

Como medir a **efetividade** das **políticas públicas** na **economia do Turismo**? Uma proposta

How to measure the **effectiveness** of **public policies** in the **tourism economy**?
A proposal

CLÁUDIA BRAZIL MARQUES * [cbmarque@yahoo.com.br]

CARLOS HONORATO SCHUCH SANTOS ** [chonorato@terra.com.br]

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

Palavras-chave | turismo, território, planejamento, políticas públicas, efetividade, economia.

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

Keywords | tourism, territory, planning, public policy, effectiveness, economy.

* **Doutoranda em Desenvolvimento Regional**, na Universidade de Santa Cruz, Brasil. **Professora** no Centro Universitário - UNIVATES, Brasil.

** **Doutor em Engenharia da Produção**. **Professor** na Universidade Federal do Rio Grande, Brasil.

1. Introdução

No Brasil, as potencialidades naturais, culturais e regionais favorecem o desenvolvimento da economia do turismo. O mercado brasileiro apresenta vantagens comparativas baseadas na diversidade de destinos turísticos e na oferta de preços competitivos, ao mesmo tempo, que possui condições de gerar resultado econômico e melhoria das condições sociais dos atores locais, de forma sustentável.

O turismo, por possuir características de um sistema complexo e dinâmico, precisa ser gerido de forma compartilhada e interativa, tendo como base um planejamento e uma clara dimensão das capacidades da região objeto deste planejamento. O desenvolvimento do turismo e seu respetivo planejamento, desta forma, precisam levar em conta os atrativos reais ou potenciais, sejam eles naturais históricos ou culturais, mas, depois disto, precisa considerar os desejos e necessidades dos diferentes stakeholders, e, principalmente, suas relações e interações.

2. As Políticas Públicas e a Economia do Turismo

O conceito de turismo pode ser abordado, em diversas perspectivas, dada a sua complexidade. O turismo não é uma atividade típica de produção capitalista industrial, mas, se planejado e integrado com as demais políticas sociais e econômicas, pode oferecer caminhos interessantes para o desenvolvimento local. Pode ser uma ferramenta utilizada por governos para atingir metas de reestruturação e crescimento econômico, geração de empregos e desenvolvimento e que contribui de forma positiva no equilíbrio econômico. O estado, muitas vezes, se utiliza de políticas públicas para gerir ou induzir ações que possam alavancar as atividades relacionadas com o turismo. A participação das políticas públicas é compreendida por Gomes (2004, p.183)

como “toda a atividade política que tem como objetivo específico assegurar, mediante a intervenção do Estado, o funcionamento harmonioso da sociedade, suplantando conflitos e garantindo a manutenção do sistema vigente”. O Estado, desta maneira, deveria intervir ou mostrar interesse, em ser o orientador, pelo menos no que concernem as políticas públicas voltadas para a educação, a segurança, a saúde, a infraestrutura receptiva, transporte e o patrimônio cultural. A preocupação com a conservação do patrimônio, assim, como outras necessidades que possam preservar ampliar os atrativos locais, é fundamental para a sobrevivência da economia do turismo. Como também, necessário para o planejamento do desenvolvimento sustentável da economia do turismo, pois, deve-se pensar de forma transversal, pois o turismo está fortemente ligado a áreas consideradas centrais pelo Estado, bem como aquelas consideradas norteadoras para o negócio do turismo (patrimônio, cultura, gastronomia, paisagens).

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

Segundo Dye (1992, p. 2), política pública “é tudo o que o governo decide fazer ou não, o que é que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isso faz”. Essa definição explicita que as políticas são escolhas deliberadas de cursos de ação, adotadas pelos que estão no poder. Refletem as decisões e não decisões, ações e inações do governo. A economia do turismo, no entanto, não pode ficar limitada as ações do Estado. É fundamental que os

demais atores sociais diretamente envolvidos participem de forma ativa e direta deste processo. Estado, iniciativa privada e comunidade são, no mínimo, os três atores que precisam participar do planejamento e gestão de qualquer setor, e, em se tratando do turismo, com maior envolvimento e intensidade. Esta necessidade pode até parecer anacrônica, devido às tendências atuais de menor intervenção do Estado e maior empowerment dos stakeholders. Quando se faz esta dualidade é porque não se considera as diferentes formas que o Estado pode intervir no território. No Brasil acostumou-se a ver o Estado ora como produtor de produtos ou serviços turísticos, ora totalmente isento e distante do setor. Já as experiências europeias, como Portugal, Espanha, Itália e Grécia e outros países, mostram que a o Estado pode perfeitamente desenvolver a competência de atuar como regulador e indutor de atividades setoriais. Dito de outra forma: não precisa escolher entre ser ou não ser produtor no setor, mas sim participar.

