

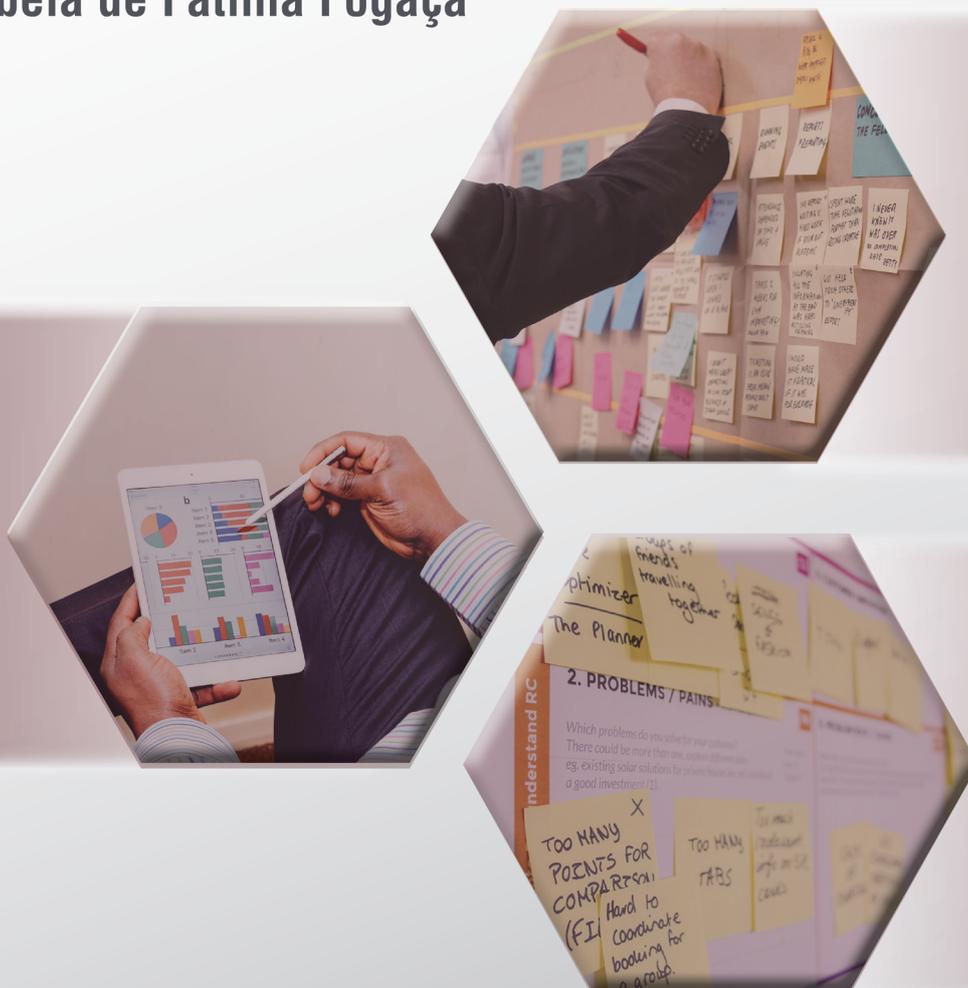
QUALIFICAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS DOS MUNICÍPIOS  
TURÍSTICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

# GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO

Fábia Trentin

Claudia Corrêa de Almeida Moraes

Isabela de Fátima Fogaça



Qualificação de Gestores Públicos e Privados dos Municípios Turísticos do estado do Rio de Janeiro

## GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO



### Fábria Trentin

Professora da graduação e do Programa de Mestrado em Turismo da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora e Coordenadora do Laboratório de Políticas, Governança e Turismo. Doutora em Turismo, Lazer e Cultura (Universidade de Coimbra). Mestre em Turismo e Hospitalidade (UAM). Bacharel em Agronomia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

✉ ftrentin@id.uff.br

🌐 <http://lattes.cnpq.br/3465070234965219>

### Claudia Corrêa de Almeida Moraes

Professora, Pesquisadora e coordenadora do MBA em Gestão de Serviços da FTH da Universidade Federal Fluminense. Vice-líder do Grupo de Pesquisa Turismo, Gestão e Território. Pós-doutoranda em Turismo (Universidade do Aveiro), Doutora em Geografia (Unesp), mestre em Turismo (ECA-USP), bacharel em Turismo (PUCamp) e licenciada em História (Unicamp).



✉ ccamoraes@id.uff.br

🌐 <http://lattes.cnpq.br/1956118479593590>



### Isabela de Fátima Fogaça

Professora e Pesquisadora do curso Bacharelado em Turismo e do Programa de Pós-graduação em Patrimônio, Cultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Coordenadora do Observatório de Turismo e Lazer da região turística Baixada Verde. Doutora em Geografia (Unesp), mestre em Turismo e Hotelaria (UNIVALI), bacharel em Turismo (UEPG) e licenciada em Geografia (UNB).

✉ isafof@hotmail.com

🌐 <http://lattes.cnpq.br/1731543706249446>

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Trentin, Fábيا

Gestão pública do turismo [livro eletrônico] /  
Fábيا Trentin, Claudia Corrêa de Almeida Moraes,  
Isabela de Fátima Fogaça. -- Niterói, RJ :  
Laboratório de Políticas, Governança e Turismo  
(LabPGTUR), 2021. -- (Curso de gestores públicos e  
privados / coordenação Fábيا Trentin)

PDF

Parceiros: Ministério do Turismo (MTUR),  
Universidade Federal Fluminense (UFF), Laboratório de  
Políticas Governança e Turismo (LabPGTUR).

Bibliografia.

ISBN 978-65-84620-01-8

1. Gestão pública 2. Turismo - Política  
governamental - Brasil I. Moraes, Claudia Corrêa de  
Almeida. II. Fogaça, Isabela de Fátima. III. Título.  
IV. Série.

21-90940

CDD-338.4791

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Qualificação de gestores : Gestão pública :  
Turismo 338.4791

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

# FICHA TÉCNICA

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Jair Messias Bolsonaro

**VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Hamilton Mourão

**MINISTRO DE ESTADO DO TURISMO**

Gilson Machado Neto

**SECRETÁRIO EXECUTIVO**

Daniel Diniz Nepomuceno

**SECRETÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E COMPETITIVIDADE DO TURISMO**

Fábio Augusto Oliveira Pinheiro - Interino

**DIRETORA DE QUALIFICAÇÃO DO TURISMO**

Andrea de Souza Pinto

**COORDENADORA-GERAL DE QUALIFICAÇÃO DO TURISMO**

Neuza Helena Portugal dos Santos

**COORDENADORA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO TURISMO**

Maria Luiza Moreira Nova da Costa

**COORDENADOR DE PADRONIZAÇÃO DE SERVIÇOS TURÍSTICOS**

Francisco Glauber Lima Mota Filho

**COORDENADOR DE INOVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO DO TURISMO**

Sergio Jose do Santos

**COORDENADORA DO PROJETO**

Fábia Trentin

**EQUIPE TÉCNICA**

Cibele Priscila Vicente Solano

**AUTORIA DO CONTEÚDO**

Fábia Trentin

Cladia Corrêa de Almeida Moraes

Isabela de Fátima Fogaça

**REVISÃO**

Erlly Maria de Carvalho e Silva

**PROJETO GRÁFICO**

Eduardo Silva Sant'Anna

**IMAGENS DA CAPA**

Jo Szczepanska

Adeolu Eletu

Daria Nepriakhina

**APOIO INSTITUCIONAL**

Secretaria de Estado de Turismo do Rio de Janeiro - SETUR/RJ

Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro - Turisrio

Apoio:

Secretaria de Turismo



GOVERNO DO ESTADO  
**RIO DE JANEIRO**  
SEM TEMPO A PERDER



Realização:

L.A.B. **PGTUR** **uff**

MINISTÉRIO DO  
TURISMO



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL

# Apresentação do curso

O Curso de Qualificação de Gestores Públicos e Privados dos Municípios Turísticos do estado do Rio de Janeiro é uma proposta do Laboratório de Políticas, Governança e Turismo (LabPGTUR), da Faculdade de Turismo e Hotelaria (FTH) da Universidade Federal Fluminense (UFF), baseado em pesquisa com gestores dos municípios fluminenses, com a finalidade de identificar temas de interesse desses municípios no que tange ao turismo.

Com a identificação dessa demanda, procuramos apoio junto ao Deputado Federal Rodrigo Maia, que destinou orçamento por meio de emenda parlamentar ao Ministério do Turismo. Este, por sua vez, acolheu a proposta do projeto de **Qualificação de Gestores Públicos e Privados dos Municípios Turísticos do estado do Rio de Janeiro**, com suporte financeiro e técnico, por meio da **Coordenação Geral de Qualificação do Turismo e do Departamento de Qualificação (DEQUA)**, para elaboração do Termo de Execução Descentralizada, formalizado entre o referido Ministério e a Universidade Federal Fluminense. Contamos ainda com o apoio institucional da Secretaria de Turismo do estado do Rio de Janeiro e da Companhia de Turismo do estado do Rio de Janeiro.

Como resultado, elaboramos o curso de **Qualificação de Gestores Públicos e Privados dos Municípios Turísticos do estado do Rio de Janeiro**, estruturado em 13 módulos, dos quais 11 possuem carga-horária de 12 horas-aula e dois de 6 horas-aula, assim distribuídos: **Criatividade e Liderança; Ética e Cidadania; Gestão Pública do Turismo; Política e Planejamento do Turismo; Governança Municipal e Regional do Turismo; Demanda Turística; Oferta Turística; Estudo de Mercado em Turismo; Segmentação do Mercado Turístico; Impactos Econômicos do Turismo; Marketing de Destinos Turísticos; Inovação e Empreendedorismo na Gestão Pública; e Inovação e Empreendedorismo na Gestão Privada.**

O Módulo desenvolvido nesta publicação constitui-se em uma dessas etapas, que juntos iremos percorrer.

Que tenhamos êxito em nossa jornada!

**Fábia Trentin**  
Coordenadora do projeto  
novembro de 2021

# Noções preliminares

Neste módulo iremos abordar a **Gestão Pública do Turismo** com a finalidade de apoiar gestores, públicos e privados, no entendimento desse universo e orientá-los sobre como atuar para melhorar a elaboração e implementação de políticas públicas e do processo de planejamento municipal do turismo.

A **Gestão Pública do Turismo** é elemento chave para a gestão municipal em localidades turísticas e se utiliza do conjunto das ferramentas disponíveis à administração pública e de todo o aparato institucional para implementar as políticas públicas e atender aos cidadãos.

## Objetivos de aprendizagem

Ao completar o estudo deste módulo, você deverá ser capaz de:

1. Compreender o significado da gestão pública e reconhecer os princípios constitucionais da administração pública;
2. Identificar os principais órgãos relacionados à gestão pública do turismo no Brasil e no mundo.
3. Compreender o que são as políticas públicas e se instrumentalizar para iniciar seus estudos sobre política pública de turismo.
4. Identificar os instrumentos de planejamento e orçamento da administração pública e suas implicações para o turismo;
5. Aplicar o conhecimento referente à gestão pública, às políticas públicas, aos instrumentos de planejamento e orçamento municipal, à realidade do planejamento do turismo no seu município e/ ou região.



## Plano de estudos

**UNIDADE 1.** Gestão pública e a gestão do turismo.

**UNIDADE 2.** Políticas públicas, política pública de turismo e ciclo de construção de uma política pública.

**UNIDADE 3.** Instrumentos de planejamento, ordenamento do território e

orçamento da gestão pública.

Apresentamos a seguir o conteúdo que lhe permitirá ampliar seu conhecimento a respeito da temática e de sua aplicação, com a finalidade de promover intervenções e melhorias na gestão pública do turismo em seu município. Para aqueles que tiveram pouco contato com o tema, deixamos referências que podem ajudá-los a conhecer mais sobre a temática aqui abordada.

Bons estudos!

# 1. Gestão Pública

Você como gestor, em alguns momentos, pode se perguntar:

**Quais as principais diferenças entre a Administração Pública e a Administração de Empresas?**

**Quais as implicações da aplicação de princípios da Administração de Empresas à Administração Pública?**

Estudiosos como Dagnino, Cavalcanti, Costa (2016) e Loureiro (2016) chamam atenção para o fato de que a não compreensão/conhecimento das diferenças e princípios que norteiam Administração de Empresas e Administração Pública pode ocasionar distorções e equívocos à gestão da coisa pública.

É comum termos certa dificuldade para apreender o sentido exato e a abrangência/especificação dos termos “administração pública” e “gestão pública”, relacionando-os às reformas realizadas pela administração pública. Muito dessa dificuldade advém da caracterização patrimonialista, presente na interpretação, tradicionalmente burocrática e do modelo pós-burocrático da nova gestão pública.

Autores como Silva, Mattia (2016), Nzewi (2015), Carneiro, Menicucci (2013) e Motta (2013) discutem esse assunto em suas publicações científicas referenciadas ao final deste módulo, nas quais você pode aprofundar seus conhecimentos sobre a temática, caso seja de seu interesse.

Por ora, é interessante destacarmos, a partir do enfoque procedimental, o entendimento de que a **administração pública** é composta por “todas as instituições e organismos públicos e privados que prestam serviços públicos”, portanto, “[...] as entidades de qualquer natureza, que são dependentes do governo central, dos governos regionais ou dos governos locais, incluindo seus correspondentes organismos públicos (IDEA INTERNATIONAL, 2008, p. 14).

Paludo (2012, p. 21) também reforça que a **administração pública** compõe “todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade”.

Por outro lado, a **gestão pública** “é o conjunto de ações mediante as quais as entidades tendem a alcançar os seus fins, objetivos e metas, que estão delimitados nas políticas governamentais estabelecidas pelo Poder Executivo” (IDEA INTERNATIONAL, 2008, p. 14) e se configura a partir dos “espaços institucionais e os processos através dos quais o Estado desenha e implementa políticas, provê bens e serviços e aplica regulações com o objetivo de exercer as funções” (IDEA INTERNATIONAL, 2008, p. 14).

Nesse sentido, a **gestão pública** se refere ao Estado como um sistema constituído pela sociedade para produzir serviços destinados aos cidadãos e motivados pelo interesse público.

Assim, a gestão dos organismos públicos deve garantir o caráter público das instituições governamentais, orientá-las para promover a igualdade, justiça, equidade e solidariedade (CEPAL, s.d.).

### **Mas, na prática, como se dá a gestão pública?**

No domínio prático, a gestão pública corresponde ao **conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar e transformar a administração pública em um organismo flexível, apto, ágil e capaz para atender as necessidades e demandas dos cidadãos** em um mundo globalizado e de rápido avanço tecnológico.

Se você está pensando que cabe à gestão pública utilizar os mecanismos adequados à tomada de decisão, designação e distribuição de recursos públicos, por meio da coordenação e estímulo dos agentes públicos com a finalidade de alcançar os objetivos coletivos,

#### **... você está correto (a).**

Ainda faz parte da gestão pública o “**planejamento de gastos e da gestão financeira, da função pública e das relações de trabalho, da contratação, organização, métodos e tecnologias de administração, auditorias, controles e avaliação administrativa**” (IDEA INTERNACIONAL, 2008, e BARZELAY 2003, citado por CHICA VÉLEZ, 2011, p. 68), ao que acrescentamos as **políticas públicas e o planejamento governamental**.

