

Intervenção do **setor público** em **turismo** e **avaliação de políticas públicas**

CATARINA FERREIRA DIAS DINIS * [catarinadinis@ua.pt]

RUI AUGUSTO DA COSTA ** [rui.costa@ua.pt]

Resumo | O setor público possui uma importância notável no setor do turismo, e a intervenção de entidades públicas é essencial a vários níveis (nacional, regional e local). Esta hierarquia não possui fronteiras estanques, e todas as escalas devem encontrar-se interligadas, no sentido de garantir o bom funcionamento da atividade turística nos destinos. São várias as funções desempenhadas pelo setor público, sendo possível destacar questões associadas ao planeamento, regulação e legislação, educação e formação, promoção e coordenação. O investimento levado a cabo por entidades públicas constitui uma função que merece especial destaque e sobre o qual incide uma parte substancial da investigação. As políticas públicas desenvolvidas por parte do setor público são definidas com o intuito de efetuar um planeamento eficaz da atividade turística e evitar conflitos e impactos negativos associados a esta indústria. O presente artigo propõe-se a compreender o papel e a relevância do setor público no turismo, com especial enfoque para as políticas públicas definidas para esta indústria e para a sua monitorização e avaliação.

Palavras-chave | Turismo, Setor público, Políticas públicas, Avaliação de políticas.

Abstract | Public sector has a remarkable importance in the tourism sector, and the intervention of public authorities is essential at all levels (national, regional and local). This hierarchy does not have strict boundaries, where all scales must be interconnected, to ensure the proper functioning of the tourism activity in destinations. There are various functions performed by the public sector, and it is possible to highlight issues related to planning, regulation and legislation, education and training, promotion and coordination. Public sector investment is an issue that deserves particular attention in this investigation. Public policies are defined in order to make effective tourism planning and to avoid conflicts and negative impacts associated to this industry. This paper aims to understand the role and importance of the public sector in tourism, with a special focus on public policies and its methods for monitoring and evaluating them.

Keywords | Tourism, Public sector, Public policies, Policies evaluation.

* **Mestre em Gestão e Planeamento em Turismo** pela Universidade de Aveiro.

** **Doutor em Turismo** pela Universidade de Aveiro. **Professor Auxiliar** no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro, e **Membro** da GOVCOPP.

1. Introdução

O presente artigo visa compreender a importância da intervenção do setor público em turismo e, nesse sentido, procura apresentar diversas perspetivas relacionadas com esta temática, tendo em consideração as funções desempenhadas pelas entidades públicas, em diferentes níveis de intervenção, e a partir de um alargado leque de políticas.

Todo o conjunto de funções desempenhadas pelo setor público relativamente ao desenvolvimento da indústria turística nos destinos é imprescindível e, por essa razão, salientam-se algumas das perspetivas mais significativas no que diz respeito a esta questão, no sentido de ser possível realizar uma sistematização das principais atividades e funcionalidades de todas as entidades governamentais.

Por outro lado, importa estudar os diferentes níveis de intervenção do setor público em turismo – nacional, regional e local. Existem diferenças entre cada nível da hierarquia, dado que as medidas e os processos de tomada de decisão variam de forma considerável do maior para o menor (as funções ao nível nacional são mais generalizadas, ao passo que, ao nível local, se observam os impactos resultantes da intervenção do setor público).

As políticas públicas de turismo, bem como os níveis em que estas são implementadas, são outro aspeto a ter em consideração, dado que, em muitos casos, englobam políticas de outros setores. Nesse sentido, importa proceder a métodos eficazes de monitorização e avaliação das mesmas, com o intuito de garantir processos de planeamento rigorosos, tendo em consideração as implicações para o desenvolvimento do turismo nos locais.

2. Importância da intervenção do setor público em turismo

The great complexity of tourism, of the industry and of its products, calls for coordination and cooperation,

which arguably only governments have the authority and apparatus to organize (Jeffries, 2001, p. 108).

Para Elliott (1997), o setor público engloba não só todo o leque de organizações públicas de todos os ministérios e departamentos do governo, mas também a todas as empresas governamentais e departamentos que lhe pertencem. Este setor é caracterizado pela sua diversidade e complexidade, onde é possível observar ligações e relações complexas entre um vasto conjunto de organizações e as mais diversas atividades.

O setor do turismo desempenha um papel importante na economia de muitos países, oferecendo oportunidades de emprego, contribuindo para a balança de pagamentos e estimulando o crescimento económico. Pelos referidos motivos, muitos governos mostram, cada vez mais, o seu interesse pelo desenvolvimento do turismo, e quanto mais um país se envolve no incremento desta atividade, maior atenção é prestada por parte do setor público (Costa, 2012; Holloway, 1994).

