores. É com base neste modelo que o Estado interage com atores locais. Esse modelo tende a atender às demandas locais ao inserir sujeitos locais no processo decisório, apesar de apresentar também limitações e obstáculos (STOCKER, 1998; GONZÁLES, 2013).

Sendo assim, o termo governança implica na participação e na formalização do poder de decisão. Segundo afirma Ahrens (2006, p. 7), a organização da governança “[...] é composta de arranjos institucionais e processos políticos de formulação e implementação de objetivos políticos e refere-se à coordenação dos diversos atores públicos e do setor privado.”. Tendo isso em vista, a governança aparece como poder partilhado ou ação coletiva gerenciada, sendo particularmente pertinente para tratar organizações de natureza cooperativa, democrática e associativa.

Conforme destaca Rosenau (2000), a governança pode ser definida como:

[...] um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (p. 15-16).

Desse modo, o termo torna-se uma categoria analítica, associada a conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de bom governo, tal como orçamento participativo e ações de desenvolvimento local e regional (RODRIGUES; MALO, 2006). Conforme destacam Massukado-Natakami e Gonçalves (2013, p. 4), o entendimento da governança se dá a partir do:

[...] contexto da participação popular e do apoio e da descentralização das atividades públicas (alcançando as esferas nacionais, estaduais, regionais e municipais) como uma consequência do movimento da nova gestão pública,

aparece a governança unindo a administração pública, às políticas públicas e a busca por novos métodos para governar impulsionados por mudanças sociais, econômicas e tecnológicas.

Assim considerada, a governança pode ser entendida como um esforço comum de ação nos processos de política pública a partir de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimento e financeiros, entre outros) no intuito de atingirem objetivos previamente definidos visando ao bem-estar de uma coletividade. Essa visão pode ser sustentada pelos estudos de Ayres (2008, p. 28) ao afirmarem que:

[...] a provisão de regras abstratas e universais, de instituições capazes de garantir seu cumprimento, e de mecanismos previsíveis para regular conflitos relativos tanto às regras quanto ao seu cumprimento. Esta abordagem exclui qualquer conteúdo normativo e qualquer atributo de regimes políticos específicos da concepção de governança, isto é, o termo não se refere à substância das regras, à forma das instituições, ou à natureza dos mecanismos de resolução de conflitos.

Entende-se então que a governança pública se torna um novo modelo, que surgiu devido às condições insatisfatórias dos modelos praticados até o momento, ocasionando a reforma administrativa do Estado, a partir de maior transparência e soluções inovadoras para os problemas sociais (SILVA; MANTOVANELI JR; SAMPAIO, 2012). Para Ayres (2008, p. 31) “A governança, apresenta um papel interventor na criação de um ambiente que conduz ao desenvolvimento econômico e social e na divisão equitativa das riquezas.”.

Relativamente ao termo governança, não há concordância quanto à sua definição. Ademais, todas perpassam ideias relacionadas com uma mudança na forma de governar. Esta mudança implica em um redimensionamento no comando e controle por parte do Estado, bem como a existência de novas estruturas, mecanismos e procedimentos de tomada de decisão que envolve a participação democrática de atores (KOOIMAN, 1993; BERITELLI et al, 2007; HALL, 2011a), conforme pode ser observado no Quadro 2:

Quadro 2 - Definições de Governança

(continua)

PROCESSO OU FORMA DE GOVERNAR		
Autor	Ano	Definição
Rhodes	1990	Processo, inerente ao governo, de auto-organização em redes Inter organizacionais caracterizadas pela interdependência, troca de recursos e regras do jogo com autonomia significativa do Estado.

(conclusão)

Kooiman	1993	São atividades de atores sociais, políticos e administrativos que podem ser vistos como os esforços intencionais para orientar, dirigir, controlar ou gerenciar (setores ou facetas de sociedades).
PNUD	1997	Complexos mecanismos, processos, relações e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças.
PROCEDIMENTOS ORGANIZATIVOS DE TOMADA DE DECISÃO		
Autor	Ano	Definição
Eagles	2008	Meio utilizado para atingir direção, controle e coordenação, que determina a eficácia da gestão.
Beaumont e Dredge	2010	Mecanismos e procedimentos organizativos de tomada de decisão

Fonte: elaborado pela autora a partir de Trentin (2015).

Diante dos diferentes entendimentos sobre governança, Frey (2007, p. 138) afirma que “A ênfase é nas ‘tendências de gestão compartilhada’ e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor.”. Na política de regionalização do turismo, a governança é relacionada à “[...] descentralização do poder de decisão, com base na gestão democrática, a partir da participação social.” (BRASIL, 2007, p. 16).

Corroborando com essa ideia, Frey (2007) destaca que a governança no setor público assume concepções com diferentes nuances voltadas: às questões gerenciais; aos procedimentos; e às questões democráticas envolvendo a participação. Dessa forma, segundo o autor citado, “[...] é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outros que focalizam o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.” (p. 139).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a governança no setor público está associada também a uma mudança na forma de gerir (o Estado assume posição relevante, mas também se adequa aos novos atores). Portanto, refere-se ao modelo gerencial da administração pública, onde o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor. Na escala local, a governança promove aproximação e cooperação entre cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações, assim, relacionando a cooperação e o compartilhamento de

responsabilidades, por meio de teias ou redes de relações entre os setores públicos, privado e terceiro setor (DIAS, 2012).

A ideia de governança perpassa as relações que envolvem o Estado, empresas e sociedade civil. Esta diversidade de atores sociais na tomada de decisão, aliados aos mecanismos de controle e a capacidade de coordenar redes de atores interdependentes que trocam recursos e interagem em função de um objetivo comum, levam à necessidade de abordagem teórica acerca da coordenação, colaboração e cooperação com a finalidade de aclarar seu uso no contexto da governança no turismo (GOEDERT, 2005; QUEIROZ, 2005; HALL, 2011b; HULTMAN; HALL, 2012; GONZÁLES, 2013).

3.1.2 Governança do Turismo: contextualização e conceito

No turismo, a governança apresenta-se como uma forma de liderar os processos de inovação, fortalecimento e mudança das dinâmicas do setor em um determinado território, incorporando os atores públicos e privados, com a intenção de tomar decisões coletivas em relação ao planejamento e a gestão de uma destinação turística (GONZÁLES, 2013).

A governança do turismo é entendida como uma “[...] organização social que conta com a participação de representações do poder público, da sociedade civil organizada e de entidades empresariais vinculadas ao turismo em determinado território (país, estado, região ou município).” (VIANA, 2012, p. 67). Nesse sentido, por meio da governança, uma destinação turística pode assumir a postura de sujeito do seu processo de desenvolvimento, articulando demandas e atendendo necessidades de todos os atores e agentes locais (QUEIROZ, 2005).

Os estudos de Carvalho (2002) mostram que a governança poderá ser coordenada pelo setor público, por meio de políticas de fomento ao desenvolvimento e por instituições privadas que visam à competitividade local, de forma integrada entre Estado e setores privados, a fim de dinamizar o desenvolvimento socioeconômico.

Ao analisar os conceitos sobre governança, é possível observar que a mesma pode ser entendida como,

[...] um marco de ação para a política regional, que visa à integração dos mecanismos existentes através do desenvolvimento e a sinergia das ações executadas em um dado território. É constituído por valores, políticas e ações, características do ambiente, mecanismos para o desenvolvimento de ações

cooperativas entre os setores público e privado, mecanismos coletivos de decisões a respeito das inversões e instrumentos de políticas de diferentes áreas promotoras do desenvolvimento produtivo e da competitividade regional (GOEDERT, 2005, p. 23).

No turismo, como em outro campo socioeconômico, a governança exerce, em especial, um papel de ordenamento, de gestão e articulação. Camargo (2003) afirma que a busca da governança introduz no cotidiano a prioridade ao fortalecimento do poder local e aos processos de descentralização, acompanhados da valorização dos movimentos, especialmente o empoderamento dos principais atores, por meio da capacitação, do desenvolvimento institucional e da democracia em redes.

As instâncias de governança no turismo podem ser denominadas de grupos gestores dos destinos indutores do desenvolvimento turístico local e regional, instituídas com o objetivo de realizar articulação com representantes do poder público, iniciativa privada e terceiro setor para execução das ações voltadas ao desenvolvimento do turismo. Na visão de Viana (2012) a organização da governança “[...] é composta de arranjos institucionais e processos políticos de formulação e implementação de objetivos políticos e refere-se à coordenação dos diversos atores públicos e do setor privado.” (p. 77).

Sendo assim, as instâncias de governança constituem espaços de articulação dos atores sociais e de proposição, análise e monitoramento de políticas, planos e projetos na área do turismo sustentável. A cooperação entre organizações torna-se fundamental na estruturação da governança local em busca de um padrão sustentável de desenvolvimento e na busca por competitividade para as empresas (VIANA, 2012).

Desse modo, a governança regional e local pode ser entendida como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar políticas, ações e estratégias voltadas para o desenvolvimento de uma determinada região e/ou localidade. Assim, essa capacidade pode ser financeira, gerencial e técnica, e poderá possibilitar a formulação e a implementação adequada das políticas públicas com a real necessidade da região ou localidade (ARAÚJO, 2002).

Por meio da governança, uma destinação turística pode assumir a postura de sujeito do seu processo de desenvolvimento, encaminhando pleitos, assumindo lutas, articulando demandas e atendendo necessidades de todos os atores e agentes locais. Gonzáles (2013) destaca as ideias chaves da governança turística, como pode ser observado na Figura 2.

Figura 2 - Ideias chaves da Governança Turística

IDEIAS CHAVES DA GOVERNANÇA TURÍSTICA
1. Ideia relacionada ao governo como um processo social e para além dos atores governamentais; 2. Distinção dos processos de governança turística dos processos de cooperação com o setor privado para o desenvolvimento turístico; 3. Tomada de decisão sem se submeter aos princípios de hierarquia e mercado; 4. Aumento do grau de cooperação e aprofundamento das relações de interação entre os atores, no sentido de superarem os desafios que supõem aumentar a competitividade do destino em um entorno cujo respeito aos princípios de desenvolvimento sustentável se tornaram fundamentais; 5. Ponto de partida é uma estrutura institucional pública que possa exercer uma função de autoridade, considerando-se que se trata de gerir conflitos; 6. Processos de decisão público-privados que melhorarão a gestão dos conflitos decorrentes da própria atividade turística no destino; 7. Atividade orientada para objetivos concretos, bem como a seleção dos meios e técnicas para alcançá-los; 8. Estabelecimento de normas e procedimentos que permitam o trabalho conjunto entre uma pluralidade de atores e o desenho de novos processos de gestão e desenvolvimento do público e coletivo.

Fonte: Gonzáles (2013, p. 508 – 509).

Ainda segundo o autor citado, a governança do turismo ou governança turística seria uma nova forma de liderar os processos de inovação, fortalecimento e mudanças das dinâmicas turísticas em um espaço concreto, incorporando atores públicos e privados com a intenção de tomada de decisões voltadas para a coletividade (GONZÁLES, 2013). Portanto, a importância do papel da governança, aqui entendida como a totalidade das diversas maneiras de se administrar problemas, de forma integrada entre Estado, setores privados e terceiro setor, a fim de dinamizar a atividade turística em destinações turísticas.

Nesse contexto, a governança turística se constitui de processos de decisão que envolvem atores públicos e privados e que visam melhorar a gestão dos conflitos que inevitavelmente o turismo provoca na destinação. Ela torna-se uma atividade de orientação (voltada para objetivos concretos) e de seleção de meios e técnicas, estabelecendo margens que permitam um trabalho conjunto entre a totalidade de atores além de projetos para novos processos de gestão e desenvolvimento público e coletivo, e sendo significativo aspecto para a gestão de destinações turísticas (HALL, 2011; GONZÁLES, 2013).

A governança do turismo em âmbito local poderá fornecer um mecanismo direto para as pessoas participarem no exercício de governo, fornecendo uma organização que permite que os interesses das comunidades estejam representados nas estruturas de tomada de decisão de governo. Assim, torna-se o meio mais eficaz de construir uma melhor relação entre governo e sociedade civil, permitindo que os

recursos humanos e financeiros possam ser utilizados para o desenvolvimento da atividade turística nas destinações (DIAS, 2012).

Desse mesmo modo, a governança local do turismo desenvolve-se a partir da intenção e necessidade de acelerar a competitividade, em termos de transformações estruturais e crescimento econômico urbano, onde a cidade é considerada um agente coletivo que deve buscar recursos que são escassos (como investimentos econômicos, imagem, turistas e arquitetura espetacular, entre outros) para garantir um lugar vantajoso no mercado urbano (SEIXAS; MAS, 2010).

Concebe-se também que a governança local do turismo pode ser vista como alavanca para o aumento da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e aglomerados produtivos (*cluster* ou arranjos produtivos locais). A partir de seus recursos e ativos territorializados, pode-se considerar que a governança engloba uma série de mecanismos sociais e políticos, como convenções culturais, instituições e organizações que buscam obter fatores positivos com base em vantagens competitivas e externalidades regionais que também assegurem a qualidade de vida da comunidade e maximizem as economias locais (DIAS, 2012; MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013).

3.1.3 Competitividade: revendo conceitos e modelos

A competitividade tornou-se uma forte preocupação manifestada nos últimos anos e debatida intensamente nos meios de comunicação e acadêmico, sendo um dos temas mais relevantes nas agendas de políticas públicas em nações desenvolvidas e em desenvolvimento, e com relação, especificamente, a estudos sobre a importância das políticas públicas para a competitividade de setores industriais, e a competitividade em destinações turísticas (MOTTA; VIANNA; ANJOS, 2013).

Dentro desta ótica, a competitividade, inicialmente, foi analisada somente no âmbito empresarial, assim, podendo ser entendida como a característica ou capacidade de qualquer organização em cumprir a sua missão, com mais êxito que outras organizações competidoras. Para Porter (1989), baseia-se na capacidade de satisfazer as necessidades e expectativas dos clientes ou consumidores aos quais serve no seu mercado objetivo, de acordo com a sua missão específica, para a qual foi criada. Ela é frequentemente vista no contexto da economia de mercado. A

competitividade significa a obtenção de uma rentabilidade igual ou superior aos rivais no mercado.

Assim, as empresas e setores obtêm uma estratégia competitiva quando alcançam um posicionamento no mercado no qual conseguem maximizar o valor das características que as distinguem de seus concorrentes. Segundo Cobra (2001), a competitividade pode ser entendida como a capacidade da economia nacional atingir altas taxas de crescimento econômico sustentável. O mercado demanda um novo foco de melhoria que supera a eficiência e a eficácia de produtos e serviços.

Para Porter (1989), a melhoria da competição global de uma empresa ocorre por meio de ações localizadas, específicas de suas áreas funcionais internas, gerando ações isoladas que quase sempre não produzem resultados claramente percebidos pelos clientes. Esse enfoque limitado para testar problemas não lhe permite direcionar as ações para alcançar o objetivo principal da empresa, que seria, atender ou até mesmo superar necessidades e expectativas dos clientes.

Cobra (2001) afirma que o objetivo principal está no entendimento dos principais impulsionadores do desempenho e do custo, examinados de forma holística por toda aquela cadeia. Outro fator importante de competitividade das empresas em busca de novos mercados está na formação de alianças econômicas globais. A estratégia que as empresas adotam nessa área possui implicações significativas na sua habilidade de buscar e de manter a qualidade de seus produtos e serviços.

Segundo Kunst (2009, p. 132), a competitividade pode ser definida como:

[...] a capacidade das empresas de produzir produtos/serviços de qualidade superior, a um custo menor do que os produtos/serviços semelhantes produzidos pela concorrência, enquanto oferece aos investimentos uma rentabilidade superior àquela obtida pelos concorrentes.

Ao aprofundar-se em seus estudos, Porter (1989) passa a analisar a competitividade no âmbito das nações. Isso faz com que a análise da competitividade passe a uma nova esfera, deixando de acontecer no terreno meramente empresarial ou de um setor, para acontecer dentro de uma nação como um todo, envolvendo toda a complexidade de atores e entidades que são inerentes ao contexto de um determinado Estado.

Por sua vez, a noção de competitividade, fundamentada no conceito de eficiência, deriva de características estruturais dos países, indústrias ou organizações. Assim, em plano oposto ao conceito de desempenho, a abordagem da competitividade, sob a premissa da eficiência, é baseada em certas capacidades de

produção ou de técnicas que empresas, setores industriais ou países sejam detentores. Nesse sentido, o desempenho no mercado é uma consequência da competitividade e não sua expressão (KUNST, 2009).

Utilizando-se da mesma premissa, Crouch e Ritchie (1999) observaram que a competitividade é composta de vários indicadores, os quais permitem considerar a eficiência e a efetividade com a qual seus recursos são empregados de forma a gerar crescimento e desenvolvimento para as empresas, mercados e países.

Dessa maneira, Crouch e Ritchie (1999, p. 23) afirmam que a competitividade pode ser compreendida como:

[...] a capacidade de agregar valor e, assim aumentar a riqueza pela gestão de bens e processos através da integração dessas relações dentro de um modelo econômico e social que leva em consideração o capital natural do destino e a sua preservação para as futuras gerações.

Neste sentido, pode-se observar que a competitividade em consonância ao planejamento turístico poderá condicionar no processo de produção de estratégias e estruturação que levarão as empresas e os países a construir vantagens competitivas que garantirão a sobrevivência em condições específicas. O Quadro 3 apresenta de maneira resumida as principais definições quanto à competitividade.

Quadro 3 - Definições de Competitividade

Autores	Conceito
Scott; Lodge (1985)	A habilidade de uma nação em produzir e distribuir bens e serviços na economia internacional, de modo que também aumente o padrão de vida da população.
Haguenauer (1989)	A Competitividade é associada à capacidade de uma indústria de produzir bens com maior eficácia que os concorrentes no que se refere a preços, qualidade, tecnologia, estando relacionada às condições gerais ou específicas em que se realiza a produção da indústria vis a vis a concorrência.
Porter (1990)	O único conceito significativo de competitividade para uma nação é sua produtividade.
Crouch; Ritchie (1999)	Competitividade é a capacidade de agregar valor e, assim, aumentar a riqueza pela gestão de bens e processos através da integração dessas relações, dentro de um modelo econômico e social que leva em consideração o capital natural do destino e a sua preservação para as gerações futuras.

Fonte: elaborado pela autora com base em Vianna (2011).

Assim, a competitividade tem, ao longo do tempo, assimilado novos paradigmas no que se refere à forma de avaliar os aspectos que tornam determinada empresa, instituição ou espaços, mais competitivos. Portanto, diante do contexto que se apresenta de globalização e desenvolvimento, a competitividade pode ser

entendida como a capacidade crescente de gerar negócios lucrativos nas atividades econômicas relacionadas, de forma sustentável, superior à concorrência, onde os conceitos de planejamento e gestão seguem em paralelo para atingir o desenvolvimento nas destinações.

3.1.4 Competitividade em destinações turísticas

A discussão em torno do tema competitividade de destinações turísticas reforça o conceito multifacetado da competitividade (DWYER; KIM, 2003). A competitividade de destinações turísticas pode ser definida, como um conceito multidimensional, que requer a superioridade em diversos aspectos para ser obtida. É um conceito dinâmico e para acompanhar o complexo processo concorrencial, as destinações turísticas são pressionadas pelo desafio de se manterem competitivas frente ao mercado (CROUCH; RITCHIE, 1999).

Dentro dessa ótica, no que tange à competitividade do turismo, Silva (2004, p.374) entende que a mesma pode ser compreendida como sendo:

[...] a capacidade dos agentes ligados às atividades do turismo, de interferir em um país, região ou zona turística, para atingir suas metas acima da média do setor de uma forma sustentada e sustentável, o que pode ser alcançado por concessões lucrativamente financiadas acima da média do setor, e por ganhos sociais e ambientais como consequência de intervenções de organizações e instituições públicas, além de obter a máxima satisfação do turista. Assim, o objetivo último da competitividade é atender da melhor forma possível às expectativas de todos os agentes que participam na atividade de turismo.

De acordo com os estudos de Barbosa (2009), quando se trata de turismo, principalmente no que tange às destinações turísticas, o conceito de competitividade pode ser empregado para que cada um dos municípios envolvidos possa realizar uma autoanálise e, dessa forma, elaborar um planejamento que o leve à obtenção de vantagens competitivas, o que poderá auxiliá-lo a alcançar uma posição de destaque no cenário nacional e até internacional e conduzi-lo a um desempenho superior em relação aos seus principais competidores.

Tendo isso em vista, a competitividade no turismo tem uma grande importância econômica e social que se reflete na sua capacidade de gerar emprego e renda, já que engloba uma série de atividades interligadas como o transporte, hospedagem, alimentação e entretenimento, entre outras (FERREIRA, 2010). Dwyer e Kim (2003) enfatizam que a competitividade está relacionada à habilidade de prover produtos e

serviços melhores do que aqueles oferecidos por outras destinações turísticas nos aspectos que o turista aprecia e valoriza.

Dessa forma, para fins de conceituação da competitividade em destinações turísticas será utilizada a definição feita por Mota, Vianna e Anjos (2013, p. 31) em que ela:

[...] é a capacidade dos destinos em prover bens e serviços que satisfaçam às necessidades de seus visitantes, por um preço justo, promovendo sua manutenção no mercado, através da contribuição com a sustentabilidade (econômica, ambiental, sociocultural e política) e com a melhoria da qualidade de vida da população local.

Corroborando com essa ideia, Vianna (2011) destaca que os modelos de análise da competitividade de destinações turísticas servem para orientar os gestores e os estudiosos quanto à capacidade efetiva de participar em condições de igualdade com os demais setores que disputam espaço no mercado, com o intuito de manterem-se rentáveis e garantirem desta forma a perenidade de seus empreendimentos, o que os levaria a contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos residentes.

Desse modo, será apresentada uma síntese das principais características de cada modelo existente até o momento, de forma a apresentar eventuais semelhanças existentes entre eles, bem como destacar as principais diferenças, com o intuito de melhor representar a maneira como se procedem as interrelações entre as diversas forças envolvidas na definição da competitividade de uma destinação turística. Isso permitiu a observação desse fenômeno sobre diferentes prismas, de forma a perceber todas as nuances envolvidas, com o objetivo de apresentar os diversos aspectos inerentes a cada um dos modelos de análise de competitividade (MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013). Como pode ser observado no Quadro 4 a comparação entre os modelos de análise da competitividade em destinações turísticas.