Ampliando-se o espectro da análise e mantendo o foco pode-se dizer que o turismo possui a capacidade de contribuir para minimização do desemprego, da pobreza e das injustiças sociais no mundo globalizado, e, de acordo com Sansolo e Cruz (2003), pode apresentar alternativas para o desenvolvimento socioeconômico de muitas sociedades. Desta forma, o turismo precisa ser visto como causa e consequência do desenvolvimento de políticas públicas para a sua região.

Ao se falar de políticas públicas para o turismo se faz necessário pensar também em uma política urbana, relacionada à criação de infraestrutura urbana em localidades consideradas, pelos estados envolvidos, relevantes para o desenvolvimento do turismo regional (Cruz, 2001). Logo, Harvey (1987) e Smith, (1975) chamam a atenção que para pensar em desenvolvimento urbano e controles para medir as ações, o Estado e a iniciativa privada passa ter papel fundamental para cuidar de deficiências no ambiente, e proporcionar condições adequadas para concessões diante de ocorrências externas, fazer uma provisão adequada para a demanda presente e para

a demanda futura e assim por diante, pois, como os atores locais podem muitas vezes de não serem capazes de avaliar a sua condição de estado de bem estar, faz-se necessário a intermediação do Estado para provir o conhecimento que possibilite escolhas melhores para o espaço local. As políticas para o desenvolvimento do turismo, paralelamente passam pelo entendimento do papel das classes dirigentes e do Estado para a sua definição. Diante disso, no turismo, o papel das políticas públicas deveria ser o de propiciar o desenvolvimento harmonioso dessa atividade. Para Barretto et al. (2003, p. 33)

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

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

[...] planejamento do fomento da atividade turística; controle de qualidade do produto; promoção institucional das destinações; financiamento dos investimentos da iniciativa privada; capacitação de recursos humanos; controle do uso e da conscientização do patrimônio turístico; captação, tratamento e distribuição da informação turística; implantação e manutenção da infraestrutura urbana básica; prestação de serviços de segurança pública; captação de

investimentos privados para o setor; desenvolvimento de campanhas de conscientização turística; apoio ao desenvolvimento de atividades culturais locais, tais como o artesanato, o folclore, a gastronomia típica, etc.; implantação e manutenção de infraestrutura turística voltada para a população de baixa renda; implantação e operação de sistemas estatísticos de acompanhamento mercadológico.

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

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

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

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

A obtenção de uma política integrada do turismo no âmbito federal, estadual e municipal deve ser matéria de responsabilidade de todo o segmento do turismo, seja público ou privado. Assim, a política de turismo poderia ter sua efetividade e legitimidade ampliada, na medida em que ganham apoio da base do setor. Por ser um fenômeno complexo, exige a cooperação e integração entre o Estado e os agentes privados para que se tenha um desenvolvimento amparado nas premissas da sua sustentabilidade no longo prazo. Para isto, é necessário planejar o desenvolvimento, neste caso, Chakrabarty (2001) adverte que o planejamento envolve a seleção de objetivos e de ações para alcançá-los, exigindo uma tomada de decisão racional. Pois, as cidades são "motores para crescimento" (em particular no contexto de um país em desenvolvimento) e, lugares para as pessoas a viver e trabalhar (CHAKRABARTY, 2001).

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

Todavia, segundo Haughton e Hunter (1994, p. 263), as imperfeições do mercado oferecem inúmeros motivos para a intervenção econômica do Estado, incluindo: (a) melhorar a competitividade econômica; (b) retificar direitos de propriedade; (c) possibilitar que tomadores de decisão do Estado considerem externalidades; (d) oferecer benefícios públicos amplamente disponíveis; (e) reduzir riscos

e incertezas; (f) apoiar projetos com elevados custos de capital e envolver novas tecnologias; e (g) educar e oferecer informações.