Nessa discussão, sobre os termos da administração e gestão públicas, é importante trazer a posição da Organização das Nações Unidas (ONU, 1980), em sua publicação *Manual de Administración Pública: conceptos y prácticas modernos especialmente em relación a los países em desarrollo*, que enfatiza a necessidade de se incorporar os valores da eficiência e da qualidade na

prestação de serviços públicos e do desenvolvimento de uma cultura gerencial – mas não a eficiência medida pelo lucro, como na Administração de Empresas; a eficiência na gestão pública, pode ser entendida como otimização dos recursos para ofertar mais e com melhor qualidade os serviços e os bens públicos.

### **E como a gestão pública pode alcançar tais valores?**

A resposta prevê a sistematização da estrutura e dos serviços públicos, organizações viáveis e eficazes, recursos financeiros e humanos, formação e capacitação de pessoal, além da coordenação das atividades da administração pública que se encontram, cada vez mais, fragmentadas.

Além do apresentado, é importante que a gestão pública seja regida pelos princípios da administração pública que conduzem o aparato estatal. Estes princípios se constituem em doze regras que devem ser observadas permanentemente e de maneira obrigatória (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2012) e, conseqüentemente, balizam todas as ações da gestão pública. Desse total, cinco estão explícitas no artigo 37 da Constituição Federal e as demais estão expressas na Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

Aqueles princípios que constam no artigo 37 da Constituição Federal formam o LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência), isto é:

**Legalidade:** vincula-se aos atos legais em toda sua atividade administrativa, praticando atos visando ao bem comum, e deles não se pode afastar, sob pena de praticar ato inválido e como sanção responder civilmente e criminalmente, dependendo do caso em tela (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2012, p. 67).

**Impessoalidade ou finalidade:** “traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. O princípio em causa não é senão, o próprio princípio da legalidade ou isonomia” (MELLO, 2011, p.117).

**Moralidade:** “O interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem. Da Administração há que se exigir, se não imparcialidade, quando menos o atributo da impessoalidade, para que o resultado da atividade estatal não acabe resultando em desvio de poder e de finalidade (MELLO, 2006, p .102)”

**Publicidade:** “é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Motivo pelo qual as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2012, p. 96).

**Eficiência:** “O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (DI PIETRO, 2008, p. 83). Este princípio foi incorporado por meio da Emenda Constitucional n.º 19 de 04 de junho de 1998.

Os demais princípios da administração pública, elencados no art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999, são: razoabilidade; proporcionalidade; ampla defesa; contraditório; segurança jurídica; motivação; e supremacia do interesse público.

Você deve estar se perguntando?

**O que acontece no caso da não observância e descumprimento dos princípios da administração pública?**

A não observância dos princípios da administração pública pode gerar **atos de improbidade administrativa**.

### **ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei (BRASIL 1992).

Os atos de improbidade administrativas classificam-se em: aqueles que importam enriquecimento ilícito, aqueles que causam prejuízo ao erário público, aqueles que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e aos que atentam contra os princípios da administração pública (BRASIL, 1992).

As sanções previstas podem ser civis, penais, eleitorais, administrativas e político-administrativas (BRASIL, 1992).

Logo, atuar respeitando a observância dos princípios da administração pública, de modo a evitar a improbidade administrativa, implica positivamente, não apenas na destinação dos investimentos públicos, mas para provocar efeito altamente benéfico aos grupos sociais receptores de determinada política pública. Por outro lado, negligenciar a tomada de decisão referentes a investimentos públicos pode provocar efeito altamente danoso às comunidades, quando as políticas, embora bem definidas, são mal implementadas, com deficiências técnicas, desvios de curso, entre outras falhas, que podem caracterizar, igualmente, ineficiência, até mesmo imoralidade (OLIVEIRA, 2019).

Com base nessas considerações, ou mesmo recomendações, podemos destacar a importância de se integrar ambos os conceitos, de **administração pública** e de **gestão pública**, uma vez que abarcam os elementos que dão origem à ação estatal e governamental.

Todavia, para atendermos aos objetivos previstos para este módulo, não é suficiente compreendermos apenas os conceitos e princípios da administração e gestão públicas, precisamos ainda trazer à discussão o tema das **políticas públicas e dos instrumentos de planejamento e orçamento**, estabelecidos por lei, para orientar o planejamento e o uso dos recursos públicos com vistas a atingir os fins coletivos de forma eficiente.

Como o turismo faz parte da estrutura da administração pública, nos níveis federal, estadual e municipal e se utiliza do aparato da administração pública para implementar as políticas setoriais, é importante compreender o funcionamento dos mecanismos e estruturas, bem como a necessidade de implementar modelos adequados para a gestão pública do turismo local. Assim, a seguir discutimos a gestão pública do turismo.

## **Gestão Pública do Turismo**

Pensando em uma maneira viável de lhe apresentar a gestão pública do turismo, no Brasil, apresentamos na sequência os organismos que compõem o aparato

estatal do turismo nos níveis internacional, federal, estadual, regional e municipal.

## **Organismo de Gestão do Turismo**

O município é o território em que você atua como cidadão, seja junto ao trade turístico, seja como gestor público municipal. Embora esta categoria do espaço geográfico seja o foco dos nossos estudos, é importante conhecermos todas as instâncias relacionadas à gestão do pública de turismo, uma vez que, apesar das funções e atuações diferentes, diante da necessidade da gestão coordenada nas diversas escalas de governo, muitos desdobramentos acontecerão na escala municipal.

Os **organismos de turismo** estão presentes e atuam em nível mundial, continental, nacional, estadual, regional, municipal e local por meio de associações. Quanto aos seus **membros**, estes podem ser representantes do **setor público**, do **setor privado** e/ou do **setor público** e do **privado** e do **terceiro setor** (sociedade civil organizada sem fins lucrativos).

No âmbito internacional, os organismos de turismo não estão vinculados a territórios específicos e ao aparato governamental, como ocorre em países, como Brasil, dentre muitos outros.

No Brasil, que é uma federação composta pela união, indissolúvel dos Estados, Municípios e o Distrito Federal, cada um dos entes está vinculado política e administrativamente a um território específico, pelo qual detêm competências definidas na Constituição Federal de 1988. Todavia, como já citado, é importante que os entes atuem de forma coordenada em suas ações.

Assim agruparemos os organismos relacionados ao turismo de acordo com os níveis de atuação: **internacional; nacional; estadual; regional; e municipal.**

**Você conhece os órgãos nos níveis internacional, nacional, estadual, regional e municipal que atuam no turismo?**

**Tente se lembrar desses órgãos antes de continuar a leitura ...**

### **No nível Internacional**

Por ser uma atividade globalizada, há organizações de turismo em escala mundial, como a **Organização Mundial do Turismo (OMT)**. Esta entidade é uma organização não governamental que reúne associações privadas e governamentais do turismo. Nascida a partir da antiga União Internacional das Organizações Oficiais de Viagens (IUOTO), a OMT, em 2003, tornou-se uma agência especializada da Nações Unidas (ONU).

A OMT tem como missão promover o turismo sustentável, responsável e univer-

salmente acessível como indutor do desenvolvimento inclusivo. Possui um secretário geral e órgãos diretivos que são: a Assembleia Geral, o seu órgão principal, que se reúne, a cada ano, para aprovar suas propostas, programas de trabalho e debater temas de importância para o setor; é composta por membros efetivos e associados: Associações Regionais (o Brasil integra as Américas), Conselho Executivo, que é o conselho de administração; Comitês Especializados que assessoram a OMT na gestão e no conteúdo dos programas; e Secretaria Geral. Sua sede está em Madri, na Espanha, e possui 159 Estados Membros, seis membros associados, dois observadores e centenas de membros afiliados que representam o setor privado, instituições educativas, associações de turismo e autoridades locais de turismo.

Essa organização internacional, a OMT, produz documentos e orientações de referência, como: as pesquisas de dados sobre o turismo; estudos sobre ética, cultura e responsabilidade social (tendo inclusive um Código de Ética Mundial para o Turismo); estudos de competitividade inovação e transformação digital e desenvolvimento sustentável (Agenda 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável no turismo); impactos da pandemia de Covid-19 no Turismo, entre outros.

Você conhece as experiências dos **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável** para o turismo?

No site <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>, uma plataforma da OMT, você poderá conhecer ações que podem lhe inspirar soluções para seu município.

Após explanarmos sobre os aspectos internacionais, nos deteremos aos estudos da gestão do turismo no território brasileiro. Como já vimos, os organismos de turismo no território brasileiro não são apenas os governamentais, mas há outros tipos de setores que participam da esfera pública do turismo. No entanto, os organismos governamentais têm grande importância e conversaremos sobre isso a seguir.

### **No nível Federal**

O papel do Governo Federal é atuar como indutor e coordenador da atividade turística no país, e faz isso por meio do **Ministério do Turismo (MTur)**.

O MTur, criado em 2003, é um órgão da Administração Pública Direta. Em 2008, com a promulgação da Lei nº11.771, de 17 de setembro de 2008, Lei Geral do Turismo (LGT), regulamentada pelo Decreto 7.381 de 3 de dezembro de 2010,

definiu-se os instrumentos que integram o Sistema Nacional de Turismo, as normas referentes à política nacional de turismo e a função do Ministério do Turismo.

**Função:**

Estabelecer a Política nacional do Turismo, planejar, fomentar, regular, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional.

Recentemente, o MTur teve sua estrutura e competências remodeladas por meio do Decreto nº 10.359, de 21 de maio de 2020, tendo como função precípua promover o desenvolvimento do turismo. Para isso, exerce múltiplas atividades em consonância com seus orientadores estratégicos (missão, visão e valores) que podem ser conhecidos por meio de um Mapa Estratégico, acessível em: <http://antigo.turismo.gov.br/planejamento-estrat%C3%A9gico-institucional-2020-planejamento-estrat%C3%A9gico-institucional-2020-2023.html>.

No âmbito do MTur, além do Gabinete e da Secretaria Executiva, existem as Secretarias Nacionais de Infraestrutura Turística, de Atração de Investimentos, Parceiros e Concessões e de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo. Em 2020, a partir da nova estrutura, incorporou o antigo Ministério da Cultura que passou a figurar como Secretaria Especial de Cultura (SECULT). Juntamente com a SECULT passou a fazer parte da estrutura do MTur uma série de entidades relacionadas à cultura, como: a Agência Nacional do Cinema (ANCINE); o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); a Fundação Cultural Palmares (FCP); e a Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), entre outras. Atualmente, o organismo age de acordo com o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2018-2022, na realização de seus objetivos e metas, definidos no Decreto nº 9.791, de 14 de maio de 2019.

Nas diretrizes do PNT 2018-2022 são apresentadas a gestão do turismo brasileiro, que se baliza pelo fortalecimento regional e estabelece um Sistema Nacional de Turismo composto pelo Ministério do Turismo (MTur), pelo Conselho Nacional de Turismo (CNT), pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) – organismo que representa as unidades federativas – e pela Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR).

Na figura 1 podemos observar a composição do Sistema Nacional de Turismo e as linhas de atuação estratégicas de cada ente do sistema.

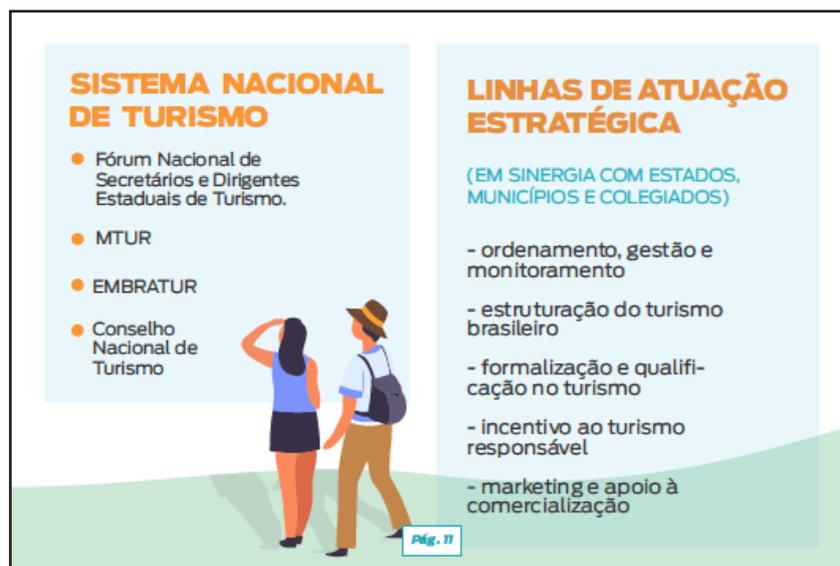


Figura 1: Sistema Nacional de Turismo e as Linhas de Atuação.

Fonte: SETUR (2021).

De acordo com a LGT, o sistema nacional de turismo pode ser integrado pelos fóruns e conselhos estaduais de turismo, pelos órgãos estaduais de turismo e pelas instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais.

Além dos entes que compõem o Sistema Nacional de Turismo, há outros organismos e instrumentos que são importantes para a consecução da política nacional de turismo, como o Comitê Interministerial de Turismo (CIFAT).

Para executar o PNT, o governo federal conta com a atuação coordenada da estrutura administrativa estadual, que exerce papel intermediário para implementar e monitorar as ações, pois está mais próxima dos setores atingidos e do cotidiano da realidade turística regional e local. Seus componentes são os grandes parceiros do governo federal e representam as demandas regionais e locais junto à federação, fazendo a articulação entre estas duas instâncias, federal e municipal. Exercem uma ação transgovernamental, como mediadores, que procuram canalizar as deliberações políticas do governo central de forma coordenada.

### No nível Estadual

A unidade federativa, estado, é a que passa a deter o poder de fato (BENI, 2005). Cabe aos estados auxiliarem nas ações das instâncias municipais para prosperarem turisticamente com orientações, articulações, qualificações, desenvolvimento de projetos e definição das prioridades dentro de seu território, baseado em estudos que os subsidiem.

Compete aos estados, também, a captação de recursos para implantar e desenvolver a infraestrutura para seus territórios e, com isso, atrair a iniciativa privada para investir no turismo. Portanto, representam as demandas municipais e estabelecem a hierarquia das instâncias regionais na prioridade dos projetos que competem por recursos do governo federal e de outras instituições de fomento, no sentido de implantar e desenvolver a infraestrutura para os municípios e para atrair investimentos da iniciativa privada no setor turístico de acordo com os planos estaduais de turismo.

Entre os entes federados do Brasil está o estado do Rio de Janeiro, que possui dois organismos oficiais de turismo: A **Secretaria de Estado de Turismo do Rio de Janeiro (SETUR/RJ)**; e a **Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (TurisRio)**. Como um espelho do modelo federal, também existem os organismos: **Fórum dos Secretários e Dirigentes Municipais**; e **Conselho Estadual de Turismo**. Ainda, compõem o Sistema de Turismo no estado, no âmbito regional, as Instâncias de Governança Regional (IGR) de Turismo e, no âmbito municipal, os Órgãos Municipais de Turismo e o Conselho Municipal de Turismo (Comtur), como podemos observar na Figura 2.



Figura 2: Sistema de Turismo – Gestão Pública do Turismo no Estado do Rio de Janeiro.  
Fonte: SETUR (2021).