Quadro 4 - Modelos de análise da competitividade em destinações turísticas

(continua)

Autores	Porter (1989)	Esser et al. (1996)	Ritchie e Crouch (2003)	Dwyer e Kim (2003)	Blanke e Chiesa (2009)	Mtur/FGV (2013)
Modelo	Diamante de Porter	Competitividade Sistêmica	Modelo de Calgary	Competitividade da Destinação	Índice de Competitividade do Turismo	Monitor de Competitividade do Turismo
Objetivo Principal	Obtenção de vantagens competitivas em âmbito nacional	Obtenção de vantagens competitivas em âmbito nacional	Competitividade e sustentabilidade da destinação turística	Prosperidade socioeconômica dos residentes	Mensurar a competitividade de uma nação e formar um ranking	Mensurar a competitividade de um destino indutor e formar um ranking

(conclusão)

Autores	Porter (1989)	Esser et al. (1996)	Ritchie e Crouch (2003)	Dwyer e Kim (2003)	Blanke e Chiesa (2009)	Mtur/FGV (2013)
Principais Estruturas	1 – Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas 2 – Condições de fatores 3 – Condições de demanda 4 – Indústrias correlatas e de apoio	1 – Nível Meta (capacidades e valores da sociedade em geral) 2 – Nível Macro (organização pública em âmbito nacional) 3 – Nível Meso (organizações públicas e privadas em âmbito nacional) 4 – Nível Micro (indústria, comércio e serviços em geral)	1 – Fatores de suporte e recursos 2 – Recursos principais (atrativos) 3 – Gestão da destinação 4 – Políticas, planejamento e desenvolvimento da destinação 5 – Determinantes, amplificadores e qualificadores	1 – Recursos 2 – Gestão da destinação 3 – Condições situacionais 4 – Condições de demanda 5 – Competitividade da destinação 6 – Prosperidade socioeconômica	1 – Sub-índice A (Quadro regulatório) 2 – Sub-índice B (Ambiente de negócios e infraestrutura) 3 – Sub-índice C (Recursos humanos, culturais e naturais)	1 – Acesso 2 – Aspectos ambientais 3 – Aspectos culturais 4 – Aspectos sociais 5 – Atrativos turísticos 6 – Capacidade empresarial 7 – Cooperação regional 8 – Economia local 9 – Infraestrutura geral 10 – Marketing e promoção 11 – Monitoramento 12 – Políticas públicas 13 – Serviços e equipamentos turísticos
Papel do Poder Público	Atuação indireta, feita por intermédio da influência exercida sobre os quatro elementos principais	Em âmbito nacional, manter a estabilidade do macro ambiente e em âmbito regional e local definir políticas e regras de atuação que viabilizem o diálogo e a articulação entre os níveis	Demonstrar vontade política de tornar o turismo uma alternativa viável para o desenvolvimento da destinação de modo a garantir a correta gestão da destinação e a formulação de políticas, planejamento e desenvolvimento que estejam de acordo com os objetivos da iniciativa privada	Atuar na gestão de marketing, no planejamento e desenvolvimento na organização (por meio da coordenação, provisão de informações, monitoramento e avaliação), no desenvolvimento de recursos humanos e na gestão ambiental da destinação	Proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento dos indicadores avaliados e definir políticas e diretrizes para atuação do trade turístico no país com base no benchmarking com nações mais desenvolvidas (melhor índice)	Estruturação de roteiros turísticos intermunicipais nas regiões turísticas brasileiras, com base nos princípios da cooperação, integração e sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político institucional
Papel da Iniciativa Privada	É o principal agente do modelo, uma vez que é por meio da inovação e do desenvolvimento tecnológico que se obtém a maioria das vantagens competitivas e se torna possível sua manutenção	Otimizar fatores que garantem a manutenção de sua capacidade competitiva: a) melhora a relação custo x eficiência; b) melhora na qualidade dos produtos; c) maior variedade no mix de produtos.	Oferecer produtos e serviços que atendam as demandas dos turistas, dentro dos parâmetros estipulados pelas políticas e diretrizes traçadas em conjunto com o poder público de forma a garantir a obtenção de vantagens competitivas que ampliem as vantagens comparativas	Dividir responsabilidades de gestão da destinação com o poder público e potencializar as capacidades e formular estratégias compatíveis com as políticas e diretrizes traçadas, buscando priorizar a inovação, e a especialização	Oferecer produtos e serviços que atendam as demandas dos turistas de forma a garantir melhoria dos indicadores avaliados no levantamento	Propagar o desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte e nas regiões turísticas que perpassam por meio de infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados que se caracterizem como núcleo receptor ou distribuidor de fluxos turísticos.

Fonte: adaptado de Mota, Vianna e Anjos (2013) e atualizado pela pesquisadora (2018).

O Quadro 4 possibilita constatar que a utilização de indicadores para a avaliação da competitividade nas destinações turísticas tem sido recorrente, pois permite obter informações consistentes sobre a destinação e que podem posteriormente servir de auxílio na sua gestão (PÉREZ; MESANAT, 2006). Neste sentido, os modelos de avaliação de competitividade de destinações turísticas utilizam indicadores específicos em sua medição, cada modelo de acordo com suas características.

Para desenvolver sua pesquisa, Vianna (2011) utilizou como base o modelo elaborado por Dwyer e Kim (2003), composto por um conjunto de indicadores de competitividade de destinações turísticas, o qual apresenta a competitividade não como um fim, mas sim como um meio para se alcançar um objetivo maior: a prosperidade socioeconômica da comunidade envolvida. É importante salientar que, neste estudo, a competitividade será analisada por meio do modelo desenvolvido por Vianna (2011) que objetiva analisar os indicadores que contribuem para que uma destinação turística se torne competitiva.

A partir desse modelo, Mota, Vianna e Anjos (2013) verificaram que a competitividade nas destinações turísticas envolve a oferta de produtos e serviços turísticos agregados. Tais produtos e serviços devem atender às necessidades dos turistas, a um preço justo, permitindo vida longa aos empreendimentos, por meio de retornos adequados aos investidores, assim como a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida dos residentes.

Portanto, compreender as destinações turísticas como unidades integradas, pela característica multidisciplinar do fenômeno turístico, facilita o processo de planejamento e gestão do turismo. E associando conceitos de planejamento e gestão, políticas públicas, governança do turismo, competitividade e desenvolvimento de maneira integrada, buscar-se-á conduzir as destinações para um futuro sustentável, o que significa neste caso “[...] promover a produtividade no uso dos recursos ambientais e fortalecer as vantagens competitivas.” (DURAZO, 1997, p. 51).

3.2 SÍNTESE EPISTEMOLÓGICA DA PESQUISA

Após a apresentação epistemológica da pesquisa, pode-se perceber que o planejamento é considerado uma ferramenta de gestão de destinações turísticas por apresentar-se como um importante papel no processo de gestão do turismo. Apesar

de algumas divergências conceituais, é inegável a percepção que o mesmo deve ser inclusivo, ou seja, permitindo que os atores de diferentes instituições (públicas, privadas e terceiro setor) possam ser ouvidos e possam participar do processo decisório referente aos objetivos dos destinos. Tendo como base os autores Anjos; Angeli e Limberger (2013); Beni (2012); César (2011); Costa (2018); Dias (2012); Gastal e Moesch (2007); Ruschmann e Tomelin (2013), por afirmarem que o planejamento e a gestão sejam partilhados entre o público e o privado, emergindo da necessidade de uma atuação coletiva e integrada na execução de políticas públicas e organização da governança local para o planejamento turístico das destinações.

A inovação das políticas públicas por meio da gestão descentralizada, tem-se ciência as dificuldades que os gestores promovem quanto as possíveis mudanças, principalmente as geradas pela inovação, já que alguns encaminhamentos de políticas públicas dependem deles. Desse modo, as políticas públicas são pensadas pelo Estado e que nem sempre são aplicadas como foram planejadas ou pensadas, e, muitas vezes envolvem setores privados na sua execução ou que cria um atrito ou tensão ente o modelo e a prática. Com base em Beni (2000, 2006, 2012); Gastal e Moesch (2007); Moesch (2012); Silva (2013); Gonzáles e Trentin (2014).

Quando aliada às políticas públicas, a governança do turismo deve adaptar-se, não se submetendo somente ao mercado ou ao princípio hierárquico da política tradicional, e sim levando em consideração as decisões coletivas voltadas para as resoluções dos conflitos surgidos neste destino, orientando e selecionando formas de trabalho conjunto para a resolução de problemas comuns. Isso porque a governança pode assumir diversos formatos, seja liderada por conselhos, por seus participantes ou pelas organizações turísticas locais. A mesma pode ainda assumir a forma de uma governança hierárquica, ou de uma governança de redes, assim como uma governança comunitária ou de mercado. Com base em Dias (2012); Ferreira (2010); Hall (2011); Hultman e Hall (2012); Massukado-Natakami e Gonçalves (2013); Nascimento (2013); Nóbrega (2012); Seixas e Mas (2010); Silva, Mantovaneli Jr. e Sampaio (2012); Velasco Gonzáles (2013); Viana (2011); e Trentin (2015).

Observou-se que as definições de competitividade evoluiu ao longo dos anos, deixando de ser considerado como um fim, em si, passando a ser considerado como uma ferramenta ou um instrumento que conduz a um objetivo maior, que é a elevação da qualidade de vida dos residentes em uma destinação turística. Faz-se necessário o monitoramento constante da competitividade da destinação, de forma a garantir a

manutenção do potencial competitivo que viabilizará a melhoria das condições de vida dos residentes, tendo como base os autores Dwyer e Kim (2003); Mota, Vianna e Anjos (2013); Vianna (2012). Esses autores deram suporte para realização desta pesquisa. Por isso é pertinente salientar que estes autores apresentam características relevantes no processo de formação histórica e conceitual do planejamento e gestão do turismo, políticas públicas de turismo, governança de turismo e competitividade em destinações turísticas, que tornou possível a proposta desta pesquisa se materializar.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O conhecimento, por ser existencial, necessita da interpretação de fatos que integram a sociedade, atribuindo-lhes significações. A investigação científica possibilita encontrar soluções para problemas de ordem prática na sociedade, fornecendo explicações sistemáticas que possam ser devidamente constatadas e comprovadas com a utilização de métodos. Dencker (2003, p. 23) destaca que “[...] o emprego do método é que faz com que o conhecimento seja considerado científico.”.

O método científico consiste em um conjunto de procedimentos que denotem atitude científica, por proporcionar condições de experimentação de hipóteses, oferecendo maior confiabilidade e validade às teorias desenvolvidas. Dencker (2003, p. 23) enfatiza que “[...] o método científico é um conjunto de regras ou critérios que servem de referência no processo de busca da explicação em relação a questões ou problemas específicos.”. Sendo assim, compreende-se que o conhecimento não é uma verdade absoluta, pois apresenta hipóteses passíveis de falseabilidade.

O presente estudo tem como natureza a pesquisa qualitativa. As principais características de estudos que adotam a metodologia qualitativa como caminho a ser seguido na pesquisa são: utilizar apenas um ou poucos casos como objeto de observação (N pequeno); selecionar os casos observados de forma intencional; coletar a maior quantidade de dados possíveis sobre o objeto de análise; analisar os dados de forma complexa, considerando que múltiplos fatores podem ser responsáveis por influenciar o objeto de estudo; tentar construir teorias que expliquem o objeto de estudo a partir do conhecimento de suas particularidades e características; e obter resultados que dizem respeito apenas aos casos considerados na análise e não podem ser generalizados além do tempo e espaço abordados pela pesquisa. (RAGIN, 2003; BAQUERO, 2009)

Já os estudos que adotam a metodologia quantitativa possuem como principais características: utilizar um número grande de casos como objeto de análise (N grande); escolher os casos através da seleção aleatória de amostras (n) que representam o universo da pesquisa (N); coletar dados referentes a todas as variáveis de interesse; utilizar ferramentas estatísticas para auxiliar na análise e interpretação dos dados; analisar apenas os dados referentes às variáveis que consideram significativas (variáveis independentes) sobre seu objeto de estudo (variável dependente); comprovar ou refutar teorias já existentes no momento em que

descobrem padrões entre os resultados da pesquisa; e obter resultados que possibilitam generalizar afirmações para o universo da qual foram retiradas as amostras da pesquisa (RAGIN, 2003; BAQUERO, 2009; DIAS, 2011; MONTENEGRO, 2013; BRITTO, 2015).

De acordo com o processo de coleta de dados, realização da análise e apresentação dos resultados se pode afirmar que os optantes por estudos quantitativos são aqueles que acreditam que se algo não pode ser medido ou contado em números não existe. Por outro lado, os que preferem estudos qualitativos acreditam que a qualidade de um estudo se encontra na riqueza de dados obtidos sobre um mesmo objeto. Os pesquisadores que adotam o viés quantitativo, veem o mundo como algo objetivo, real, cujos objetos de pesquisa podem ser explicados apenas por intermédio de variáveis dependentes, independentes, e erros aleatórios, os quais podem ser testados pela utilização de modelos matemáticos e técnicas estatísticas. Os investigadores de perfil qualitativo, ao contrário, são aqueles que encontram significados para os fenômenos por meio de narrativas e estudos de casos. São aqueles para os quais o mundo é complexo, dinâmico, interdependente e imprevisível (PATTON, 2008).

Pelo que se percebe, a questão da quantidade de casos considerada ao longo de cada pesquisa, tão utilizada para distinção entre estudos de natureza qualitativa e quantitativa, não é a principal característica que lhes diferencia ou define. O que importa mesmo são as crenças do pesquisador sobre o mundo, construídas com base em seus próprios pressupostos, valores ou hábitos, que influenciam na forma como a pesquisa é projetada, os dados são coletados, a análise é realizada e os resultados são apresentados. Por essa razão é importante que o pesquisador reconheça e entenda o seu próprio paradigma pessoal no instante de cada pesquisa, se qualitativo ou quantitativo, pois é isso que vai determinar e influenciar toda a sua forma de pesquisar (RAGIN, 2003; COLLIS; HUSSEY, 2005, apud. DIAS, 2011).

Os métodos utilizados nesta pesquisa possuem uma natureza qualitativa e quantitativa. Desta maneira, considera-se que esta seja a forma que se adequa a este estudo para que se possa trazer respostas plausíveis acerca do tema, oportunizando auxiliar no entendimento e no alcance dos objetivos propostos.

Com relação aos métodos de pesquisa existentes, o que se pode afirmar de antemão é que o exame de um determinado fenômeno social tem maior probabilidade de ser bem-sucedido quando se utiliza diferentes métodos em uma mesma pesquisa.

Pesquisadores da área das Ciências Sociais que se restringem a um só método limitam gravemente sua capacidade de entender o mundo ao seu redor. Evidentemente que a escolha por uma, outra ou diversas técnicas de pesquisa depende do contexto, dos objetivos e do que será feito com os resultados gerados pela investigação. Saber aplicar cada um dos diferentes métodos de pesquisa próprios às Ciências Sociais, sejam eles qualitativos, quantitativos ou comparativos⁵ não significa que o pesquisador está abdicando de suas crenças ou da teoria que mais se identifica, mas que será melhor qualificado para contribuir para o avanço da ciência (BABBIE, 2003; BAQUERO, 2009).

Nas Ciências Sociais os métodos de observação dos fenômenos podem ser divididos em três tipos: os que necessitam da aplicação de questionários e entrevistas buscando respostas diretas dos entrevistados; os que exigem observação participante; e os que buscam por evidências qualitativas. Em seguida, observa-se, também, uma distinção de acordo com o processo de coleta dos dados, ao quais podem ser oriundos de: fontes primárias, quando os dados são coletados e utilizados pelo próprio pesquisador; ou de fontes secundárias, quando os dados são utilizados pelo pesquisador, mas coletados por outra pessoa (BAQUERO, 2009).

A investigação qualitativa serviu para dar suporte à análise documental realizada a partir de leituras, principalmente em relação aos documentos oficiais de turismo em âmbito nacional e local, cuja finalidade foi identificar as políticas públicas de planejamento e gestão do turismo em Gramado (RS), e correspondem a:

- Política Nacional de Turismo (estabelecida pela Lei 11.771/2008);
- Plano Nacional de Turismo (2013/2016) e (2018/2022);
- Relatório do Índice de Competitividade do Turismo Nacional (2011/2015);
- Plano Diretor de Gramado (RS) - 2014;
- Plano de Desenvolvimento do Turismo de Gramado (RS) – 2014-2018;
- Lei 3.066/2012 - dispõe sobre a criação da Autarquia Municipal de Turismo – GRAMADOTUR;
- Lei 3.001/2012 - institui o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo;

⁵ A seleção destes três métodos de pesquisa como exemplo ao longo do estudo não significa que outras estratégias não sejam importantes ou que não existam (RAGIN, 2003).

- Decreto nº 140/2015 - aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo de Gramado (RS).

A utilização da pesquisa documental nesta investigação pode ser caracterizada pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico. Isso permitiu que fosse observado, de forma mais precisa, como ocorreu o processo de planejamento e gestão das políticas públicas de turismo. Os documentos necessários para esta pesquisa, cujas fontes serviram para obtenção de informações, e seus conteúdos ofereceram “[...] evidências que fundamentam as afirmações e declarações do pesquisador. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto.” (LUDKE, 1986, p. 39).

Conforme salienta Flick (2009), sobre a pesquisa qualitativa, ela leva a sério o contexto e os casos para entender o processo em estudo. Contudo, esta pesquisa trabalhará com foco nas políticas públicas de turismo, sendo que a pesquisa qualitativa será um dos suportes para a compreensão das questões que remetem a relação entre os atores envolvidos no planejamento e gestão da governança local, que poderá torná-la uma destinação competitiva.

A aplicação de entrevistas semiestruturadas foi outro método qualitativo utilizado na pesquisa, consistindo em observação e anotação de informações oriundas dos atores sociais da governança local, durante a aplicação dos questionários, assim, como coleta de informações por meio dos documentos oficiais de turismo (nacional e local), que foram o suporte para as análises documentais.

A pesquisa quantitativa deu suporte a presente investigação, principalmente no que diz respeito aplicação de questionários, no que tange aos indicadores de competitividade em destinações turísticas propostos por Mota, Vianna e Anjos (2013), e que são apresentados no Apêndice A. Justifica-se sua utilização, por ser uma ferramenta de análise para ação efetiva na gestão, contribuindo para o fortalecimento da destinação enquanto ponto de atração de um fluxo de turistas que garanta o desenvolvimento local e regional de maneira sustentável.

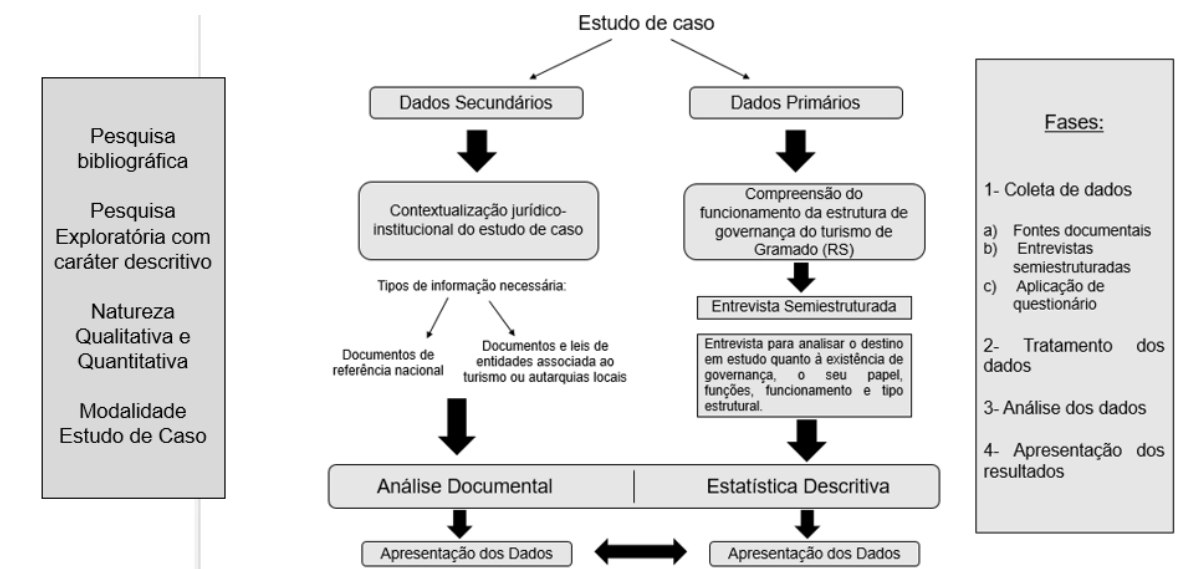
Em relação ao tipo, a pesquisa apresenta-se como exploratória com caráter descritivo. Segundo Gil (2010), a pesquisa exploratória tem o propósito de propiciar maior aproximação com o problema, com vistas a torná-lo mais compreensível. Ainda conforme o autor citado, esse tipo “[...] tende a ser bastante flexível, pois interessa

considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado.” (GIL, 2010, p. 27).

O caráter descritivo objetiva ir além de somente identificar a existência de relações entre variáveis, pretendendo, assim, determinar a natureza dessas relações. Dencker (2003) destaca que é essencial um profundo conhecimento do pesquisador em relação ao problema a ser investigado.

Além disso, a pesquisa tem a modalidade de um estudo de caso, sendo este a localidade turística de Gramado (RS), decorrente do foco do presente estudo estar inserido em um contexto mais próximo da realidade em relação ao desenvolvimento turístico em destinos. Conforme Yin (2005, p. 20), como estratégia de pesquisa utiliza-se “[...] o estudo de caso em muitas situações para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados.”. Assim, o estudo de caso irá permitir uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas da destinação em estudo. Conforme pode ser observado na Figura 3:

Figura 3: Operacionalização da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

De forma a conhecer e analisar as principais contribuições existentes sobre a temática proposta inicialmente, o referido estudo irá realizar um levantamento bibliográfico, identificando, assim, as teorias e pesquisas produzidas em obras acadêmicas de cunho científico, tais como: livros, bases de dados, periódicos da área,

dissertações e teses, anais de eventos. A partir das palavras chaves: “Turismo”, “Planejamento”, “Políticas Públicas”, “Governança” e “Competitividade”, o presente estudo desenvolveu investigação sobre a destinação turística de Gramado (RS). Segundo Köche (2010, p. 122), um dos fins da pesquisa bibliográfica é “[...] para ampliar o grau de conhecimentos em uma determinada área, capacitando o investigador a compreender ou delimitar melhor um problema de pesquisa [...]”.

Após a definição dos métodos de pesquisa, o subcapítulo a seguir irá apresentar as técnicas que o referido estudo utilizou para alcançar os objetivos propostos, já mencionados em tópico anterior desta pesquisa.

4.1 DETALHAMENTO DAS TÉCNICAS DE PESQUISA

Métodos e técnicas são definições que se complementam, mas que de forma alguma podem ser consideradas sinônimos. Os métodos dizem respeito a uma forma de abordagem, de observação e produção de conhecimento, ou seja, são um recurso que pode ser definido como quantitativo e qualitativo. As técnicas são modelos padronizados de coletar e analisar dados que são escolhidos a partir da abordagem, tais como a aplicação de questionários padronizados, execução de entrevistas em profundidade, e a observação participante, entre outras.

Nos subcapítulos que seguem, serão apresentadas as técnicas de pesquisa, para obter informações sobre realidade do objeto a ser investigado, levando em consideração o objetivo geral da pesquisa que foi “analisar a influência das políticas públicas e da governança local sobre a competitividade do destino turístico de Gramado (RS)”. Durante a construção deste estudo, foram utilizadas, as seguintes técnicas: análise documental; realização de entrevistas semiestruturadas; e aplicação de questionário.

4.1.1 Análise Documental

A análise documental apresenta-se ao mesmo tempo, como método e técnica. Método porque pressupõe o ângulo escolhido como base de uma investigação, que na presente pesquisa se constituirá por meio dos documentos que foram anteriormente citados e que serão revisados a seguir. Já a técnica, porque é recurso

que complementa outras formas de obtenção de dados, como a entrevista e o questionário (MOREIRA, 2014).

No presente estudo, a análise documental se configurou em uma avaliação dos documentos elaborados pelo Ministério do Turismo do Brasil, e pela Secretaria Municipal de Turismo de Gramado. Conforme Moreira (2014, p. 271), análise documental “[...] compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim.”. Assim, a referida pesquisa por meio da análise documental se configurou, num primeiro momento, como qualitativa, em decorrência da verificação do teor no conteúdo do material, que foi selecionado para averiguação na pesquisa.

Num segundo momento, a análise documental se configurou como quantitativa, com a finalidade de realizar um levantamento reunindo informações em contextos identificados como essenciais para o corpus da presente pesquisa. Abaixo segue uma breve descrição dos documentos para a respectiva análise.

4.1.1.1 Política Nacional de Turismo (estabelecida pela Lei 11.771/2008):

A partir das disposições gerais estabelecidos na respectiva Lei 11.771/2008, no Art. 1º, esta Lei estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo que define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2008).

Desse modo, a Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo – PNT, estabelecido pelo Governo Federal. Conforme destacado no parágrafo único da lei, a Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável. Foram analisados os princípios e objetivos da Política Nacional de Turismo em relação ao planejamento turístico de Gramado (RS).

4.1.1.2 Plano Nacional de Turismo - PNT (2013-2016/ 2018-2022):

O Plano Nacional de Turismo em vigor propõe, em seu âmbito, as orientações estratégicas para o desenvolvimento da atividade no Brasil, além de definir as contribuições do setor para o desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza. E no âmbito da gestão, as diretrizes que devem nortear o desenvolvimento do turismo brasileiro, como: a participação e diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento; e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento. Foi feita uma análise neste documento, a partir das metas e ações constituídas pelo plano, em relação ao planejamento turístico da destinação turística em estudo.

4.1.1.3 Índice de Competitividade do Turismo Nacional - ICTN (2011-2014):

Esse documento apresenta os resultados da pesquisa dos 65 destinos indutores do desenvolvimento regional do turismo no Brasil. Sendo mensurados de forma objetiva, os diversos aspectos que indicam o nível de competitividade das destinações turísticas, mediante uma metodologia com base na avaliação de capacidades em uma perspectiva dinâmica e sustentável. Foi realizada uma análise do indicador de Políticas Públicas, em relação ao desempenho obtido na localidade turística de Gramado (RS), cujo objetivo seria o de nortear a gestão competitiva da destinação em estudo.