Para Elliott (1997), o setor público constitui uma realidade da indústria turística. Por esse motivo, o turismo não conseguiria sobreviver sem a intervenção das entidades governamentais, dado que só estas últimas conseguem garantir estabilidade política, segurança e um quadro legal e financeiro adequado para o bom funcionamento da atividade turística.

Na sequência do que foi referido, Veal (2002) defende que as áreas 'nucleares e substanciais' da indústria turística são de domínio público, e incluem parques urbanos e nacionais, muitas infraestruturas para a prática de desportos e realização de eventos, instalações e organizações artísticas, promoção do turismo e conservação do património natural e cultural. Isto significa que serviços essenciais e infraestruturas básicas para o desenvolvimento do turismo dependem da intervenção do setor público (Elliott, 1997). Costa (1996) complementa a informação anterior observando que as organizações do setor público representam uma parte significativa

da indústria turística, e, por esse motivo, são estas que controlam, em grande parte, a atividade.

Dredge e Jenkins (2007) vêm reforçar a importância da indústria turística para muitos países em todo o mundo, enfatizando o papel cada vez mais ativo do uso do turismo como uma ferramenta de desenvolvimento, não só em termos internacionais, mas também nacionais, regionais e locais. Shone e Memon (2008) defendem que o turismo é utilizado como um mecanismo através do qual os governos são capazes de abordar uma variedade de objetivos de desenvolvimento.

As responsabilidades do setor público no turismo foram reinventadas durante os anos 80 e 90, e todos os níveis de intervenção (nacional, regional e local) possuem diversos papéis relacionados com este setor. A indústria do turismo não conseguiria sobreviver sem a intervenção do governo, pelo facto de este último possuir o poder e a legitimidade necessários para proporcionar estabilidade política, infraestruturas, segurança, locais apropriados para o desenvolvimento do setor, os tipos de produtos e serviços a disponibilizar aos visitantes, os níveis de financiamento para iniciativas relacionadas com o turismo e todo um enquadramento legal e financeiro (Dredge & Jenkins, 2007; Elliott, 1997; Murphy & Murphy, 2004). Desta forma, Wang e Bramwell (2012) afirmam que o setor público tem o importante papel de gerir e promover o turismo, e Ruhanen (2013) acrescenta que este é o principal interveniente no processo político de desenvolvimento da indústria.

Jeffries (2001) apresenta a justificação para a intervenção 'deliberada' do setor público no turismo. Por um lado, este setor possui motivos fortes para

se envolver na atividade turística (resolução de questões políticas e sociais, emprego e instabilidades regionais). Murphy e Murphy (2004) complementam esta informação ao afirmarem que o envolvimento do setor público no turismo também varia consoante o âmbito e competências, o compromisso de gerir a atividade e os recursos disponíveis por parte das próprias entidades governamentais.

Quando o desenvolvimento do turismo num país se encontra numa fase inicial, o envolvimento do setor público é superior, dado que é necessário desenvolver as infraestruturas básicas e impulsionar a estruturação da oferta (Costa, 2012). Assim, é possível afirmar que a relevância da intervenção do setor público no turismo pode ser justificada pelo facto de esta atividade necessitar de regulação e coordenação com outros setores de diferentes indústrias, funções que caracterizam os governos de muitos países, e que serão estudadas com mais pormenor nas secções seguintes.

Ao contrário do setor privado, o setor público é composto por entidades governamentais de várias escalas geográficas e está relacionado com o turismo por razões económicas, políticas, sociais e ambientais¹ (Hall & Page, 2002). Elliott (1997) defende, ainda, que o papel do setor público no turismo é crucial, visto que é este que disponibiliza as orientações políticas necessárias para a prática do turismo e, para além disso, oferece o ambiente, as infraestruturas e a capacidade de gestão necessários de um ponto de vista económico ou tendo em conta diferentes prismas. Neste sentido, é possível observar que este último tem vindo a envolver-se cada vez mais em questões relacionadas com o setor do turismo, dado que esta atividade é vista, em muitos casos, como um meio para desenvolver economicamente os locais (O'Brien, 2010). Posto isto, é possível afirmar que o setor público pode ser visto como um 'facilitador do desenvolvimento' (OMT, 1998a).

Para além de disponibilizar as infraestruturas básicas e essenciais para a prática da atividade turística, o setor público é responsável pela criação

¹ Por **razões económicas** entendem-se melhorias na balança de pagamentos, atracção de investimento externo, aumento dos níveis de rendimento e emprego. As **razões políticas** incluem o controlo do processo de desenvolvimento associado ao turismo, a proteção do interesse público e das minorias e o apoio a diferentes ideologias políticas. **Questões sociais** estão associadas ao bem-estar de todos os indivíduos, proteção de costumes, tradições, recursos e património, promoção da cultura de uma região. Por último, **assuntos ambientais** integram a administração dos recursos turísticos e o desenvolvimento sustentável.

de um quadro legal onde a indústria opera (OMT, 1996). No mesmo seguimento, Kerr (2003) afirma que os governos são fundamentais para o turismo no mundo moderno. Embora haja ocasiões em que estes são desprovidos de fundamentos, têm falta de imaginação, não cooperam ou se encontram mais preocupados com outros setores, a indústria não poderia sobreviver sem a sua intervenção.