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

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

O papel do Estado como organismo social deve estar presente nas discussões das sociedades. Motivados pela influência do ideário neoliberal, muitos governos passaram a adotar uma postura empresarial em relação ao turismo, a fim de aumentar a contribuição financeira do setor à receita do Estado. Com isso, os investimentos em divulgação e marketing dos destinos, bem como o desenvolvimento de parcerias com o setor privado em atrações e instalações turísticas, aumentaram consideravelmente nos últimos anos. Por outro lado, o setor privado raramente está interessado nas questões ligadas às necessidades sociais e ambientais de longo prazo. Esta busca pelo aumento de receita e lucros de curto prazo pode, no entanto, causar impactos negativos não só para a economia local como para o bem-estar de toda a comunidade. Nesse caso, o governo local, deveria ser chamado para interferir e corrigir o problema, pois a viabilidade de curto prazo da atividade

turística não pode comprometer a sua viabilidade de longo prazo.

2.1.O Turismo Urbano

As cidades podem ser consideradas como organismos vivos que se transformam permanentemente. Os pequenos grupos, os burgos, as províncias e depois os núcleos urbanos evoluíram e se transformaram, transformando também aqueles que neles ou nelas viviam. Por um lado, as individualidades foram sufocadas quando não neutralizadas, mas por outro lado foi aberta uma infinita gama de possibilidades. As necessidades e desejos do homem foram desta forma evoluindo e se transformando. Se, por um lado, houve a oportunidade de melhoria na qualidade de vida, por outro, o crescimento rápido e desordenado, na maioria das vezes, trouxe consigo uma sensível queda na qualidade de vida em geral e, em particular, ambiental e social com a ocupação contínua do solo. A urbanização, no entanto, é um fato irreversível e, com isso, atitudes foram e estão sendo tomadas pelos cidadãos numa tentativa de minimizar os males que ela oferece. A esse fator há que somar as necessidades e os interesses dos homens em conhecer novos lugares, em ultrapassar o seu limite cotidiano, em buscar novos horizontes, em tentar desvendar o desconhecido, o que está mais além. Concomitante a esse desenvolvimento, no âmbito do turismo, florescem as cidades com função específica: a de acolher populações de outras cidades, nas suas diversas modalidades de atendimento envolvendo a cura e o entretenimento. A utilização e a valorização dos recursos naturais surgiram como consequência. A apreciação e a preferência por paisagens únicas se multiplicou quando se percebeu uma perspectiva dos negócios voltados para o turismo.

Os pequenos centros com algum atrativo turístico e com certa proximidade da grande cidade, em pouco tempo, viu sua população se multiplicar. As grandes aglomerações, principais emissoras de turistas, adquiriram um aspeto letárgico, e, os nela

que ficam, podem desfrutar de suas ruas solitárias, dos grandes parques, dos entretenimentos que elas podem oferecer e que passam, na maioria das vezes, despercebidas. O turismo pode ser considerado como uma dimensão imbricada no mundo contemporâneo e, concomitantemente, as visões promovidas por sua atuação passam por uma fase de proliferação capaz de dar continuidade à sua existência.

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

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

Isto posto, tem-se que o delineamento do projeto do turismo urbano é preciso considerar que o componente da estrutura receptiva é amplo e complexo, pois envolve os equipamentos e serviços que se relacionam diretamente com o turista. A comunidade local também faz parte das ações que envolvem a recepção e o acolhimento dos turistas. Neste sentido, Tyler e Guerrier (2001) chamam atenção para a responsabilidade da educação e dos treinamentos da comunidade local, que deveria ser uma iniciativa

do governo e um compromisso da iniciativa privada, como resultado da parceria-público-privada.

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

Diante da tarefa para configurar os produtos turísticos, a cidade se transforma em um desafio cognitivo permanente. No sentido de identificar e dar sentido as singularidades que deverão ser traduzidas em "identidades locais", segundo Castrogiovanni (2000), o desdobramento da configuração implica em ações sobre a dimensão física, geográfica, histórica e cultural, e, também nas decisões sobre investimentos em equipamentos e serviços. Logo, pode-se afirmar que a gestão do turismo é uma questão política por excelência.