4.1.1.4 Outros documentos:

- Plano Diretor de Gramado (RS);
- Plano de Desenvolvimento do Turismo de Gramado (RS) – 2014-2018;
- Lei 3.066/2012 - dispõe sobre a criação da Autarquia Municipal de Turismo – GRAMATUR;
- Lei 3.001/2012 - instituiu o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo; e
- Decreto nº 140/2015 - aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo de Gramado (RS).

Os documentos foram tratados de forma analítica, fazendo com que suas informações remetessem à construção de um quadro que disponha as categorias e dimensões que trouxeram à percepção da existência ou não destas dimensões nos respectivos documentos.

As informações oriundas dos documentos oficiais trouxeram subsídios de compreensão do processo de organização da governança local. Estes documentos são apresentados não de forma linear sobre o cenário de estudo: políticas públicas de turismo em Gramado (RS) e seus mecanismos de governança.

4.1.2 Entrevista Semiestruturada

No presente estudo foi realizada uma observação direta intensiva a partir de entrevistas semiestruturadas, com os representantes dos órgãos oficiais de Turismo, no âmbito municipal. Para Dencker (2003, p. 138) “[...] a entrevista é a técnica indicada sempre que se tem necessidade de dados que não podem ser encontrados em registros ou fontes documentárias.”.

Foi realizado, um estudo da realidade por meio de uma análise *in loco* com entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos atores sociais responsáveis pela governança local ligada às seguintes entidades: Secretaria Estadual de Esporte, Cultura, Lazer e Turismo do Rio Grande do Sul (SEDACTEL); Secretaria Municipal de Turismo de Gramado; Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL); Conselho Regional de Desenvolvimento das Hortênsias (COREDE HORTÊNSIAS); Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e Fundo de Turismo; Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL); Agência Visão de Desenvolvimento; *Convention & Visitors Bureau*; Sindicato das Empresas de Turismo (SINDETUR); e a Autarquia Municipal de Turismo e Cultura (GRAMADOTUR).

A aplicação desde questionário ocorreu entre os meses de outubro e novembro de 2016 e no mês de junho de 2017, em conjunto com a equipe do Projeto CAPES/MI – Pró-Integração, Edital nº 055/2013. As questões abordaram o planejamento e a gestão da atividade turística, buscando identificar as percepções a respeito da estrutura organizacional da governança, no atual modelo de planejamento e gestão de Gramado (RS).

Considerando os objetivos gerais e específicos do presente estudo, as questões realizadas aos atores locais durante aplicação dos questionários foram as seguintes:

- 1)** Na sua opinião qual a influência da entidade que representa na Gestão da Governança do Turismo local?
- 2)** Quais são as formas, documentos e ações utilizados no Planejamento e na Gestão da Governança do Turismo de Gramado?
- 3)** Como ocorrem as reuniões e o processo de tomada de decisão das ações e estratégias relacionadas ao desenvolvimento do Turismo local?

4.1.3 Questionário

Para a realização da pesquisa sobre a percepção dos atores da governança local sobre os indicadores de competitividade da destinação Gramado (RS), decidiu-se pela aplicação de um questionário (Apêndice A), composto por questões fechadas com relação aos indicadores que contribuem para uma destinação turística se tornar competitiva. Este instrumento de pesquisa foi desenvolvido pelo grupo de estudos sobre Planejamento e Gestão de Espaços Turísticos – PLAGET, resultado da parceria entre a Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por meio do projeto “Desenvolvimento Regional, políticas públicas e competitividade no Turismo: estudo dos casos da Costa Verde e Mar (SC), Serra Gaúcha (RS) e do Litoral de Jijoca de Jericoacoara (CE)”, aprovado no edital Pró Integração 55/2013, financiado pela CAPES e Ministério da Integração Nacional, que utilizou como base os estudos de Porter (1989), Esser et. al. (1996), Heath (2002), Ritchie e Crouch (2003), Dwyer e Kim (2003), Blanke e Chiesa (2009) e Mota, Vianna e Anjos (2013).

O questionário inicia-se com algumas questões voltadas à identificação do perfil dos respondentes e na sequência pede-se para que eles classifiquem o desempenho competitivo da destinação em estudo, a partir de uma escala de sete pontos, adotando os critérios de baixa contribuição (-3 a -1), neutro (0) e alta contribuição (1 a 3). Já os indicadores de competitividade foram separados em dois grandes conjuntos: o primeiro contendo aqueles inerentes ao Macro Ambiente do Turismo, que conforme destacado por Esser et al. (1996) envolvem questões que afetam a todos os concorrentes de um determinado país de maneira direta, mas que são percebidos de

maneira diferente, à medida que as legislações locais estejam mais ou menos ajustadas para absorver os impactos causados; o segundo conjunto relaciona-se ao Micro Ambiente do Turismo composto por indicadores organizados em outros cinco subgrupos, sendo eles: potencial do destino, atratividade, elementos da infraestrutura, elementos da gestão do destino turístico e resultados, os quais tem por finalidade mostrar uma tendência quanto ao desempenho competitivo da destinação turística de Gramado (RS). Após a definição dos instrumentos de pesquisa partiu-se para o trabalho de coleta de dados, que envolveu as instituições nas quais poderiam ser encontrados os atores da governança local.

O processo que foi utilizado para as coletas de dados, é considerado essencial para que ocorresse o levantamento de informações que permitissem analisar e explicar os aspectos teóricos e empíricos estudados. Michel (2009, p. 64), assegura que as técnicas de coleta de dados “[...] são ferramentas essenciais para a fidelidade, qualidade e completude da pesquisa. Sua elaboração e aplicação devem seguir critérios técnicos rigorosos, que não comprometam a qualidade dos resultados.”.

Nesta investigação a coleta dos dados ocorreu em três momentos: o primeiro deu-se na aplicação de questionário (Apêndice A) com perguntas que tiveram como base os indicadores de competitividade em destinações turísticas. As respostas dos questionários serviram como coleta para as análises quantitativas da pesquisa.

O segundo momento ocorreu durante a aplicação dos questionários, foram extraídas informações dos respondentes de forma livre e espontânea acerca dos temas apontados nos questionários, sendo estas informações devidamente anotadas com a anuência dos respondentes, sem que houvesse gravações de voz, e/ou audiovisuais, visto que estas informações contribuíram para a realização das análises qualitativas da pesquisa, objetivando apontar detalhes que possam ajudar a compreender e melhor analisar os resultados obtidos quando da tabulação final dos dados coletados, visando também complementar e enriquecer o conjunto de dados adquirido por meio do instrumento de pesquisa que foi aplicado.

A validação da pesquisa ocorreu com o uso do método triangulado, em que é considerada a validação mútua dos dados (BREWER; HUNTER. 1989). De acordo com Minayo (2014, p. 361), a triangulação de métodos é compreendida como uma dinâmica de investigação que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os atores diferenciados constroem sobre todo o projeto.

A validação desta pesquisa envolve dados, qualitativos, quantitativos e documentais, estes dados foram tratados e analisados separadamente e apenas agrupados para explicar os resultados finais da pesquisa, pois se deve levar em consideração que a validação é a construção social do conhecimento (MINAYO, 2014).

A relação de análise da destinação turística Gramado (RS) foram realizadas separadamente, e seus resultados obtidos com base nos três tipos de análises, que posteriormente foram agrupadas nos resultados, analisadas conjuntamente pelas pesquisas qualitativa, quantitativa e documental. Desta forma a validação da presente pesquisa foi um elemento que contribuiu para obter razoabilidade e sustentação nos dados aferidos nos documentos oficiais de turismo, nas entrevistas semiestruturadas e na aplicação dos questionários, que contribuíram para o alcance dos resultados do referido estudo.

Para realizar a tabulação dos dados coletados, foi utilizado o software de apoio Microsoft Office Excel 2013 (planilha eletrônica, produzida pela Microsoft, que permite a elaboração de quadros e o cálculo de médias, moda, desvios-padrão e coeficiente de variação relativa). Em relação aos atores sociais, definiu-se que deveria ser entrevistado o responsável pelas definições de políticas e de ações voltadas ao desenvolvimento das atividades turísticas na destinação, procurando assegurar a eles seu direito à privacidade e ao anonimato.

5 CENÁRIO DE ESTUDO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Para entender o processo do Planejamento Turístico em Gramado (RS), serão apresentadas a seguir a contextualização das políticas públicas de turismo no Brasil, e no Rio Grande do Sul com a finalidade de compreender sua elaboração, instituição e aplicação e por fim as políticas de turismo do objeto de estudo da presente pesquisa. Além disso, serão discutidos aspectos sobre como se dá a organização da governança local, e como está constituída.

5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

O Brasil possui um histórico relativamente recente de intervenção governamental, especificamente no turismo. O país influenciou-se pelo crescente movimento econômico da atividade turística em diversos países, principalmente do continente europeu, que oportunizou o estabelecimento das primeiras diretrizes para o incremento do turismo nacional. Com essa postura, o país inicia os processos de ordenação para o desenvolvimento turístico, sendo em sua maioria direcionados exclusivamente para atender as demandas do mercado internacional (BENI, 2006).

Com isso, o desenvolvimento das políticas públicas, direcionadas ao turismo, iniciam a partir do ingresso do poder público como coordenador das atividades direcionadas ao crescimento socioeconômico no Brasil. Hohlfeldt (2008) ressalta que em 1923, foi fundada no país a Sociedade Brasileira de Turismo, que tinha o objetivo de proteger os bens históricos e artísticos nacionais, com o início das atividades na comemoração do Centenário da Independência do Brasil, no Rio de Janeiro.

A partir dessa primeira iniciativa no país, o Governo Vargas, em 1939, estabeleceu algumas ações direcionadas ao setor turístico, como a criação da Divisão do Turismo pelo Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República (DNIP). O intuito desta organização era promover e coordenar o desenvolvimento do turismo nacional (PIMENTEL, 2014).

Dessa forma, no período entre 1946 e 1958, as políticas de turismo foram de encontro ao momento econômico nacional, em que havia avanço do processo de industrialização e de substituição de importações. Beni (2006) salienta a intervenção estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, e na produção do espaço. Dentre eles, o Ministério da Justiça e Negócios, e o Ministério

do Trabalho, Indústria e Comércio. Ainda, conforme o autor citado, inicia-se nessa fase o planejamento do turismo em âmbito nacional, desenvolvido pela Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR).

Segundo Pimentel (2014), com a criação dessa Comissão, as políticas direcionadas à atividade turística no país eram direcionadas para a ordenação e sistematização de informações; o planejamento e a coordenação das atividades de desenvolvimento do turismo interno e externo; a ampliação das zonas turísticas; a definição de áreas prioritárias para o melhor emprego dos recursos; a promoção e o estímulo à criação de equipamentos especialmente hoteleiros; e a criação de um fundo especial para custeio de tais atividades. Estas políticas tinham a finalidade de possibilitar e facilitar o aproveitamento das potencialidades turísticas do Brasil.

Em 1961 institui-se a Divisão do Turismo e o Ministério da Indústria e do Comércio, que estimulou o desenvolvimento do turismo interno e propôs a Política Nacional de Turismo. Beni (2006) enfatiza que essa Política tinha naquela época, o objetivo de coordenar e adaptar todas as iniciativas, públicas ou privadas, isoladas ou coordenadas, para as reais necessidades de desenvolvimento econômico e cultural do país.

Observa-se, nesse período, que há uma maior organização institucional do setor em âmbito estatal, com a criação de departamentos com funções complementares e organizadas em sistema, além de uma maior rigidez no controle da atividade com ações para o aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiras, para a manutenção do patrimônio histórico e artístico.

Desse modo, entre os anos de 1963 e 1966, acontecem no país uma modernização e expansão da estrutura administrativa do Estado, e também na correspondência com os diversos níveis da federação, a partir da hierarquização e centralização dos departamentos. Conforme enfatiza Beni (2006), a ação mais rígida de controle foi em 1966, com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), para executar as diretrizes da Política de Turismo, bem como de fomentar e financiar iniciativas para o desenvolvimento do turismo, estudo do mercado, realização do registro e fiscalização de empresas.

Surge também o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), tendo como responsabilidades a formulação, a coordenação e o direcionamento da Política Nacional de Turismo, bem como de disciplinar e fiscalizar, para facilitar ou suprimir exigências para a promoção do turismo (PIMENTEL, 2014).

Já no início da década de 1970, o turismo adquire relevância na estrutura organizacional, com políticas públicas que estimularam a construção de áreas específicas, dotadas de infraestrutura urbana, conforto e segurança para os turistas. Em 1971 acontece a criação do Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR) pelo Decreto – Lei nº. 1.191, de 27 de outubro, com o objetivo de prover recursos para financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade e interesse turísticos pela administração e regulamentação da Empresa Brasileira de Turismo.

Conforme destaca Beni (2006), durante essa década foram desenvolvidas outras leis em relação às zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo (Decreto – lei nº. 71.791 de 1977), sobre atividades e serviços turísticos, que estabelecia condições para funcionamento e fiscalização (Lei nº. 6.505 de 13 de dezembro de 1977), como também para a criação de áreas e locais de interesse turístico (Lei nº. 6.513 de 20 de dezembro de 1977).

A partir da década de 1970, ocorre um significativo avanço, quanto às políticas públicas direcionadas a atividade turística. O país, então, foi colocado no grupo de países desenvolvidos, pois destacava o turismo como integrante do sistema produtivo.

Com isso, o país dava sequência nas ações e estratégias para o desenvolvimento do turismo, dentre elas, a criação dos Planos Brasil Turístico Individual (BTI) e Brasil Turístico em Grupo (BTG), em 1983, que visavam estimular os sindicatos a organizar viagens turísticas na baixa temporada. E entre anos de 1985 e 1986, acontece a liberação do mercado para o exercício e exploração de atividades turísticas que, consequentemente possibilitou o aumento do número de agências de viagens registradas no país. Além também, da criação do Programa Passaporte Brasil para a promoção do turismo interno e estímulo a criação de albergues (BENI, 2006).

De acordo com Pimentel (2014), no ano de 1987, iniciam-se incorporações de questões relacionadas com o meio ambiente na formulação das políticas públicas. Com essa postura, o país cria a Comissão Técnica Nacional, tendo a finalidade de monitorar as práticas do turismo nas áreas naturais, a partir do Projeto de Turismo Ecológico.

O turismo, em 1988 é citado na Constituição Federal, em seu artigo 180, no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica, no que diz respeito à “[...] União, os estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.” Assim, atribuiu-se

responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012, p. 80).

Tendo isso em vista, percebe-se que no final da década de 1980, aconteceram significativas mudanças nos contextos históricos, sociais, políticos e econômicos na condução das ações públicas federais voltadas ao setor de turismo. Estas transformações, por sua vez, possibilitaram a ordenação de atribuições entre os diversos departamentos, cada um com responsabilidades específicas e complementares, na busca por coesão interna e por medidas de controle governamentais (PIMENTEL, 2014).

No início da década de 1990, as políticas de turismo passam por novas mudanças, relacionadas à estruturação e institucionalização no país. Em 1991, acontece a renomeação da EMBRATUR, para Instituto Brasileiro de Turismo, e em 1992 a reformulação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, com a apresentação do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), bem como a criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR - NE). Assim, o plano na época tinha como princípio norteador a diretriz de descentralização das infraestruturas turísticas (BENI, 2006).

Já em 1994, Pimentel (2014) afirma que se iniciou um processo de construção de uma diretriz nacional para a política de turismo no país, com a instituição do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Este tinha o objetivo de orientar e direcionar de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística de forma participativa para os estados e municípios, em prol do desenvolvimento regional.

Dessa forma, o turismo, com o passar das décadas, adquire relevância em sua estrutura organizacional, principalmente com a inserção de uma pauta específica para o setor, pelo Ministério do Esporte e Turismo, no ano de 1999. Consequentemente apresentou a nova Política Nacional de Turismo, na qual envolvia objetivos estratégicos, em relação à descentralização, e a conscientização e articulação intra e extragovernamental, bem como a instalação dos comitês “*Visit Brazil*”, com maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior. Além disso, houve maiores investimentos na promoção da pesca esportiva e do ecoturismo, com flexibilização da legislação, resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com navios de bandeira internacional pela costa brasileira (BENI, 2006).

Assim, observa-se que as mudanças nas políticas públicas, verificadas na década de 1990, apresentavam uma feição evolutiva ao ampliar o debate entre o governo em todas as esferas, a iniciativa privada, e a sociedade.

Nos anos 2000, as políticas de turismo são associadas à entrada de turistas e receitas, e à assimilação de novas questões, como a qualidade e a competitividade. Segundo Pimentel (2014), o Ministério do Turismo é desmembrado do Ministério do Esporte, apresentando, então, a incorporação do critério de sustentabilidade do turismo na formulação e avaliação da política nacional.

Beni (2006) enfatiza que a reformulação do Ministério apresentou uma nova organização administrativa do turismo em âmbito nacional, sendo ela: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileiro); Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística); Criação do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo; reformulação do Plano Nacional de Turismo (2003-2007); e implantação do Programa de Regionalização Turística – “Roteiros do Brasil”.

No caráter institucional, esses espaços são representados pelos Conselhos de Políticas Públicas, importantes na decisão quanto aos usos e ocupações dos espaços turísticos. Para fins de registro histórico cita-se que o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, criado e mantido pelo governo federal (1994-2003), incentivou muito, nos municípios brasileiros, a criação dos conselhos municipais de turismo e esses foram importantes na elaboração dos planos de desenvolvimento turístico (RUSCHMANN; TOMELIN, 2013). O Quadro 5 apresenta o histórico das políticas públicas de turismo e sua evolução cronológica no Brasil.

Quadro 5 - Evolução das Políticas Públicas de Turismo no Brasil

(continua)

PERÍODO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL
1923	Criada a sociedade brasileira de turismo (Touring Club do Brasil), determinando o nascimento do turismo brasileiro.
1937/1945	Políticas relacionadas ao turismo destinavam-se à proteção dos bens históricos e artísticos nacionais e à fiscalização de agências e vendas de passagens.
1938	Primeira menção à atividade legal do turismo no Brasil ocorreu através do Decreto-Lei 406, de 4/05/1938, que dispunha sobre a entrada de estrangeiros em território nacional.

(continua)

1939	O Governo Vargas estabeleceu algumas ações direcionadas ao setor turístico, como a criação da Divisão do Turismo pelo Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República (DNIP).
1946/1947	O turismo ficou sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios.
1958	Decreto Lei nº 44.865 criou a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), extinta em fevereiro de 1972 pelo Decreto nº 572.
1961	Instituiu-se a Divisão do Turismo e o Ministério da Indústria e do Comércio, que estimulou o desenvolvimento do turismo interno e propôs a Política Nacional de Turismo.
1966	O Decreto nº 58.483, de 23 de maio, regulamentou as agências de viagens e turismo. O Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro, definiu a Política Nacional de Turismo, criou o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).
1971	Criação de incentivos fiscais como FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo (DECRETO-LEI Nº 1.191, de 27 de outubro).
1983	Criação dos Planos Brasil Turístico Individual (BTI) e Brasil Turístico em Grupo (BTG), que visavam estimular os sindicatos a organizar viagens turísticas na baixa temporada.
1985/1986	Acontece a liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas que, possibilitou o aumento do número de agências de viagens registradas no país. Criação do Programa “Passaporte Brasil” para a promoção do turismo interno e estímulo à criação de albergues.
1987	A EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo) cria a Comissão Técnica Nacional constituída conjuntamente com o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), com a finalidade de monitorar as práticas do turismo nas áreas naturais, a partir do Projeto de Turismo Ecológico.
1988	O Turismo foi citado na Constituição brasileira em seu artigo 180, no qual se atribuiu responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais da área. Inclui o turismo como atividade econômica essencial. Criação dos fundos para a promoção do turismo internacional (FUTUR).
1991	Acontece a renomeação da EMBRATUR, para Instituto Brasileiro de Turismo.
PERÍODO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL
1992	O turismo passou a ser de responsabilidade do Ministério da Indústria, comércio e Turismo, com apresentação do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) e criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo. Criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE.

(conclusão)

1993	Criação do manual para obtenção de recursos dos fundos de turismo: Fundo Nacional de Turismo (FUNGETUR), Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), e linhas de financiamento do BNDS (FINAME).
1994	Instituição do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).
1996	Apresentação da nova política nacional de Turismo 1996 – 1999, com dez objetivos estratégicos. Flexibilização da legislação, resultando na queda das tarifas aéreas e na autorização de cruzeiros com navios de bandeiras estrangeiras na costa brasileira.
1999	Criação do Ministério do Esporte e Turismo e instalação dos comitês “Visit Brazil”, com maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior.
2003	Criação do Ministério do Turismo e do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo. E lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003/2007) com diretrizes, metas e programas.
2004	Apresentação do Programa de Regionalização do Turismo – “Roteiros do Brasil”. E a assinatura dos primeiros convênios relacionados ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil - (PRODETUR-SUL).
2007	Apresentação do Plano Nacional de Turismo (2007- 2010) – Uma Viagem de Inclusão. E o lançamento dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.
2008	Promulgação da Lei Geral do Turismo n. 11.771/2008.
2009	Lançamento do Plano de Marketing Turístico Internacional – “Plano Aquarela”.
2013	Apresentação do Plano Nacional de Turismo - O turismo fazendo mais pelo Brasil (2013-2018).
2014	Lançamento do Plano Estratégico de Marketing Turístico Brasileiro – “Experiências do Brasil”.
2018	Apresentação do Plano Nacional de Turismo – Mais emprego e renda para o Brasil (2018-2022).

Fonte: elaborado pela autora (2018) com base em Beni (2006); Dias (2003); Pimentel (2014).

Destaca-se que o grande avanço do desenvolvimento turístico em âmbito nacional iniciou-se a partir da criação do Ministério do Turismo e, como elemento de integração das ações, foram elaborados, de maneira participativa, os Planos Nacionais de Turismo (2003-2007/2007-2010/2010-2014/2014-2018/2018-2022) com suas diretrizes, metas e programas. Esse modelo, adotado pelo governo federal, incentiva, em cada uma de suas áreas setoriais, políticas públicas que ampliem o processo de participação e, principalmente, que sejam estruturadas de forma descentralizada. Segundo afirmam Ruschmann e Tomelin (2013), no panorama turístico, o planejamento de regiões e o estabelecimento de roteiros entre os

municípios turísticos, por meio do Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, são atualmente, os principais norteadores do desempenho das destinações.

Diante disso, embora ainda recente no país, essa realidade de articulação política, em crescimento, faz com que o desenvolvimento de plano de turismo nas destinações (municípios, regiões) comece a considerar a atividade turística com base em diretrizes pautadas em políticas já traçadas em âmbito nacional e estadual, para fins de articulação interinstitucional, favorecendo parcerias para obtenção, principalmente, de linhas de crédito e apoio institucional.

Nesse aspecto, ressalta-se que a realidade brasileira tem sido modificada ao longo dos anos com a instituição de políticas de turismo que propõem um trabalho regionalizado. O sistema de gestão pública adotado para executar a Política Nacional de Turismo no Brasil segue o mesmo modelo gerencial adotado pela Constituição Brasileira, o qual, além de atribuir competências específicas para cada ente da Federação (união, estados e municípios), propõe uma série de mecanismos e articulações para a descentralização na execução das políticas públicas (RUSCHMANN; TOMELIN, 2013).

Tendo isso em vista, as mudanças que ocorreram em relação às orientações das políticas de turismo, foram decorrentes de uma maior segmentação de mercado, ao uso de novas tecnologias, à diferenciação de produtos e à adoção de novos estilos de gestão, que exigiram dos governos uma substancial das respectivas políticas públicas, com o propósito de alcançar resultados positivos para a atividade turística no país.

Observa-se, até o presente momento, que as políticas públicas de turismo desenvolvidas no Brasil, sinalizaram a maneira como o setor público estava priorizando o crescimento econômico em detrimento de um processo de desenvolvimento que visa à sustentabilidade da atividade no país. Desse modo, devido ao seu desenvolvimento, o turismo vem apresentando uma evolução econômica significativa, com o avanço de medidas políticas a fim de organizar o território e torná-lo propício ao funcionamento da atividade durante décadas (PIMENTEL, 2014).

5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul, o desenvolvimento das políticas públicas direcionadas ao turismo, ocorrem, inicialmente, em março de 1935, com a criação do *Touring Club* do Rio Grande do Sul, inspirado pelas iniciativas do Rio de Janeiro. Hohlfeldt (2008) enfatiza que nessa época, tornou-se o único órgão de turismo no Estado. Desse modo, as primeiras atividades desempenhadas foram à edição da Revista *Touring*, que ocorreu na comemoração do Centenário da revolução Farroupilha, em Porto Alegre (RS). Conforme destaca ainda o autor citado, a edição da revista proporcionou a divulgação da capital para o país e o mundo.