A **SETUR/RJ** tem como missão institucional, planejar, coordenar e executar políticas de promoção e fomento ao turismo, bem como ao artesanato e à

empresa artesanal, em benefício da sociedade. Sua estrutura organizacional é composta pelo Secretário de Estado (Subsecretário, Chefe de Gabinete, Assessoria Especial, Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação, Assessoria de Tecnologia da Informação e Assessoria de Promoção Institucional, Núcleo de Cerimonial e Eventos e Assessoria de Controle Interno); Subsecretaria de Planejamento Técnico, Orçamentário, Administrativo e Financeiro; Assessoria de Planejamento e Gestão; Departamento Geral de Administração e Finanças; Comissão Permanente de Licitação; Coordenadoria de Desenvolvimento e Gestão do Setor Artesanal; Coordenadoria de Projetos; Espaço TURISARTE (RESOLUÇÃO SETUR nº 144 – 31/03/2017).

A **TurisRio** tem em sua estrutura administrativa os seguintes organismos: presidência e vice-presidência; chefia de gabinete; diretoria financeira; diretoria de marketing; diretoria de planejamento e projetos; e diretoria de operações. É administrada por um Conselho de Administração, constituído de três membros e gerida por uma Diretoria. Além de exercer funções relacionadas com a administração propriamente dita, o Conselho delibera atos, fixa a orientação geral dos negócios da sociedade, elege, destitui e dá posse aos diretores, convoca assembleias, manifesta-se sobre as contas da diretoria e fiscaliza a gestão dos diretores. À Diretoria cabe a prática dos atos de gestão necessários ao funcionamento regular da empresa, tendo cada Diretor atribuições específicas.

É importante atentarmos que o **Conselho Estadual do Turismo do Rio de Janeiro** é um órgão propositivo, consultivo e mobilizador para integração de todas as instituições que compõem a cadeia produtiva do turismo, sendo um importante instrumento de descentralização da atividade turística no estado e de monitoramento de roteiros integrados.

O **Fórum dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo**, do estado do Rio de Janeiro, é uma entidade que reúne todos os representantes dos órgãos públicos municipais responsáveis pela gestão do turismo e tem como finalidade integrar, desenvolver e promover as ações de interesse dos municípios, além de incentivar e apoiar o fortalecimento da cadeia produtiva do turismo em todo o estado do Rio de Janeiro. Participam do Fórum os 92 órgãos municipais do turismo fluminense.

Os dois organismos de turismo do Governo Estadual atendem aos 92 municípios, distribuídos em 12 regiões turísticas, definidas pelo Mapa do Turismo (2019), no contexto do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). A SETUR e a TurisRio constituem o centro que formula e executa as políticas públicas em permanente diálogo com as demais células do sistema turístico estadual, alinhado com o modelo nacional capitaneado pelo MTur.

## No nível Regional

A partir da instituição do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), em 2004, assunto que discutiremos de forma mais detalhada à frente, no nível regional, a gestão do turismo passou a ser pensada pelas **Instâncias de Governança Regionais (IGR)**.

O papel fundamental das IGR é propor, analisar, coordenar e monitorar as políticas, planos, projetos e ações em busca do desenvolvimento do turismo regional sustentável, reforçando a capacidade dos grupos para lidar com seus problemas e oportunidades, objetivos e metas, mobilizar e gerenciar seus recursos. Quanto à gestão, as IGR devem ser pautadas no papel estratégico de representar a nova esfera pública, atuando como espaço de articulação entre os atores públicos e privados, sociais e do terceiro setor.

Compõem a IGR representantes do poder público (geralmente membros dos órgãos municipais de turismo), dos atores privados (trade turístico), das academias (Faculdades e Universidades) e entidades de turismo (Associações, Organizações não-governamentais, Conselhos Municipais de Turismo etc.) dos municípios componentes das regiões turísticas.

As IGR podem ser institucionalizadas em diversos formatos legais como: Associações; Conselhos; Comitês; Fóruns ou outros tipos de colegiados, como Agência de Desenvolvimento.

O primeiro Conselho Regional de Turismo (CONRETUR) a se formar no estado do Rio de Janeiro foi o de CONRETUR Agulhas Negra, instituído mesmo antes do PRT, em 1997, durante a vigência do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), pois ali já se entendia que aqueles municípios eram parceiros e se complementavam para compor o território turístico lá formado.

Atualmente, 2021, no estado do Rio de Janeiro/RJ, temos 12 regiões turísticas somando 83 municípios que compõem o Mapa Brasileiro de Turismo. Até 2020, a única IGR formalizada no RJ, que atendia a todas as recomendações legais do MTur, era o Condetur Costa do Sol, recebendo assim a Certificação do MTur. Em 2021, já percebemos outras IGR buscando essa formalização, com registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e outras exigências legais, e Certificação junto ao MTur, o que demonstra que estamos alcançando maior maturidade na Regionalização no estado.

**O seu município atua em uma IGR? A atuação desta IGR corresponde ao papel que ela deve exercer? Quais seriam os aspectos que definiriam sua atuação como positiva/negativa?**

### **No nível Municipal**

A descentralização do turismo e a opção pela municipalização da gestão pública ganha força com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), inverte a gestão do turismo no Brasil, antes centralizada no governo federal, passa a se centralizar no município. Em 2003, como já referido, com a criação do MTur e do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), é dada continuidade à visão descentralizada, mas com foco na regionalização. A unidade municipal passa a ser responsável pela ação de uma política pública mobilizadora de planejamento e coordenação para o desenvolvimento turístico local, regional, estadual e nacional, de maneira articulada (MTur, 2004).

Para que um município possa atuar regionalmente, é preciso que ele esteja organizado no que se refere à gestão municipal do turismo.

De acordo com o modelo de descentralização da gestão municipal proposto pelo Estatuto das Cidades, dentro da estrutura administrativa executiva (prefeitura) é possível dividir a gestão em distintos setores, que passariam a assumir uma área de planejamento. Assim, em municípios turísticos ou com potencial para o turismo deve haver um braço para o planejamento do turismo que pode ser feito de maneira exclusiva ou em conjunto com outros setores/ áreas como Cultura, Meio Ambiente, entre outros. O importante é que no organismo de turismo municipal (Secretaria, Diretoria, Superintendência ou outra) haja pessoas que trabalhem especificamente com a área.

Cardozo (2007) enfatiza que pensar o planejamento turístico municipal é pensar não apenas no destino propriamente dito, mas, sobretudo, pensar no entorno e na comunidade que este abriga e a gestão pública em âmbito municipal é o órgão de governança mais próximo da realidade. A estrutura institucional municipal prioriza ações de fomento e consolidação da atividade turística e opera com base na articulação dos atores locais (BRASIL, 2007).

Administrativamente, os organismos de turismo municipais podem ser centralizados ou descentralizados. No primeiro caso, o Estado executa suas tarefas diretamente por meio de órgão da sua **administração direta**. No segundo, o Estado transfere a execução dessas atividades a outras pessoas jurídicas, de direito público ou privado, sendo então uma **administração indireta**. Esta transferência pode ocorrer por delegação, por contrato ou ato administrativo, e

quem faz a gestão, nestes casos, são as concessionárias e as permissionárias de serviços públicos ou por lei que cria as entidades de administração indireta, outorgando a ela a titularidade e a execução do serviço.

Quando a delegação é feita por contrato ou ato administrativo, aparecem os **concessionários e os permissionários de serviços públicos**; quando é a lei que cria as entidades, surge a **administração indireta de direito público (autarquias e empresa pública)**.

Se olharem os organogramas municipais que optam pela administração direta, encontrarão várias maneiras de constituir a pasta de turismo. Ela pode ser um órgão específico do setor, como a Secretaria de Turismo de Arraial do Cabo, ou como falamos, compor com outras áreas correlatas ao turismo, como por exemplo, a Secretaria de Esporte, Turismo, Lazer e Terceira Idade de Magé ou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Cultura, Turismo, Eventos, Esporte e Lazer de Rio Claro, a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Valença e Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo de Resende.

**Você já refletiu a respeito da denominação do órgão municipal de turismo do seu município e suas implicações?**

**O fato de estar vinculado a outras áreas de atuação da Administração Pública (como esporte, lazer, eventos e cultura) tem alguma implicação em relação a como o turismo é entendido e trabalhado no município?**

Os municípios que consideram o turismo significativo para o desenvolvimento sociocultural, ambiental e econômico, geralmente, possuem uma secretaria somente para o turismo – mas isso não é uma regra. O problema decorre de que, quando o turismo está inserido em uma secretaria com muitas pastas, muitas vezes, percebem-se poucas possibilidades para o desenvolvimento do setor, visto que os recursos são divididos entre várias pastas e o turismo pode perder força no momento de definição de prioridades de despesas.

Deve-se também lembrar que os organismos de turismo, normalmente, são coordenados por pessoas investidas de cargos comissionados (CC) e que, por essa característica, o gestor máximo do executivo pode nomear pessoas conforme acordos políticos, por exemplo, não privilegiando o conhecimento técnico. Com isso, além da função política, um organismo de turismo municipal precisa ter servidores do quadro efetivo com formação técnica, como turismólogos. Eles apoiam, orientam, aconselham os dirigentes, subsidiando-os com dados, projetos, entre outros suportes.

Os novos gestores herdam problemas não resolvidos e precisam cumprir as promessas eleitorais. Com um mandato curto, a cobrança do cidadão é rápida, muitas vezes, a reflexão acaba prejudicada pelas pressões para finalizarem ações em curto prazo, e as soluções nem sempre são as melhores escolhas. Boullón (2002) aponta que o futuro – tempo do planejamento –, pode não coincidir com o tempo político – período do mandato –, assim o planejamento, muitas vezes, não atrai a devida atenção dos dirigentes com poder de decisão.

**O que para nós não é correto... uma vez que a coisa pública demanda planejamento e continuidade, com ações de curto, médio e longo prazo.... e no turismo não é diferente...**

Quando há alternância de poder, os quadros diretivos são trocados. Se não há pessoal efetivo especialista, não haverá continuidade nas políticas públicas que são planejadas para serem desenvolvidas em médio e longo prazo. A descontinuidade administrativa se apresenta como entrave ao desenvolvimento de políticas públicas. Spink (1987) explica que por ter que preencher um sem-número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas (os prefeitos), acabam inserindo pessoas sem formação ou conhecimento. Essas pessoas, até aprenderem sobre a área e iniciarem os projetos, veem o tempo daquela administração passar. Por isso, a presença do servidor efetivo, com formação técnica, garantiria essa transição mais facilmente.

Castelli (1996, p. 23) faz uma reflexão que mostra o quanto a qualidade do servidor público é essencial

a qualidade humana é crucial [...]. Até porque a qualidade dos bens e dos serviços depende, quase por inteiro, da atuação das pessoas, seja individualmente, seja em grupo. Produtos e serviços com qualidade superior só podem provir de funcionários com alto nível de qualificação, inseridos num excelente processo. De pouco adianta, pois, ter pessoas bem-educadas e qualificadas trabalhando num processo cheio de falhas e erros. A recíproca também é verdadeira.

Já a **administração indireta** é realizada por **empresas públicas privadas**, como a Empresa de Lazer e Turismo S/A (Neltur) de Niterói, uma sociedade anônima de economia mista que atua no turismo e no lazer do município. Outro exemplo, é a Empresas de Turismo do Rio de Janeiro (Riotur), no município do Rio de Janeiro. Ao retirar da administração direta esses organismos, a administração é descentralizada, usando o modelo empresarial privado, seja para melhorar atendimento aos usuários do serviço público, seja para maior facilidade de gestão.

Além disso, às **sociedades de economia mistas** (públicas e privadas) é

permitido a captação de capitais privados, assim como a colaboração desse setor na direção da empresa. Assim, há a conciliação da estrutura de empresa privada com objetivos de interesse público, sendo regulada pelo direito privado, ao mesmo tempo que adentra o domínio do direito público.

Muitas administrações fazem essa opção como maneira de realizar a economia de recursos públicos e estão no contexto da administração gerencial, orientadas pelos valores da eficiência e da qualidade dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial das organizações.

Assim, os órgãos de turismo no nível municipal podem ter os formatos e denominações mais variados possíveis, mas é fundamental que eles existam legalmente, tenham dotação orçamentária e sejam orientados por um **Conselho Municipal de Turismo (Comtur)** ativo, que também, por sua vez, deve ser criado por lei.

**Como está organizado o órgão público de turismo de seu município?  
Compõe a Administração Direta ou Indireta?**

**Conta com corpo técnico adequado, com formação na área, para atender às necessidades de gestão do setor?**

Por ora, fiquemos com uma visão compreensiva, mas sintética, dos instrumentos organizacionais nos níveis nacional, estadual, regional e municipal (Figura 3).

Nível	Denominação	Composição	Caráter	Finalidade
Nacional	Ministério do Turismo (Mtur) (Administração Pública Direta)	Servidores públicos e/ou pessoas nomeadas para o exercício de determinado cargo.	Organização	Estabelecer a Política Nacional do Turismo, planejar, fomentar, regular, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional.
	Conselho Nacional do Turismo (CNT) (Organismos de Cooperação Público-Privada)	Representantes do poder Público Organismos representativos da Iniciativa Privada Três pessoas físicas de notório saber	Organização	O Conselho Nacional de Turismo tem por finalidade assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados.

Figura 3: Quadro síntese dos instrumentos organizacionais nos níveis nacional, estadual, regional e municipal.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Trentin, 2014.