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

3. Análise e Discussão da Proposta

Diante da busca por atração turística e também da concorrência do setor, os espaços urbanos precisam contar com atrativos tangíveis ou intangíveis que sirvam de referência e objetivo da própria visita e estada. Estes elementos é que vão fazer com que os turistas, durante um determinado período de tempo, se relacionem com os produtos e serviços do local, e mais especificamente, se relacionam com a cidade. É o que se chama aqui de "elementos visíveis" (Fig. 1).

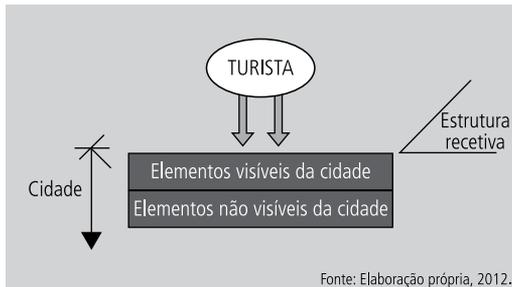


Figura 1 | A cidade e a estrutura receptiva.

Estes elementos visíveis são basicamente, relacionados com o que se costuma chamar de “estrutura receptiva”. Pode-se considerar que a estrutura receptiva é composta por dois elementos. São eles: a) equipamentos e serviços que estão em contato direto com o turista, tais como os meios de hospedagem, a gastronomia, os parques entretenimento e os meios de transporte; e b) aqueles que são invisíveis para o turista tal como a segurança a infraestrutura urbana (serviços públicos eficientes e eficazes) e a própria estrutura para o atendimento dos turistas por parte da comunidade local. Estes dois elementos, muitas vezes invisíveis para o turista, são sustentados pela própria forma de ser da cidade, que aqui é chamada de “dinâmica da cidade”.

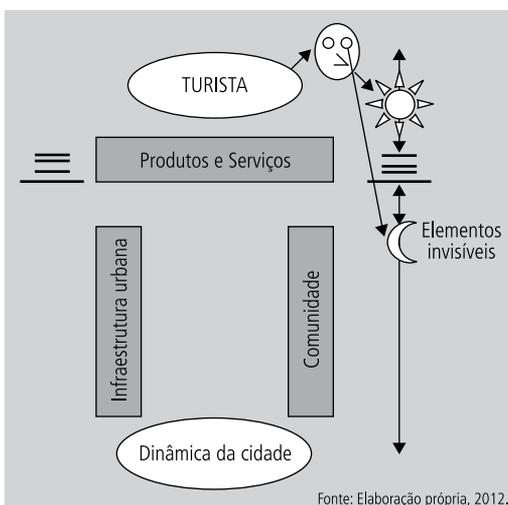


Figura 2 | Modelo do Macro elementos.

O modelo proposto (Fig. 2) divide os elementos de uma cidade em duas categorias: a) elementos visíveis; e b) elementos invisíveis. Estes últimos podem, ainda, ser subdivididos em infraestrutura e comunidade, chamados aqui de elementos de apoio.

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

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

Os relacionamentos envolvendo a população residente e os visitantes são de extrema importância para o desenvolvimento turístico, uma vez que afetam diretamente no processo de tomada de decisão do turista quando convidado a escolher seu destino. Quando, os residentes de comunidades turísticas sentem que o turismo está destruindo de alguma forma seu ambiente físico ou social, as relações entre o visitante e o visitado se desgastam, prejudicando a imagem do destino. Como forma de minimizar os impactos decorrentes do turismo, algumas estratégias alternativas passam a ser desenvolvidas, principalmente, de contexto social e ambiental no território em que esse

turismo ocorre. Em virtude disso, Hall (2001) acredita que seja necessário um maior envolvimento comunitário no planejamento turístico com as seguintes metas: a) proporcionar uma estrutura para elevar o padrão de vida dos residentes locais por meio dos benefícios econômicos gerados pelo turismo; b) desenvolver uma infraestrutura e oferecer instalações recreativas para residentes e visitantes; c) assegurar que os tipos de avanços ocorridos nos centros de visitantes e *resorts* sejam adequados aos objetivos dessas áreas; d) criar um programa de desenvolvimento consistente com a filosofia cultural, social e econômica do governo e das pessoas que vivem na região visitada; e e) otimizar a satisfação do visitante.