Neste contexto, durante a década de 1930, apresentava-se o crescimento expressivo dos meios de transporte desencadeando a necessidade de construção das primeiras estradas rodoviárias no Rio Grande do Sul. Este fato, melhorou a infraestrutura e o aumento do fluxo de viagens. De acordo com Hohlfeldt (2008), com o objetivo de orientar os turistas e visitantes no perímetro urbano das localidades, no ano de 1938, Oswaldo Goidanich elabora a primeira política de sinalização turística rodoviária. Conforme enfatiza ainda o autor citado, Oswaldo Goidanich conquista o destaque com um dos pioneiros em relação ao desenvolvimento das políticas públicas direcionadas a atividade turística no Estado.

Já na década de 1950, as primeiras ações desenvolvidas em relação ao turismo, no Rio Grande do Sul, fazem surgir um conjunto de planos que priorizavam o avanço econômico, dentre eles, o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), elaborado em 1950. Segundo Hohlfeldt (2008), merece destaque o fato de que durante esse ano, criou-se o Conselho Estadual de Turismo (CET) e o Serviço Estadual de Turismo (SETUR), tendo a finalidade de auxiliar nas ações e projetos desenvolvidos pelo Touring, esse por sua vez sendo o responsável (quase único) pelo progresso do turismo no Estado.

Tendo isso em vista, o Rio Grande do Sul destaca-se nacionalmente pela criação da SETUR, primeiro órgão oficial de fomento ao turismo por um estado da União. O objetivo principal do SETUR era desenvolver uma interação entre a iniciativa privada e a instituição pública para construção de uma política de desenvolvimento turístico no primeiro Plano de Turismo em 1959. Dessa maneira, deu-se início ao planejamento estadual do Rio Grande do Sul – 1959/1974, que objetivava investimentos para diversos setores, inclusive para o turismo (HOHLFELDT, 2008).

Na década de 1960, com o crescimento da atividade turística no Rio Grande do Sul, a Secretaria de Turismo em parceria com a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), em 1961, elaboram o primeiro Mapa Turístico do Brasil, favorecendo o zoneamento turístico do extremo sul. E em 1962, estabelecem-se a partir de então, os Conselhos Municipais de Turismo. Observa-se que o estado do Rio Grande do Sul, nessa época apresentava-se estruturado e ordenado em relação às políticas públicas de turismo, conquistando destaque nacional quanto ao desenvolvimento turístico (HOHLFELDT, 2008).

Já no início da década de 1970, a Secretaria de Turismo incorpora em sua pasta dois novos departamentos, sendo eles, a Comissão Inter Setorial de Turismo (CITUR), com a finalidade apoiar e assessorar integralmente a atividade turística, e a Companhia Rio – Grandense de Turismo (CRTUR), que tinha o objetivo de elaborar ações para a Secretaria de Turismo. Hohlfeldt (2008) enfatiza que durante essa década, surge também o Projeto Grande Rio Grande: diretrizes para a ação do Governo do Estado (1971/1974), com o intuito de desenvolver estratégias nas diversas áreas, inclusive para o turismo.

Percebe-se, até o presente momento que, as políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul direcionaram a um conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos em prol do desenvolvimento do turismo. Principalmente pelo estado apresentar um ponto estratégico para entradas de turistas, vindos dos países vizinhos como Argentina e Uruguai (HOHLFELDT, 2008).

Hohlfeldt (2008) destaca que Roberto Eduardo Xavier, assumiu a diretoria da Secretaria de Turismo, em 1973, desenvolvendo iniciativas importantes para o fomento do turismo no Rio Grande do Sul, dentre elas, a criação do Centro de Informações Turísticas (CENINTUR do RS), o Calendário Turístico do Rio Grande do Sul, o Plano Regional de Turismo/Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) e o Programa de Integração Estado – Município (PIEM). Ainda conforme o autor, em 1974, surge o Anuário Turístico do Rio Grande do Sul, que incentivou a criação das primeiras secretarias municipais de turismo no estado, além da divisão das regiões turísticas, que auxiliaram na divulgação e comercialização das potencialidades e principalmente no desenvolvimento turístico regional do Rio Grande do Sul.

Ainda na década de 1970, acontece o ingresso da Secretaria Estadual de Turismo, na União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT), em

Genebra – Suíça, além de realizar parcerias com outros departamentos, como o de transportes e o meio ambiente.

De acordo com Hohlfeldt (2008) entre os anos de 1975 e 1978, inicia-se o Projeto de Estratégia de Ação Governamental, tendo a finalidade de ampliar e direcionar novas ações para o desenvolvimento socioeconômico no Rio Grande do Sul, dentre eles, desenvolver áreas e núcleos turísticos que já possuem oferta e/ou demanda turísticas evidentes; incentivar a iniciativa privada a partir de apoio e assistência técnica e financeira em seus empreendimentos; estimular a construção de albergues, colônias de férias, campings e terminais turísticos; e apoiar e promover atividades conjuntas de natureza cultural e turística.

Ainda sobre as políticas públicas de turismo e sua contextualização histórica no Rio Grande do Sul, serão demonstrados de forma bastante concisa estes momentos evolutivos no Quadro 6:

Quadro 6 - Evolução das Políticas de Turismo no Rio Grande do Sul

(continua)

PERÍODO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO RS
1935	Criação do <i>Touring Club</i> do Rio Grande do Sul, inspirado pelas iniciativas do Rio de Janeiro.
1938	Elaboração da primeira política de sinalização turística rodoviária, com o objetivo de orientar os turistas e visitantes no perímetro urbano das localidades.
1950-1970	As políticas de turismo no RS, durante este período eram direcionadas em prol do fomento da atividade com o principal intuito o aumento do fluxo de visitantes no Estado.
1950	Apresentação do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) e Criação do Conselho Estadual de Turismo (CET) e o Serviço Estadual de Turismo (SETUR), tendo a finalidade de auxiliar as ações e projetos desenvolvidos pelo <i>Touring</i> .
1959	Criação da SETUR para construção de uma política de desenvolvimento turístico, instituída no primeiro Plano de Turismo. E do início ao Planejamento Estadual do Rio Grande do Sul (1959/1974), que objetivava investimentos para diversos setores, inclusive para o turismo.
1961-1962	Elaboração do primeiro Mapa Turístico do Brasil, favorecendo o zoneamento turístico do extremo sul. E a criação dos Conselhos Municipais de Turismo.
PERÍODO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO RS
1970	A Secretaria Estadual de Turismo incorpora em sua pasta dois novos departamentos, a Comissão Inter Setorial de Turismo (CITUR), e a Companhia Rio Grandense de Turismo (CRTUR). Apresentação do Projeto Grande Rio Grande: diretrizes para a ação do Governo do Estado (1971/1974), com o intuito de desenvolver estratégias nas diversas áreas, inclusive para o turismo.

(conclusão)

1973	Criação do Centro de Informações Turísticas (CENINTUR do RS), o Calendário Turístico do Rio Grande do Sul, o Plano Regional de Turismo/Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) e o Programa de Integração Estado – Município (PIEM).
1974	Criação do Anuário Turístico do Rio Grande do Sul, que incentivou a criação das primeiras secretarias municipais de turismo no estado. E o ingresso da Secretaria Estadual de Turismo, na União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT), em Genebra – Suíça.
1975-1978	Apresentação do Projeto de Estratégia de Ação Governamental, com a finalidade de ampliar e direcionar novas ações para o desenvolvimento socioeconômico no Estado.
1976	Criação das Zonas Turísticas no RS.
1970-1980	As políticas no Estado começavam a focar o turismo como agente de desenvolvimento, verificando-se um aumento do envolvimento governamental no fornecimento de infraestrutura e serviços direcionados à atividade.
1990 – aos dias atuais	As políticas de turismo estão direcionadas com as questões em relação a preocupação ambiental e na competitividade entre as regiões, nas quais o Estado diminui a interferência e procura assumir um papel de coordenação e estruturação da atividade, por meio da regionalização e instâncias de governança.

Fonte: elaborado pela autora (2018) a partir de Hohlfeldt (2008).

A cronologia apresentada sobre as políticas públicas de turismo, remete a intervenções realizadas periodicamente com o intuito de tornar essas políticas efetivas e usuais, de modo que as esferas federais, estaduais e municipais caminhassem concomitantemente. Dessa forma, as políticas elaboradas pela esfera federal devem ser seguidas por uma determinada hierarquia. Assim, as políticas estaduais de turismo, seja seu plano estadual de turismo, não devem fugir do que contém nos planos nacionais, eles devem ser lineares, de cima para baixo, proporcionando aos estados estarem atrelados a essas políticas (HALL, 2003; SOLHA, 2004; DIAS, 2012).

Atualmente, a política de turismo no estado do Rio Grande do Sul é realizada pela Secretaria da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer – SEDACTEL, tem sob sua égide não apenas o turismo, por isso o setor responsável pela gestão do turismo em nível estadual é do Departamento de Desenvolvimento do Turismo que possui as seguintes atribuições:

1. Orientar, dirigir e executar atividades de promoção e eventos, informações turísticas e planejamento;
2. Propor e acompanhar projetos de desenvolvimento do turismo;
3. Coordenar a elaboração e execução de programas de ordenação do produto turístico;
4. Promover a articulação e relacionamento com entidades públicas e privadas na sua área de competência;

5. Coordenar a elaboração e execução de programas de promoção e comercialização do produto turístico;
6. Coordenar missões comerciais à nível estadual, nacional e internacional;
7. Executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Desse modo, o departamento de turismo do Rio Grande do sul tem a prerrogativa de elaborar e fomentar as políticas de turismo que contribua com suas regiões turísticas na sua organização e gestão, para que sua governança possa planejar, executar e avaliar ações que venham a serem desenvolvidas pelas 27 regiões turísticas do estado.

As políticas públicas, como anteriormente discutido, constituem as linhas de ação que estabelecem os marcos pelos quais se guia a ação do Estado. Neste sentido, as políticas turísticas, enquanto políticas públicas, procuram promover o turismo em bases sustentáveis e voltado para a melhoria da qualidade de vida das comunidades receptoras. O turismo, como um setor das políticas públicas, deve estar orientado para a busca da diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Portanto, as políticas regionais, estaduais e municipais devem ser construídas e pensadas sempre em consonância com a política nacional, pois, quando há necessidade de buscar recursos financeiros, fiscais, etc. é necessário que os mesmos sigam o que é determinado pelas políticas pré-estabelecidas pelo governo federal, assim, como sua legislação específica acerca do turismo em prol do desenvolvimento regional/local da atividade. Por isso, serão apresentadas a seguir as políticas de turismo de Gramado (RS) que o condicionam com um destino competitivo, bem como voltado para o desenvolvimento sustentável.

5.3 POLÍTICAS DE TURISMO DE GRAMADO (RS)

As políticas direcionadas ao turismo de Gramado (RS), surgem a partir da sua emancipação do município de Taquara, em 1954. Isso levou ao desenvolvimento da atividade turística, a partir da criação da Festa das Hortênsias, em 1958, pelo então prefeito da época Walter Berlolucci. A organização da respectiva festa na localidade conquistou a atenção da imprensa em todo o estado do Rio Grande do Sul e também no país (BEHREND, 1999).

Ainda durante esse período, Gramado (RS) se destaca pela criação do Conselho Municipal de Turismo, este por sua vez, sendo o pioneiro no estado do Rio

Grande do Sul, e que tinha na época o objetivo de auxiliar no planejamento e organização dos eventos (BEHREND, 1999; DRECKSLER, 2012). Desse mesmo modo, essa estrutura incentivou a criação de novos eventos, que integraram a programação da festa, mas acabaram substituindo-a e tornando-se independentes, sendo estes, o Festival de Cinema (1973), a Festa da Colônia (1985) e o Natal Luz (1986).

Assim, com a criação desses eventos, o município de Gramado (RS), direcionava suas políticas para atrair mais visitantes na baixa temporada, decorrente da sazonalidade e para encantar o público com representações da cultura local. Isso possibilitou à localidade colocar-se em evidência em relação ao setor turístico, bem como a apresentação de tecnologias na estruturação e na organização de eventos. Além do mais, impulsionou a oferta de bens e serviços, como meios de hospedagem, alimentação, comércio e afins (DRECKSLER, 2012).

A partir da criação dos eventos citados anteriormente, Gramado (RS) passa a consolidar-se como uma das principais destinações turísticas do Rio Grande do Sul. Conforme afirma Tomazzoni (2007, p. 16), a localidade de Gramado (RS) é “[...] o município turisticamente mais desenvolvido do estado do Rio Grande do Sul e um dos principais destinos turísticos do País.”. Desse modo, Gramado (RS) tornou-se referência em turismo por meio do empreendedorismo, a partir da iniciativa privada e do empenho do poder público.

Observa-se o papel da gestão pública local em relação a articulação e ordenamento do desenvolvimento da atividade turística, por meio das principais atribuições da Secretaria de Turismo de Gramado (2018):

[...] atrair investimentos para o desenvolvimento do turismo no município; articular a promoção institucional da cidade no país e no exterior; impulsionar ações que visem a integração das atividades do setor de turismo com a região, compreendendo destinos, roteiros e atividades turísticas dos municípios integrados; estimular e participar de comitês ou fóruns municipais, regionais, estaduais e federais que visem o desenvolvimento turístico da Região; incentivar a interação com entidades públicas e privadas, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público, nacionais e internacionais, com o objetivo de incrementar o intercâmbio de novas tecnologias de desenvolvimento turístico; viabilizar a formação e a capacitação dos profissionais que atuam na área de turismo, visando a melhoria da qualidade e, da produtividade dos serviços prestados aos turistas; fomentar a captação e a geração de eventos, nacionais e internacionais, no sentido de minimizar os efeitos da sazonalidade da atividade turística; coordenar, monitorar e acompanhar as ações dos programas da Política de Turismo do Estado e União.

Salienta-se que a partir do trabalho da iniciativa privada, do empenho do Poder Público e, principalmente, da comunidade local, Gramado (RS) torna-se exemplo na realização de grandes eventos e modelo em infraestrutura turística, levando-a aos títulos de Melhor Destino de Inverno e Melhor Cidade Turística do Brasil, segundo destacou a Revista Viagem e Turismo – Editora Abril, em 2011 (BRASIL, 2013).

Esses resultados condicionaram também que Gramado (RS) fosse considerado um dos 65 destinos indutores do desenvolvimento regional do turismo do Brasil no ano de 2011, determinado pelo Ministério do Turismo⁶. Pois, apresenta infraestrutura básica e turística, oferta diversificada e atrativos qualificados. A localidade, caracteriza-se como um núcleo receptor ou distribuidor de fluxos turísticos, bem como possui vantagens competitivas em relação aos demais destinos do Rio Grande do Sul (ICTN, 2014). Além de possuir uma classificação em relação à sua categorização implementada pelo Ministério do Turismo, pelo Mapa Brasileiro de Turismo (2017-2019), que aponta Gramado (RS) como um dos municípios enquadrados na categoria “A” (BRASIL, 2017).

Os estudos de Gastal e Moesch (2007) consideram que, para uma maior eficiência, na busca por uma gestão compartilhada, indica-se organizar e implantar um sistema público de turismo, cuja composição ideal seria formada por um conselho de turismo, por fundos de financiamento e por agências de desenvolvimento. Esse sistema teria como função consolidar a imagem da cidade/localidade como uma destinação turística qualificada e desencadear um processo de sensibilização da comunidade para o turismo enquanto fenômeno humano e econômico, em razão das potencialidades da cidade para atender a essas demandas.

As políticas públicas de turismo, em Gramado (RS), são articuladas a partir de questões estratégicas junto ao *trade* turístico e à sociedade, na direção de um fortalecimento não excludente do local, abrindo assim, espaço de participação nos novos moldes de gestão para todo o conjunto de atores envolvidos neste tipo de atividade (poder público, setor privado e comunidade local).

Assim, as políticas de turismo direcionam os objetivos, atribuições e ações, dispondo de informações que as instituições vinculadas aos poderes públicos, privado

⁶ De acordo com Índice de Competitividade do Turismo Nacional (ICTN), os destinos definidos pelo Ministério do Turismo como indutores do desenvolvimento regional do turismo no estado do Rio Grande do Sul são: a capital Porto Alegre, Bento Gonçalves na Região Uva e Vinho e Gramado na Região das Hortênsias, (2014).

e terceiro setor possam utilizar para orientar os processos de planejamento, constituição e gestão do turismo na destinação turística. O Quadro 7 apresenta quais instituições são vinculadas ao turismo e as suas políticas.

Quadro 7 - Instituições e Políticas de Turismo de Gramado (RS)

INSTITUIÇÕES	POLÍTICA DE TURISMO
Conselho Municipal de Turismo Fundo Municipal de Turismo	LEI Nº 3.001, DE 06 DE FEVEREIRO DE 2012 - Institui o Conselho Municipal de Turismo, o Fundo Municipal de Turismo e dá outras providências.
	DECRETO Nº 140/2015 - Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo.
Autarquia Municipal de Turismo (GramadoTur)	LEI Nº 3.066, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2012 - Dispõe sobre a criação da Autarquia Municipal de Turismo – GRAMADOTUR – e dá outras providências.
Secretaria Municipal de Turismo	Plano Municipal de Turismo (2014-2018/2018-2022).
	LEI Nº 3296, DE 21 DE JULHO DE 2014 - dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do município de gramado, institui o novo plano diretor de desenvolvimento integrado (PDDI), e dá outras providências.

Fonte: elaborado pela autora (2018) a partir de Gramado (2017; 2018).

A partir do Quadro 7 é possível observar que a gestão realizada pelas instituições locais estimula o turismo urbano e o lazer, tendo cuidado no manejo do ciclo vital da destinação (introdução, crescimento, maturidade e declínio). Portanto, mesmo no interior de regiões desenvolvidas, Gramado (RS) assume uma posição de destaque no turismo, cujo sistema produtivo encontra-se articulado internamente, e apoiado por uma série de fatores externos que permitem a obtenção de elevados níveis de competitividade nos mercados regionais, nacionais ou mesmo internacionais, garantindo também o desenvolvimento local.

As instituições de Gramado (RS) acima apresentadas têm a prerrogativa de elaborar e fomentar as políticas de turismo, no sentido de contribuir com a destinação, em relação a sua organização e gestão, para que sua governança possa planejar, executar e avaliar ações que venham a desenvolver a destinação turística, por meio de indicadores de competitividade.

6 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta etapa do estudo, é apresentada a análise dos dados, que se dedica a analisar a influência das políticas públicas e da governança local sobre a competitividade do destino turístico de Gramado (RS). Segundo Creswell (2014) as análises de dados consistem na preparação e organização dos dados, sejam textos, áudios ou imagens, que permitem realizar a redução dos dados em temas diversos por meio de um processo de condensação dos códigos e criação, assim, como o da representação destes dados em tabelas, figuras ou em uma discussão.

Tendo isso em vista, Yin (2009) destaca que a análise de dados desenvolve generalizações naturalistas a partir da investigação apresentada pelos dados coletados, com fins de análise, de modo que as generalizações possam ser replicadas a outras populações ou casos a partir de dados e conteúdos reais e verídicos.

A análise dos dados no presente estudo, ocorreu com base nas informações coletadas com a aplicação dos questionários, e em entrevista semiestruturada com os membros efetivos da governança do turismo local, bem como análise dos documentos oficiais de Gramado (lei/decreto, regimento e estatuto). Estas análises tiveram fundamentalmente o objetivo de identificar as principais políticas públicas de planejamento e gestão do turismo em Gramado (RS); avaliar a estrutura organizacional da governança local e o modelo de planejamento e gestão do turismo local; além de analisar a percepção dos atores da governança local sobre os indicadores de competitividade da destinação.

No intuito em realizar a análise dos dados obtidos na destinação turística em estudo, tornou-se necessário compreender e conhecer o perfil dos atores da governança do turismo local que foram o alicerce para o alcance dos resultados da pesquisa em relação a estrutura organizacional da governança local e o modelo de planejamento e gestão do turismo no destino, bem como sobre os indicadores de competitividade.

6.1 O PERFIL DOS ATORES NA GOVERNANÇA LOCAL DE GRAMADO (RS)

O perfil dos respondentes da pesquisa foi composta por uma amostragem do total de membros que compõe a governança do turismo local, ligados às seguintes entidades: Agência Visão de Desenvolvimento (AVD); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL); Conselho Regional de Desenvolvimento da Região das Hortênsias (COREDE HORTÊNSIAS); Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e Fundo de Turismo; Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL); *Convention & Visitors Bureau*; Conselho Regional de Desenvolvimento da Região das Hortênsias (COREDE HORTÊNSIAS); Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e Fundo de Turismo; Secretaria Estadual de Esporte, Cultura, Lazer e Turismo do Rio Grande do Sul (SEDACTEL); Secretaria Municipal de Turismo de Gramado e Sindicato das Empresas de Turismo (SINDETUR), sendo este o universo mensurado da pesquisa.

Utilizando os estudos de Vianna (2013) como base, buscou-se selecionar os gestores encarregados pela gestão das instâncias de governança local para a aplicação dos questionários de pesquisa. Houve a preocupação no sentido de colher as informações dos atores sociais que apresentassem maiores garantias quanto às opiniões obtidas e que estas fossem representativas da percepção daqueles que definem as estratégias e as ponderam quanto ao planejamento e gestão da destinação em estudo.

Ao que concerne ao perfil dos entrevistados estes foram representados em relação aos gestores ligados ao setor público, setor privado e terceiro setor que compõem a governança local de Gramado, ao número de membros respondentes pela governança somados foram 11 no total, sendo seis do setor público, quatro do setor privado e um do terceiro setor. Estas informações foram utilizadas em todo o processo estatístico do estudo que as utilizou de forma geral, sem estratificação, para que pudesse apresentar um valor significativo para as análises.

Desse modo, o perfil dos entrevistados se apresentou como possuidor de uma grande predominância de respondentes do gênero masculino, sendo no total oito, e apenas três do gênero feminino. Quanto à escolaridade, constatou-se que a maioria dos atores pesquisados possuem ensino superior completo o que representou seis dos entrevistados, quatro pós-graduados e apenas um com ensino médio completo. A escolaridade vista na destinação em estudo com base nas informações prestadas nos questionários, apresentaram dados que foram relevantes no sentido de demonstrar

que os atores da governança possuem grau de instrução condizente aos cargos de gestores, visto que a sua maioria possui graduação. Com isso, todos possuem cargos significativos na gestão local, cinco enquanto presidentes das entidades, dois como diretores, dois como secretários, um como gerente e um como turismólogo.

Outra informação considerada relevante é a respeito do tempo de atuação na instituição dos membros efetivos da governança do turismo local, que apontaram dois dos entrevistados atuação a mais de dez anos na suas respectivas funções, três atuam a mais de cinco na instituição e seis a menos de cinco anos. Destaca-se que a maioria dos atores estão a menos de cinco anos exercendo a função, sendo este fato corriqueiro em relação a gestão principalmente pública no país, visto que a descontinuidade de trabalhos e políticas são comuns, e sempre que uma nova gestão surge, ocorre a mudança natural dos gestores. Quando questionados se a instituição integra o Conselho Municipal de Turismo, dos 11 entrevistados na pesquisa, nove afirmaram fazer parte do Conselho e apenas dois que não. Observa-se que há na destinação uma gestão participativa e integrada em relação as ações e estratégias desenvolvidas e articuladas em relação a atividade turística local.

6.1.1 Análise a partir dos dados obtidos com a entrevista semiestruturada aos atores da Governança do Turismo de Gramado (RS)

Nesta etapa da pesquisa a análise será pautada na estrutura da governança do turismo local, sendo que a pesquisa qualitativa será um dos suportes para a compreensão das questões que remetem a relação entre os atores envolvidos na gestão da governança local.

As entrevistas com os atores que compõem a governança local foram devidamente registradas de forma escrita (anotações em tópicos das informações mais relevantes, a partir das respostas dos indicadores de competitividade do questionário). Não houve gravações de entrevistas, pois, não foi utilizado a coleta de dados através de procedimentos relacionados as entrevistas como metodologia, elas foram expostas pelos respondentes de forma livre, com base nas duas questões previamente elaboradas, onde os entrevistados poderiam contribuir com afirmações, pontos de vista, de forma natural ou suscitadas, e transcritos pela autora.