Nível	Denominação	Composição	Caráter	Finalidade
Nacional	FORNATUR (Organismos de Cooperação Pública do nível estadual)	Composto apenas secretários e dirigentes de estaduais de turismo	Organização	Representar juridicamente, apoiar, desenvolver, gerir, organizar e planejar estudos, pesquisas, projetos e even- tos técnicos de interesse do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, promovendo e representando seus associados, em todo e qualquer pleito de interesse do segmento de atividades por eles integradas.
	Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFAT) Coordenação Hori- zontal	Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFAT) Coordenação Horizontal	Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFAT) Coordenação Hori- zontal	Compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e a consecução das metas do PNT com as demais políticas públicas, de forma que os planos, programas e projetos das diversas áreas do Governo Federal tenham interface com o turismo conforme disposto na LGT.
	Agência Brasileira de promoção Inter- nacional do Turismo (EMBRATUR) Serviço Social Autônomo (Paraestatal)	Pessoal contratado por meio de processo seletivo interno ou externo.	Promoção	Formular, implementar e executar as ações de promoção, marketing e apoio à comercialização de destinos, produtos e serviços turísticos do País no exterior, dentre outras relacionadas a esta finalidade.
Estadual	Secretaria de Turismo (SETUR/RJ) (Administração Pública Direta)	Secretaria de Turismo (SETUR/RJ) (Administração Pública Direta)	Secretaria de Turismo (SETUR/ RJ) (Administração Pública Direta)	Secretaria de Turismo (SETUR/RJ) (Administração Pública Direta)
	Companhia de Turismo do estado do Rio de Janeiro (TURISRIO) (Administração Públi- ca Indireta)	Companhia de Turismo do estado do Rio de Janeiro (TURISRIO) (Administração Pública Indireta)	Companhia de Turismo do estado do Rio de Janeiro (TURISRIO) (Administração Pública Indireta)	Companhia de Turismo do estado do Rio de Janeiro (TURISRIO) (Administração Pública Indireta)
	Fórum de Secretários e Dirigentes municipais de turismo (Organismos de Cooperação Pública do nível estadual)	Fórum de secretário e dirigentes municipais de turismo (Organismos de Cooperação Pública do nível estadual)	Fórum de secretário e dirigentes municipais de turismo (Organismos de Cooperação Pública do nível estadual)	Fórum de secretário e dirigentes municipais de turismo (Organismos de Cooperação Pública do nível estadual)

Nível	Denominação	Composição	Caráter	Finalidade
Estadual	Instância de Governança Regional	Representantes do poder Público; Organismos representativos da Iniciativa Privada; Pessoas físicas de notório saber	Organização	Propor, analisar, coordenar e monitorar as políticas, planos, projetos e ações em busca do desenvolvimento do turismo sustentável, reforçando a capacidade dos grupos para lidar com seus problemas e oportunidades, objetivos e metas, e mobilizar e gerenciar seus recursos.
	Instância de Governança Regional	Representantes do poder Público; Organismos representativos da Iniciativa Privada; Pessoas físicas de notório saber	Organização	Propor, analisar, coordenar e monitorar as políticas, planos, projetos e ações em busca do desenvolvimento do turismo sustentável, reforçando a capacidade dos grupos para lidar com seus problemas e oportunidades, objetivos e metas, e mobilizar e gerenciar seus recursos.
Municipal	Órgão Municipal de Turismo (Administração Pública Direta/ Indireta)	Servidores públicos e/ou pessoas nomeadas para o exercício de determinado cargo.	Organização	Estabelecido por meio ato normativo do poder executivo. Na prática observam-se muitas interpretações em relação à finalidade dos órgãos oficiais de turismo no nível municipal. (Será abordado em módulo específico).
	Conselho Municipal de Turismo (Comtur) (Organismo de Cooperação Público-Privada)	Representantes do poder Público; Organismos representativos da Iniciativa Privada; Pessoas físicas de notório saber	Organização	Altera-se de acordo com o caráter consultivo ou deliberativo. (Será abordado em módulo específico).

Figura 3: Quadro síntese dos instrumentos organizacionais nos níveis nacional, estadual, regional e municipal.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Trentin, 2014.

## 2. Políticas Públicas

Como gestor público ou privado, você deve ouvir, recorrentemente, a expressão **política pública**.

### **Mas afinal, o que podemos entender por políticas públicas?**

Com o intuito de ajudar você a entender algumas relações que se inserem nas políticas públicas, vamos trilhar um percurso teórico. Esse percurso passa pela compreensão de três dimensões do termo política.

De acordo com Frey (2000), adota-se na Ciência Política os conceitos e dimensões utilizados no idioma inglês: **polity**, **politics** e **policy**.

#### **... você os conhece? ... vamos lá...**

**Polity:** refere-se ao ordenamento institucional do sistema político, às disposições jurídicas às quais a estrutura institucional do sistema político administrativo está sujeita.

Para Queiroz (2018, p. 13), as instituições podem ser:

- a) instituições sociais, como a família e o casamento;
- b) instituições econômicas, como a indústria, a agricultura e o turismo;
- c) instituições financeiras, como os bancos;
- d) instituições religiosas, como as igrejas;
- e) instituições educacionais, como as escolas e universidades;
- f) instituições militares, como as Forças Armadas e as polícias militares;
- g) instituições políticas, como os partidos, os governos, os parlamentos e as eleições;
- h) instituições associativas, como sindicatos; e
- i) instituições judiciárias, como os juizados e os tribunais.

As instituições devem “satisfazer necessidades humanas, estruturar as interações ou relações sociais e determinar, mediante regulação, os processos de tomada de decisão” (QUEIROZ, 2018, p. 15).

Considerando o conteúdo referente a **polity**, como poderíamos exemplificá-lo? O autor Dahl (1987), citado por Arantes e Couto (2006), nos apresenta um caminho composto por oito elementos. Você sabe quais são? Vamos conhecê-los?

1. O jogo político ocorre de acordo com regras preestabelecidas.
2. As eleições são periódicas e se sucedem por meio de sufrágio universal.
3. Os mandatos dos eleitos são limitados, tanto temporalmente como no que concerne ao alcance de suas decisões e ações.
4. A vontade majoritária da população e as decisões de seus representantes eleitos prevalecem nos limites das regras preestabelecidas.
5. A oposição é participante legítima do jogo e não deve encontrar impedimentos para chegar ao poder pelo voto popular.
6. Os governantes são responsáveis perante o eleitorado, prestando-lhe contas.
7. Os direitos civis clássicos são garantidos, viabilizando o desenrolar da competição política – direitos fundamentais operacionais.
8. São assegurados direitos sem os quais os atores políticos não se dispõem a participar da competição democrática – direitos fundamentais condicionantes.

Se a **polity** constitui as regras do jogo, a **politics** é o jogo!

**Politics:** é a dimensão processual da política e envolve as relações conflituosas (FREY, 2000). Compreende os (des)caminhos que determinada decisão política percorre no contexto das instâncias decisórias do processo político. É nesse âmbito em que os diversos atores envolvidos no processo decisório têm maiores chances de intervenção (TUDE, 2015). A politics é “o jogo do poder político”, os interesses e a ideologia, **qualidade do grau de participação**.

Para Rua (2012, p. 17), aos poucos, com o amadurecimento das discussões, vão se formando certas concepções entre os membros do governo, os parlamentares e outros atores. Vão sendo feitas negociações entre eles e são construídos acordos para atender às reivindicações, porém sem gerar novos conflitos com outros atores sociais. Isso é política, ou seja: **politics**.

Nesse sentido, a **politics** compreende todas as atividades de cooperação, conflito e negociação que envolvem decisões sobre o uso, produção e distribuição de recursos, oriundas de atividades formais ou informais, públicas ou privadas ou a associação entre todas, combinando poder, autoridade e tomada de decisão (LEFTWICH, 2006).

**Policy:** se refere “à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, policy significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política” (RUA, 2012, p. 17).

Portanto, **políticas públicas** se referem ao conjunto de objetivos, juntamente com planos ou programas de ação, relativos a um aspecto específico de interesse coletivo. Quando nos referimos a objetivos, planos ou programas, em nível de governo (local, regional, nacional etc.), nos referimos às políticas públicas (SCHADE, PELACHO, NOORDWIJK, VOHLAND, HECKER, MANZONI, 2021).

Ao analisarmos os conceitos de Schade, Pelacho, Noordwijk, Vohland, Hecker e Manzoni (2021), Ruas (2012), Hogwood e Gunn (1984), podemos afirmar que há convergência entre eles em relação ao entendimento de que as políticas públicas dizem respeito ao governo, que se expressa por meio objetivos, planos e programas que são executados por organismos governamentais; direcionados ao interesse coletivo e à tomada de decisão.

Araújo e Rodrigues (2017), a partir das abordagens de Lasswell, Simon, Lindblom e Easton, observam que as políticas públicas são ou deveriam ser orientadas para a solução de problemas públicos, bem como as especificidades do contexto no qual ocorrem de modo a orientar a escolha das soluções.

A **policy** é, portanto, equivalente as nossas políticas públicas, que tratam de conteúdo concretos nos quais se insere o turismo.

Assim, deseja-se que às políticas públicas tenham as seguintes características (CIPE, 1996 *apud* PARADA, 2006):

1. Fundamentação ampla e não apenas específica (qual é a ideia? Onde queremos chegar?);
2. Estimativa de custo e alternativas de financiamento;
3. Fatores para uma avaliação do custo e do benefício social;
4. Benefício social marginal comparado com o de outras políticas (o que é prioritário?);
5. Consistência interna e agregada (o que se acrescenta? ou o que se inicia?);

6. Apoios e críticas prováveis (políticas, empresas, acadêmicos);
7. Oportunidade política;
8. Sequência de medidas relevantes (o que vem primeiro? O que condiciona o quê?);
9. Clareza dos objetivos;
10. Funcionalidade dos instrumentos;
11. Indicadores (custo unitário, economia, eficácia, eficiência).

As conceituações acerca das políticas públicas (*policies*) podem ser complementadas com a abordagem de Dye (2017, p. 1), que as interpreta como **“tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer”**.

Entre os assuntos que os governos escolhem tratar, enquadram-se a regulação de aspectos da vida diária, gerenciamento de conflitos internos e externos, prestação de serviços públicos à sociedade, atendimento de direitos sociais e arrecadação de impostos, a partir de um conjunto de decisões que, muitas vezes, apoia-se em legislação ou normas específicas, outras vezes, não. O não fazer intencional, também integra a ação do governo.

**No entanto, não haveria diferença entre deixar de agir por não identificar determinado problema e escolher não agir, uma vez que o problema foi identificado?**

Nas democracias representativas como a nossa, os agentes políticos (partidos políticos, entidades governamentais, cidadãos) influenciam a definição das distintas políticas públicas, entre elas as de turismo.

As três dimensões ***policy***, ***polity*** e ***politics***, são interdependentes e interatuam na formulação das políticas públicas (Figura 4).

A figura 4 permite que interpretemos a trilogia *policy*, *polity* e *politics*, dentro de uma abordagem abrangente, que vincula as atividades relacionadas às políticas públicas, as instituições e os processos e os instrumentos em cada uma das dimensões. É importante termos consciência de que os processos são interligados e interdependentes.

Encontramos no trabalho de Lange et al. (2013) e Shade et al (2021) argumentos que nos ajudam a melhor compreender a figura 4. Nesse trabalho, a interdependência entre a *polity* e *politics* estabelece o campo do jogo político. As instituições estão inseridas nos processos e nos instrumentos, de modo que qualquer mudança na arena política pode gerar alteração nas regras do jogo. A interligação entre *polity-policy* determina o ambiente institucional, constituído pelas instituições do sistema político e administrativo, que incidem na formulação e na implementação das políticas públicas (*policy*).

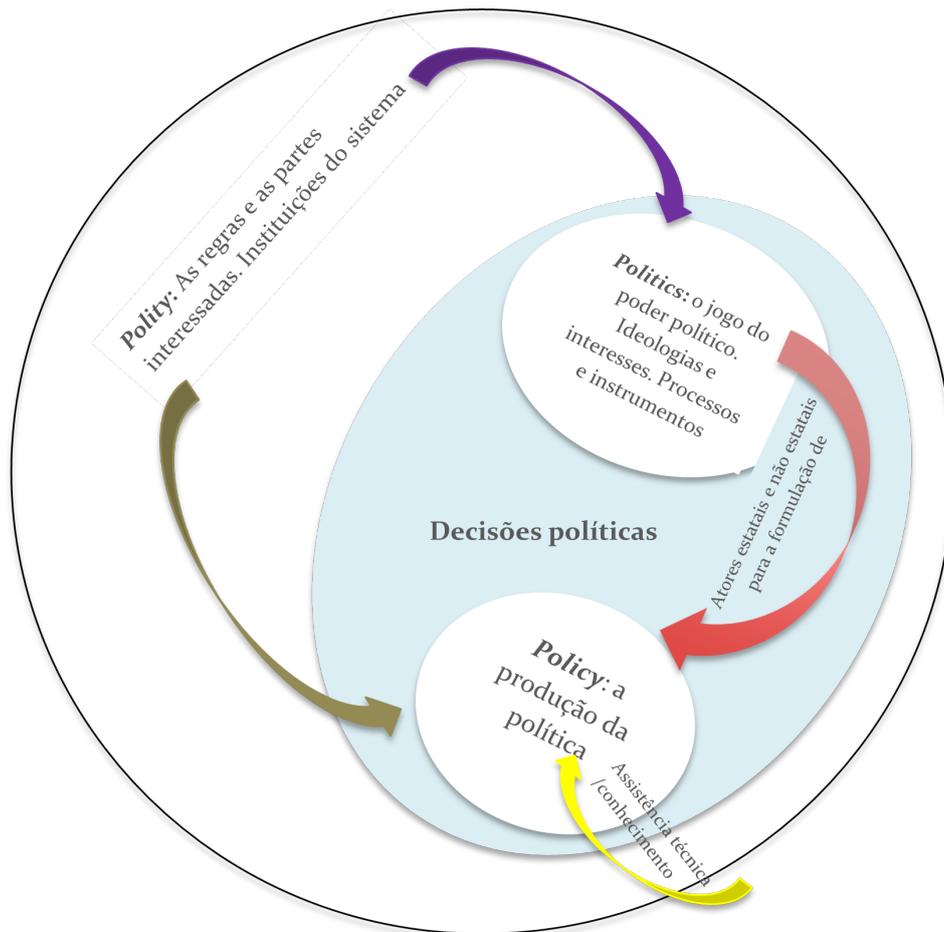


Figura 4: Interdependência e conteúdo relacionados à *policy*, *polity* e *politics*.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Schade, Pelacho, Noordwijk, Vohland, Hecker e Manzoni (2021) e Siempre (2008).

Se houver alteração no processo de formulação de políticas públicas, pode-se alterar o cenário institucional. Assim como, modificações institucionais podem ocasionar mudanças no processo de formulação das políticas públicas. A correspondência entre os processos, os instrumentos e as políticas públicas representam o potencial dos atores governamentais e não governamentais e caracteriza o arranjo de governança para participar na formulação de políticas públicas.

Se a política envolve a tomada de decisões coletivamente impositivas, e, portanto, incorpora fatalmente disputas públicas em torno dessas decisões, a expressão “arena política” se refere à delimitação do campo, do ambiente, da cena na qual se travam essas disputas. As características da arena política determinarão, em grande parte, a dinâmica da vida política, conforme as instituições decisórias vigentes, a configuração organizacional dos grupos, os valores e/ou prioridades

estratégicas dos contendores. Apesar de seu uso frequente em literatura acadêmica, é antes uma expressão corrente do que um conceito univocamente articulado, não obstante algumas tentativas ocasionais de tipificação, nem sempre sistemáticas.

Arena política, **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Fundap, 2013.

Assim, *policy*, *polity* e *politics* se relacionam e envolvem as instituições e as “regras do jogo”, bem como os processos e instrumentos que implicam na tomada de decisão e implementação das políticas públicas.

As políticas públicas compreendem as seguintes ideias, com base nos autores Theodoulou e Cahn (2013, p.23):

- É o que os governos pretendem fazer e o que eles realmente fazem: a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental;
- Preocupa-se com a forma como as questões e problemas são definidos, construídos e colocados na agenda política;
- Idealmente, todos os níveis de governo estão envolvidos e não se deve presumir que a política se restringe apenas aos atores formais;
- É abrangente e não se limita simplesmente à legislação; pode incluir ordens executivas, regras e regulamentos;
- É uma ação intencional que tem um objetivo como meta final; e
- É um processo contínuo que envolve formulação, implementação, fiscalização e avaliação.

Por fim, os conceitos acerca das políticas públicas, são vários. Alguns focam na solução de problemas, outros no papel dos governos, nenhuma abordagem parece dar conta do todo que as envolvem, ora porque ignoram o embate em torno de ideias e interesses, ora porque não contemplam os conflitos e os limites do próprio governo, ora porque não incluem a possibilidade de cooperação do governo com demais grupos sociais (SOUZA, 2006).