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

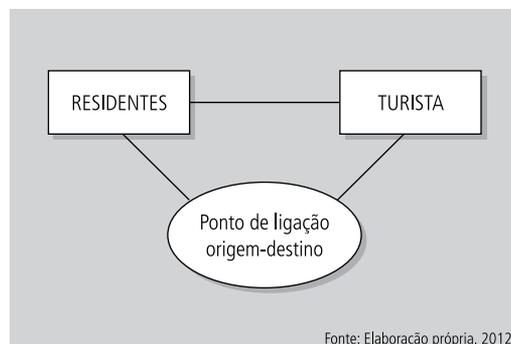
As políticas públicas devem também, atingir as conexões (Fig. 3) entre os grupos: a) residente-turista; b) residente-ligação; e c) turista-ligação. A conexão residente-turista acontece tanto no espaço visível como no espaço invisível no modelo proposto (Fig. 1). A conexão residente-ligação requer que se

conheça “qual o visitante que se quer receber para visitar a nossa cidade”. Esta, então, é uma questão de gestão e de planejamento de longo prazo, que precisa ser conduzida pelas políticas públicas.

A última conexão, turista-ligação, precisa contemplar as questões mercadológicas das cidades: “como desejam ser percebidas e fazerem parte do imaginário do turista e quem vai ser o responsável pela promoção e construção deste imaginário”. Roma e Barcelona são exemplos claros de cidades que conseguiram, em relativamente pouco tempo, reconstruir suas imagens e gerir redes de turistas-ligação de forma bastante eficaz, devido a sua estrutura e imagem no cenário turístico mundial.

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

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



Fonte: Elaboração própria, 2012.

Figura 3 | A conexão dos grupos no ambiente visitado.

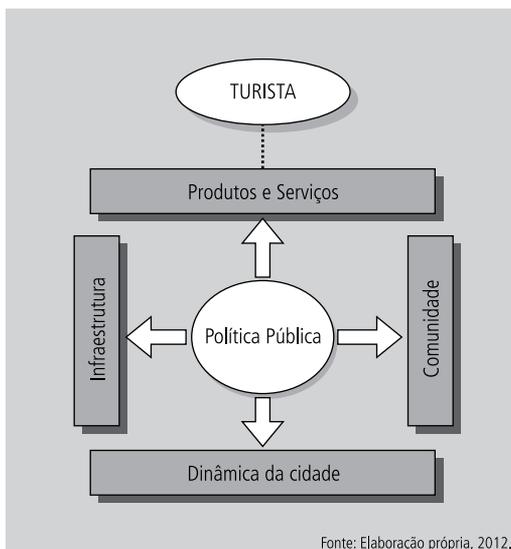


Figura 4 | As Políticas Públicas e as suas interfaces com os elementos interventores da decisão do turista .

Diante disto, pode-se construir uma Matriz de Impacto (MI) onde é possível avaliar a efetividade das políticas públicas aplicadas aos fatores visíveis e invisíveis que influênciam na promoção do produto turístico. De acordo Arretche (1999) a efetividade de uma dada política pública torna-se evidente, quando atinge os objetivos definidos em sua implementação, e logo, os seus impactos e ou resultados mostram um sucesso ou um fracasso, em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais da vida do território atingido pelo programa. A matriz pode-se proporcionar visibilidade ao gestor público das suas estratégias e objetivos, como mostra a quadro 1.

Para se avaliar o impacto de uma determinada política pública “X” é possível, por exemplo, adotar critérios de avaliação como: satisfatória (S), não satisfatória (NS) e nula (N). Quando esta política efetivamente impactar de forma a atender um maior número de elementos de forma satisfatória tem-se uma política efetiva e logo, legitimidade no território. Pode-se construir para tentar medir a efetividade, considerando: Satisfatória e Efetiva = > 1, Não satisfatória e logo não efetiva <1 e política considerada nula = 0. A partir de intervalos predefinidos, exemplo (5, -5) pode-se determinar a efetividade da política pública (Epp) com a seguinte fórmula (somatório de S) - (somatório de NS). Seriam consideradas efetivas as políticas que gerassem um indicador positivo. Dito de outra forma: $Epp > 0 = 1$. Uma questão fundamental e posterior seria avaliar a origem dos elementos da fórmula e da matriz MI que identifique os elementos turísticos beneficiados pela política pública no território (elementos visíveis ou invisíveis) e os grupos beneficiados (residentes, turistas, agentes de ligação e suas respectivas conexões). Conforme exemplo (Figura 4), têm-se: $Epp = \text{Elementos visíveis} + \text{Elementos não visíveis}$, logo, matematicamente: $Epp = 11S - 8NS = 3S$ pontos maior que 1 políticas públicas com índice de satisfação, logo efetiva. Têm-se uma fórmula para determinar a efetividade da política pública: $Epp = (\sum S) - (\sum NS)$.