Para atingir o objetivo de avaliar a estrutura organizacional da governança local e o modelo de planejamento e gestão do turismo local do destino foi necessário a realização de uma entrevista semiestruturada com os atores locais relacionado ao turismo. Os conteúdos obtidos através das entrevistas com os respondentes fizeram parte das análises qualitativas que serão apresentadas sequencialmente, além das respostas obtidas, pode-se obter informações pertinentes sobre a compreensão dos membros da governança do turismo local acerca de suas gestões, além das suas impressões e visões a respeito do planejamento e da gestão da governança de turismo que foram essências para obter o entendimento a respeito da estrutura de gestão local de Gramado (RS).

A partir das 11 entrevistas com os atores sociais que compõem a governança do turismo local do destino em estudo, foi abordado no primeiro questionamento: **“Na sua opinião qual a influência da entidade que representa na Gestão da Governança do Turismo local?”** As respostas seguiram na mesma linha de pensamento quando afirmam que:

Para o representante da Secretaria Estadual de Esporte, Cultura, Lazer e Turismo do Rio Grande do Sul,

[...] A SEDACTEL tem a função de repassar ao município as demandas do MTur, bem como os projetos, ações e programas desenvolvidos, principalmente do **Plano Nacional de Turismo (2013/2016)**, e do **Índice de Competitividade do Turismo Nacional (2011/2015)**, além de dar o suporte necessário para o desenvolvimento sustentável do turismo dos nossos municípios e das 27 regiões turísticas. (Representante SEDACTEL).

Cabe destacar que o Plano Nacional de Turismo - PNT (2013-2016) era a política vigente quando realizadas as entrevistas com os atores, que tinha como objetivo apresentar as orientações estratégicas para o desenvolvimento da atividade nos próximos anos. Desse modo, o Plano foi construído de acordo com as orientações do governo federal e alinhado ao Plano Plurianual 2012/2015. Ele define as contribuições do setor para o desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza. Tem como insumo básico o Documento Referencial - Turismo no Brasil 2011/2014 e destaca, no âmbito da gestão, as diretrizes que deveriam nortear o desenvolvimento do turismo brasileiro, que foram: a participação e o diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento, e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento. A partir dessas diretrizes estratégicas, foram

definidos os seguintes objetivos: incentivar o brasileiro a viajar pelo país; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e preparar o turismo brasileiro para os megaeventos (PNT, 2013).

O Plano Nacional de Turismo (2018-2022) vigente, é responsável por estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação da Política Nacional de Turismo, cujo objetivo principal é ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento da atividade turística. O PNT foi elaborado de forma coletiva, com o apoio das áreas técnicas do Ministério do Turismo, Embratur e agentes públicos e privados, por meio da Câmara Temática do Plano Nacional de Turismo, constituída dentro do Conselho Nacional de Turismo. Esse documento espelha os anseios do setor e do cidadão que consome turismo. Neste contexto, o conjunto de medidas propostas neste documento contribui para consolidar o turismo como um eixo estratégico efetivo de desenvolvimento econômico do país (PNT, 2018).

Já o Relatório do Índice de Competitividade do Turismo Nacional tem como principal finalidade permitir que os destinos estudados utilizem dessas informações para planejar e desenvolver vantagens competitivas, norteando a elaboração de políticas públicas que eliminem, gradativamente, os entraves ao desenvolvimento sustentável da atividade turística (ICTN, 2015).

Na fala dos representantes da Secretaria Municipal de Turismo de Gramado,

[...] A influência da SECTUR na gestão é primordial, pois é a partir dela que as políticas de turismo são desenvolvidas com base nas ações e programas do MTur e implementadas em junto com o COMTUR, por meio do **Plano de Desenvolvimento do Turismo Municipal**. (Representante 01 SETUR).

[...] Por representar e ter a função de técnica da SETUR e poder contribuir com o desenvolvimento do turismo na cidade a partir da minha formação em Turismo, percebo que auxilia e facilita nas relações e articulação da Secretaria com as entidades da cidade, principalmente nas reuniões do COMTUR quando a demandas no MTur. (Representante 02 SETUR).

Verifica-se a partir das falas dos atores sociais, que o papel da administração pública é representado na governança local pela Secretaria Municipal de Turismo, que tem sido proativa frente às questões do turismo, pois se apresenta estruturada e atuante na destinação, tendo como base o Plano de Desenvolvimento do Turismo Municipal, visa criar um amplo mapa que indicará os pontos fortes da cidade, o processo de elaboração e realização de eventos e destacar os diversos segmentos turísticos (PDTM, 2014).

Apresenta-se por meio de uma gestão integrada com as entidades e instâncias locais, e tem por objetivo a implementação de um sistema de planejamento que possibilita: a criação de parâmetros de acompanhamento e avaliação dos resultados das ações relativas ao mercado; a interação de estudos e pesquisas existentes nas diversas instituições e entidades; a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao turista; a adequação da infraestrutura turística existente; a adoção de políticas comerciais para o turismo local; a abordagem de comunicação visual unificada do destino; a conquista e a manutenção de novos mercados; e o apoio a eventos de interesse turístico.

Desta forma, é importante destacar o papel do setor público, no caso, o governo municipal, no estabelecimento de políticas que regulem o mercado, com incentivos e restrições à atividade privada, de modo tal que sejam mantidas as condições adequadas para o fomento da competitividade das empresas sem prejuízo de um desenvolvimento sustentável da destinação turística (DIAS, 2012).

O representante do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região das Hortênsias (COREDE HORTÊNSIAS), afirmou que:

[...] A entidade influencia na gestão do destino por envolver ações e estratégias direcionadas pela Secretaria Estadual de Planejamento, que por sua vez, objetiva auxiliar os municípios do estado para o desenvolvimento socioeconômico, a partir dos **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (2015-2030)**, que destaca no Plano da Região das Hortênsias, a dimensão do Turismo, com base na principal estratégia: desenvolver a cadeia produtiva do turismo sustentável. (Representante COREDE HORTÊNSIAS).

Cabe relembrar, que o Conselho Regional de Desenvolvimento da Região das Hortênsias (COREDE HORTÊNSIAS) constitui-se um importante instrumento de governança, com coordenação regional e articulação com os órgãos estaduais, com as entidades civis legalmente organizadas, lideranças e o setor produtivo, com a finalidade desenvolver uma política pública voltada à diminuição das disparidades regionais e também inter-regionais, deve constituir principalmente com as estratégia de enfrentamento das assimetrias socioeconômicas do RS (COREDE HORTÊNSIAS, 2017).

A cooperação entre os atores regionais e a integração das agendas dos governos estadual e federal permitirão o financiamento dos projetos indicados, na carteira de projetos do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Região das Hortênsias, este, capaz de possibilitar aos gestores municipais um diagnóstico atualizado dos municípios e da região, indicando uma cartilha de projetos possíveis,

capazes de superar as disparidades da região e promover o desenvolvimento nos próximos anos (COREDE HORTÊNSIAS, 2017).

Já o representante do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR- Gramado) destacou que:

[...] Participar da Gestão do Turismo em Gramado possibilita uma melhor compreensão sobre a articulação entre os setores público e privado e outras entidades que trabalham e contribuem com o turismo local, visando sempre pelo desenvolvimento sustentável da atividade em nossa cidade. Até por que é a partir do COMTUR instituído pela **Lei nº 3.001, de 06 de fevereiro de 2012** que os recursos destinados ao destino pelo MTur são geridos por meio do Fundo Municipal de Turismo, este vinculado ao COMTUR e Secretaria Municipal de Turismo. (Representante COMTUR – Gramado).

O representante do Conselho Regional de Turismo das Hortênsias (CONTUR – RH), a entidade influencia:

[...] Na articulação entre os setores públicos, privados e terceiro setor que compõem a Região Turística das Hortênsias, com o intuito de oportunizar o desenvolvimento da atividade turística, além de auxiliar sobre as ações e estratégias demandas da SEDACTEL e MTur para cada município que compõem a Região em que o Conselho atuam. O que dificulta o nosso trabalho é as mudanças e trocas na gestão, pois quando iniciando um projeto ou até mesmo ação algumas instituições vinculadas ao Conselho mudam o seu representante, isso faz com que trave o trabalho, fazendo que recomece novamente seguindo as demandas daquela instituição. (Representante CONTUR - RH).

Observa-se que a estrutura de governança do turismo local é apoiada pelo Conselho Municipal de Turismo que tem como uma de suas principais atribuições gerir o Fundo Municipal de Turismo. Este por sua vez, visa a concentração de recursos de diversas procedências, para promover a consolidação da atividade turística na destinação (BRASIL, 2007). O conselho atua como uma instituição de cooperação, com a função de: mobilizar os segmentos organizados; integrar em rede os diversos setores locais; e formular as estratégias locais para o planejamento e o desenvolvimento da atividade turística a partir de uma gestão descentralizada e articulada.

Segundo a Lei nº 3.001, de 06 de fevereiro de 2012 que instituiu o Conselho Municipal de Turismo, o Fundo Municipal de Turismo e dá outras providências, destaca no Capítulo I que:

Art. 1º. Fica instituído o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, criado com o objetivo de implementar a política municipal de turismo, junto a Secretaria Municipal de Turismo, como órgão deliberativo e de assessoramento, elegendo a promoção e o incentivo turístico como fator de desenvolvimento sustentável, social, econômico e ambiental, nos termos do artigo 180 da Constituição Federal. (Lei nº 3.001, de 06 de fevereiro de 2012).

Deste modo, apresenta-se como uma instituição que congrega diversas entidades, cuja intenção está em contribuir conjuntamente para o desenvolvimento do turismo, e compete a esta governança as seguintes atribuições:

- I – formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na política municipal de turismo;
- II – propor resoluções, atos ou instruções regulamentares necessárias ao pleno exercício de suas funções, bem como modificações ou supressões de exigências administrativas ou regulamentares que dificultem as atividades de turismo;
- III – opinar sobre Projetos de Leis que se relacionem com o turismo ou adotem medidas que neste possam ter implicações;
- IV – apoiar o desenvolvimento de programas e projetos de interesse turístico visando incrementar o fluxo de turistas ao Município, através da Secretaria Municipal de Turismo;
- V – estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infraestrutura adequada à implantação do turismo;
- VI – estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do Município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
- VII – programar e executar conjuntamente com a Secretaria Municipal de Turismo, debates sobre temas de interesse turístico;
- VIII – apoiar, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Turismo cadastro de informações turísticas de interesse do Município;
- IX – promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
- X – apoiar, em nome do Município, a realização de congressos, seminários e convenções de interesse para o implemento turístico;
- XI – avaliar e aprovar pedidos e licenças de instalação e funcionamento de feiras, exposições e similares, em áreas públicas ou urbanas, devendo estes ser previamente submetidos à aprovação do COMTUR;
- XII – propor convênios com órgãos, entidades e instituições, públicas ou privadas, nacionais e internacionais, com o objetivo de proceder intercâmbios de interesse turístico;
- XIII – propor planos de financiamentos e convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas;
- XIV – examinar e emitir parecer sobre as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos e programas de trabalho executados;
- XV – Deliberar sobre o uso de recursos, fiscalizar a captação, o repasse e a destinação dos recursos de competência do FUMTUR;
- XVI – opinar sobre a destinação e aplicação dos recursos financeiros, consignados no orçamento programa da secretaria Municipal de Turismo;
- XVII – elaborar o seu Regimento Interno.

Tendo isso em vista, o COMTUR – Gramado, é uma instância de planejamento participativo na gestão local, e apresenta-se em caráter deliberativo, tendo como objetivo principal consolidar parcerias e proporcionar, por meio de suas ações, o envolvimento e o comprometimento dos mais variados setores socioeconômicos da localidade no fomento da atividade turística. Dias (2012) destaca que esses objetivos comuns, por sua vez, permitem que atores com interesses diversos interajam numa instância pública, obrigando os governos municipais a prestarem contas de suas ações num foro institucionalizado.

Ainda, segundo o autor citado, os conselhos caracterizam-se como importante mecanismo de cogestão e coparticipação da sociedade, promovendo a implementação de políticas públicas e desenvolvimento. Desse mesmo modo, Santos (2010, p. 13) afirma que os conselhos constituem:

[...] um dos aspetos de controle social da administração pública, foram criados com o objetivo de operacionalizar as ideais participativas presentes na Constituição Federal, permitindo à população um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. São também conhecidos como conselhos de políticas setoriais ou conselhos de direitos ou de gestão. Encontram-se ligados aos mais diversos temas sociais, quando institucionalizados pelo poder público, formando um elo importante com a sociedade civil.

O COMTUR - Gramado, destaca-se por ser categorizado como deliberativo, sendo aquele que efetivamente tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. Dias (2012) afirma que é o conselho deliberativo que tem o poder de discutir e decidir sobre os atuais e futuros rumos das políticas setoriais que serão executadas pelo poder público.

Assim, a governança local de turismo de Gramado, tem em seu conselho municipal de turismo, o maior órgão para consultas e deliberações das atividades desenvolvidas, no que concerne a possibilidade de propiciar, aos seus membros, novas ações que tornem a destinação cada vez mais competitiva.

O representante da Autarquia Municipal de Turismo (GRAMADOTUR), afirmou que:

“[...] a entidade por compor uma cadeira no Conselho Municipal de Turismo, desde sua criação pela **Lei nº 3.066, de 18 de dezembro de 2012**, auxilia e contribui nas decisões e ações em prol das atividades relacionadas ao turismo e aspectos culturais da cidade, que oportunizam o desenvolvimento econômico do município.” (Representante GramadoTur).

Neste sentido, observa-se que, até o presente momento a governança local está fundamentada em uma maior participação no mercado, o poder público busca alternativas que proporcionem o desenvolvimento do turismo na destinação, sendo assim, criou-se na localidade em estudo uma instância de governança, a GRAMADOTUR (empresa de economia mista), que atua na localidade em forma de cooperativa, possibilitando a relação entre o setor público e privado dentro da governança local, visa o aumento do fluxo de turistas e a geração de negócios, buscando proporcionar retorno direto à cidade e indireto aos associados.

Segundo a Prefeitura Municipal de Gramado (2014) a Autarquia Municipal de Turismo (GRAMADOTUR) é:

[...] dotada de autonomia administrativa, financeira, contábil, técnica e funcional, vem ao encontro do turismo sustentável, pois irá planejar e executar atividades vinculadas ao turismo e a cultura, assim como licenciar eventos promovidos pela iniciativa privada, quando de livre acesso ao público, sejam remunerados ou gratuitos (2014, p. 09).

Desta forma, percebe-se que a governança local está acompanhando as mudanças no cenário do turismo que geram desafios e oportunidades para a intervenção estatal. Pois, as novas características da demanda geram um novo tipo de turismo, que obriga os destinos a desenvolverem estratégias para se posicionarem, se diferenciarem e se manterem competitivos. O setor público local reflete sobre suas competências, e torna-se responsável também por impulsionar a atividade turística, bem como elaborar estratégias para melhorias na relação destino-sociedade, promovendo uma sinergia necessária para o desenvolvimento local entre o poder público e o privado.

Na fala dos representantes do trade e terceiro setor que compõem a governança do turismo local, destacaram que a entidade influencia pelo fato de:

[...] O sindicato representa dentro da gestão local os seus associados, então todas as decisões e ações que envolvem os meios de hospedagem, os bares e restaurantes da cidade, que afetam diretamente e indiretamente os associados, dentro da gestão local conseguimos ter voz. (Representante SINDETUR).

[...] Acreditamos que a entidade influencia na gestão do turismo local por ter uma representatividade forte dos associados, que de certa forma visam manter-se no mercado e fazer parte nos dá autonomia em relação aos decisões que podem vir afetar os associados. (Representante ABRASEL).

[...] A entidade influencia pelo fato de agregar o comércio local na gestão da cidade, facilitando o diálogo entre os setores para o bem comum de todos, visando sempre nos aspectos socioeconômicos de Gramado. (Representante do CDL).

Constata-se que quanto ao trade e o terceiro setor de Gramado, atuam de modo proativo para discutir e encaminhar questões e soluções de interesse coletivo. Estes atores encontram-se representados pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), Agência Visão de Desenvolvimento (AVD), Conselho de dirigentes Lojistas (CDL) e Sindicato das Empresas de Turismo do Rio Grande do Sul (SINETUR), que contam com associados de diversas áreas de produção do setor (hospedagem, receptivo, alimentação e entretenimento), além de outras empresas que prestam serviços, como fornecedores da cadeia produtiva do turismo.

Para a Agência Visão de Desenvolvimento a entidade influência:

[...] Pela articulação direta com o setor público, em prol de melhorias da cidade em relação aos aspectos sociais, culturais, econômicos e ambientais que envolvem os associados, bem como a comunidade em geral. Desenvolver sustentavelmente a cidade é o nosso maior objetivo. (Representante da AVD).

Em função do acima exposto, a ADV apresenta-se, uma organização posicionada no terceiro setor de importância para o turismo de Gramado, que atua na localidade e visa promover o desenvolvimento das atividades turísticas em parceria com o Estado, possibilitando a captação de recursos tanto públicos quanto privados. Dias (2012) destaca que a sua criação se torna uma das medidas mais importantes para o norteamento da atividade turística, capaz de permitir maior participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões e maior agilidade no seu encaminhamento.

O representante do *Convention & Visitors Bureau* afirmou que a entidade influência pelo fato:

[...] De ser a maior entidade dentro do município responsável pela captação de eventos, bem como de visibilidade para a Gramado, com isso contribuindo para o desenvolvimento econômico e turístico da cidade e da região. (Representante C&VB).

Observa-se a partir da fala do representante que, o *Convention & Visitors Bureau* é uma entidade centrada na promoção mercadológica da destinação turística. Sendo responsável pela promoção, divulgação e captação de eventos, cumprindo sua função de catalisador do processo de desenvolvimento. Tem como missão trabalhar o marketing da destinação por meio do apoio à captação de eventos e à sua promoção. É considerada, ainda, um instrumento de planejamento, promoção, apoio, captação e geração de eventos e incentivo ao turismo de entretenimento e lazer.

Os estudos de Camargo (2003) mostram que a governança associada ao desenvolvimento local e regional envolve,

[...] as atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhadas que abrangem tanto as instituições governamentais quanto mecanismos informais, de caráter não governamental [e mistos – parceria entre governo e sociedade], mas que só funcionam se forem aceitos pela maioria ou, mais precisamente, pelos principais atores de um determinado processo (p. 307).

Portanto, a influência destas entidades para o planejamento e a gestão da governança do turismo local, possibilita a criação e a imposição de legislações que pode estar adequada ao desenvolvimento sustentável da atividade turística no destino. Considerando que o turismo é uma atividade que pode impactar

significativamente em um determinado destino, causando transformações econômicas, sociais, ambientais e culturais, é necessário que a sua implementação seja acompanhada pelo planejamento e monitorada para evitar que os problemas e os conflitos causados pelo mesmo não sejam maiores do que os aspectos positivos.

Assim, muitos problemas que podem ocorrer causados pelo turismo diretamente ou indiretamente em Gramado, são na maioria das vezes solucionados pela governança local, por compreenderem a importância da entidade na gestão do destino, que se direciona para um planejamento a longo prazo.

No segundo questionamento aos atores da governança do turismo local: **“Quais são as formas, documentos e ações utilizadas no Planejamento e na Gestão da Governança do Turismo de Gramado? E como ocorrem as reuniões e o processo de tomada de decisão das ações e estratégias relacionadas ao desenvolvimento do Turismo local?”** As respostas se complementaram em afirmar que:

[...] os principais documentos utilizados como base para o planejamento e a gestão do turismo em Gramado são a Política Nacional de Turismo (estabelecida pela Lei 11.771/2008); Plano Nacional de Turismo (2013/2016) vigente, Relatório do Índice de Competitividade do Turismo Nacional (2011-2015), com suporte também das políticas estaduais e regionais como o Plano de Ação Regional das Hortênsias (2014), e o Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE - Hortênsias (2015-2030), além das políticas municipais como o Plano Diretor de Gramado (2014) pela **Lei nº 3296 , de 21 de julho de 2014**; Plano de Desenvolvimento do Turismo de Gramado (2014-2018); Lei 3.066/2012; Lei 3.001/2012 e Decreto nº 140/2015. (Representantes: COMTUR – Gramado; SETUR Gramado 01).

[...] As reuniões seguem as diretrizes do Regimento Interno do Conselho Municipal de Turismo de Gramado (Decreto nº 140/2015), sendo assim as reuniões acontecem uma vez por mês. Cada entidade traz suas demandas para serem discutidas e aprovadas por todos os conselheiros abertamente. (Representantes COMTUR – Gramado; GRMADOTUR).

[...] Os documentos seguem as Políticas Nacionais de Turismo, bem como o suporte das políticas, programas, planos e ações Estadual e Regional, além das políticas municipais desenvolvidas pela gestão atual. Esses documentos auxiliam as entidades e conselheiros na tomada de decisão para as ações e estratégias relacionadas a atividade turística em Gramado. Destaco também que nós conselheiros temos acesso a todas as atas do COMTUR que facilitam nas decisões que já foram tomadas, bem como das estratégias de ação. (Representantes do terceiro setor ABRASEL, AVD, CDL, SINDETUR).

Conforme destacado na Lei nº 3296, de 21 de julho de 2014 que dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do município de Gramado, institui o novo plano diretor de desenvolvimento integrado (PDDI), e dá outras providências, bem como dos objetivos:

Art. 1º O Município de Gramado promoverá o desenvolvimento integrado da área urbana e rural na forma da presente Lei, com a finalidade de garantir a qualidade de vida, organizar os espaços urbanos e rurais, preservar e manter a paisagem natural e edificada, através do presente Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, referenciado pela sigla (PDDI), instrumento básico da política de desenvolvimento, controle e expansão do Município.

Art. 2º São objetivos gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI):

I a organização físico territorial da área urbana e rural em termos de uso e ocupação do solo, tendo em vista a perfeita adequação entre as funções urbanas e rurais;

II a ordenação dos fluxos através do sistema viário, com a finalidade de obter racionalização e fluidez no trânsito e a segurança da população;

III a promoção da ocupação do solo visando à otimização do aproveitamento da infraestrutura e serviços existentes ou projetados, a fim de proporcionar melhor qualidade de vida à população;

IV o estabelecimento de áreas urbanas e rurais destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, sejam eles públicos ou privados, atendendo as carências básicas da população, sempre em harmonia com a natureza;

V a conservação do patrimônio ambiental, através da proteção ao meio ambiente e da paisagem natural, bem como a implementação de projetos de arborização das vias de circulação e de espaços públicos;

VI a consolidação do Município de Gramado como polo regional, nacional e internacional de turismo e serviços afins, através da ordenação do uso do solo, com vistas a proporcionar o desenvolvimento equilibrado das atividades principais e complementares;

VII a conservação do patrimônio histórico, cultural, arqueológico, entre outros (Lei nº 3296, 2014).

Desse modo, observa-se uma preocupação do município em relação ao planejamento territorial, espaço esse que, vem sofrendo diretamente os impactos da gestão pública, bem como da ação do setor privado. Porém, cabe ao setor público a responsabilidade de ordená-lo e fiscalizá-lo, de forma a cumprir com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico equilibrado do destino, a correção e prevenção dos problemas territoriais, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e ambientais e a utilização racional do território (QUEIROZ, 2005).

A ordenação territorial torna-se um instrumento de extrema relevância e de indispensável compreensão nos processos de análises da competitividade dos espaços urbanos e, sobretudo, dos espaços turísticos, em face ao intenso uso do território pelo turismo e da investigação do papel do setor público no alcance desta competitividade (QUEIROZ, 2005).

A governança do turismo constitui-se em espaços de articulação dos atores sociais e de proposição, análise e monitoramento de políticas, planos e projetos para o desenvolvimento sustentável da atividade turística. Nesse momento, a ideia de governança aparece como instrumento de ampliação da participação da sociedade

nos processos decisórios e na gestão de suas atividades em âmbito local e regional (VIANA, 2012).

A governança do turismo local baseia-se nos instrumentos de planejamento e gestão, desenvolvidos pelas esferas nacional, estadual e regional, que por sua vez direcionam as diretrizes para a elaboração, dentre elas do plano diretor municipal, plano de desenvolvimento do turismo e planejamento estratégico municipal que, adequados às demais legislações, formam uma rede de regras normativas que se constituem em referências obrigatórias para o Poder Público e para os demais agentes locais (ULTRAMARI; REZENDE, 2008).