2.1. Funções desempenhadas pelo setor público em turismo

The functions of the state will affect tourism planning, policy and development to different degrees (Hall, 2008, p. 64).

O setor do turismo é, muitas vezes, considerado uma atividade maioritariamente privada. Porém, governos da maioria dos países desenvolvidos têm vindo a considerar o turismo uma ferramenta de desenvolvimento económico desde a década de 60 e têm vindo a trabalhar no sentido de incrementar cada vez mais os benefícios que podem advir desta indústria (Hall, 2008). No seguimento do que acabou de ser referido, Breda (2001) explica que, em meados da década de 60, os governos começaram a sentir-se forçados a avançar com a construção de infraestruturas, dada a crescente procura pelas viagens, ou seja, para além de gastos com transportes, seguiram-se investimentos para ajudar a compensar a falta dos mesmos por parte do setor privado, e para questões de educação e formação dos recursos humanos. Seguiram-se questões de controlo de preços, taxas, e, assim, foi possível observar uma posição cada vez mais intervencionista por parte do setor público no turismo.

Durante as últimas décadas, têm-se verificado mudanças na evolução dos objetivos dos governos relativamente ao setor do turismo e, conseqüentemente, a sua intervenção também tem vindo a adaptar-se (Breda, 2001). Por essa razão, muitos autores têm prestado atenção a questões

relacionadas com o papel do setor público no turismo, bem como a posição (ativa, passiva ou intermédia) que este ocupa no desenvolvimento do turismo.

Segundo Hall (2008), são oito as principais funções do setor público no sentido de desenvolver o turismo: (i) coordenação; (ii) planeamento; (iii) legislação e regulação; (iv) empreendedorismo; (v) estímulo; (vi) promoção; (vii) turismo social; (viii) papel mais amplo de proteção de interesses. É possível, assim, identificar um grande número de responsabilidades do setor público associadas ao desenvolvimento do turismo, mesmo que possam variar de país para país. Na perspetiva de Holloway e Taylor (2006), as funções do setor público dividem-se em quatro áreas – planeamento e controlo, marketing, financeiras e, por último, coordenação.

A OMT (1998b) considera que, habitualmente, os papéis do setor público no que toca ao desenvolvimento do turismo passam pela política, planeamento e investigação; disponibilização de infraestruturas básicas; desenvolvimento de determinadas atrações turísticas; definição e gestão de instalações turísticas e padrões de serviço; administração do uso do solo e de regras de proteção ambiental; estabelecimento de normas e incentivos à educação e formação; manutenção da saúde e segurança públicas; e, por último, funções de marketing.

Tendo em conta todas as perspetivas apresentadas, para que seja possível desenvolver o turismo em determinados países, os governos devem garantir a existência e oferta de um conjunto de infraestruturas básicas, tais como estradas, caminhos-de-ferro, aeroportos, entre outras, isto é, torna-se necessário que o setor público intervenha e assegure a construção de todos os serviços públicos adequados para que, posteriormente, o setor privado possa investir nas superestruturas necessárias associadas ao turismo, tais como hotéis, restaurantes, entretenimento, atrações turísticas e outras atividades que atraem os visitantes (Holloway, 1994). Assim, o setor público está diretamente relacionado com o desenvolvimento da

atividade turística nos destinos e deve cooperar com os produtores do setor privado, que disponibilizam os diferentes componentes do produto turístico.

Assim, é possível identificar um conjunto de funções gerais que estão associadas à intervenção do setor público no turismo: o planeamento, a política e regulação, a disponibilização de infraestruturas, a promoção e investigação, a educação e formação, o marketing e a coordenação.

Por outro lado, importa salientar a grande relevância do investimento levado a cabo pelo setor público, a nível nacional, regional e local, e que abrange um alargado conjunto de elementos relacionados com a indústria turística. Sem a intervenção de entidades públicas, não seria possível garantir os alicerces necessários para o desenvolvimento do turismo nos destinos, ou seja, a construção de infraestruturas básicas (transportes, serviços públicos e outros), no sentido de garantir a satisfação das necessidades dos visitantes (Cooper, Fletcher, Gilbert & Wanhill, 1993; Cooper & Flehr, 2006; Goeldner & Ritchie, 2009; OCDE, 2013).