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

Quadro 1 | Matriz de Avaliação do Impacto (MI) da política pública “Y” ou “X” aplicada na Economia do Turismo

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

Fonte: Elaboração própria, 2012.

4. Considerações finais

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

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

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

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

Referências

- Arretche, M. (1999). Tendências no estudo da avaliação. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão de debate* (2.ª ed). São Paulo: Editora Cortez, Instituto de Estudos Especiais.
- Barreto, M. (2003). *Planejamento e organização em turismo* (9ª ed). São Paulo: Editora Papirus.
- Barreto, B., Raúl, Frenkel D. (2003). *Turismo, políticas públicas e relações internacionais*. São Paulo: Editora Papirus.
- Beni, M. (2001). *Análise estrutural do turismo*. 3.ª ed. São Paulo: Editora SENAC.
- Beni, M. (2001). A política do Turismo. In: Trigo, L. (Org.). *Turismo: como aprender, como ensinar*. São Paulo: Editora SENAC.
- Chakrabarty, B. (2001). Urban Management. Concepts, Principles, Techniques and Education. *Cities*, 5 (18), 331-345.
- Castrogiovanni, A. (Orgs.). (2003). *Turismo na Pós-Modernidade (des) inquietações*. Porto Alegre: Editora Edipucrs.
- Castrogiovanni, A. (Org.). (2000). *Turismo urbano*. São Paulo: Editora Contexto.
- Castrogiovanni, A. (1999). Turismo e ordenação do espaço urbano. In: Gastal, S. (Orgs). *Turismo Urbano: Cidades, sites de excitação turística*. Porto Alegre: Edição Os Autores.
- Cruz, R. (2001). *Política de Turismo e Território*. 2.ª ed., São Paulo: Editora Contexto.
- Cullingworth, B., & Nadin, V. (2006). *Town and Country Planning in the UK*. (14th ed), Oxford: Routledge.
- Dye, T. (1992). *Understanding public policy* (7th ed). Englewood Cliffs: Editora Prentice Hall.
- Gastal, S. (2003). *Turismo na Pós-Modernidade: Agregando imaginários*. In Gastal, S., & Castrogiovanni, A. (orgs.). *Turismo na Pós-Modernidade: (Des) inquietações*. (pp. 51 -60). Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Gomes, C. (2004). *Dicionário crítico do lazer*. Belo Horizonte: Editora Autêntica.
- Hall, C. (2001). *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Editora Contexto.
- Harvey, J. (1987). *Urban Land Economics*. London: Editora Macmillan Education.
- Haughton, G., & Hunter, C. (1994). *Sustainable cities: Regional policy and development*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Ignarra, L. (2001). *Fundamentos do turismo*. São Paulo: Editora Pioneira Thonsom Learning.
- Montejano, J. (2001). *Estrutura do mercado turístico*. São Paulo: Editora Roca.
- Ministério do Turismo- MTUR. (2003). *Plano Nacional de Turismo*. Diretrizes, Metas e Programas 2003 a 2007. Disponível em <http://institucional.turismo.gov.br>, consultado a 22 de abril 2011.
- Nogueira, M. (1983). O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. *Revista de Administração Pública*, abr/jun, 37-54.
- Sansolo, D., & Cruz, R. (2003). Plano Nacional do Turismo: Uma análise crítica. *Caderno Virtual de Turismo*, 10.
- Smith, W. (1975). *Urban Development – The Process and The Problems*. Berkeley: University of California Press.
- Tyler, D., & Guerrier, Y. (2001). *Turismo Urbano: a política e o processo de mudança*. In: Tyler; Robertson, M. (org.) *Gestão do Turismo Municipal*. São Paulo: Editora Futura.
- Wahab, S. (1991). *Introdução à administração do turismo*. São Paulo: Editora Pioneira.