Dias (2012) afirma que, num município turístico, as diversas e heterogêneas organizações (públicas, privadas e do terceiro setor) estão relacionadas com cada elemento que formam a estrutura de produção local que mantém o produto turístico global competitivo, por meio da inovação permanente, através da criação de novos produtos, agregação de valor aos produtos existentes (com a melhoria de acesso, aumento da qualificação do pessoal e melhoramento dos serviços de atendimento ao turista, entre outros).

Essas instâncias de governança exercem papel importante para melhorar a competitividade de regiões e localidades turísticas. No caso da competitividade local, exercida pelo setor público, as ações podem ser a criação e a manutenção de organismos direcionados para o fomento da atividade turística em prol do desenvolvimento regional e local, como, por exemplo, agências governamentais de desenvolvimento. Em oposição, a competitividade exercida pelo setor privado evidencia o papel dos sindicatos, das agências de desenvolvimento privadas e instituições de ensino, entre outras, que atuam como fomentadores do processo de desenvolvimento regional e local (ARAÚJO, 2002).

As instâncias de governança representativas do setor auxiliam no planejamento, na organização e na gestão da destinação turística Gramado (RS). Elas reúnem recursos físicos e organizacionais, com o intuito de representar os gestores da destinação por meio de ações de planejamento, organização e gestão, a partir de uma estrutura de governança direcionada para o fomento da atividade turística local.

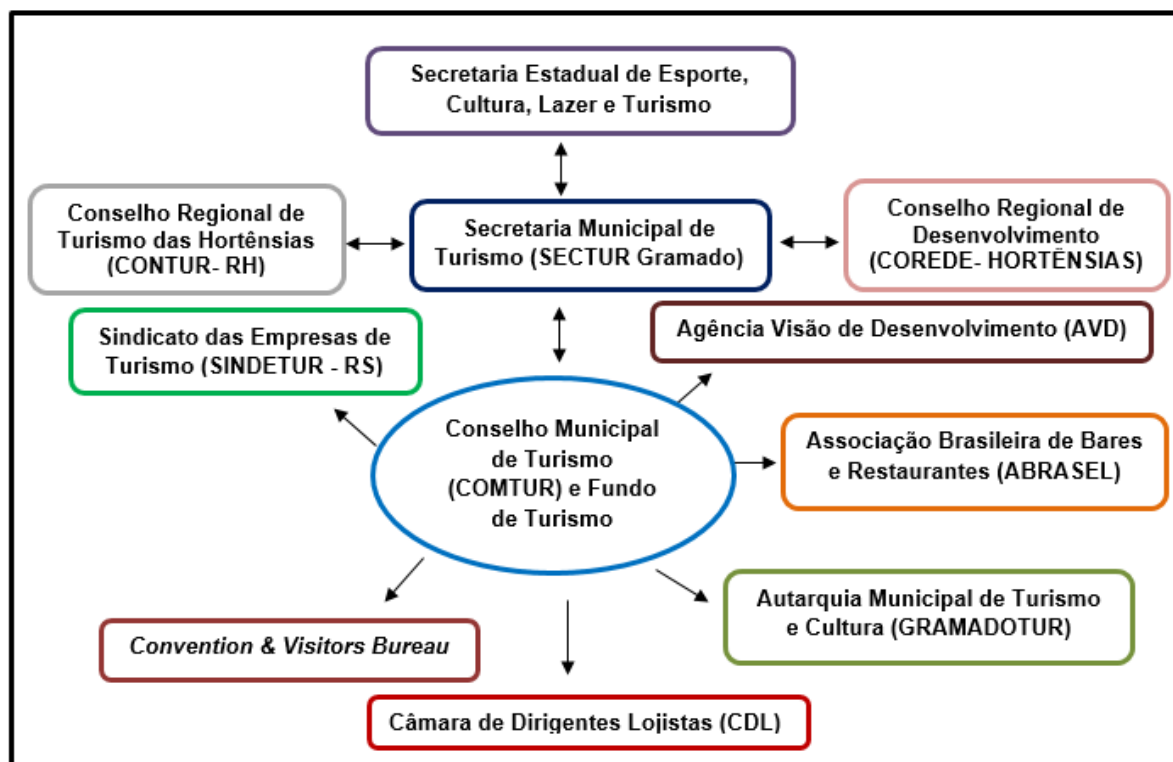
No caso do destino turístico Gramado (RS) encontramos um espaço privilegiado para cumprir o papel de promotor do desenvolvimento local e regional, porque constitui o âmbito administrativo do Estado mais próximo da comunidade. Essa situação facilita a interação com a população local, permitindo o incremento da

participação, que implica num aumento do capital social. Isso, por sua vez, permite o fortalecimento de novas formas de governança em que as políticas públicas são implementadas mais por consenso do que por meio da utilização dos mecanismos que compõem a força coercitiva do Estado.

Observa-se que a governança de turismo local se apresenta como uma instância que contribui para o crescimento e desenvolvimento da destinação em estudo, pois, os esforços empregados em função de tornar a destinação cada vez mais atraente, demanda o envolvimento e comprometimento de todos os atores envolvidos.

A estrutura formal de governança do turismo em Gramado (RS) apresenta uma organização social que conta com a participação de representações do poder público, da sociedade civil organizada e de entidades empresariais vinculadas ao turismo da destinação. Assim, a governança do turismo local caracteriza-se pelo tipo de governança empreendedora, relacionada à função dos mecanismos de coordenação, conforme pode ser observado por intermédio da Figura 4.

Figura 4 - Estruturação da Governança Turística de Gramado (RS)



Fonte: elaborada pela pesquisadora por meio de pesquisa direta (2018).

Portanto, a estrutura observada da governança de turismo de Gramado está alicerçado neste capítulo por documentos e referências que demonstram sua instituição e gestão, remetendo a forma teórica de observação da governança local apontando a existência de uma participação maior de membros ligados ao setor privado do que o público, diferentemente de outros modelos de gestão e planejamento de governanças locais no Brasil. O que caracteriza a governança de turismo de Gramado baseada numa gestão privada, em que as decisões são por elas elencadas e realizadas, com parceria minoritária do poder público.

6.1.2 Análise a partir dos dados obtidos com aplicação dos questionários aos atores da Governança do Turismo de Gramado (RS)

A abordagem quantitativa tem como cerne a objetividade, em razão de acreditar que só pode ser compreendida se houver a análise dos dados brutos, que são coletados por meio de instrumentos técnicos e científicos de forma neutra. (FONSECA, 2002; DIEHL, 2004).

A base estatística para a realização desta análise ocorreu a partir dos resultados obtidos com a aplicação dos questionários (Apêndice A) previamente elaborados junto aos mesmos atores efetivos da governança do turismo local de Gramado, que buscou analisar a percepção desses sobre os indicadores de competitividade da destinação em estudo. Para isso, foi utilizado um conjunto de indicadores baseados nas dimensões da competitividade em destinações turísticas, desenvolvidos pelos estudos de Vianna (2013), por meio do uso da análise descritiva que “compreende o manejo dos dados para resumi-los ou descrevê-los, sem ir além, isto é, sem procurar inferir qualquer coisa que ultrapasse os próprios dados.” (FREUND; SIMON, 2000, p. 89).

Na análise da percepção dos atores quanto ao desempenho competitivo na destinação em estudo, tem-se a expectativa de analisar quais são os indicadores apontados por eles como sendo mais significativos a contribuir para o desenvolvimento da atividade turística em Gramado (RS). O objetivo principal de se utilizar a análise descritiva dos valores absolutos e dos percentuais obtidos é o de apresentar a percepção dos entrevistados sobre a competitividade na destinação turística.

As técnicas estatísticas utilizadas para análise de dados foram à análise descritiva exploratória, estatisticamente a partir da moda, sendo está o “valor que ocorre com maior frequência em uma série de valores” (CRESPO, 2009, p. 87), por média que é definida como um conjunto de valores numéricos, sendo calculada pela soma de todos os valores e dividindo-se o resultado pelo número de elementos somados, sendo igual ao número de elementos do conjunto. E por desvio padrão que indica o grau de variação de um conjunto de elementos (TRIOLA, 2005).

A análise que foi realizada levou em consideração os resultados apresentados pela moda, média e desvio padrão a respeito dos indicadores associados ao Macroambiente e Microambiente. Para analisar os indicadores foram adotados variáveis de baixa contribuição (-3 a -1), neutro (0) e de alta contribuição de (1 a 3).

Os atores da governança local, sendo 11 o número de observações, consideraram que os indicadores ligados ao macroambiente: inflação, câmbio, políticas ambientais, políticas culturais, políticas de turismo e instituições turísticas, que de acordo com Altenburg et al (1998) envolvem as condições básicas sobre as quais se organizam os fundamentos que fornecem a estrutura necessária para todo o desenvolvimento das atividades, possuem alta contribuição para o desempenho competitivo de Gramado (RS) em relação ao turismo.

Entre os indicadores que, apresentaram o maior valor (3) de contribuição pela moda foram apenas Políticas de Turismo e Instituições Turísticas. Já os indicadores Políticas Culturais; Câmbio; Políticas Ambientais; Inflação e Políticas de Migração apresentaram-se com valor (2).

Percebe-se que pela média as políticas de turismo (2,73), as instituições turísticas (2,36) e as políticas culturais (2,30) apresentam variáveis consideradas mais relevantes no que diz respeito à percepção dos atores sobre essa dimensão. Isso é de certa forma consensual dado o baixo desvio padrão das respostas a essas variáveis. No entanto, podemos perceber que o indicador inflação (1,81) e políticas de migração (1,37) apesar de terem apresentado uma média menor tem um desvio padrão mais acentuado, isso indica uma maior divergência entre a percepção dos atores sobre essa questão.

Quanto ao indicador Políticas de Turismo e Instituições Turísticas, percebe-se que os gestores as consideraram favoráveis ao desempenho competitivo de Gramado (RS). Isso se dá em decorrência dos programas, projetos e ações desenvolvidos pelo Ministério do Turismo (BRASIL, 2017), que apontou Gramado como um dos 65

destinos indutores do Brasil, e como um dos municípios enquadrados na categoria “A”, pelo Mapa Brasileiro de Turismo (2017-2019). Para Gastal e Moesch (2007) torna-se muito importante que tais políticas sejam verdadeiramente discutidas, investigadas e formuladas de forma ampla e participativa.

Ao analisar o desempenho percebido pelos gestores a respeito desses indicadores, podemos perceber que as ações desenvolvidas pelo MTur, oportunizaram ao destino em estudo possuir uma Secretaria Municipal com a atribuição exclusiva de coordenar ou incentivar o desenvolvimento do Turismo; a existência de instância de governança local ativa, sendo está, o Conselho Municipal de Turismo, dedicada ao acompanhamento da atividade turística, e que realiza reuniões com periodicidade regular; e da existência do Fundo Municipal de Turismo, exclusivo e efetivo; que contribui para o recebimento de investimentos diretos do governo federal e estadual em projetos ligados ao turismo no destino.

Lembrando que, dos 11 atores entrevistados, 09 deles integram o Conselho Municipal de Turismo, o que contribui para o diálogo e a articulação necessária para o desenvolvimento da atividade turística na destinação, que assumem uma postura de sujeito do seu processo de desenvolvimento, articulando demandas e atendendo necessidades de todos os atores e agentes locais. Conforme destaca Carvalho (2002) a governança poderá ser coordenada pelo setor público, por meio de políticas de fomento ao desenvolvimento e por instituições privadas que visam à competitividade local, de forma integrada entre Estado e setores privados, a fim de dinamizar o desenvolvimento socioeconômico.

O indicador de políticas culturais foi percebido pelos atores locais como tendo alta contribuição em relação ao indicador de desempenho competitivo. Isso se dá pelas ações que foram direcionadas pelo Ministério da Cultura em gestões anteriores no país, que oportunizou a presença de um órgão da administração local responsável por incentivar o desenvolvimento da cultura, que possibilitou na destinação a existência de Política Municipal de Cultura, que conta com um Conselho Municipal de Cultura e Fundo Municipal de Cultura ativos e efetivos. Observa-se que o indicador câmbio não foi considerado como um problema pelos atores locais, isso porque segundo eles, as taxas de câmbio praticadas atualmente pelo governo federal não interferem na captação de turistas na destinação.

Já o indicador relativo às políticas ambientais não teve uma avaliação das mais elevadas, verifica-se que há uma concordância dos atores quanto aos rumos adotados

pelas políticas ambientais, sinalizando que algo ainda pode ser feito nesta área para que possa vir a contribuir no indicador de competitividade.

Quanto ao indicador políticas de migração, não apresentam nenhum tipo de preocupação por parte dos gestores entrevistados, pois, a maioria dos turistas estrangeiros é composta pelos vizinhos do Mercosul, para os quais não há restrições, fazendo com que as exigências para a emissão de visto de entrada não tenham interferência na captação de visitantes. Isso explica-se pela estabilidade econômica alcançada pelo país na última década, que possibilita ao destino crescer economicamente, além de propiciar melhorias nos mais diversos setores, sem a preocupação de ter que conviver com o espectro da inflação que durante algumas décadas foi a principal ameaça à perenidade das organizações. Conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Macro Ambiente do Turismo em Gramado (RS)

Macro Ambiente	Moda	Média	Desvio Padrão	CV
Políticas de Turismo	3	2,73	0,47	17%
Instituições Turísticas	3	2,36	0,81	34%
Políticas Culturais	2	2,30	0,83	36%
Câmbio	2	2,18	1,17	54%
Políticas Ambientais	2	1,60	1,13	71%
Inflação	2	1,09	1,81	166%
Políticas de Migração	2	0,50	1,37	274%

Fonte: elaborada pela autora (2018).

Observou-se que o indicador Políticas de Turismo foi a variável que possuiu uma média de 2,73 e coeficiente de variação relativa de 17%, pode-se dizer que esse item possuiu uma média alta e, baixa dispersão em torno dessa média. Isso indica que os respondentes tiveram um alto índice de concordância ao avaliar o indicador (respostas homogêneas). Consequentemente, na opinião dos respondentes, as políticas de turismo são consideradas como principal instrumento de base em relação as ações e estratégias para o planejamento e a gestão no destino.

Neste sentido, Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002) afirmam que as políticas de turismo, enquanto um conjunto de regulamentação, regras e diretrizes, fornecem uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetando diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação.

O segundo nível de análise é o Micro Ambiente do Turismo dividido em cinco subgrupos, dentre eles: potencial do destino (que envolve os indicadores existentes no destino para o turismo); atratividade (que envolvem os indicadores ligados aos recursos herdados e construídos para a atração dos turistas); infraestrutura (que relaciona os indicadores voltados à análise dos equipamentos preparados para o atendimento dos turistas); gestão do destino turístico (que relaciona os indicadores inerentes aos aspectos administrativos envolvidos na operação do destino) e resultados (que relaciona os indicadores sobre o destino). Seguiu os mesmos critérios de baixa contribuição (-3 a -1), neutro (0) e de alta contribuição de (1 a 3).

O primeiro subgrupo, dentro dessa dimensão a ser analisado, envolve a questão do **Potencial do Destino**, que na percepção dos atores locais, todos indicadores possuem alta contribuição (3) para o desempenho competitivo de Gramado. Assim, constatou-se que os indicadores considerados mais relevantes no que diz respeito a média foram: gestão pública e privada (2,73), infraestrutura básica (urbana e rural) (2,64) e comunidade local (2,45). Isso é de certa forma consensual dado o baixo desvio padrão das respostas a essas variáveis. No entanto, podemos perceber que os indicadores recursos naturais (1,25) e recursos patrimônio cultural (1,04) apesar de ter uma média menor tem um desvio padrão mais acentuado, isso indica uma divergência entre a opinião dos atores sobre essa questão.

A partir da percepção dos atores locais, nota-se que a gestão pública e privada da destinação turística apresenta alta contribuição como potencial do destino. Isso se dá por ser considerado, como um condutor para o gerenciamento de todos os recursos, pois estimula o crescimento da destinação em bases competitivas e sustentáveis. Para os entrevistados, esses indicadores desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento local, sendo caracterizada como de primordial importância para a tomada de decisões e ações determinantes dos atores sociais em relação à destinação.

Evidenciou-se no âmbito municipal, uma gestão participativa pela multiplicidade de atores envolvidos e na posição central que assumem na gestão de Gramado (RS), que de acordo com Ignarra (2003) o êxito do planejamento está no grau de envolvimento dos agentes relacionados com o desenvolvimento turístico, o qual depende de um conjunto de ações e responsabilidades da comunidade como um todo.

Outro indicador que apresentou alta contribuição pelos atores foi infraestrutura básica (urbana e rural), podemos constatar com a existência de planejamento formal específico, como o Plano Diretor Municipal, que contempla todos os aspectos da infraestrutura básica para o gerenciamento do destino. Para Acerenza (1987) consiste em enquadrar os projetos no contexto da planificação geral, definindo-os não somente em suas relações com os critérios de rentabilidade de mercado, mas também levando em consideração os aspectos naturais, sociais e culturais. Este indicador contribui para potencializar o uso dos recursos locais, obedecendo aos pressupostos da preservação presente e futuro dos recursos naturais e do patrimônio cultural e para a obtenção da melhoria na qualidade de vida de seus residentes, assim como para melhorar o desempenho competitivo da destinação.

Verificou-se que o indicador Gestão Pública e Privada com variável que possuiu uma média de 2,73 e coeficiente de variação relativa de 17%, pode-se dizer que esse item possuiu uma média alta e, baixa dispersão em torno dessa média. Isso indica que os respondentes tiveram um alto índice de concordância ao avaliar o indicador (respostas homogêneas). Na opinião dos respondentes a gestão pública e privada desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento do destino, sendo caracterizado como de primordial importância na tomada de decisões e ações por parte dos atores sociais em relação à destinação turística, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Potencial do Destino

Potencial do Destino	Moda	Média	Desvio Padrão	CV
Gestão Pública e Privada	3	2,73	0,47	17%
Infraestrutura Básica (urbana e rural)	3	2,64	0,67	26%
Comunidade Local	3	2,45	0,69	28%
Recursos Naturais	3	2,18	1,25	57%
Recursos Patrimônio Cultural	3	2,09	1,04	50%

Fonte: elaborada pela autora (2018).

Mas observou-se que, os indicadores: comunidade local, recursos naturais e recursos do patrimônio cultural poderiam ter sido considerados bem mais significativas dentro dessa dimensão pelos atores. Justifica-se por que Gramado apresenta-se como um destino projetado, sendo que, recursos naturais e o próprio patrimônio cultural são quase inexistentes na destinação em estudo. Por sua vez, não sendo considerados potenciais pelos seus atores, no indicador comunidade local, os atores

consideraram pouca participação e envolvimento no desenvolvimento sustentável da atividade turística no destino, isso se dá talvez devido a comunidade apresentar-se apenas na prestação de serviços.

Relembrando Fazenda, Silva e Costa (2008) afirmam que a gestão em nível local as autoridades locais têm uma atenção especial na promoção, informação ao visitante e no desenvolvimento de condições básicas aos residentes e visitantes, e que constituem uma base sólida para a coordenação e defesa dos interesses turísticos locais.

No segundo subgrupo **Atratividade**, os indicadores do Microambiente possuem alta contribuição (3) para o desempenho competitivo de Gramado, na percepção dos atores. Percebeu-se que as variáveis consideradas mais relevantes sobre essa dimensão foram eventos (média 2,91), acolhimento da comunidade local (média 2,88) e compras e entretenimento (média 2,55). No entanto, podemos perceber que apenas os indicadores compras e entretenimento (1,21), acolhimento da comunidade local (1,38) e ambiente natural (1,08), estes apesar de terem atribuído uma média maior, também apresentaram um desvio padrão mais acentuado entre as outras variáveis.

O indicador ligado à eventos no destino foi o que obteve a maior pontuação entre todos os demais, mostrando que Gramado (RS) apresenta-se como uma das principais destinações turísticas do Rio Grande do Sul, em relação ao turismo de eventos. Destacam-se no calendário anual de eventos o Festival de Cinema, a Festa da Colônia e o Natal Luz. Com a criação desses eventos, a destinação atrai turistas durante o ano todo, cerca 2,0 milhões de turistas. Isso possibilitou à localidade colocar-se em evidência em relação ao setor turístico, bem como a apresentação de tecnologias na estruturação e na organização de eventos (SECTUR GRAMADO, 2018).

Isso se dá também por possuir um Centro de Convenções: a Expo Gramado, composto por salas modulares, auditório, capacidade para mais de um evento independentes e simultâneos, estacionamento próprio, área climatizada, além da localização próxima às áreas turísticas da cidade, para eventos de pequeno, médio e grande porte. Além de espaços em hotéis, e a existência do *Convention & Visitor Bureau (CV&B)*, que por sua vez, auxiliam na captação de eventos no destino.

Em relação ao indicador acolhimento da comunidade local percebeu-se que também foi considerado competitivo, pelos atores. Isso se dá pelo fato que as

necessidades econômicas, sociais e estéticas são satisfatórias, pois a destinação turística oportuniza e garante a qualidade de vida da comunidade, que de acordo com Queiroz (2005) contribui para consolidar a imagem da localidade como um destino qualificado, bem como desencadeia um processo de sensibilização na comunidade em relação a atividade turística enquanto fenômeno humano e econômico.

Quanto aos atrativos ligados à questão de compras e entretenimento, Gramado conta com boa quantidade de opções sendo oferecidas aos turistas, além do fato da cidade ser reconhecida nacionalmente pela produção de móveis, chocolates e artigos em couro que atrai muitas pessoas ao destino; no destino também podemos encontrar equipamentos necessários as mais diferentes atividades que possibilitem realizações técnicas, científicas ou artísticas, capazes de atrair visitantes ao longo de todo o ano com interesses distintos. Independentemente de uma data especial no calendário de eventos, do município encontramos com destaque a fábrica do Natal Luz; além de museus, zoológicos, parques temáticos e parques urbanos.

Percebeu-se que o indicador ligado aos ambientes naturais também foi considerado competitivo na percepção dos atores, apesar de ser considerado significativo para a manutenção do fluxo de turistas, dentre os quais foram indicados como principais o Lago Negro, o Belvedere Vale do Quilombo e o Gramado Zoo.

Já o indicador patrimônio cultural recebeu uma pontuação menos considerável em relação a competitividade na destinação, o que pode representar o entendimento de que, as opções existentes, são insuficientes para contribuir com o aumento da atratividade de turistas no destino, que de acordo com Dwyer e Kim (2003) quanto aos prejuízos e o aumento da dificuldade que a falta de atrativos culturais pode trazer para a ampliação das atividades turísticas em uma determinada região. Como pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Atratividade

Atratividade	Moda	Média	Desvio Padrão	CV
Eventos	3	2,91	0,30	10%
Acolhimento da Comunidade Local	3	2,88	1,38	48%
Compras e Entretenimento	3	2,55	1,21	48%
Ambiente Natural	3	2,40	1,08	45%
Patrimônio Cultural	3	2,27	1,01	44%

Fonte: elaborada pela autora (2018).

Observou-se que o indicador Eventos foi a variável que possuiu uma média de 2,91 e coeficiente de variação relativa de 10%, pode-se dizer que esse item possuiu uma média alta e, baixa dispersão em torno dessa média, isso indica que os respondentes tiveram um alto índice de concordância ao avaliar o indicador (respostas homogêneas). Conforme afirmou Tomazzoni (2007) a partir da criação dos eventos, Gramado (RS) passa a consolidar-se como uma das principais destinações turísticas do Rio Grande do Sul e um dos principais destinos turísticos do país.

No terceiro subgrupo **Elementos da Infraestrutura**, há um equilíbrio quanto aos que foram apontados como competitivos pelos atores sociais considerados alta contribuição (3), sendo elas: hospedagem, gastronomia, segurança, organizações de apoio e acessibilidade, já comunicação e saúde foram apontados como contribuição (2) e aquele considerado com a menor contribuição (1) saneamento/abastecimento pela moda. Percebeu-se que as variáveis consideradas mais relevantes sobre essa dimensão foram hospedagem (média 2,91), gastronomia (média 2,73), segurança e organizações de apoio (média 2,64). No entanto, podemos perceber que apenas o indicador saneamento/abastecimento (1,10), apesar de ter atribuído uma média menor, apresentou um desvio padrão mais acentuado entre as outras variáveis.

No que tange à hospedagem, estas foram consideradas como competitivas pelos atores, Gramado atende às mais diversas exigências dos turistas que podem optar tanto por instalações mais modestas e econômicas, quanto por outras mais sofisticadas e exclusivas, por um valor igualmente mais elevado. Isso se dá porque Gramado (RS) conta com uma ampla variedade de empreendimentos no setor de hospedagem. A gastronomia, da mesma forma é diversificada, oferecendo desde estabelecimentos voltados a atender a demanda de massa, tradicionais *buffets* a quilo, serviços sofisticada, carnes de caça, até as mais modernas tendências da cozinha internacional.