Segundo a perspetiva de Bull (1995), a maior parte do investimento realizado por parte do setor público ocorre em três áreas fundamentais: (i) investimento e manutenção de infraestruturas; (ii) apoio ao desenvolvimento do turismo; e (iii) estratégias de marketing (maioritariamente através das Organizações Nacionais de Turismo). Para a OMT (1998a), o investimento público passa por questões de planeamento e desenvolvimento (planos locais/urbanos, planeamento de atrações públicas), desenvolvimento de infraestruturas e gestão de determinadas atrações turísticas (parques locais, regionais e nacionais, sítios históricos e arqueológicos, museus, centros culturais).

2.2. Níveis de intervenção

O setor público intervém e estimula o turismo através de uma estrutura governamental complexa e vertical, onde é possível visualizar diferentes níveis

hierárquicos: no topo, o nacional, e na base, o local. No entanto, é necessário ter em atenção que esta estrutura não significa que existe maior concentração de poder e influência num nível, em detrimento dos outros, no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas para o setor (Jeffries, 2001).

De acordo com Inskeep (1991), o setor público deve assumir inteira responsabilidade no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas e planeamento, à criação e manutenção das instalações e serviços, a aspetos de marketing e, cada vez mais, à qualidade ambiental das zonas turísticas, independentemente do nível de intervenção, ou seja, quer seja uma entidade ao nível nacional como ao nível local.

Elliott (1997) refere que, em cada um dos níveis de intervenção do setor público, a gestão do turismo e os poderes das entidades diferem. As atividades podem, por um lado, auxiliar o turismo através da disponibilização de serviços ou, por outro lado, assumir um papel de controlo da indústria, no sentido de garantir que os padrões de segurança relacionados com a prática de todas as suas funções se mantêm.

Neste sentido, Shone e Memon (2008) defendem que as iniciativas políticas por parte do setor público indicam uma mudança ideológica no sentido de garantir um papel do governo mais pró-ativo, com especial destaque para os níveis regional e local e para o desenvolvimento do turismo através de parcerias com o setor privado.

Porém, e segundo Hall (1994), diferentes níveis de intervenção possuem diferentes conjuntos de objetivos relativamente ao desenvolvimento do turismo, ideia também suportada por Dredge e Jenkins (2003), que afirmam que, por vezes, existe alguma sobreposição de responsabilidades do governo entre as organizações regionais e locais, o que poderá originar algumas tensões que se perpetuam ao longo do tempo.

Segundo a perspetiva de Smith (1989), todas as entidades do setor público, a todos os níveis de intervenção, têm vindo a adotar um papel cada

vez mais ativo no que diz respeito à utilização do setor do turismo como uma ferramenta de desenvolvimento, considerando esta atividade a 'panaceia' para possíveis problemas de desemprego em áreas menos desenvolvidas. A OCDE (2012) complementa a afirmação anterior referindo que todas as entidades, do nível nacional ao local, têm vindo a desempenhar um papel cada vez mais ativo no que toca à disponibilização dos serviços turísticos aos visitantes.

Como forma de conclusão, é possível afirmar que algumas responsabilidades do setor público relativamente ao setor do turismo são partilhadas por todos os níveis, ou seja, todos podem estar envolvidos, mesmo que as políticas de um sejam predominantes (Veal, 2002). No entanto, há determinadas funções que são mais facilmente delegadas a certos níveis, e que, embora interligadas, fazem mais sentido numa escala hierárquica.

"A atuação do setor público ao nível nacional pode ser bastante abrangente e é, na maior parte dos casos, imprescindível para o sucesso da indústria turística de um país" (Breda, 2001, p.55). Representa o nível superior de intervenção e é a este nível que se definem as áreas centrais de atuação do setor público no turismo (Costa, 2012).

Veal (2002) refere que apesar de poder ser uma possível 'ameaça' para os níveis inferiores, o nível nacional detém a 'soberania', ou seja, é possível afirmar que existe uma grande concentração de políticas neste nível. Segundo Costa (2012), é a este nível que se definem as áreas centrais de atuação do setor público no turismo, política e estratégia, objetivos e linhas de ação. Para além disso, é também ao nível nacional que são estudadas questões como educação e formação, financiamento, enquadramento legislativo e coordenação.

A OMT (1998a) enumera funções que passam pela política nacional de turismo, estrutura de planeamento, acesso internacional ao país e redes de transportes dentro do mesmo, principais atrações turísticas, principais programas turísticos, facilidades e serviços, educação e formação, investimento,

marketing e, por último, disponibilização de serviços de informação em todo o país.

Entre o nível superior (nacional) e o inferior (local) existe um nível intermediário da organização do turismo, designado por regional. Este nível constituiu, desde sempre, a 'base' para o desenvolvimento do turismo, onde se abordam questões relevantes, relacionadas com o planeamento, a política de turismo, o desenvolvimento e o marketing (Dredge & Jenkins, 2007). Neste nível intermédio, o setor do turismo pode ajudar a resolver problemas de desemprego e a recuperar atividades que já perderam a sua vantagem competitiva, como por exemplo o setor da agricultura (Soukiazis & Proença, 2008).