Na sequência, apresentaremos o ciclo da política pública.

## Ciclo das políticas públicas

Considerando o conteúdo que discutimos sobre políticas públicas, daremos continuidade aqui abordando o **ciclo de construção de políticas públicas**.

O ciclo de construção de políticas públicas pode apresentar mais ou menos fases, a depender de cada autor de referência. Neste material, adotamos o ciclo de políticas públicas apresentado por Secchi (2012), que é constituído pelas seguintes fases (Figura 5):



Figura 5: Ciclo de construção das Políticas Públicas.

Fonte: Secchi, 2012.

### Identificação do Problema

Um problema pode ser entendido como uma situação que não nos satisfaz. No entanto, teríamos que detalhar mais tal insatisfação, buscando as causas e, possivelmente, as causas das causas, o que seria pouco operacional.

Para auxiliar na compreensão do que seria um problema, que seja motivador de políticas públicas, podemos pensar na diferença entre aquilo que é, e aquilo que gostaríamos que fosse a nossa realidade (SECCHI, 2012: SUBIRATS, 2006). Identificar a diferença ou a discrepância entre a realidade atual e a que gostaríamos, por si só, não apresenta a solução. É necessário pensarmos no que é necessário fazer para diminuir ou eliminar tal diferença.

Secchi (2012) recorreu a Sjöblom (1984) para a buscar subsídios capazes que auxiliassem na identificação do problema público. Vejamos:

– **a percepção do problema:** um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento que afeta a percepção de muitos atores relevantes.

– **a definição ou delimitação do problema:** a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizá-lo em uma frase sua essência. No momento de delimitação de um problema também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso, a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas e pelos próprios destinatários da política pública.

– **a avaliação da possibilidade de resolução:** costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim apenas para mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução (SECCHI, 2012 p. 35).

### **Formação da Agenda**

A formação da agenda é a etapa em que se decide qual o tema ou problema fará parte da agenda política, será priorizado ou postergado. Zahariadis (2016), citado por Capella (2018), define a formação da agenda como um processo que transforma questões públicas em prioridades governamentais. A partir dessa definição, o autor vincula as seguintes ideias-chave:

– **Contexto:** que envolve a percepção sobre os problemas, a urgência, a abrangência, que por sua vez, se alteram ao longo do tempo.

– **Prioridade:** compreende os recursos disponíveis e sua escassez; o que faz com que um problema se torne mais urgente ou mais prioritário do que outro para se formular as alternativas de soluções.

– **Ação:** a percepção de que se pode intervir nos problemas de maneira a eliminá-lo ou amenizá-lo, pode influenciar a ordem de prioridades. Os parâmetros de análise em relação à ação se referem a valores e à capacidade de ação do governo.

– **agenda governamental:** será constituída pelos temas ou problemas públicos percebidos, sua urgência e abrangência associada aos elementos que elencam as prioridades e a possibilidade de intervenção.

A agenda ‘pública’ seria aquela que representa as questões que o público considera mais importantes, enquanto a agenda ‘institucional’ consiste nas questões realmente assumidas pelo processo formal de formulação de políticas.

### **Quem intervém no processo de formação da agenda?**

De maneira geral, os grupos organizados, as representações sociais, partidos políticos, setores que influenciam a gestão pública, os influenciadores de opinião, enfim, todos aqueles que causam o problema, que são afetados pelo problema, que têm parte na solução do problema. Os atores que integram essa fase serão abordados no módulo referente à governança local e regional.

Ao focar nosso olhar em uma estrutura colegiada como os Conselhos Municipais de Turismo (Comtur), poderíamos responder que os atores que têm voz e voto, são os que influenciariam a formação da agenda.

Na sequência deixamos algumas perguntas orientadoras referentes à formação da agenda pública de turismo.

Quais temas incluem a agenda do governo municipal?

Qual a expectativa da pessoa que ocupa o cargo máximo do órgão municipal de turismo em relação à atuação do Comtur?

Já existe uma agenda previamente definida?

Quais as reais possibilidades dos problemas públicos identificados no Comtur serem entendidos como prioridades e incluídos na agenda governamental?

Qual a urgência, abrangência e recursos disponíveis?

Existe possibilidade do engajamento dos atores governamentais e não governamentais para viabilizarem as prioridades na ordem em que foram elencadas?

Como os temas ganharam atenção dos governos?

Que problemas foram reconhecidos pelos governantes como relevantes?

Como as alternativas para esses temas foram geradas?

Como a agenda governamental se constituiu?

Por que e quando uma ideia emergiu?

### **Formulação de alternativas**

Uma vez que o problema público foi identificado e está na agenda, buscamos a formulação de alternativas para resolver tal problema. É comum que existam várias alternativas para focar a solução de determinado problema. Com os vários caminhos que se apresentam, é necessário refletir sobre a relação custo-benefício de cada um deles.

De acordo com Schattschneider (1960, p. 68), citado por Secchi (2012, p. 37), “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”, embora nem todos os conflitos sejam previsíveis no momento da escolha das alternativas.

A escolha de alternativas para um problema se baseia no estabelecimento de objetivos, estratégias, metas, no estudo relativo às possíveis implicações de cada solução e na adoção de métodos, programas e ações que deverão convergir para que os objetivos escolhidos sejam alcançados (SECCHI, 2012).

*Quando você pensa em possíveis soluções para determinado problema público, considera os objetivos, estratégias, metas, o estudo relativo às possíveis implicações de cada solução e na adoção de métodos, programas e ações que deverão convergir para que os objetivos escolhidos sejam alcançados?*

*Então, como as alternativas políticas foram formuladas ...*

### **Tomada de Decisão**

Com a formulação das alternativas para os problemas identificados, seguimos para a tomada de decisão que elegerá a melhor solução para a (s) problemática (s) em questão. A escolha da melhor solução deve ser orientada por critérios que apoiem os atores em termos de tempo, custo, rapidez, eficiência e eficácia,

sustentabilidade ou outro que considerarem importante. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções, objetivos e métodos de enfrentamento de um problema público são explicitados. (SECCHI, 2012, p. 40).

*Como determinada proposição foi escolhida entre outras alternativas?*

*Quem participou do processo de formulação e decisão das políticas?*

## **Implementação**

A implementação, no ciclo da política, apresentado por Secchi (2012), ocorre após a tomada de decisão e precede a avaliação. A implementação constitui a etapa de concretização da política construída nas etapas anteriores – identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas e tomada de decisão.

Para a implementação das políticas públicas são necessários alguns elementos básicos: **pessoas e organizações**, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico, as relações existentes entre as **pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência)** (SECCHI, 2012, p. 46).

Os elementos básicos são importantes, pois sem eles como se implementará a política pública. **Você já pensou nisso? ...**

*Será que a falta de tais elementos básicos ocorre em seu município? Você e outros atores já conversaram sobre esse assunto?*

*Será que o problema identificado, lá no início do ciclo, foi bem formulado?*

*Será que as alternativas indicadas como soluções para os problemas eram adequadas e os objetivos coerentes?*

O momento da implementação ressalta algumas funções administrativas, e recaímos, mais uma vez, na **capacidade de gestão para o coletivo**. É comum que os atores que participam da implementação não sejam os mesmos que participaram das etapas anteriores – identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas e tomada de decisão.

## **Mas por que isso ocorre? ...**

Porque na implementação, faz-se o uso direto das estruturas da administração pública envolvendo assim, todos os princípios constitucionais que a regem, somados às leis que disciplinam e viabilizam o processo de implementação. Esse momento, de acordo com Secchi (2012) enfatiza a liderança e a coordenação,

em geral, frágeis no turismo. Nesse processo exige-se dos responsáveis conhecimentos sobre elementos motivacionais; obstáculos, deficiências e conflitos, como observamos na Figura 6:



Figura 6: Variáveis que incidem na implementação de políticas públicas.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Secchi, 2012.

A Figura 6 ilustra o conjunto de variáveis que incidem no processo de implementação da política pública. Cabe ao responsável lidar com as dificuldades e coordenar todas as variáveis para a concretização das alternativas para soluções dos problemas identificados.

Considerando que os atores que participaram das etapas anteriores à implementação podem ter certo distanciamento na fase atual, é necessário que o responsável conheça os elementos motivacionais e as expectativas dos atores que se dedicaram à construção da política até essa fase (implementação). Que gerencie os obstáculos técnicos e legais, assim como as deficiências organizacionais e os conflitos que, por sua vez, exigirão habilidade de negociação.

Coordenar todas as variáveis é tarefa essencial e ao mesmo tempo, difícil, pois a implementação pode demandar alterações nas políticas, sem haver tempo hábil para outro processo de construção participativa, por exemplo. Pois na etapa de implementação surgem atores que assumem responsabilidades contratuais, como os fornecedores, prestadores de serviço e outros parceiros, que em muitos casos, não participaram do processo de construção e não possuem qualquer vínculo com a política. Sua relação é regida pelos termos contratuais. Pelo que se presume que há certo distanciamento entre as etapas iniciais e a de implementação.

O acompanhamento da implementação pelos atores que atuaram no processo de construção da política públicas, pode ser uma forma de estabelecer a

comunicação acerca das variáveis e buscar a cooperação, não apenas com os destinatários, mas com os grupos de interesses.

Mas isso dependerá do modelo de implementação adotado! Sabe quais são eles?

Se você pensou nos modelos *top-down*  e *bottom-up* , você acertou!

De acordo com o autor Leonardo Secchi (2012, p. 46 – 47)

O modelo **top-down** de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política, para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos). Esse processo é conhecido na literatura política como deslocamento da culpa.

O modelo **bottom-up** (de baixo para cima): é caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação, e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados, *a posteriori*, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições.

*Pensando nos modelos top-down e bottom-up, como as políticas públicas de turismo têm sido implementadas em seu município?*

### **Avaliação**

A avaliação de políticas públicas é o processo que verifica e avalia se as soluções propostas para os problemas que compuseram a agenda pública, sua implementação e os resultados gerados tiveram êxito ou não, em função da diminuição ou não do problema em questão. A avaliação permite ponderar sobre relação custo-benefício em prol dos esforços empreendidos e dos resultados alcançados, além de reorientar possíveis falhas encontradas no processo de

implementação da política pública.

O processo de avaliação de acordo com a ENAP (2018, p.15) pode ocorrer em momentos distintos, sendo denominados ex-ante, concomitante e ex-post, como apresentamos a seguir:

**Avaliação ex-ante:** Tenta prever elementos que poderão colocar em risco sua implementação, antecipando questões que ajudarão na medição de seus efeitos, como, por exemplo, apontando resultados esperados e custo.

**Avaliação concomitante:** Sua execução está associada ao processo de implementação, permitindo ajustes para que os objetivos sejam cumpridos.

**Avaliação ex-post:** procura articular os conceitos de eficiência (se os recursos foram empregados de modo racional, da melhor forma possível, com menos desperdício e no menor tempo), eficácia (se os resultados alcançados foram os melhores para os meios disponíveis e se alcançou os objetivos e as metas pretendidos) e efetividade em relação à política implementada (o que de fato foi alcançado e produziu mudanças na realidade e pode proporcionar lições para futuras decisões).

**EX ANTE > SIMULTANEAMENTE MONITORAMENTO > EX POST**

Fonte: Secchi (2012).

No setor de turismo, Secchi, (2012) destaca como a multicausalidade dificulta a avaliação das políticas públicas. **Já pensou nisso?**

Como o turismo possui interface com outras áreas, como transporte e meio ambiente, por exemplo, é difícil mensurar se a melhora, piora ou manutenção de determinada situação é decorrente de ações das políticas públicas lideradas pelo Ministério dos Transportes, Ministério do Meio Ambiente ou por outras causas.

**O sucesso de uma política pública no campo da promoção turística territorial**, por exemplo, pode ser resultado das ações executadas por uma agência governamental, mas também de variáveis incontrolláveis, como taxa de câmbio, condições climáticas, condições higiênico-ambientais, condições econômicas, ações de agentes privados (equipamentos turísticos; agências e operadoras turísticas, mídia) (SECCHI, 2012, p. 52).

### **Considere a situação a seguir:**

Imagine que você é um gestor local e que depois de todos os obstáculos vencidos, conseguiu implementar uma política pública. Antes disso, participou dos debates sobre os problemas, articulou-se com outros gestores (da sua secretaria e de outras), conversou com funcionários públicos que implementam ações em áreas que impactam aquele problema. Também se articulou com o prefeito que o lançou nessa missão. E, no campo da sociedade civil, cativou interlocutores, procurou entender melhor as nuances do problema, ouviu sugestões de solução e mediou seus custos. Ao fim desse processo, você obteve sucesso e conseguiu incluir no orçamento público para o ano seguinte os recursos para dar início à política e resolver o problema.

### **Seu trabalho, todavia, não acabou ...mesmo conseguindo incluir no orçamento a previsão do recurso, a liberação não é fácil.**

Você esperava que em janeiro, ou o mais tardar até março, os recursos fossem liberados, mas, para sua surpresa, só ficaram disponíveis em setembro, e com planejamento completamente modificado, você teve poucos meses para mobilizar atores e implementar as ações.

### **Agora que o ano acabou, é hora de avaliar.**

Será que, em todas essas fases, os interesses em jogo, as mediações e os demais fatores que interferiram na implementação das ações que formam a política foram levados em conta? Muitos fatores terão influenciado a implementação, e seu desconhecimento será um risco para a avaliação. (ENAP, 2018, p. 15 – 16)

*Isso já aconteceu em seu município?*

*Como lidam com situações como esta?*

### **Extinção**

É incomum, pensarmos na possibilidade de extinção de uma política pública. Em geral, há reivindicação por políticas públicas, especialmente, no turismo. Via de regra, interpretamos que é mais uma descontinuidade e não analisamos os motivos que levaram à extinção.

Algumas causas referentes à extinção de políticas públicas, identificadas por Giuliani, citadas por Secchi (2012), são: se a política nasce de um problema percebido, pode não haver mais problema, logo, não há necessidade de continuar investindo esforço em um problema que está resolvido ou já não tem a atenção da

sociedade como algo importante; as ações (programas, leis) que impulsionavam a política pública são ineficazes; ou, o problema, mesmo não tendo sido resolvido, perdeu a importância e já não consta na agenda de políticas públicas.

*Você saberia citar algum exemplo de política pública de turismo que foi extinta?*

*Você se lembra do: Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e do Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro?*

*São exemplos de políticas públicas extintas?*

Após percorrermos o caminho para a compreensão das dimensões que fundamentam a gestão pública, o termo política, bem como o ciclo de elaboração das políticas públicas, atores envolvidos em suas elaborações e a necessidade de integração das diversas políticas públicas setoriais, no próximo tópico vamos discutir sobre os principais instrumentos de planejamento, orçamento da gestão pública.

## **Política Pública de Turismo**

Agora que você já aprendeu sobre as ideias-chave que envolvem o conceito de políticas públicas, vamos “viajar” nas políticas públicas de turismo...

A **política de turismo** compreende a tomada de decisão a partir de processos plurais e colaborativos, e a priorização de um conjunto de ações coordenado pelo poder público com o objetivo promover, (re)orientar ou dar continuidade ao desenvolvimento local do turismo sustentável.