O indicador relativo à segurança recebeu uma boa avaliação quanto ao seu desempenho competitivo, mostrando que o trabalho conjunto das polícias civil, militar e da guarda municipal tem sido desempenhado de forma satisfatória, o que propicia aos turistas sentirem-se seguros para poder desfrutar das diversas opções de entretenimento noturno oferecidas no destino. Já o indicador Organizações de Apoio foi considerado por boa parte dos gestores como importante para que sejam ampliadas as discussões quanto ao futuro do setor, de forma a garantir que as decisões sejam tomadas em conjunto e possam beneficiar um número cada vez maior

de empreendimentos, gerando condições propícias para o diálogo e a articulação que são essenciais para a garantia da competitividade.

Quanto ao indicador de comunicação os atores consideraram como boa contribuição, talvez pelo fato da existência de sinalização turística seguir padrões internacionais, e recomendados pelo Ministério do Turismo, com ampla cobertura no destino, em bom estado de conservação e de sinalização com mapa turístico informativo em áreas turísticas. A falta de informações/ sinalização turística em outros idiomas (inglês e espanhol), pode ser percebida ao caminhar pelos principais pontos turísticos.

O indicador saúde obteve uma avaliação considerável pelos gestores, atendimentos médicos e hospitalares tornam se essencial, não somente num destino turístico como nos demais municípios. De acordo com Ritchie e Crouch (2003) a questão da saúde como um dos elementos ampliadores e qualificadores da experiência turística, uma vez que afirmam que os turistas se sentem inseguros quando sabem que as condições locais de atendimento à saúde não são satisfatórias ou não garantem o pleno atendimento da população.

Em relação ao indicador acessibilidade, apresentou uma contribuição alta. Isso se dá pelo fato de atualmente as vias de acesso ao destino encontram-se em bom estado, principalmente a rodovia RS-115, e também pela existência de linhas de ônibus intermunicipais e interestaduais regulares que atendam ao destino e de um terminal rodoviário no destino – Estação Rodoviária de Gramado, bem como a disponibilidade de serviço de táxi regularizado e padronizado.

No último indicador: saneamento/abastecimento, foi considerado pelos gestores com a contribuição mais baixa, perante os demais indicadores. No entanto, extremamente significativos como por exemplo nos meios de hospedagem, considerado o indicador de maior contribuição. Percebemos que a inexistência de um Código Ambiental Municipal, bem como a falta de política municipais de meio ambiente, podem acabar por comprometer um destino considerado competitivo, quando não preza pela manutenção dos recursos naturais, pelo saneamento básico, e desenvolvimento sustentável das áreas urbanas e rurais. Como pode ser observado na Tabela 4.

Tabela 4 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Infraestrutura

Infraestrutura	Moda	Média	Desvio Padrão	CV
Hospedagem	3	2,91	0,30	10%
Gastronomia	3	2,73	0,47	17%
Segurança	3	2,64	0,50	19%
Organizações de Apoio	3	2,64	0,50	19%
Comunicação	2	2,18	0,75	34%
Saúde	2	2,09	0,54	26%
Acessibilidade	3	2,09	0,83	40%
Saneamento/Abastecimento	1	1,27	1,10	87%

Fonte: elaborada pela autora (2018).

Verificou-se que o indicador Hospedagem om uma média de 2,91 e coeficiente de variação relativa de 10%, pode-se dizer que esse item possuiu uma média alta, e baixa dispersão em torno dessa média. Isso indica que os respondentes tiveram um alto índice de concordância ao avaliar o indicador (respostas homogêneas). Na opinião dos gestores a oferta de hospedagem torna-se um fator altamente competitivo para o destino, além de auxiliar nos períodos de sazonalidade contribuindo para a captação de turistas para a destinação.

No quarto subgrupo **Elementos que fazem parte da Gestão do Destino Turístico**, segundo Dwyer e Kim (2003), estes envolvem tanto as organizações ligadas ao setor público, que são responsáveis pelas obras de infraestrutura do turismo, quanto das organizações da iniciativa privada, que devem estar engajadas junto aos seus órgãos representativos, no intuito de contribuir com ideias e sugestões para que em conjunto possam elabora estratégias que contribuam para o desenvolvimento da atividade turística no destino.

Observou-se que todos os indicadores foram percebidos como competitivos, entre eles, os que apresentaram maior valor (3) de contribuição pela moda foram: Gestão de Marketing, Gestão de Recursos Humanos, Gestão da Oferta, Gestão Estratégica e Gestão da Demanda. Enquanto os indicadores: Gestão Ambiental, Gestão das Políticas Públicas, Monitoramento e Avaliação da Competitividade e Gestão Tecnológica e Conhecimento apresentaram-se com valor (2).

Percebe-se que pela média a Gestão de Marketing (2,55), e as variáveis Gestão Ambiental, Gestão de Recursos Humanos, Gestão das Políticas Públicas e Gestão da Oferta (2,18) são as consideradas mais relevantes no que diz respeito à percepção dos atores sobre essa dimensão. Isso é de certa forma consensual dado o baixo desvio padrão das respostas a essas variáveis. No entanto, podemos perceber

que o indicador Gestão da Oferta (1,78) e Gestão da Demanda (1,25) apesar de terem apresentado uma média significativa tem um desvio padrão mais acentuado também, isso indica uma divergência entre a percepção dos atores sobre essa questão.

O indicador ligado à análise da gestão de marketing (encarregada das ações de divulgação do destino) foi considerado competitivo, o que mostra que há por parte dos órgãos envolvidos uma adequação em suas estratégias, de forma a garantir que o destino seja promovido de maneira geral e não apenas alguns empreendimentos de maneira isolada, o que não contribuiria para o fortalecimento da marca promocional turística do destino – “Gramado Inesquecível”. Apesar de ter sido considerada competitiva, a gestão ambiental é geralmente uma preocupação dos gestores, pois é o poder público órgão responsável pela aplicação das políticas de preservação ambiental, que estejam voltadas a garantir que os recursos naturais existentes não sejam depredados e dessa inviabilizem o futuro dos empreendimentos estabelecidos. Outra questão preocupante é a da coleta e tratamento da água e esgoto, que envolve a um planejamento adequado para que se encontre uma solução para que o esgoto gerado no destino não venha a prejudicar as nascentes das águas na cidade.

Ao analisar a gestão de recursos humanos verificou-se que, mesmo sendo considerada pelos atores como competitiva, há a necessidade que seja desenvolvido, em conjunto com o poder público municipal, as organizações de suporte e apoio e as instituições de pesquisa e desenvolvimento, um programa continuado de acompanhamento e qualificação da mão de obra local, visando manter e até mesmo melhorar a qualidade do serviço oferecido aos turistas, de forma a fazer com que o município seja reconhecido como modelo de excelência na prestação de serviços e atendimento ao turista e passe a atrair cada vez mais o público estrangeiro, que procura por opções de qualidade e que apresentem um padrão de nível internacional.

O indicador associado a gestão das políticas públicas de desenvolvimento do turismo teve seu desempenho considerado como competitivo pelos gestores. Afirmaram que colaborando para que isso ocorra, o poder público tem trabalhado no sentido de que haja algum tipo de integração entre as políticas locais/regionais e as políticas nacionais, de forma a proporcionar a sinergia necessária, conforme proposto por Esser et al (1996), para garantir que todos os envolvidos saibam claramente quais os rumos a serem seguidos pelo setor turístico no município e na região.

O indicador gestão da oferta foi avaliada como sendo competitiva. Contudo, percebeu-se que não há um processo sistematizado de acompanhamento da oferta

também não existe uma análise mais profunda do número de estabelecimentos existentes, deixando evidente a necessidade de uma discussão mais ampla sobre a base instalada e que aponte eventuais carências e deficiências em determinados segmentos que compõem o trade turístico, que possam vir a trazer dificuldades para os gestores locais.

Em relação ao indicador Gestão Estratégica apresentou-se com boa contribuição pelos atores, neste quesito encontramos o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) que engloba aqueles associados à gestão da destinação e envolve o desenvolvimento de ações coordenadas, uma vez que, como preceituam Ritchie e Crouch (2003), a gestão do destino extrapola a competência do poder público constituído e deve envolver todas as entidades de apoio e suporte de maneira a contribuir com ideia e com ações para auxiliar o desenvolvimento do turismo no destino.

O indicador monitoramento e a avaliação da competitividade foi percebido pelos gestores como competitivo, talvez, devido ao trabalho desenvolvido por uma instituição de pesquisa de fora do estado do Rio Grande do Sul, que incluiu o município de Gramado entre os 65 destinos indutores do desenvolvimento do turismo no Brasil. Esse trabalho apresenta um índice de competitividade, que tem por objetivo capacitar os municípios envolvidos de forma a torná-los mais competitivos em âmbito nacional. Segundo a última pesquisa realizada pelo Índice de Competitividade no ano de 2015, o índice geral alcançado por Gramado indica que o destino se posiciona no nível 4 de competitividade.

Conforme relatado, anteriormente nas entrevistas, foi possível perceber a importância desse trabalho em âmbito local e também se destaca a preocupação com a sua continuidade, uma vez que não há garantia do Governo Federal de manutenção das estruturas existentes atualmente. Os gestores afirmaram que utilizam essas informações para planejar e desenvolver vantagens competitivas, norteando a elaboração de políticas públicas que eliminem, gradativamente, os entraves ao desenvolvimento sustentável da atividade turística.

Quanto ao indicador ligado à gestão tecnológica e conhecimento, cuja avaliação pelos gestores foi positiva, percebeu-se que não há nenhum tipo de integração entre os sistemas existentes, o que isola os empreendimentos e dificulta a execução de ações conjuntas que envolvam vários empreendimentos, de forma cooperativa e participativa. Para alguns gestores isso possibilitaria a elaboração de

ações conjuntas que viesse a beneficiar o destino como um todo e não apenas melhora o desempenho de uma ou outra organização em detrimento da expansão de todo o mercado turístico local.

No que tange à gestão da demanda, pode-se perceber que foi avaliada como competitiva pelos gestores, demonstrando que há uma verificação quanto aos motivos que levam a uma flutuação no fluxo de turistas que vem para o destino, seja por meio das pesquisas divulgadas pela Secretaria Estadual de Esporte, Cultura, Lazer e Turismo (SEDACTEL), seja por trabalhos desenvolvidos pela Secretaria de Turismo local, por meio dos Centros de Atendimento ao Turista (CAT), e por instituições de pesquisa da região que auxiliam o planejamento das ações voltadas à captação de turistas para o destino. Conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 - Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Gestão do Destino

Gestão do Destino	Moda	Média	Desvio Padrão	CV
Gestão Marketing	3	2,55	0,52	21%
Gestão Ambiental	2	2,18	0,75	34%
Gestão Recursos Humanos	3	2,18	0,87	40%
Gestão Políticas Públicas	2	2,18	0,75	34%
Gestão Oferta	3	2,18	1,78	82%
Gestão Estratégica	3	2,09	0,83	40%
Monitoramento Avaliação				
Competitividade	2	2,00	0,77	39%
Gestão Tecnológica e Conhecimento	2	1,91	0,70	37%
Gestão Demanda	3	1,82	1,25	69%

Fonte: elaborada pela autora (2018).

Verificou-se que o indicador Gestão de Marketing foi a variável que possuiu uma média de 2,55 e coeficiente de variação relativa de 21%, pode-se dizer que esse item possuiu uma média alta, e baixa dispersão em torno dessa média. Isso indica que os respondentes tiveram um alto índice de concordância ao avaliar o indicador (respostas homogêneas).

No subgrupo de indicadores relativos aos resultados, há um equilíbrio quanto aos que foram apontados como competitivos pelos atores sociais considerado alta contribuição (3), sendo experiência turística, já posicionamento da destinação e qualidade de vida do residente foram apontados como contribuição (2) pela moda. Percebeu-se que as variáveis consideradas mais relevantes sobre essa dimensão foram experiência turística (média 2,67), posicionamento da destinação (média 2,44), e qualidade de vida do residente (média 2,11). No entanto, podemos perceber que

apenas o indicador experiência turística (1,17), que também apresentou uma média maior, apontou um desvio padrão mais acentuado entre as outras variáveis.

O indicador experiência turística foi percebido pelos gestores como competitivo, demonstrando que está diretamente ligada ao ambiente natural e a fatores políticos, legais, tecnológicos, econômicos, culturais e sociais, que compõem o ambiente do destino. Conforme Prideaux, Berbigier e Thompson (2014), o destino é fator chave para as experiências, que são criadas por um conjunto de serviços geralmente oferecidos por mais de uma organização, incluindo organizações privadas, públicas ou do terceiro setor. Ainda segundo os autores, o destino como uma rede de organizações independentes um sistema de destino que, de forma colaborativa e competitiva, concebe e disponibiliza aos turistas um conjunto de experiências.

No que tange o posicionamento da destinação, pode-se perceber que foi avaliada como competitiva pelos gestores. Isso se dá pelas estratégias que levam em conta o tamanho do mercado-alvo, a possibilidade de crescimento potencial, necessidades da demanda não atendida pela concorrência e a competitividade da oferta. Com isso, verifica-se que o posicionamento da destinação ocupa um destaque de muita importância para o desenvolvimento turístico de Gramado, em razão da disputa pela preferência dos turistas, que aliado a outras estratégias de marketing, possibilita que o destino se destaque no mercado. É importante ressaltar que o posicionamento não é apenas mais um processo à disposição dos gestores turísticos, é acima de tudo, uma ação direcionada a um segmento específico de interesse do destino com a utilização das ferramentas como a marca ou do slogan no atendimento das reais necessidades do destino para fomentar o desenvolvimento do turismo.

Quanto ao indicador Qualidade de vida do residente, cuja avaliação pelos gestores foi positiva, demonstrando que o destino apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH- M) alto de 0,764, (IDH-R) 0,783, (IDH-L) 0,861 e (IDH- E) 0,662 em 2010. Conforme demonstram os estudos de Dwyer e Kim (2003), é a partir desse ponto que se poderá alcançar um objetivo maior que é a prosperidade socioeconômica dos moradores daquele destino, uma vez que esse deve ser o objetivo central da exploração das atividades turísticas em qualquer destinação. Como demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6: Análise da percepção dos atores sobre indicadores de competitividade relacionados ao Micro Ambiente do Turismo em Gramado (RS): Resultados

Resultados	Moda	Média	Desvio Padrão	CV
Experiência do Turista	3	2,67	1,17	44%
Posicionamento da Destinação	2	2,44	1,10	45%
Qualidade de vida do Residente	2	2,11	1,01	48%

Fonte: elaborada pela autora (2018).

Observou-se que o indicador Experiência Turística foi a variável que possuiu uma média de 2,67 e coeficiente de variação relativa de 44%, pode-se dizer que esse item possuiu uma média alta, e baixa dispersão em torno dessa média. Isso indica que os respondentes tiveram um alto índice de concordância ao avaliar o indicador (respostas homogêneas).

Na análise geral da percepção dos gestores, observa-se que, conforme os preceitos da visão sistêmica adotada por Mota, Vianna e Anjos (2013), todos os indicadores têm uma contribuição importante para o desenvolvimento de todas as atividades turísticas no destino e dessa forma contam igualmente para a verificação do desempenho global. Assim, verificou-se que foram percebidos como competitivos pelos gestores 11 indicadores e que, de acordo com os critérios estabelecidos a partir dos estudos de Marzaro e Varzin (2008), o desempenho competitivo percebido pode ser considerado médio, levando a considerar que existem ainda muitos aspectos a serem trabalhados, tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada, no sentido de resolver os problemas apontados e incentivar as práticas de sucesso verificadas no sentido de contribuir para o desenvolvimento do destino, atraindo mais turistas e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de seus residentes. O que esse resultado indica é que há um bom nível de profissionalismo na gestão do destino e que, dentro do estado do Rio Grande do Sul, o município de Gramado pode ser considerado como referência de desempenho a ser alcançado pelos demais que pretendem desenvolver a atividade turística.

Com o levantamento realizado, que mostrou a percepção dos gestores públicos com relação ao desempenho competitivo de Gramado, tornou-se possível que seja feita a confirmação dos pressupostos criados a partir dos estudos de Heath (2002), Dwyer e Kim (2003), Ritchie e Crouch (2003), Vianna (2013) e Mota, Vianna e Anjos (2013), que apontaram na direção de que, utilizando-se de um conjunto de indicadores analisados de forma individual, sua força coletiva pode determinar o desempenho competitivo de um destino. Essa situação não quer dizer que tudo está perfeito nesse

município, mas que quando comparado aos demais municípios que foram definidos pela Secretaria de Esporte, Cultura, Lazer e Turismo (SEDACTEL), a partir das 27 regiões turísticas do estado do Rio Grande do Sul, como sendo de interesse turístico, o destino analisado possui um desempenho superior, podendo ser utilizado como referência em termos de desempenho, dentro do estado.

Como o conjunto de indicadores utilizado neste estudo é bastante reduzido, torna-se possível o acompanhamento constante, de forma a trazer subsídios para as discussões dentro de câmaras apropriadas, criadas nas organizações de apoio e suporte, com o intuito de fomentar o desenvolvimento cada vez maior do turismo e o seu fortalecimento enquanto atividade econômica que pode contribuir, tanto para a melhoria do desempenho da governança do turismo local, quanto para o desenvolvimento da comunidade de forma geral.

Na análise geral da percepção dos gestores, observa-se que, todos os indicadores têm uma contribuição importante para o desenvolvimento de todas as atividades turísticas na destinação Gramado (RS). Assim, verificou-se que foram percebidos como competitivos pelos gestores 37 indicadores, o desempenho competitivo percebido pode ser considerado como alto, levando a considerar que mesmo com resultado positivo, existem ainda muitos aspectos a serem trabalhados, tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada, no sentido de resolver os problemas apontados e incentivar as práticas de sucesso verificadas no sentido de contribuir para o desenvolvimento de Gramado (RS), atraindo mais turistas e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de seus residentes.

Após a análise da percepção dos gestores quanto ao desempenho competitivo de Gramado (RS), corroborando com os estudos de Dwyer e Kim (2003); Ritchie e Crouch (2003); Vianna (2013); Mota; Vianna e Anjos (2013), que apontam na direção de que, utilizando-se de um conjunto de indicadores analisados de forma individual, sua força coletiva pode determinar o desempenho competitivo de um destino.

Essa confirmação mostra que essa ferramenta poderá ser útil na construção de um diálogo mais amplo entre os diversos setores como fora proposto por Vianna (2013), tornando as ações mais articuladas e integradas, de formas a envolver as diversas esferas do poder público constituído, as organizações de apoio e suporte ao desenvolvimento do turismo nos diversos âmbitos (nacional, estadual, regional e municipal) e as forças da iniciativa privada, que, atuando de maneira unificada,

poderão fortalecer o setor e garantir o desenvolvimento de forma sustentável e atrativa para todos os públicos envolvidos e também para a sociedade em geral.

Observa-se, que durante o levantamento foi verificado que o desempenho competitivo era alto, servindo de referência para os demais municípios do Rio Grande do Sul que pretendem desenvolver-se enquanto destinações turísticas competitivas. E aponta também para a necessidade de que sejam desenvolvidas ações no sentido de sanar os problemas apontados pelos gestores com o intuito de melhorar os resultados reais a serem obtidos em futuras pesquisas, além de criar a possibilidade de se compararem os dados obtidos com base neste período temporal com os dados referentes a futuros períodos, objetivando comparar se houve melhora ou piora no desempenho verificado e se as ações corretivas que foram implementadas resolveram os problemas anteriormente apontados. Por tratar-se de um conjunto reduzido de indicadores, utilizados neste estudo, essa pesquisa pode ser replicada com certa regularidade, permitindo um acompanhamento permanente e que sirva como fonte de discussão dos fóruns organizados e instancias de governança na destinação em torno da questão do desenvolvimento do setor.

Planejar e tornar as ações de uma destinação turística mais articuladas e integradas é imprescindível para o desenvolvimento adequado de localidades com alto potencial turístico. Conforme identificado no caso de Gramado (RS), a levada competitividade pode contribuir para o desenvolvimento local, mas precisa ser constantemente monitorada. Essa constatação pode ser útil na construção de um diálogo mais amplo entre os diversos setores (público, privado, organizações não governamentais e comunidade) de modo a analisar e fortalecer o destino nos seus diversos indicadores de competitividade aqui apresentados, promovendo o desenvolvimento sustentável da localidade enquanto destinação turística e, conseqüentemente, elevando o nível de qualidade de vida de seus moradores locais.

A respeito da análise sobre o desempenho competitividade da destinação em estudo, por meio do questionário (quantitativa), apresentou-se como efetiva, demonstrando um desempenho competitivo alto, servindo de referência para outras localidades do estado, por realizarem ações que visam dar subsídios e resultados que possam ser positivos no sentido da atuação da governança local junto a todos os setores envolvido com a atividade turística em Gramado (RS).

A análise documental (qualitativa) apontou uma deficiência considerável em relação aos seus documentos (lei/decreto, regimento e estatuto), sendo classificada

como não efetiva, pois, eles não trouxeram em seus textos como os resultados seriam alcançados ou mensurados, e não houve informação sobre quais seriam as atribuições dos seus atores em relação aos resultados obtidos com a realização das ações da governança local.

A análise com base nas informações verbais (qualitativa), apresentou-se como efetiva, pois trouxe informações que corroboraram como visto anteriormente na pesquisa quantitativa, que seus atores atuam no sentido de obter resultados que tragam benefícios para todos os seus envolvidos na governança local, e que entendem a necessidade de possuir processos de acompanhamento e avaliação, que possam medir as ações realizadas pelos seus atores.

Os resultados devem ser mensuráveis e reais, pois, são com base neles, que novas ações são realizadas, reordenadas e readequadas, cuja finalidade está em apresentar novas soluções para o melhoramento da atividade turística em Gramado (RS). Estes resultados contribuem para encontrar novas possibilidades de organização e gestão que possibilite o desenvolvimento sustentável do turismo na destinação.

As análises apresentadas nesta pesquisa serviram para compreender e identificar a influência das políticas e da governança local sobre a competitividade de Gramado (RS) e entendimento de como estas organizações se comportavam, se organizavam, realizam suas ações, suas avaliações, e seus resultados. Sendo que estas informações buscam ser condizentes com a realidade da destinação turística e com as políticas públicas de turismo no Brasil que envolve a composição das governanças locais de turismo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração desta pesquisa remeteu-se a um tema que perpassa por caminhos que traduzem o significado de uma construção e participação coletiva, com atuação em rede, com foco nas parceiras, realizações conjuntas de atividades inerentes ao cenário turístico que conduzem a busca de melhorias das entidades, empresas, cidades e regiões nos seus diversos aspectos, sociais, econômicos, ambientais e culturas, que tenham a influência direta e indiretamente das políticas públicas de turismo nas suas esferas, federal, estadual e municipal, que são tratadas, planejadas e executadas pela governança local de turismo.

A intenção desta pesquisa foi em contribuir, não somente com academia por meio de ciência e pesquisas aplicadas, mas, possibilitar também a destinação em estudo um aporte no sentido de compreender o planejamento, a gestão e estruturação da governança do turismo local, cuja aplicabilidade das ações realizadas por ela possa ser factível, plausível e utilizável, bem como dos indicadores de competitividade em destinações turísticas.

O questionamento desta pesquisa contou com auxílio de seus objetivos para que pudesse ser respondido. O seu objetivo geral pautou-se em analisar a influência das políticas públicas e da governança local sobre a competitividade da destinação turística de Gramado (RS). O alcance do objetivo geral ocorreu a partir da execução dos seus cinco objetivos específicos, sendo que o primeiro foi contextualizar as dificuldades que existem nas lacunas das políticas públicas quanto ao planejamento do destino turístico. O presente objetivo foi alcançado e apresentado no capítulo 5 que tratou das políticas públicas de turismo no Brasil, no Rio Grande do Sul trazendo aspectos conceituais inerentes ao objetivo.

O segundo objetivo específico foi identificar as políticas públicas de planejamento e gestão do turismo em Gramado (RS). Este objetivo foi apresentado no capítulo 5, que trouxe conteúdos que elucidaram a compreensão sobre o desenvolvimento das políticas de turismo local, desde sua contextualização histórica, trazendo conceitos, definições. O terceiro objetivo específico que foi avaliar a estrutura organizacional da governança local, foi exposto no capítulo 5. Este objetivo contou com a expertises de conteúdos que puderam ser esclarecidos através de dados que

ensejaram o entendimento da constituição e organização da governança local, trazendo informações sobre instituições e atores que compõem a governança local.