É necessário ter em conta os benefícios da intervenção do governo a nível regional, já que é possível juntar as comunidades, as entidades locais e todos os stakeholders, criando-se, assim, coesão e consistência no mercado (Zahra, 2011). A criação de uma marca, o desenvolvimento de infraestruturas, os *lobbys*, a formação, a criação de parcerias e a implementação de políticas nacionais são exemplos de importantes funções desempenhadas pelas entidades do setor público ao nível regional, relativamente ao turismo (Jenkins, 2000).

De acordo com a OMT (1998a), o setor público trata de assuntos como política regional de turismo, planeamento, programas turísticos regionais, acessibilidades e redes de transportes para a região, facilidades e serviços, políticas de investimento e marketing. Costa (2012) complementa a informação anteriormente exposta, assumindo a crescente relevância deste nível, pelo facto de uma região se constituir, ela própria, como um destino turístico, em muitos casos.

Apesar de grande parte da atividade económica do turismo dizer respeito às entidades governamentais do nível nacional, as organizações ao nível local desempenham, também, um papel fundamental (Bull, 1995), uma vez que "é a este nível que se criam os empregos, que se dinamizam as atividades locais e que o efeito multiplicador desta atividade se faz sentir com maior evidência, e pelo

facto de ser aí que os impactos do turismo se sentem de forma direta” (Costa, 2012, p. 78).

Elliott (1997) afirma que a gestão do turismo levada a cabo pelo setor público, ao nível local, é realizada, na sua maioria, por entidades deste nível, embora estas últimas tenham que respeitar as normas e teorias de gestão dos níveis superiores. Assim, todos os níveis devem manter-se interligados, não só entre organizações públicas, mas também com o setor privado, e devem cooperar no sentido de melhorar o seu desempenho.

Segundo Dredge e Jenkins (2007), as entidades locais possuem um conjunto de funções políticas importantes, tais como o planeamento do uso do solo, a gestão ambiental, a disponibilização de infraestruturas e o desenvolvimento económico. Para além disso, trabalham de acordo com as políticas definidas nos níveis superiores (nacional e regional), têm em conta influências históricas, exercem papéis e responsabilidades do estado e, por último, possuem um papel em constante mudança. A disponibilização e manutenção de infraestruturas, o planeamento do uso do solo, a gestão ambiental, o planeamento e gestão de espaços abertos, a gestão da saúde e segurança públicas, o desenvolvimento económico local, a educação, formação e emprego, a promoção e marketing do turismo, o desenvolvimento das artes e da cultura, o desenvolvimento da comunidade e os serviços ‘humanos’ são, também, referidos pelos autores.

Jeffries (2001) defende que “é ao nível local que a política de turismo é mais específica” (p. 132) e onde as ações são realmente tomadas, e Elliott (1997) acrescenta que as responsabilidades do setor público ao nível local vão para além de questões legais ou económicas, ou seja, incluem outros assuntos tais como o bem-estar da população, boas relações entre visitantes e residentes, aspetos culturais e conservação do ambiente natural e construído.

2.3. Políticas públicas de turismo

Policy is the same thing to a government as values are to an individual (Doswell, 1997, p. 21).

A política é, só por si, uma posição, uma estratégia, uma ação ou um produto adotado pelos governos (e que tem em conta os princípios e objetivos adotados pelos mesmos), que surge a partir da discussão de diferentes ideias, valores e interesses. É um conjunto de linhas orientadoras, composto por estratégias que especificam as ações necessárias à sua implementação (Doswell, 1997; Dredge & Jenkins, 2007; Veal, 2002). Em suma, é possível afirmar que a política pública é o foco principal da atividade dos governos (Hall, 2008; Hall & Jenkins, 1995).

A definição de políticas por parte do setor público é influenciada pelos valores dos respetivos locais e, por outro lado, por questões de natureza política. Para além disso, importa também referir as características económicas, sociais e culturais inerentes à própria sociedade, assuntos relacionados com o meio ambiente e, também, institucionais. No entanto, a investigação relacionada com as políticas públicas é complexa e envolve o compromisso de várias partes e uma gestão eficaz de recursos (Dredge & Jenkins, 2007; Hall, 1994; Hall, 2008; Veal, 2002).

Apesar de alguns académicos se terem dedicado à investigação das várias dimensões políticas do turismo desde o final dos anos 80 e o princípio dos anos 90 (que constituem a década mais importante no que toca à formulação de políticas de turismo), a literatura existente relativamente a esta temática é ainda relativamente escassa e, por essa razão, necessita urgentemente de estudos relacionados com as políticas públicas para o setor (Pforr, 2005; Dredge & Jenkins, 2007; Hall, 2008; Goeldner & Ritchie, 2009; O’Brien, 2010).