Optamos por trazer três conceitos de política pública de turismo para vocês:

- **Com uma abordagem mais geográfica e pautada no território**

É conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística em um dado território (CRUZ, 2000, p.40)

- **Com uma abordagem nos procedimentos e normas**

Pode ser definida como um conjunto de regulamentos, regras, diretrizes, objetivos e estratégias de desenvolvimento/promoção que fornecem uma estrutura dentro da qual as decisões coletivas e individuais afetam diretamente o desenvolvimento do turismo no longo prazo assim como as atividades diárias do destino (GOELDNER,

2022).

• **Com abordagem na colaboração entre atores**

Conjunto de ações impulsionadas pelos atores públicos (governamentais) — em ocasião de colaboração com atores não públicos (não governamentais) — com a intenção de alcançar objetivos diversos relacionados à variedade de fenômenos e relações que supõem o processo de atração, permanência ou residência ocasional de cidadãos em um território determinado (VELASCO, 2016).

Os conceitos de política pública de turismo contemplam os documentos nos quais se materializam os **objetivos, diretrizes, metas e estratégias** e se referem às **regras e regulamentos** que orientam a ação dos atores governamentais e não governamentais em processo de tomada de decisão e de colaboração, com finalidade de apoiarem o desenvolvimento do turismo. Não revelam a complexidade que envolve o todo da política pública em geral, bem como a de turismo.

Velasco (2016) apresenta uma abordagem teórico-metodológica que nos permite analisar o conjunto de ações que integram a política de turismo. Para isso, sugere que devemos considerar duas dimensões: os objetivos propostos; e os instrumentos que os governos dispõem para sua consecução.

Em relação aos objetivos propostos, embora possam variar, é comum que contemplem os elementos a seguir, conforme Velasco González (2016):

**Objetivos comuns nas políticas de turismo**

- Aumentar as divisas;
- Aumentar o número de turistas;
- Melhorar e/ou manter os índices de competitividade;
- Promover o destino internacionalmente;
- Investir em infraestrutura turística;
- Investir em infraestruturas de mobilidade;
- Proteger o consumidor-turista;
- Aprimorar o marco regulatório;
- Melhorar a qualidade dos produtos turísticos;
- Qualificar os trabalhadores;
- Criar institutos ou entidades de pesquisa;
- Gerar conhecimento para a tomada de decisão;
- Difundir a informação;
- Apoiar processo de inovação.

Já os **instrumentos da política** são empregados com a finalidade de atingir os objetivos e os resultados esperados para política de turismo. Para tanto, são utilizados individualmente ou associados e articulados entre si. Nesse caso, estima-se que os melhores resultados advêm do uso do conjunto dos instrumentos. Assim, são instrumentos da política:

**Instrumentos relacionados à organização do turismo:** são integrantes da administração pública direta ou indireta e por meio deles e/ou de sua coordenação, implementam-se as ações inseridas na política de turismo. **São eles:**

As estruturas político-administrativas tradicionais, como o MTur, as Secretarias Estaduais ou Municipais de Turismo, além do Comitê Interministerial de Facilitação Turística;

As estruturas executivas dependentes, orgânica, funcional ou financeiramente, como a Riotur e Turisrio;

As estruturas de cooperação público-privada, como os Conselhos Municipais de Turismo (Comtur).

**Instrumentos Programáticos:** deve conter o conjunto de ações cujo fim é intervir no setor turístico em sua totalidade. Somente será considerado como um instrumento programático se for explicitamente elaborado, publicado e difundido como instrumento programático e for aprovado com a intenção de servir de guia de ação para um determinado período. Exemplos: Plano Nacional de turismo, Programa de Ecoturismo, Programa de Regionalização do Turismo

**Instrumentos normativos:** baseiam-se na autoridade e são representados pelas regulamentações e regulações, de carácter vinculante e de aplicação direta que tenham como fim a ordenação de um subsetor ou a regulação dos componentes da atividade turística. **Exemplos:** a Lei Geral do Turismo; a Lei das Agências de Turismo; regras; padrões; licenças; proibições; leis; e ordens executivas.

**Instrumentos de fomento:** têm como finalidade estimular por meio de mecanismos financeiros como subvenções, crédito facilitado e até ajudas não reembolsáveis. **Exemplos:** subsídios; verbas; incentivos fiscais; empréstimos; impostos e taxas.

**Instrumentos de melhora do conhecimento:** relacionam-se com a necessidade de gerar dados que subsidiem a tomada de decisão pública e/ou privada referente a determinado território, como a implantação e operação de sistemas estatísticos de acompanhamento mercadológico por meio da coleta, tratamento e distribuição da informação turística. **Exemplos:** relatórios; inventários da oferta turística; informes; estudos especiais.

**Instrumentos de comunicação e promoção:** por meio da comunicação o governo pode atuar para sensibilizar a respeito de problemas coletivos no destino turístico, além de incorporar, por exemplo, valores éticos como a sustentabilidade e a inclusão social. **Exemplos:** campanhas de informação e sensibilização turísticas; persuasão; benchmarking.

**Em sua opinião quais seriam os instrumentos da política utilizados pelo poder público no município em que reside/atua para desenvolvimento do Turismo?**

Agora que você tem conhecimento sobre política pública, inclusive a de turismo, vamos conversar um pouco sobre a Política Nacional de Turismo, o governo do turismo, suas funções e o ciclo da política pública?

Vamos lá...

## **Política Nacional de Turismo**

Como já citamos, a Lei 11.771/2008 dispõe sobre a Política Nacional de Turismo vigente no País. Esta lei é conhecida como a **Lei Geral do Turismo** (LGT). Ela estabelece o marco regulatório do turismo e o difunde como uma atividade econômica e importante vetor no desenvolvimento do País, disciplinando a prestação dos serviços turísticos por meio do cadastramento obrigatório e da regulamentação do funcionamento deles. Ainda institui as regras para fiscalização dos serviços turísticos, definindo infrações e penalidades, bem como programas de qualificação e capacitação da mão-de-obra para o setor. Propõe a implementação de um sistema de informações turísticas com possibilidade de monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, além de estabelecer condições operacionais do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR).

De forma geral, o principal objetivo da LGT é aumentar a inserção competitiva do produto turístico brasileiro no mercado nacional e internacional por meio de um modelo de gestão **descentralizado e orientado pelo pensamento estratégico**.

A LGT considera que o turismo é decorrente das “atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”. Esse entendimento vincula o turismo às atividades realizadas cuja finalidade motivam o deslocamento de pessoas (turistas) para um local, fora de sua residencial habitual, por um período, que permite classificá-lo estatisticamente, como turistas, diferenciando-o do morador.

As viagens que transcorrem a partir de tais deslocamentos devem movimentar a

economia, gerar trabalho, emprego e renda para as pessoas e receitas públicas para os municípios que as destinarão ao desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade.

Uma vez que o turismo é uma atividade concorrente para os entes federados, isto é, não há definição quanto ao papel do Estado nos níveis nacional, estadual e municipal, a LGT define que cabe ao MTur estabelecer a **Política Nacional de Turismo**, como já citado. No entendimento do MTur, a Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, necessários para apoiar a implementação do planejamento e do ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas que são definidos no Plano Nacional do Turismo (PNT) e estabelecidos pelo Governo Federal.

É importante destacar que a **Política Nacional de Turismo** deve obedecer aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável. Tais princípios nos auxiliam no entendimento da adoção de programa e mecanismos para promover a descentralização e a regionalização do turismo. A Política Nacional de Turismo possui um conjunto de 20 objetivos. Convidamos você a conhecê-los, acessando o seguinte endereço eletrônico: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm).

O Plano Nacional de Turismo (PNT) será elaborado pelo MTur, ouvidos os segmentos públicos e privados interessados, inclusive o Conselho Nacional de Turismo. O PNT terá como finalidade promover:

- I. a política de crédito para o setor, nela incluídos agentes financeiros, linhas de financiamento e custo financeiro;
- II. a boa imagem do produto turístico brasileiro no mercado nacional e internacional;
- III. a vinda de turistas estrangeiros e a movimentação de turistas no mercado interno;
- IV. maior aporte de divisas ao balanço de pagamentos;
- V. a incorporação de segmentos especiais de demanda ao mercado interno, em especial os idosos, os jovens e as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, pelo incentivo a programas de descontos e facilitação de deslocamentos, hospedagem e fruição dos produtos turísticos em geral e campanhas institucionais de promoção;
- VI. a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico;
- VII. a atenuação de passivos socioambientais eventualmente provocados pela atividade turística;
- VIII. o estímulo ao turismo responsável praticado em áreas naturais protegidas

ou não;

IX. a orientação às ações do setor privado, fornecendo aos agentes econômicos subsídios para planejar e executar suas atividades; e

X. a informação da sociedade e do cidadão sobre a importância econômica e social do turismo.

Consideramos importante ressaltar a criação, pela LGT, do **Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFAT)**, com a **finalidade de compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e a consecução das metas do PNT com as demais políticas públicas, de forma que os planos, programas e projetos das diversas áreas do Governo Federal venham a incentivar:**

- a. a política de crédito e financiamento ao setor;
- b. a adoção de instrumentos tributários de fomento à atividade turística mercantil, tanto no consumo como na produção;
- c. o incremento ao turismo pela promoção adequada de tarifas aeroportuárias, em especial a tarifa de embarque, preços de passagens, tarifas diferenciadas ou estimuladoras relativas ao transporte turístico;
- d. as condições para fretamento relativas ao transporte turístico;
- e. a facilitação de exigências, condições e formalidades, estabelecidas para o ingresso, saída e permanência de turistas no País, e as respectivas medidas de controle adotadas nos portos, aeroportos e postos de fronteira, respeitadas as competências dos diversos órgãos governamentais envolvidos;
- f. o levantamento de informações quanto à procedência e nacionalidade dos turistas estrangeiros, faixa etária, motivo da viagem e permanência estimada no País;
- g. a metodologia e o cálculo da receita turística contabilizada no balanço de pagamentos das contas nacionais;
- h. a formação, a capacitação profissional, a qualificação, o treinamento e a reciclagem de mão-de-obra para o setor turístico e sua colocação no mercado de trabalho;
- i. o aproveitamento turístico de feiras, exposições de negócios, congressos e simpósios internacionais, apoiados com logística, técnica ou financeiramente por órgãos governamentais, realizados em mercados potencialmente emissores de turistas para a divulgação do Brasil como destino turístico;
- j. o fomento e a viabilização da promoção do turismo, visando à captação de turistas estrangeiros, solicitando inclusive o apoio da rede diplomática e consular do Brasil no exterior;
- k. o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte de turismo;
- l. a geração de empregos;
- m. o estabelecimento de critérios de segurança na utilização de serviços e equipamentos turísticos; e

n. a formação de parcerias interdisciplinares com as entidades da administração pública federal, visando ao aproveitamento e ordenamento do patrimônio natural e cultural para fins turísticos.

Embora não tenhamos evidências da atuação do CIFAT, a efetivação desse comitê facilitaria a coordenação horizontal no âmbito nacional. A ausência de coordenação é uma das lacunas não superadas no federalismo brasileiro e, conseqüentemente, no turismo. Atenção! Vamos trabalhar o conteúdo da coordenação em outro módulo.

Como a regionalização é um dos princípios constitucionais, a Política Nacional do Turismo o incorporou a partir de 2004, e instituiu o Programa de Regionalização do Turismo (PRT). O PRT foi definido como política com o intuito de facilitar e estimular a atuação dos municípios de maneira regionalizada e assim melhorar o posicionamento no mercado nacional e internacional.

Antes da regionalização, as políticas eram nacional, estadual e municipal. Em 2013, o PRT foi reformulado (Portaria Mtur nº 039/2017) e marcados seus oito eixos de atuação: gestão descentralizada do turismo; planejamento e posicionamento de mercado; qualificação profissional, dos serviços e da produção associada; empreendedorismo, captação e promoção de investimentos; infraestrutura turística; informação turística; promoção e apoio à comercialização e monitoramento.

Quem coordena esse projeto? No âmbito nacional é o Mtur, com o apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização. No âmbito estadual, os organismos estaduais de turismo, apoiados pelas Fóruns e/ou Conselhos Estaduais de Turismo e pelas instâncias de governanças regionais (IGR's) que se relacionam na esfera municipal, formada pelos organismos de turismo e Comtur.

Segundo o MTur (2019), o processo de Regionalização do Turismo deve ser visto sob a ótica da sua dinâmica, envolvendo a integração e a cooperação entre os municípios, a fragilidade das políticas locais voltadas ao desenvolvimento turístico e à pouca prática de gestão integrada dos diferentes atores públicos, privados e do terceiro setor, em especial de um território.

A alteração para o modelo de regionalização se baseou em aumento da força na competitividade ao desenvolver o turismo, integrando os municípios em regiões, por meio de redes que atuam em um território regionalizado, definido por proximidade geográfica, similaridade paisagística e culturais e complementação de atrativos e serviços.

Uma região turística pode conter inclusive municípios que não possuem uma

clara vocação para o turismo, mas que ao oferecer trabalhadores ou insumos para atender ao turista regional, mostram sua importância na dinâmica do setor e complementação para formação de um território turístico. Com isso, o ganho gerado pelo turismo não fica apenas em um município, mas se distribui pela região. Os municípios assim se complementam ou se integram, podendo ser mais competitivos.

Neste módulo, você conheceu um pouquinho da regionalização. Esse conteúdo será ampliado em outro módulo, aguarde!

Enquanto isso, seguiremos adiante com o governo do turismo e suas funções.

## **Governo do Turismo e suas Funções**

Ao **governo do turismo** competem, de acordo com Pérez Royo (2014), citado por Velasco (2016), as funções que são determinadas jurídico e constitucionalmente, além das capacidades políticas para a gestão do coletivo. De acordo com o sistema espanhol, juridicamente, o governo deve assumir a principal iniciativa política em seu território, por meio do exercício da direção, da coordenação e da supervisão das administrações públicas que dele dependem. Somam-se a essas funções, quando necessário, o gerenciamento de crises, a liderança social e a representação simbólica.

**A capacidade do governo segue, basicamente, duas variáveis. Uma de cunho pessoal e a outra institucional** (MATUS, 1997). A pessoal compreende características relacionadas ao **conhecimento e expertise acumulada pelo dirigente e sua equipe**, no que diz respeito aos métodos e práticas de trabalho, enquanto a capacidade institucional relaciona-se aos **sistemas de trabalho e ao desenho da estrutura organizativa** (MATUS, 1997, GIACOMONI, PAGNUSSAT, 2006).

**A capacidade política se refere à capacidade de gestão dos representantes do poder público para coordenar e integrar distintos objetivos com a finalidade de manter a coesão e promover o desenvolvimento do turismo sustentável** (TRENTIN, FONSECA FILHO, 2020; VELASCO, 2016).

**Atuar para manter a escolha das prioridades** é outra atribuição associada à capacidade do governo, pois não é raro que as prioridades se percam em algum momento, após sua definição. Uma vez que as prioridades foram selecionadas, quais são e como serão utilizados os recursos disponíveis ou passíveis de captação de maneira que sejam mais eficientes e eficazes no atendimento das necessidades do setor turístico? Cabe ainda, ao governo do turismo, representar os interesses difusos e nem sempre organizados e impor perdas e/ou limites para as práticas nocivas ao desenvolvimento sustentável.