O quarto objetivo específico foi avaliar o modelo de planejamento e gestão do turismo local da destinação, foi apresentado no capítulo 6. Este objetivo teve como foco compreender a governança local de turismo da destinação turística elencada nesta pesquisa, com a intenção de corroborar com o seu crescimento e desenvolvimento. O quinto e último objetivo específico foi analisar a percepção dos atores da governança local sobre os indicadores de competitividade de Gramado (RS). Esse objetivo pôde ser alcançado no capítulo 6 que apontou sua aplicação e resultado.

Constatou-se que o planejamento e a gestão de uma destinação turística tornam-se ainda mais complexos quando se trata de uma destinação com alto potencial competitivo, pois a visão e os interesses dos setores públicos, privados e comunidade local precisam encontrar seus pontos convergentes para que os investimentos sejam priorizados em prol de resultados satisfatórios para todos os atores que interagem com a destinação turística. Ademais, os pontos fracos verificados em diferentes visões podem ser alvo de maior atenção e posterior investigação de forma mais apurada, para que os problemas sejam sanados e a competitividade da destinação em questão possa se manter e até se elevar a patamares ainda maiores.

Assim, foi possível verificar que o instrumento desenvolvido para este fim foi apropriado e permitiu que, é viável assinalar quais foram os indicadores que receberam as piores e as melhores avaliações. Isso aponta no sentido de que se incentivem e se aprimorem as práticas que estão obtendo bons resultados e também que se desenvolvam ações para sanar as eventuais falhas que possam de alguma maneira comprometer o desempenho competitivo do destino analisado.

O conjunto de indicadores proposto mostrou-se adequado, pois agrega vários aspectos que contribuem para a verificação do potencial competitivo de um determinado destino, porque abrange aspectos que vão além dos fatores meramente econômicos, mostrando também aspectos ligados ao desenvolvimento da comunidade como um todo.

Identificou-se durante o estudo a percepção dos gestores e os resultados efetivos relativos ao desempenho competitivo do destino analisado, o que permite afirmar que a percepção dos gestores condiz com o desempenho real e que dessa

maneira podem ser definidas políticas e ações que estejam baseadas no levantamento feito com os gestores, que mostra, em detalhes, quais os principais pontos a serem trabalhados quanto à melhoria do indicadores que contribuem para o aumento do potencial competitivo da destinação turística.

Outra conclusão importante deste estudo é a de que o desenvolvimento de uma agenda conjunta de ações entre o setor público, a iniciativa privada e a comunidade de uma forma geral pode contribuir de maneira significativa para a ampliação do diálogo e da articulação entre os diversos envolvidos. Essa aplicação pode resultar em investimentos mais eficientes que façam com que os recursos existentes sejam aproveitados de maneira mais eficaz, por possibilitar que se atenda aos interesses tanto da iniciativa privada, que busca melhor resultado econômico, quanto do poder público, que deseja melhor qualidade de vida para a comunidade.

Observou-se que a governança do turismo de Gramado (RS) se apresenta fomentada e institucionalizada por ações oriundas de iniciativas do poder público, no entanto as entidades privadas, apresentaram-se com maior poder na tomada de decisões na gestão de governança. As duas entidades, somadas ao terceiro setor possibilitam aglutinar os atores sociais, gerir conflitos e recursos em torno do processo de tomada de decisão, visando melhores resultados relativos ao desenvolvimento sustentável do turismo local e regional.

Assim, percebeu-se que na prática turística local uma articulada relação das ações estratégicas com o planejamento e a gestão local e regional da destinação, contribui para o desenvolvimento da sua atividade. Com isso, a estruturação da governança local de Gramado (RS) garante o desenvolvimento do turismo: por meio de políticas públicas voltadas ao turismo local, com base nas políticas estaduais e nacionais; por uma comunidade ativa e participativa; e por um trade turístico articulado sobre a conscientização da importância do desenvolvimento da atividade turística, a partir do conhecimento da demanda real, bem como do diagnóstico minucioso da situação turística da localidade.

Conclui-se que a governança do turismo local, desempenha papel fundamental no desenvolvimento da atividade turística na localidade, sendo caracterizada como mecanismo primordial para a tomada de decisões e de ações determinantes para a destinação Gramado (RS). Nela a compreensão da sua estrutura evidencia-se que a atuação dos atores sociais ocorre por meio de articulação e cooperação em relação ao planejamento e a gestão da atividade turística, proporcionando ao destino o que

se define como maior qualidade de produtos e serviços, com um desempenho competitivo superior.

As evidências identificadas pela presente pesquisa permitiram constatar que a estrutura de governança encontrada contribui para o desenvolvimento da atividade turística local e regional, uma vez que, a atuação entre os setores público-privado permite a articulação e a cooperação com relação ao planejamento e a gestão da atividade, proporcionando à destinação turística estudada um diferencial estratégico, maior qualidade e uma gestão competitiva.

Ao final do presente estudo, chega-se à conclusão de que o município de Gramado (RS) alcança posição de destaque no cenário nacional muito em função de sua estrutura de governança, a qual aproveita o melhor de cada um dos atores envolvidos, no intuito de aumentar a sinergia das ações e amplificar os resultados obtidos individualmente por seus empreendedores.

Por fim, sugere-se que sejam feitas novas pesquisas no sentido de aproximar a busca por um desempenho superior por parte dos destinos turísticos, dos aspectos inerentes ao desenvolvimento da sociedade de forma geral, garantindo que as organizações possam, ao auferir melhores resultados, contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, humana e fortemente pautada pelos princípios da ética, da responsabilidade social e da sustentabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERENZA, M. A. **Administração do turismo**. v. 2. Bauru: Edusc, 2003.

ANJOS, F. A.; ANGELI, N. P.; LIMBERGER, P. F. (Org.) **Turismo e hospitalidade no Brasil**. 1. ed., Itajaí: Ed. da UNIVALI, 2013.

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: Enap, 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acessado em: 01 ago. 2017.

AHRENS, J. **Governance in the process of economic transformation**. Draft version, Apr. 2006.

ANGELA, F.; CARLO, M.; SAINAGHI, R. Archtypes of destination governance: a comparison of international destinations. **Tourism Review**, v. 65, n. 4, pp. 61-73, 2010.

BAQUERO, M. **A pesquisa quantitativa nas ciências sociais**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

BARRETO, Margarita. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas – SP: Papirus, 2003.

BARROSO, V. L. M; DAROS, M. **Raízes de Gramado**. Porto Alegre, EST, 1995.

BARBOSA, L. G. M. (Org.). **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: Relatório Brasil**. 2. ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2008. 84 p. FGV e SEBRAE.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**/ Martin W. Bauer, George Gaskell (editores); tradução de Pedrinho A. Guareschi. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BEHREND, C. Etapas do turismo. In: PREFEITURA DE GRAMADO. **Raízes de Gramado**. Gramado, 1999.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 8 ed. São Paulo: Editora Senac, 2002.

BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. – São Paulo: Aleph, 2006.

BENI, M. C. (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012.

BERITELLI, P.; BIEGER, T.; LAESSER, C. Destination governance: using corporate governance theories as a foundation for effective destination management. **Journal of travel research**, v. 46, pp. 96-107, 2007.

BISSOLI, M. A. M. A. **Planejamento turístico com suporte em sistemas de informação**. São Paulo: FUTURA, 1999.

BLANKE, J.; CHIESA, T.; HERRERA, L. **The travel & tourism competitiveness report 2009**. WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. Genebra, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes políticas**. Brasília, 2004.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO. **Introdução a regionalização do turismo**. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 2007.

BRASIL. COORDENAÇÃO GERAL DE REGIONALIZAÇÃO. **Institucionalização das instâncias de governança regional**. Brasília, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Política nacional de turismo**. Brasília, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil**. Brasília: MTur, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano nacional de turismo 2013 – 2016**. Brasília: MTur, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano nacional de turismo 2018 – 2022**. Brasília: MTur, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Cartilha de categorização do mapa do turismo brasileiro**. Brasília: MTur, 2014.

BRASIL. @cidades. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20jul.

CAMARGO, A. **Governança para o século 21**. In: Trigueiro, M. A. (Org.). Meio ambiente no século 21. Campinas: Autores Associados, 2003.

CARVALHO, A. G. de. **Governança corporativa no Brasil em perspectiva**. Revista de Administração da USP, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 19-32, jul./set, 2002.

CÉSAR, P. A. B. **Turismo e desenvolvimento sustentável: análise dos modelos de planejamento turístico**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2011.

COSTA, C. C. **Modelo analítico de governança regional**. Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Balneário Camboriú, 2018.

COSTA, C. **Sebenta de apoio à disciplina de políticas e estratégias em Turismo**. Mestrado em Gestão e Desenvolvimento de Destinos Turísticos da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, 2010.

COREDE HORTÊNSIAS - Conselho Regional de Desenvolvimento da Região das Hortênsias. **Plano estratégico participativo de desenvolvimento regional do COREDE Hortênsias: 2015-2030 / Conselho Regional de Desenvolvimento do COREDE Hortênsias** – Canela, RS: COREDE Hortênsias, 2017.

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

DIAS, R. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, R. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos/ Reinaldo Dias, Fernanda Matos. – São Paulo: Atlas, 2012.

DENCKER, A. F. M. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 6. ed., São Paulo: Futura, 2003.

DRECKSLER, C. G. **Gramado**: contrastes. Porto Alegre: Evangraf, 2002.

DWYER, L.; KIM, C. Destination competitiveness: determinants and indicators. **Current Issues in Tourism**, v.6, pp. 369-414, 2003.

DURAN, C. **Governance for the tourism sector and its measurement**. UNWTO Statistics and TSA Issue Paper Series. 2013.

DURAZO, E. P. Desarrollo sustentable de las ciudades. **Ciudades**, México, n. 34, p. 51, 1997.

ESSER, K.; HILLEBRAND, W.; MESSNER, D.; MEYER-STAMER, J. **Systemic competitiveness**: new governance patterns for industrial development. Londres: First Class, 1996. Disponível em: <http://www.meyer-stamer.de/1996/sysco-book.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

FÁVERO, I. M. R. **Planejamento municipal do turismo para o desenvolvimento (sustentável)**: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade de Caxias do Sul, 2004.

FÁVERO, I. M. R. **Políticas de turismo**: planejamento na região uva e vinho. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2006.

FAZENDA, A. N.; SILVA, N.; COSTA, F. Política e planejamento turístico à escala regional – o caso da Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 18, 2º quadrimestre, pp. 77-100, 2008.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRATUCCI, A. C. Refletindo sobre a gestão dos espaços turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo. **Revista Turismo em Análise**, v. 20, n.3, dez. 2009.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v. 4, n.1., Curitiba, jan/jun, pp. 87-102, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, [s.l.], n. 21, pp. 211-259, jun. 2000.

GASTAL, S. A.; MOESCH, M. M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007

GETZ, D. Tourism planning and research: traditions, models and futures. Artigo apresentado em The Australian Travel Reserarch Workshop, Bounbury, Western Australia, 5-6 de nov. 1987. **[Anais...]**, Austrália, 1987.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

GOEDERT, A. R. **Governança em rede de desenvolvimento e experiência em Santa Catarina**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

GONZÁLEZ, M. V.; TRENTIN, F. National policy of tourism in Brazil: from municipalization to regionalization. **China-USA Business Review**, v. 12, n. 7, pp. 718–727, 2014.

GONZÁLES, M. V. Gobernanza turística: políticas públicas inovadoras o retórica banal? **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 9-22, nov. 2014.

GONZÁLES, M. V. Gestión pública del turismo. La gobernaza. In: PULIDO FERNÁNDEZ, I. J.; LÓPES SÁNCHEZ, Y. (Eds). **Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos**. Sevilla: Univesidade Internacional de Andalucía, Servicio de Publicaciones, pp. 469-519, 2013.

GONZÁLES, M. V. Entre el poder y la racionalidade: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo, **Pasos – Eletrônica**, v. 14, n. 3, edição especial, p. 577-594. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Caderno de regionalização – região funcional 3 (PPA 2016-2019)**. 2015.

HALL, C. M. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. 2. ed., São Paulo: Contexto, 2004.

HALL, C. M. Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change? **Journal of Sustainable Tourism**, s.l, v. 19, n. 4–5, May/June, p. 649–671, 2011.

HALL, C. M. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. **Journal of Sustainable Tourism**, s.l, v.19, p. 437-457, 2011.

HENZ, Aline. P. **Políticas públicas de turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 à 2007 no direcionamento das políticas estaduais**. 2009. 150 p. Dissertação (Mestrado em Turismo e Hotelaria). Univali. Santa Catarina. 2009.

HOHLFELDT, A. **Dois pioneiros da comunicação no Rio Grande do Sul**: Oswaldo Goidanich, Roberto Eduardo Xavier [recurso eletrônico] / Antonio Hohlfeldt, Rafael RosinatoValles. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

HULTMAN, J., HALL, C. M. Tourism place-making governance of locality in Sweden. **Annals of Tourism Research**, v. 39, n. 2, pp. 547–570, 2012.

ICTN - ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE DO TURISMO NACIONAL (Recurso eletrônico): **destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**: relatório Brasil 2014 / Coordenação Luiz Gustavo Medeiros Barbosa. – Brasília, DF: SEBRAE, 2014.

IGARRA, L. R. **Fundamentos do turismo**. São Paulo: Thomson, 2003.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd. 2003.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 27. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LIMA, H. M. O auto da liberdade: manifestação de lazer e cultura em Mossoró/RN. In: MAIA, L. F. S. **Turismo: cultura e possibilidades de intervenções**. Natal: ed. Gráfica do Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

LOHMANN, G., PANOSSO NETTO, A. **Teoria do turismo**: conceitos, modelos e sistemas. – 2. ed. ampl. e atual. – São Paulo: Aleph, 2012.

MASINA, R. **Introdução ao estudo do turismo**: conceitos básicos. – Porto Alegre: Mercado Aberto, 2002.

MASSUKADO-NAKATANI, M.; GONÇALVES, S. A. La regionalización turística como instrumento para la descentralización de la gestión del turismo en Brasil: El caso del Estado de Paraná. **Estudios Y Perspectivas em Turismo**. v. 22, n.4, Buenos Aires, Aug. 2013.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTA, K. C. N.; VIANNA, S. L. G.; ANJOS, F. A. **Competitividade das destinações turísticas** – estudos de casos brasileiros. São Paulo: Atlas, 2013.

MOESCH, M. M. **Dimensão social**. In: Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão - Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. São Paulo: Manole, 2012.

MOREIRA, S. V. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. – 7. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2014.

NÓBREGA, W. R. M.; FIGUEIREDO, S. L. Políticas públicas y gestión del turismo en la amazonía. **Estudios Turísticos**, n. 180, 2009.

NÓBREGA, W. R. M. **Turismo e políticas públicas na amazônia brasileira:** instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará. Belém: UFPA, 2013. 308 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

NUNO, F.; SILVA, F. N.; COSTA, C. Plano de turismo do Vale D'ouro: o plano como parte de um processo de desenvolvimento sustentável de destinos turísticos. **Worldwide Hospitality and Tourism Themes**, v. 2, n. 4, pp. 428-440, 2010.

OMT - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DEL TURISMO. **Introdução ao turismo**, São Paulo: Ed Roca, 2001.

PATTON, M. Q. **Utilization-Focused Evaluation**. 4. ed., California: Sage Publications Inc., 2008.

PÉREZ, A. S.; MESANAT, G. Qué indica un indicador? Análisis comparativo en los destinos turísticos.. **Revista de Análisis Turístico**, AECIT – Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, n.2, pp. 69-75. 2006.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva**, 18 ed., Rio de Janeiro, Campus. 1989.

PANOSSO NETTO, A.; NECHAR, M. C. Epistemologia do turismo: escolas teóricas e proposta crítica. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 8, n. 1, pp. 120-144, 2014.

PRIDEAUX, B.; BERBIGIER, D.; THOMPSON, M. Wellness tourism and destination competitiveness. In: VOIGT, C.; PFRR, C. **Wellness tourism: a destination perspective**. New York: Routledge, 2014.

PIMENTEL, T. D. **Gestão pública do turismo no Brasil:** teorias, metodologias e aplicações. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAMADO. **Cidade**. Disponível em: <<http://www.gramado.rs.gov.br/cidade>> Acesso em jan. 2017.

QUEIROZ, L. M. A. **A gestão pública e a competitividade de cidades turísticas:** a experiência da cidade de Salvador. Tese de Doutorado, 2005.

QUEIROZ, F.; RASTROLLO-HORILLO, M. El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos. **Tourism and Management Studies**, v. 11, n. 2, pp. 47-55, 2015.

RAGIN, C. C. Making comparative analysis count. **Compasss Working Paper**, WP 2003.

RITCHIE, B.; CROUCH, G. **The competitive destination:** a sustainable tourism perspective, Oxfordshire, CABI Publishing, 2003.

RUSCHMANN, D. V. M. **Turismo e planejamento sustentável:** a proteção do meio ambiente. 10. ed. Campinas: Papirus, 2003.

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

RUSCHMANN, D. V. M.; TOMELIN, C. A. (Orgs.). **Turismo, ensino e práticas interdisciplinares**. Barueri, SP: Manole, 2013.

RUSCHMANN, D. V. M.; ANJOS, F. A.; ARNHOLD JR., M. A. Indicadores de avaliação de governança em destinos turísticos: uma análise de aplicabilidade dos modelos propostos. **Applied tourism**, v.2, n.1, pp. 128-148, 2017.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SANTOS, L. L. G.; CAMPOS, A. C.; SANTOS, C. A. J. Regionalização do turismo no Brasil e a descentralização do turismo no estado de Sergipe: o caso do roteiro cidades históricas. In: XII Colóquio Internacional de Geocrítica. Independencias y construcción de estados nacionales: poder, territorialización, siglos XIX-XX, 2012, Bogotá. **[Anais...]**, 2012. Disponível em: <www.ub.edu/geocrit/coloqui2012/actas/07-L-gomes.pdf>. Acesso em 15 de dez. 2018.

SEIXAS, J.; MAS, A.A.I. Urban governance in the south of Europe: cultural identities and global dilemmas. **Análise Social**, n.197. Lisboa, pp. 771-787, 2010.

SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO, ESPORTE E LAZER DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano de desenvolvimento do turismo do Rio Grande do Sul: 2012-2015** / FGV Projetos – Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2012.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO DE GRAMADO. **Atrativos turísticos**. Disponível em: <<http://www.gramado.rs.gov.br/atrativosturiscos>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO DE GRAMADO. **Plano de Desenvolvimento do Turismo Municipal**. 2017. Disponível em: <<http://www.gramado.rs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

SILVA, A. F. **“Meu avô era tropeiro!”**: identidade, patrimônio e materialidades na construção da Terra do Tropeirismo – Bom Jesus (RS). Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

SILVA, L. F., MANTOVANELI Jr, O., & SAMPAIO, C. A. C. (2012). Gobernanza y Territorialidad em el desarrollo turístico regional: el caso del Oktoberfest em Blumenau – Brasil. **Estudios Y Perspectivas en Turismo**, v. 21, n. 6, Buenos Aires, pp. 1369-1388, 2012.

SOLHA, K. S. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

TABERNER, J.G. Measuring destination competitiveness: an exploratory study of the Canaries, mainland Spain, France, the Balearics and Italy. **Tourism Today**. pp. 61-78, 2007.

TOMAZZONI, E. L. **Turismo e desenvolvimento regional**: modelo APL TUR aplicado à Região das Hortênsias (Rio Grande do Sul - Brasil). 2007. 385 f. Tese (Doutorado) - Programa de Doutorado em Ciências da Comunicação, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

TRENTIN, F. Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/ RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS, **Pasos – Eletrônica**, v. 14, n. 3, edição especial, jun. 2016.

VALLS, J. F. **Las claves del mercado turístico**: cómo competir en el nuevo entorno. Bilbao: Deusto. 1996.

VALLS, J. F. **Gestão integral de destinos turísticos sustentáveis**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

VECCHIA, R. O que são políticas públicas. In: **Gestão de políticas públicas**: curso de atualização e capacitação sobre formulação e gestão em políticas públicas. Módulo 1: Políticas públicas no federalismo brasileiro. Brasília: Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira, pp. 15- 52, 2008.

VIANNA, S. L. G. **A competitividade e a qualidade de vida na destinação turística** – análise quanto a sua correspondência, Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Biguaçu, 2011.

VIANA, A. L. B. **Modelos relacionais para a organização e o desenvolvimento regional do turismo**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2012.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referencias e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 3, pp.717-739, jul-set., Curitiba, 2008.

YIN, R. K. **Estudos de caso**: planejamento e método. 3.ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A



PESQUISA SOBRE A COMPETITIVIDADE DE DESTINOS TURÍSTICOS
PROCAD E PRÓ INTEGRAÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar os indicadores que contribuem para um destino turístico se tornar competitivo. Esta pesquisa será aplicada nas cidades de Gramado/RS, Balneário Camboriú/SC e Natal/RN.

Agradecemos sua colaboração!

Identificação do Respondente – Gestores Públicos	
Instituição:	_____
Cargo:	_____ Tempo na Instituição: _____
Cidade:	_____ Bairro: _____
Escolaridade:	_____ Sexo: _____ Idade: _____
Integra o Conselho de Turismo:	_____ Qual? _____

Em relação ao Macro Ambiente do Turismo, avalie aos indicadores abaixo que contribuem para o desempenho competitivo de sua destinação turística, adotando os critérios de baixa contribuição (-3) a alta contribuição (+3).

	-3	-2	-1	0	1	2	3
01 - Inflação							
02 - Câmbio							
03 - Políticas de Migração							
04 - Políticas Ambientais							
05 - Políticas Culturais							
06 - Políticas de Turismo							
07 - Instituições Turísticas (EMBRATUR, SANTUR, SEBRAE, CONVENTION e outras)							

Em relação ao Micro Ambiente do Turismo avalie os indicadores abaixo que contribuem para o desempenho competitivo de sua destinação turística, adotando os critérios de baixa contribuição (-3) a alta contribuição (+3).

Potencial do Destino	-3	-2	-1	0	1	2	3
08 - Recursos Naturais							
09 - Recursos do Patrimônio Cultural							



	-3	-2	-1	0	1	2	3
10 - Comunidade Local							
11 - Infraestrutura básica (urbana e rural)							
12 - Gestão Pública e Privada							
Atratividade	-3	-2	-1	0	1	2	3
13 - Ambiente Natural (Belezas naturais, fauna, flora e outros).							
14 - Patrimônio Cultural (Monumentos, bibliotecas, parques de exposições, museus e outros).							
15 - Eventos (Festas típicas, apresentação de grupos folclóricos, feiras e outros).							
16 - Compras e Entretenimento (Shoppings, artesanato, parques temáticos, cinema e outros).							
17 - Acolhimento da Comunidade Local (Hospitalidade).							
Elementos da Infraestrutura	-3	-2	-1	0	1	2	3
18 - Hospedagem							
19 - Acessibilidade (Acesso ao destino e mobilidade urbana e rural).							
20 - Gastronomia							
21 - Comunicação (Sinalização).							
22 - Saneamento/Abastecimento (Acesso a água tratada e coleta de esgoto).							
23 - Segurança (Garantia de segurança física e patrimonial).							
24 - Saúde (Acesso a serviços de saúde em casos de emergência).							
25 - Organizações de apoio (agências/transporte turístico/empresas turísticas e outras).							
Elementos da Gestão do Destino Turístico	-3	-2	-1	0	1	2	3
26 - Gestão de Marketing (Divulgação e publicidade do destino turístico).							
27 - Gestão Ambiental (Preservação e sustentabilidade dos recursos naturais).							
28 - Gestão Tecnológica e do Conhecimento (Sistemas informatizados para atendimento).							
29 - Gestão de Recursos Humanos (Qualificação e acompanhamento da mão-de-obra).							
30 - Gestão Estratégica (Crise/Riscos /Compartilhamento/Colaboração/Cooperação).							
31 - Gestão da Política Pública (Local/Regional)							
32 - Gestão da Oferta (Capacidade instalada na destinação).							
33 - Gestão da Demanda (Pesquisa junto aos turistas).							
34 - Monitoramento e Avaliação da Competitividade (Acompanhamento do desempenho do setor de turismo).							
Resultados	-3	-2	-1	0	1	2	3
35 - Qualidade de vida do residente							
36 - Experiência do turista							
37 - Posicionamento da destinação							