Foi a partir das duas últimas décadas que o turismo começou a ser visto como um assunto de grande importância para os governos de muitos

países, sendo um setor entendido como multissetorial, ou seja, influenciado por várias políticas de outras áreas. Este 'mix de políticas' torna difícil a criação de fronteiras e, talvez por essa razão, a criação de uma política pública de turismo tenha sido ignorada durante muito tempo (Bull, 1995; Pforr, 2005).

Davidson e Maitland (1997) assumem que nem todos os países se interessam da mesma forma pelo turismo, e esse interesse reflete, em grande parte, a importância atual ou potencial desta indústria na economia. Como consequência, se o setor do turismo não for relevante para um determinado país, é provável que não exista uma política de turismo bem definida para o mesmo. No entanto, Hall (2005) considera que o facto de o turismo ser algo positivo é um consentimento quase universal, por parte dos governos e, por essa razão, a maioria das políticas de turismo têm vindo a ser elaboradas no sentido de expandir esta indústria e todas as atividades que lhe estão associadas.

Goeldner e Ritchie (2009) justificam a importância da definição de uma política de turismo, dado que engloba questões relacionadas com as normas através das quais todos os stakeholders se devem orientar; as atividades e comportamentos aceitáveis dos visitantes; as estratégias e objetivos dos destinos; a estrutura e o papel dos setores público e privado, bem como a sua influência no setor do turismo e na sociedade em geral; as interações da indústria com outros setores da economia. No fundo, a política de turismo define as 'regras do jogo'.

A OCDE (2012) indica que o desenvolvimento de uma política de turismo eficaz constitui um desafio por vários motivos. Em primeiro lugar, esta atividade corresponde a uma indústria 'aberta' que está constantemente sujeita a transformações de ordem política, social, ambiental e tecnológica, às quais deve dar resposta. Pelo facto de possuir uma natureza fragmentada, é necessária coordenação por parte do governo (a todos os níveis), e em todas as empresas do setor privado.

Hall e Jenkins (2004) complementam esta informação defendendo que as políticas públicas

de turismo se encontram incluídas num processo dinâmico e contínuo, e é cada vez mais evidente o esforço, por parte dos governos, de se compreender esta indústria, os seus impactos e tendências futuras, e as suas formas de intervenção.

Tal como foi referido anteriormente, as funções desempenhadas por parte do setor público em turismo variam, em determinados contextos, consoante o nível de intervenção em análise – nacional, regional ou local. O mesmo acontece no caso das políticas públicas: no âmbito da elaboração, desenvolvimento e implementação de políticas públicas relacionadas com o desenvolvimento do turismo, é possível definir três níveis de intervenção e organização turística. Para que as políticas definidas nos vários níveis de intervenção sejam coerentes e consistentes, é necessária muita coordenação por parte de todas as entidades governamentais nesse sistema de integração vertical, para assegurar que as políticas são eficazes (Fazenda, Silva e Costa, 2008; Goeldner & Ritchie, 2009; OCDE, 2012).

2.3.1. Avaliação de políticas públicas

Tendo em conta a perspetiva de Pforr (2005), para que seja possível entender o fenómeno turístico nas suas dimensões políticas, é fundamental desenvolver um entendimento do ambiente de cada local. Assim, a interação complexa das características, funções e recursos do sistema político, os desenvolvimentos históricos e constitucionais, a estrutura económica, os fatores demográficos e socioculturais e o cenário geográfico são vistos como determinantes essenciais para o processo de desenvolvimento da política de turismo. Neste sentido, Costa e Costa (2013) defendem que todas as políticas e estratégias definidas por parte do setor público devem ser alvo de monitorização e avaliação, com o intuito de apoiar tomadas de decisão e colmatar aspetos menos positivos da atuação das entidades governamentais nesta atividade.

A OCDE (2012) destaca a importância da avaliação das políticas e programas definidos e

desenvolvidos por parte do setor público, na medida em que é necessário entender a eficácia dos gastos públicos. Costa (2012) acrescenta a importância da avaliação como ferramenta de aprendizagem para auxiliar a política e melhorar as suas intervenções futuras, e como base para a prestação de contas, incluindo a disponibilização de informação para o público em geral.

A compreensão, monitorização e avaliação do processo de elaboração e implementação de políticas públicas de turismo é essencial, dada a natureza multifacetada do setor e toda a rede de relações existentes entre as organizações envolvidas. Para além disso, as políticas do setor público relativas aos transportes, ao uso do solo, à conservação do património e à gestão da água e de outros recursos, exercem influência no setor do turismo e, por isso, as decisões tomadas em qualquer área podem entrar em conflito com outras. Porém, esse sem número de políticas mais abrangentes, controladas pelos governos, pode também exercer um efeito significativo no que toca ao sucesso do turismo e dos destinos turísticos, em questões de atratividade, competitividade e sustentabilidade (Cheong & Miller, 2000; Elliott, 1997; Goeldner & Ritchie, 2009; Wang & Ap, 2013).