Também, é fundamental atuar para o “fortalecimento da capacitação institucional e administrativa em nível subnacional (em especial nos municípios carentes), monitorando a implementação das políticas e avaliando os seus resultados, estimulando a participação da sociedade civil” (OCDE, 2013, p. 163).

As funções do governo se conectam com o entendimento de uma prática social imbuída de certa complexidade que se revela na interação entre pessoas, moradores e visitantes, nas dinâmicas e relações sociais, culturais, ambientais, econômicas e políticas, que ocorrem em determinado território e por sua vez, desencadeiam outras relações, dinâmicas e interações que impactam e são impactadas pelo conjunto que compõe o fenômeno turístico.

Nesse sentido, o governo, segundo a literatura, possui um conjunto de funções que orientam a sua atuação, são elas: **promotor; estimulador; planejador; garantidor; coordenador; e harmonizador** (TRENTIN, FONSECA FILHO, 2020; VELASCO, 2016).

Para exercer a função de **promotor** podemos citar, por exemplo, que é natural que o MTur trabalhe para promover o destino no exterior para atrair turistas e assim aumentar o ingresso de moedas estrangeiras, impactando o balanço de pagamentos. Além de potencializar o turismo como instrumentos de paz. Como o turismo é praticado não apenas por pessoas residentes no território nacional, é necessário agir para assegurar o direito de ir e vir por meio de acordo bilaterais entre países, flexibilizando normas de permissão de entrada de estrangeiros no país. O Ministério das Relações Exteriores detém a competência para negociar tais acordos e flexibilização ou mesmo, restrições.

A presença do turista, internacional e doméstico, aumenta a demanda pelos serviços turísticos. Como o governo não é um agente do mercado, atua como **estimulador** (VELASCO, 2016), com a finalidade de potencializar o desenvolvimento da atividade turística e fomentar a participação do setor privado, pois ele que ofertará os serviços que atenderão os turistas (TRENTIN, FONSECA FILHO, 2020). Caso a captação de investidores privados para o setor ocorra por meio de instrumentos de financiamento, subsídios, fomento ao turismo, ajustes em taxas de juros, segurança jurídica e marcos legais bem definidos, podemos considerar a função de estimulador

Como **planejador**, cabe a partir do governo do turismo e da política de turismo, indicar os objetivos e as metodologias e organizar os recursos disponíveis, atuando de modo a canalizar e/ou redistribuir não apenas os fluxos turísticos, mas dos recursos que devem ser viabilizados para a concretização do fim esperado, e, assim, induzir o desenvolvimento de regiões econômica e socialmente (TRENTIN, FONSECA FILHO, 2020). Na função de planejador, podemos recorrer

aos instrumentos de melhora do conhecimento que geram dados e informações que respaldam o planejamento turístico, bem como a implantação e manutenção de infraestrutura turística.

O governo atua como **garantidor**, por exemplo, no sentido de assegurar e proteger os consumidores/turistas. No Brasil, o código do consumidor, criado em 11 de setembro de 1990, por meio da lei nº 8.078/90, tornou-se uma referência na regulamentação dos direitos do consumidor em geral, inclusive no turismo. Regulamentar os subsetores, também é uma das ações relacionadas à função de garantidor, ainda que os resultados sejam questionáveis. É caso, por exemplo, da regulamentação que alterou as normas referentes ao despacho de bagagens, que antes não tinham custo para o passageiro que podia se utilizar do serviço sem o pagamento, desde que dentro das medidas e limites estabelecidos (TRENTIN, FONSECA FILHO, 2020).

Ordenamento jurídico, por meio legislação e normas que regulamentam e orientam a atuação do setor privado, ordenamento territorial em consonância com os instrumentos específicos da matéria, ordenação do desenvolvimento do destino, buscando a sustentabilidade econômica, social, ambiental e político institucional, são outras ações relacionadas à função de garantidor do interesse da coletividade que deve ser cumprido pelo governo, bem como instituir normas que auxiliem e orientem a oferta de serviços e produtos turísticos de qualidade.

A função de coordenação é essencial e talvez mais complexa. Neste ponto, vamos trabalhar a **função de coordenador** associada ao apoio à modernização das empresas turísticas com vistas à atualização de tecnologias e conhecimento, à competitividade e à inovação, bem como em relação à atuação para facilitar o desenho de novos produtos turísticos a partir do agrupamento da oferta de serviços e produtos em roteiros e segmentos, por exemplo. Para tanto, é necessário o compartilhamento de metodologias, conhecimento técnico e científico, visando melhorar a competitividade do destino, exercendo a coordenação dos subsetores turísticos para a convergência dos objetivos que levam ao desenvolvimento do destino de forma a melhorar os padrões de qualidade (FENNEL; IGNARRA, 1999).

Por fim, ao atuar como **harmonizador**, age como incentivador da criação de organismos e instituições de cooperação, a exemplo dos Comtur e das estruturas de governança regionais (IGR). Assim, despertar o setor privado para o engajamento nas ações conjuntas que envolvem o desenvolvimento do turismo sustentável no destino é um dos exemplos de ação em que atua como harmonizador.

### 3. Instrumentos de planejamento, orçamento da gestão pública e ordenamento território

Gestão pública demanda planejamento e traz a responsabilidade de cuidar da coletividade, assim a gestão pública deve ser eficiente no sentido de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece três instrumentos de planejamento fundamentais para o alcance da eficiência na gestão pública.

#### **Você conhece quais são esses três instrumentos de planejamento público?**

O primeiro instrumento de planejamento para a gestão pública é o **Plano Plurianual (PPA)**.

Esse plano representa o programa de trabalho que a Administração Pública levará em frente durante a sua gestão, suas diretrizes, políticas e programas, por isso, é elaborado no primeiro ano de mandato e deve ser levado à aprovação da Câmara de Vereadores até o dia 31 de agosto daquele ano, congregando o diálogo entre executivo e legislativo. É importante observar a Lei Orgânica do município para verificar se há normatização sobre o prazo máximo para encaminhamento ao poder legislativo municipal. Após aprovado, o PPA entrará em vigor a partir do segundo ano de gestão do executivo e terminará no final do primeiro ano da próxima gestão (mandato), portanto, tem validade por quatro anos, como estratégia para dar continuidade administrativa à coisa pública, independentemente da mudança no executivo.

Para sua elaboração, deve-se levar em consideração o programa de governo apresentado pelo gestor público e divulgado em sua campanha eleitoral, mas não somente isso. Deve-se ter em mente um diagnóstico das necessidades de intervenção e gestão necessárias no município (demandas sociais, ambientais, econômicas, entre outras). Deve também, obrigatoriamente, ser fundamentado na participação da sociedade. Assim, para sua elaboração é fundamental que se realizem estratégias de participação e consulta, como audiências públicas, consultas públicas e reuniões com os representantes da comunidade dos mais variados setores, para que esta possa participar da tomada de decisão sobre os rumos da gestão pública municipal e recursos disponíveis, uma vez que

terá desdobramentos nos instrumentos de leis de orçamento e para que as demandas de todos os setores sejam contempladas.

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (GARRIDO, 2000, p.49) “As determinações incluídas no PPA vão oferecer os subsídios para a definição das metas e das prioridades da administração; para as despesas de capital de cada exercício financeiro e, ainda, as orientações para a elaboração da LOA” Ou seja, a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, que vai estabelecer as despesas e as receitas (despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos) que o município irá realizar no próximo ano (planejamento de gastos com obras, projetos, serviços etc., de acordo com recursos disponíveis), e que é elaborada anualmente com base no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** é o segundo instrumento de planejamento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que demanda a participação social, também por meio de audiência pública e outras formas de participação, em que são discutidas as prioridades e metas anuais para aplicação dos recursos locais. Dispõe sobre o equilíbrio das despesas e receitas, controle de custos e avaliação de resultados das ações financiadas pelo poder público municipal e ainda regras para transferência de recursos para outras entidades.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a administração estabelecerá todas as regras a serem seguidas na execução do orçamento, as metas anuais e as prioridades da administração, competindo-lhe o ajuste das ações de governo delineadas no PPA às reais condições do erário do Ente público (GARRIDO, 2000, p.50)

A LDO, apesar de ser anual, deve apresentar, em seus anexos, as Metas Fiscais e Riscos Fiscais de um período de três anos, nos termos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A LDO é votada no início do ano e define, como supracitado, as prioridades e metas que vão orientar a elaboração da **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, terceiro instrumento de planejamento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que representa a programação orçamentária anual, que é votada no segundo semestre, portanto, o planejamento de quanto, quando e onde gastar o dinheiro público no período de um ano, com base na arrecadação de impostos no município.

**Você conhece o PPA, a LDO e a LOA vigentes em seu município?**

**Sabe como o setor de turismo é contemplado nesses instrumentos de planejamento e orçamento?**

**Essa é uma questão muito importante para a Gestão do Turismo...**

Pois é .... recursos para a gestão do setor de turismo, programas e projetos

necessários ao seu desenvolvimento, aprimoramento e alcance de suas metas são desafios para os gestores do turismo, pois como diz a velha máxima, “sem dinheiro, nada se faz”.

Assim, é importante que na elaboração do PPA e da LDO de seu município, o setor de turismo (agentes do setor produtivo do turismo) participe intensamente das discussões dos rumos que serão dados para o planejamento e orçamento municipal durante a gestão, e garanta a inclusão dos programas e projetos, necessários ao setor, nesses instrumentos de planejamento e orçamento, conseqüentemente, na LOA, que representa o orçamento anual.

A maior ou menor presença e participação do turismo no PPA e, conseqüentemente, o orçamento municipal voltado ao setor, reflete a importância do turismo na dinâmica da gestão pública municipal e do município como um todo.

Outro argumento importante para que o turismo esteja contemplado no PPA e na LDO do município é que para captação de recursos a partir de transferências voluntárias ou emendas parlamentares, por meio de celebração de convênios e contratos de ação, para projetos do setor, deve estar prevista no orçamento anual, dotação para as contrapartidas necessárias para captação dos recursos. Portanto, já deve ser prevista no primeiro ano da gestão, no PPA, dotação orçamentária para possíveis projetos a serem realizados a partir desses convênios, durante os quatro próximos anos de gestão.

Além dos instrumentos de planejamento orçamentário, existem os instrumentos de planejamento e ordenamento territorial e da vida política do município. É fundamental que como gestor, você tenha o conhecimento de seus significados, importância e desdobramentos para o setor do turismo.

Um dos mais importantes instrumentos de regulação da vida política do município é a **Lei Orgânica Municipal**. Podemos dizer que essa é como uma constituição municipal, sua lei maior, pela qual o município se organiza, determina as diretrizes básicas de funcionamento da Administração Pública municipal e de comportamento de sua população, como determina o art.29 da nossa Constituição Federal (CF) e manifesta a autonomia dos municípios, sem abdicar da soberania da União.

A Lei Orgânica Municipal, elaborada e promulgada pela Câmara de Vereadores (poder legislativo municipal) não passível de sanção e veto pelo prefeito (poder executivo), é a base para toda normativa da municipalidade. Representa o interesse local e nela estão impressas as competências do poder executivo e do legislativo de um município, como: legislar sobre assuntos de interesse local; organizar e prestar serviços de interesse local; promover, no que couber, ordenamento territorial e controle e ocupação do solo urbano; entre outros, além

de gerir seus os negócios locais de maneira mais compatível com sua realidade. Portanto, competências de natureza administrativas e políticas que lhes confere a autonomia municipal dada pela CF.

A elaboração da Lei Orgânica Municipal é competência exclusiva do município (art. 30 da CF). A Lei Orgânica Municipal goza de certa primazia e superioridade em relação às leis complementares, ordinárias ou delegadas, resoluções ou decretos legislativos que só têm validade se amparados na Lei Orgânica Municipal.

O conteúdo básico da Lei Orgânica Municipal está descrito no art.29 da nossa CF, como: estabelecer princípios que regem a Administração Pública Municipal; as relações com o poder executivo e legislativo; e a discriminação dos tributos de competência da municipalidade. Normalmente, traz também, outras questões relacionadas à realidade municipal, que podem ser reguladas, e provavelmente são, por outras leis complementares ou ordinárias. Portanto, é comum, por exemplo, na Lei Orgânica Municipal estarem explícitas normativas relacionadas aos direitos e garantias fundamentais da população, entre outros.

Uma temática importante na Lei Orgânica Municipal são os princípios gerais da atividade econômica (art. 170 da CF) que devem observar princípios constitucionais como a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego, temáticas que em um município turístico estão relacionadas a atividades econômicas, como é o turismo. No entanto, a Lei Orgânica Municipal, por seu caráter geral, não entra em minúcias das temáticas que são complementadas por outras leis que regulamentarão as matérias específicas.

Todavia, destacamos que se o seu município tem o turismo como um importante aspecto econômico e de desenvolvimento, é fundamental que este esteja citado na Lei Orgânica Municipal, como um fator relacionado aos princípios gerais das atividades econômicas de interesse local e no alcance de princípios como a defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e de direitos como o lazer para a população.

Outro importante instrumento de planejamento e ordenamento territorial é o **Plano Diretor** - instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Os Planos Diretores, como se vê no art. 182, § 1º da CF e na Lei Federal nº 10.254/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, são obrigatórios para

idades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de

especial interesse turístico; [...] inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e, em municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 1988, s.p.).

Os Planos Diretores devem abranger todo o território do município, inclusive áreas rurais. E por determinação constitucional, para sua elaboração é obrigatória a participação da comunidade, assim como para o PPA e LDO, no intuito de desenvolver as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

De acordo com o art. 40 do Estatuto da Cidade, “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. [...] deverá englobar o território do Município como um todo,” sendo revisado a cada 10 anos” (BRASIL, 2001).

Os Planos Diretores devem conter, de acordo com o art. 42 do Estatuto da Cidade:

- delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento;
- sistema de acompanhamento e controle e ainda definição de diretrizes específicas sobre áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda no município;
- previsão de áreas de interesse social para uso habitacional, recreativo, turístico, entre outros;
- mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares;
- definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural.

Além dessas funções especificadas, encontram-se nos Planos Diretores, diretrizes gerais que são regulamentadas por leis e instrumentos específicos como: **lei de**

**ocupação e uso do solo; código de obras e edificações; código de postura; política municipal de meio ambiente; política municipal de cultura; política municipal de turismo.**

Portanto, qualquer gestor municipal, de qualquer área de atuação (turismo, meio ambiente, educação, fazenda), deve conhecer em profundidade tanto a Lei Orgânica quanto o Plano Diretor de seu município e demais legislações complementares, o que vai balizar as ações em sua secretaria, diretoria ou entidade em que atua, e que vai apontar em que o dinheiro público deve ser investido, a partir de documentos construídos com a participação da sociedade local.

**Você conhece em profundidade a Lei Orgânica e o Plano Diretor de seu município?**

**O turismo é apresentado nesses instrumentos de planejamento?**

Normalmente, em municípios turísticos ou com potencial turístico, os Planos Diretores contam com capítulos ou artigos que tratam do desenvolvimento do turismo no município, o que fundamentará a elaboração da **política municipal de turismo, leis municipais relacionadas ao turismo e um plano de desenvolvimento turístico** para o município. Assuntos que iremos discutir nos próximos módulos deste curso. Assim, caso a resposta à questão acima tenha sido negativa, é fundamental a articulação política para que, na revisão desses instrumentos de planejamento, a importância devida seja ao setor de turismo.