Na sequência do que foi referido, importa realçar que a avaliação de políticas públicas em turismo deve centrar-se em questões associadas à gestão, ao planeamento e ao desenvolvimento do setor, através da análise do impacto das políticas e programas, do apoio nas tomadas de decisão política, e da monitorização e informação dos programas implementados (Costa & Costa, 2013).

Segundo a perspetiva de Costa (2012), a avaliação de políticas públicas é relevante na medida em que trata da gestão do bem público, ou seja, encontra-se relacionada com os recursos naturais, patrimoniais, culturais e ambientais dos destinos, também diz respeito a questões financeiras. A avaliação deve enfatizar questões relacionadas com a gestão, o planeamento e o desenvolvimento do turismo. No entanto, “não tem sido dada a devida

atenção ao estudo da política do turismo, apesar de nos últimos anos se observar um crescimento da sua importância” (Costa, 2012, p. 85). Porém, a importância das políticas públicas regionais ganhou um novo interesse em resultado da necessidade de métodos de avaliação de programas públicos de desenvolvimento regional.

3. Conclusão

Como forma de conclusão, importa salientar a elevada importância da intervenção do setor público em turismo. Tal como foi possível entender, o setor público deve participar de forma ativa no desenvolvimento do setor do turismo, dado que é este que garante a estabilidade política, um clima de segurança e um quadro legal e financeiro necessário para o bom funcionamento da atividade.

Os elementos que constituem o ‘núcleo’ da indústria turística são desenvolvidos, maioritariamente, por parte do setor público, e incluem parques urbanos, infraestruturas para a prática de desportos e realização de eventos, instalações artísticas, a própria promoção e, ainda mais importante, todo o conjunto de infraestruturas básicas que devem existir em todos os destinos, tais como as acessibilidades.

O envolvimento do setor público varia consoante o estado de desenvolvimento dos países, sendo que, numa fase inicial, a intervenção deste é muito superior, justificada pela necessidade de construção de infraestruturas básicas, regulação, elementos legislativos, entre outras questões fundamentais. Ao contrário do que muitas vezes se afirma, o setor privado, só por si, não garante o desenvolvimento eficaz da indústria turística. Para que isso seja possível, é necessário o suporte de infraestruturas e funções de coordenação e gestão, única e exclusivamente desempenhadas pelo setor público, por razões económicas, políticas, sociais e ambientais.

Todo o conjunto de funções desempenhadas por parte do setor público no sentido de desenvolver

a indústria turística varia de acordo com o nível de intervenção que está a ser alvo de análise. Por outras palavras, é possível identificar três grandes níveis hierárquicos a partir dos quais se conseguem distinguir diferentes funções do setor público – nacional, regional e local. Esta divisão não pressupõe a existência de ‘fronteiras’ entre os diferentes níveis, ou seja, existem ligações entre eles, embora a predominância de determinadas funções num dado nível não se verifique da mesma forma noutras escalas.

Outra questão a ter em consideração é a definição de políticas por parte do setor público, dado que é a partir das suas orientações que as estratégias de desenvolvimento são postas em prática. Todas as decisões tomadas por parte de entidades públicas partem de um conjunto de ideias, teorias e princípios que constituem o foco principal da atividade dos governos. As políticas públicas constituem uma temática complexa, dada a sua flexibilidade e constante necessidade de mudança ao longo do tempo.

Por outro lado, as políticas públicas de turismo possuem uma natureza multissetorial, dado que são influenciadas por políticas de muitas outras áreas e atividades, e a sua definição depende da relevância que a indústria tem num determinado local. Nesse sentido, destaca-se a extrema relevância da constante monitorização e avaliação de políticas públicas, no âmbito turístico, no sentido de se garantirem processos de planeamento do desenvolvimento eficazes.

Referências bibliográficas

- Breda, Z. (2001). *Turismo na República Popular da China: Políticas e desenvolvimento económico*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Bull, A. (1995). *The economics of travel and tourism*. Melbourne: Longman.
- Cheong, S., & Miller, M. (2000). Power and tourism: A Foucauldian observation. *Annals of Tourism Research*, 27(2), 371-390.
- Cooper, C., Fletcher, J., Gilbert, D., & Wanhill, S. (1993). *Tourism: Principles & practice*. London: Pitman publishing.
- Cooper, M., & Flehr, M. (2006). Government intervention in tourism development: Case studies from Japan to South Australia. *Current Issues in Tourism*, 9(1), 69-85
- Costa, C. (1996). *Towards the improvement of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level*. Tese de Doutoramento, Universidade de Surrey, Surrey.
- Costa, R., & Costa, C. (2013). Avaliação de políticas públicas em turismo. In C. Costa, F. Brandão, R. Costa & Z. Breda (Eds.), *Turismo nos países lusófonos: Conhecimento, estratégia e territórios* (Vol. 1, pp. 133-145). Lisboa: Escolar Editora.
- Costa, R. (2012). *Dinâmicas territoriais geradas pelo investimento privado no turismo*. Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Davidson, R., & Maitland, R. (1997). *Tourism destinations*. London: Hodder & Stoughton.
- Doswell, R. (1997). *Tourism: How effective management makes the difference*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Dredge, D., & Jenkins, J. (2003). Destination place identity and regional tourism policy. *Tourism Geographies*, 5(4), 383-407.
- Dredge, D., & Jenkins, J. (2007). *Tourism planning and policy*. Milton: John Wiley & Sons.
- Elliott, J. (1997). *Tourism: politics and public sector management*. London: Routledge.
- Fazenda, N., Silva, F., & Costa, C. (2008). Política e planeamento turístico à escala regional: O caso da Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 18, 77-100.
- Goeldner, C., & Ritchie, J. (2009). *Tourism: Principles, practices, philosophies*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Hall, C. (1994). *Tourism and politics: Policy, power and place*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Hall, C. (2005). The role of government in the management of tourism: The public sector and tourism policies. In L. Pender & R. Sharpley (Eds.), *The management of tourism* (pp. 217-232). London: SAGE Publications Ltd.
- Hall, C. (2008). *Tourism planning: Policies, processes and relationships* (2nd ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Hall, C., & Jenkins, J. (1995). *Tourism and public policy*. London: Routledge.
- Hall, C., & Jenkins, J. (2004). Tourism and public policy. In A. Lew, C. Hall & A. Williams (Eds.), *A companion to tourism* (pp. 525-540). Oxford: Blackwell.
- Hall, C., & Page, S. (2002). *The geography of tourism and recreation: Environment, place and space* (2nd ed.). London: Routledge.
- Holloway, J. (1994). *The business of tourism*. London: Longman.
- Holloway, J., & Taylor, N. (2006). *The business of tourism* (7th ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Inskip, E. (1991). *Tourism planning: An integrated and sustainable development approach*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Jeffries, D. (2001). *Governments and tourism*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Jenkins, J. (2000). The impact of globalization on small and medium enterprises: New challenges for tourism policies in European countries. *Current Issues in Tourism*, 3(3), 175-203.
- Kerr, W. (2003). *Tourism public policy, and the strategic management of failure*. Oxford: Elsevier Ltd.

- Murphy, P., & Murphy, A. (2004). *Strategic management for tourism communities: Bridging the gaps*. Clevedon: Channel View Publications.
- O'Brien, A. (2010). Beyond policy-making: Institutional regimes, the state and policy implementation in the Irish case. *Current Issues in Tourism*, 13(6), 563-577.
- OMT (1996). *Towards new forms of public-private sector partnership*. Madrid: Organização Mundial do Turismo.
- OMT (1998a). *Guide for local authorities on developing sustainable tourism*. Madrid: Organização Mundial do Turismo.
- OMT (1998b). *Introducción al turismo*. Madrid: Organização Mundial do Turismo.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] (2012). *Tourism trends and policies 2012*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] (2013). *Indicators for measuring competitiveness in tourism*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- Pfarr, C. (2005). Three lenses of analysis for the study of tourism public policy: A case from Northern Australia. *Current Issues in Tourism*, 8(4), 323-343.
- Ruhanen, L. (2013). Local government: Facilitator or inhibitor of sustainable tourism development? *Journal of Sustainable Tourism*, 21(1), 80-98.
- Shone, M., & Memon, P. (2008). Tourism, public policy and regional development: A turn from neo-liberalism to the new regionalism. *Local Economy*, 23(4), 290-304.
- Smith, V. (1989). *Hosts and guests: The anthropology of tourism* (2nd ed.). Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Soukiazis, E., & Proença, S. (2008). Tourism as an alternative source of regional growth in Portugal: A panel data analysis at NUTS II and III levels. *Portuguese Economic Journal*, 7(1), 43-61.
- Veal, A. (2002). *Leisure and tourism policy and planning* (2nd ed.). Wallingford: CABI Publishing.
- Wang, D., & Ap, J. (2013). Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, 221-233.
- Wang, Y., & Bramwell, B. (2012). Heritage protection and tourism development priorities in Hangzhou, China: A political economy and governance perspective. *Tourism Management*, 33(4), 988-998.
- Zahra, A. (2011). Rethinking regional tourism governance: The principle of subsidiarity. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 535-552.