A gestão pública municipal não é tarefa fácil diante de tantas competências e atribuições. Há poucos recursos financeiros e, muitas vezes, recursos humanos limitados, o que compromete sua capacidade técnica. Além disso, a necessidade de coordenação do governo nos seus diversos níveis e de integração de planejamento e gestão das várias áreas que compõem a Administração pública, como educação, saúde, meio ambiente, cultura, turismo, entre outras, é um grande desafio para a melhoria de nossas cidades. A Figura 7 sintetiza a relação que existe entre o uso destes instrumentos de planejamento e o setor de turismo.



Figura 7: Política e Planejamento do Turismo municipal e os instrumentos de planejamento governamental e de ordenamento do território .

Fonte:Elaborado pelas autoras, 2021.

Portanto, pensar a integração entre instrumentos como a Lei Orgânica, Plano Diretor, PPA, LDO, LOA e demais dispositivos de regulação e planejamento do município é alcançar um modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão, que é o ideal.

# VERIFICAÇÃO DE APRENDIZADO



Para que você possa avaliar o quanto compreendeu sobre o assunto desenvolvido, propomos pequenas tarefas que você deverá realizar. Se sentir dificuldade para executá-las, retome a leitura ou anote suas dúvidas para discuti-las posteriormente.

— Para refletir sobre a **capacidade de governo do órgão de turismo e se o perfil do gestor e da equipe** influenciam nos resultados da gestão, explique como têm ocorrido as ações da gestão do turismo pelo órgão municipal de turismo de seu município, apontando as facilidades ou dificuldades encontradas pelo gestor e sua equipe. Em seguida, proponha as ações necessárias para otimizar a capacidade de governo.

— Para refletir sobre a gestão pública do turismo, indique exemplos de ações realizadas pelo governo do turismo de seu município em que é possível perceber as funções de **promotor, estimulador, planejador, garantidor, coordenador e harmonizador** para o alcance de um desenvolvimento mais adequado do turismo.

— Para refletir sobre os instrumentos de planejamento, orçamento e organização do território e a gestão pública do turismo, responda às seguintes questões:

Como o turismo é apresentado nesses instrumentos de planejamento e orçamento no seu município?

Essa representação é adequada à importância que a atividade tem para seu município e às demandas em orçamento para seu desenvolvimento?

# PARA CONCLUIR



Neste módulo tivemos a oportunidade de discutir sobre Gestão Pública e Gestão do Turismo, Políticas Públicas, Política Pública de Turismo e Ciclo de construção de Políticas Públicas e sobre os Instrumentos de Planejamento, Ordenamento do Território e Orçamento da Gestão Pública. Compreendemos que a gestão pública deve ser regida pelos princípios da administração pública, sendo fundamental integrar os conceitos de administração pública e de gestão pública, uma vez que abarcam os elementos que dão origem à ação estatal e governamental. Conhecemos os organismos que compõem o aparato estatal do turismo nos níveis internacional, federal, estadual, regional e municipal, bem como suas principais funções.

Entendemos que políticas públicas se referem ao conjunto de objetivos, juntamente com planos ou programas de ação, relativos a um aspecto específico de interesse coletivo e que as três dimensões da política “*policy, polity e politics*”, que vinculam as atividades relacionadas às políticas públicas, às instituições, aos processos e aos instrumentos, são interdependentes e interatuam na formulação das políticas públicas.

A política pública específica de turismo compreende a tomada de decisão a partir de processos plurais e colaborativos e a priorização de um conjunto de ações coordenadas pelo poder público com o objetivo promover, (re)orientar ou dar continuidade ao desenvolvimento local do turismo sustentável. Assim, o governo do turismo possui um conjunto de funções que orientam a sua atuação como promotor, estimulador, planejador, garantidor, coordenador e harmonizador para o desenvolvimento e fortalecimento do setor.

Ainda foi possível compreender, o ciclo de construção da política pública que envolve: a Identificação do Problema; a Formação da Agenda; a Formulação de Alternativas; a Tomada de Decisão; a Implementação; a Avaliação; e, mesmo, a Extinção da política pública.

Por fim, conhecemos os instrumentos de planejamento e orçamento da gestão pública e do território. O primeiro instrumento de planejamento para a gestão pública apresentado foi o Plano Plurianual (PPA), este representa o programa de trabalho que a Administração Pública seguirá durante a sua gestão. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi o segundo instrumento de planejamento apresentado, estabelece as regras a serem seguidas na execução do orçamento, as metas anuais e as prioridades da administração. A Lei Orçamentária Anual

(LOA) foi o terceiro instrumento de planejamento, representa a programação orçamentária anual, portanto, o planejamento de quanto, quando e onde gastar o dinheiro público no período de um ano, com base na arrecadação de impostos no município. Para que a gestão pública do turismo possa desenvolver suas ações é fundamental que tais instrumentos contemplem o setor com dotação orçamentária adequada.

Ainda discutimos sobre a Lei Orgânica Municipal, constituição municipal, pela qual o município se organiza, determina as diretrizes básicas de funcionamento da Administração Pública municipal e de comportamento de sua população. Tratamos ainda do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que normalmente, em municípios turísticos ou com potencial turístico, conta com capítulos ou artigos que tratam do desenvolvimento do turismo no município, o que será a fundamentação para a elaboração da política municipal de turismo, leis municipais relacionadas ao turismo e de um plano municipal de desenvolvimento turístico.

Pensar a integração entre instrumentos como a Lei Orgânica, Plano Diretor, PPA, LDO, LOA e demais dispositivos de regulação e planejamento do município é alcançar um modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão, o que é o ideal.

## PARA SABER MAIS



### **Sobre Políticas Públicas e Governo Local:**

ENAP. Políticas Públicas e Governo Local. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3840/1/PPGL\\_M%C3%B3dulo%202%20-%20Planejamento%20Municipal.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3840/1/PPGL_M%C3%B3dulo%202%20-%20Planejamento%20Municipal.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

### **Sobre Regionalização do Turismo:**

BRASIL. Ministério do Turismo. Regionalização Institucionalização da Instância de Governança Regional, 2019. Disponível em <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/mtur-cartilha-promocional-mod2-A%20-%20Inst.%20da%20IGR%20Final.pdf>. Acesso em: 1 abril 2021.

### **Sobre os Instrumentos de Planejamento Governamental:**

<https://www.tcm.go.gov.br/escolatcm/wp-content/uploads/2017/02/Instrumentos-de-Planejamento-Governamental-PPA-LDO-LOA-C%C3%A9lio-Roberto.pdf>

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>

<https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2019/12/Instrumentos-de-Planejamento-Governamental.pdf>

[https://www.tce.rj.gov.br/documents/454798/100222716/CicloPalestrasTurismoOrcamento\\_Parte1.pdf](https://www.tce.rj.gov.br/documents/454798/100222716/CicloPalestrasTurismoOrcamento_Parte1.pdf).

## REFERÊNCIAS



ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas** [Online], 83, 2017. URL: <http://journals.openedition.org/spp/2662>

BOULLÓN, R. **Planejamento do espaço turístico**. Tradução de Josely Vianna Baptista. Bauru: EDUSC, 2002

BRASI. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 08 mar. 2021

BRASIL. EMBRATUR. Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos. Gerência de programas nacionais: supervisão de projetos de descentralização. Brasília, DF, 2002. 156 p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 08 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.º 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 08 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. art.41. O plano diretor é obrigatório para cidades, IV. Integrantes de áreas de especial interesse turístico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 08 mar. 2021.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARNEIRO, R., MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030** - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194 Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em 3 mar. 2021.

CEPAL. Acercad e la gestión pública. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>. Acesso em 08 mar. 2021.

CHICA VÉLEZ, Sergio. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. **Administración & Desarrollo**, v. 39, n. 53, p 57-74, 2011.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro v. 42, n.5, p. 829-74, set./out., 2008.

DAGNINO, R., CAVALCANTI, P. A., COSTA, G. (orgs). **Gestão estratégica pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 15th. Florida State University: Pearson, 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. **Livro do(a) prefeito(a)**: orientações para uma

gestão responsável- Brasília: CNM, 2020. (Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024)

GIACOMONI, J., PAGNUSSAT, J. P. (orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

GOELDNER, C. R., RITCHIE, J.R. B. **Tourism: principles, practices, philosophies**. 12th. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2012.

HOGWOOD, B. AND GUNN, L. **Policy analysis for the real world**. Oxford University Press, Oxford, 1984.

LANGE, P., DRIESSEN, PETER P.J., SAUER, A., BORNEMANN, B., BURGER, P. Governing towards sustainability—conceptualizing modes of governance. **Journal of Environmental Policy & Planning**, 2013 v. 15, n. 3, p. 403–425, 2013 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414>. Acesso em 4 mar. 2021.

LEFTWICH, A. **From drivers of change to the politics of development: refining the analytical framework to understand the politics of the places where we work**. Part 3: Final Report. Department of Politics University of York York. Final Version, July 2006.

LIMA, V. M. de S. Gestão pública do turismo no estado do Rio de Janeiro: Dilemas e perspectivas. **Sistemas & Gestão**. v. 9, 2014, p. 356-368., 2014.

Loureiro, M. R. Prefácio. In: DAGNINO, R., CAVALCANTI, P. A., COSTA, G. (orgs). **Gestão estratégica pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

MATUS, C. Los Tres cinturones de gobierno. Fundación Altadir, Caracas, 1997. Disponível em: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/40352/3\\_CINTURONES.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/40352/3_CINTURONES.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

MEIRELLES, H. L. ALEIXO, D.B., BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, L. J. A. de. **Políticas públicas e participação**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3840/1/PPGL\\_M%C3%B3dulo%20-%20Planejamento%20Municipal.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3840/1/PPGL_M%C3%B3dulo%20-%20Planejamento%20Municipal.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTur). Organograma do Ministério do Turismo. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/organograma>-. Acesso em: 23 de abril de 2021.

MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da gestão pública. **ERA**. São Paulo, v.53, 1. jan/fev. 2013.

OECD. (2013). Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes. in Relatório Territorial da OCDE: Brasil, 2013. OECD Publishing. 161 – 231.

OLIVEIRA, T. P. de. Improbidade administrativa e implementação de políticas: a omissão do administrador como ofensa à dignidade. **EMERJ**, Rio de Janeiro, 21, 2. p. 238 – 262, maio-agosto, 2019.

OMT - NU. (1999). Actualización de las Recomendaciones sobre estadísticas de turismo OMT-ONU – Serie M No. 83 (1994). Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc00/m83note-s.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2021.

ONU. Organizações das Nações Unidas. Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo 2008. ST/ESA/STAT/SER.M/83/Rev.1. Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas, 2010. Disponível em: [https://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesm/SeriesM\\_83rev1s.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesm/SeriesM_83rev1s.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

PALUDO, A. **Administração pública**. 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARADA, E. L. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, E., FERRAREZI, E. (orgs). **Políticas públicas** (coletânea). Brasília: ENAP, 2006.

PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerenciamento e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. v. 45, n.1, 2005. Disponível em: <https://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-1-ano-2005-nid-45058/>. Acesso em: 01 mar. 2021.

QUEIROZ, A. A. de. **Sistema político e suas instituições**. Brasília, DF, DIAP, 2018.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

SCHADE, S.; PELACHO, M.; NOORDWIJK, T. (C. G. E.) van, VOHLAND, K.; HECKER, S.; MANZONI, M. Citizen science and policy. In: VOHLAND, K.;

LAND-ZANDSTRA, A.; CECCARONI, L.; LEMMENS, R.; PERELLÓ, J.; PONTI, M.; SAMSON, R.; WAGENKNECHT, K. (ed.). **The science of citizen science**. Springer Cham, Suíça:Nature Switzerland Ag., 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SILVA, R. R. C. C., MATTIA, C. Ciência administrativa e gestão pública: uma crítica à primazia do privado em relação ao público. **Cad. EB APE.BR**, v .14, n .2, abr./jun.2016.

THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. **Public policy**: the essential readings. 2. ed. New Jersey: Pearson, 2013.

TRENTIN, F.; FONSECA FILHO, A. da S. Gestão pública em turismo: coordenação e comunicação no processo de inventário da oferta turística. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 20, n. 1, 2020. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115462634004>. Acesso em 20 fev. 2021.

TRENTIN, F. **Políticas de turismo no Brasil**: tomada de decisão e análise das estruturas de governança nos destinos turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty no estado do Rio de Janeiro, Brasil. 2014. (Tese de doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra Portugal.

TUDE, J. M., FERRO, D., SANTANA, F. P. **Gestão de políticas públicas**. Curitiba, PR: IESDE BRASIL S/A., 2015.

UNWTO Tourism definitions. 2019. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284420858>. Acesso em: 30 jan. 2021.

UNWTO. <https://www.unwto.org/es>. Acesso em: 30 jan. 2021.

VELASCO, M. Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. **PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**. v. 14 n.3. Special Issue. p. 577-594, 2016. Disponível em: [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-86256/2016-MVelasco-Pol%C3%ADtica%20y%20planificacion%20turismo%20\(Pasos\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-86256/2016-MVelasco-Pol%C3%ADtica%20y%20planificacion%20turismo%20(Pasos).pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

VELASCO, María González. La política turística. Una arena de acción autónoma **Cuadernos de Turismo**. v. 27, p. 953-969, 2011. Disponível em: <https://revistas.um.es/turismo/article/view/140301/126541>. Acesso em: 30 jan. 2021.

WORKD TRAVEL & TOURISM COUNCIL -WTTC. Travel & Tourism Economic

Impact 2020. Disponível em: <https://wtc.org/Portals/0/Documents/Reports/2020/EIR%202020%20Global%20Infographic.pdf?ver=2021-02-25-183100-867>.

Acesso em: 10 março 2021.

# EXERCÍCIO PRÁTICO

## Orientações

Após os estudos individuais e as aulas, chegou a hora de realizarmos o exercício prático. Então programe-se para fazê-lo.

- **Período de execução** – verificar na plataforma
- **A entrega do trabalho escrito** – verificar na plataforma
- **Modelo de documento a ser entregue** – página 71.
- A **organização do Trabalho** será em equipe – de preferência pessoas de um mesmo município.
- **Haverá dois encontros para orientações e dúvidas** a respeito do trabalho – verificar na plataforma.
- **A avaliação** será realizada levando em consideração os seguintes critérios:
  - (i) redação do texto (introdução, desenvolvimento do texto, procedimentos metodológicos; resultados, considerações e referências de acordo com a ABNT);
  - (ii) compreensão do problema
  - (iii) solução dada ao problema.

## Exercícios

Durante nossas aulas, abordamos a Gestão Pública, da Política Pública e a Política Pública de Turismo e os instrumentos do planejamento governamental e de ordenamento territorial. Você pôde estudar e compreender a importância conceitual desses temas, com a finalidade de apoiar a concretização das ações, que muitas vezes, em nossa realidade, ficam no plano das intenções, com poucas implementações.

Normalmente, os municípios possuem um órgão municipal de turismo que pode ser administração pública direta ou indireta. Alguns municípios possuem o Comtur e o Fundo Municipal de Turismo, ativos ou não. É provável que o Comtur possua uma agenda de reuniões e para debater temas que são incluídos em uma pauta de reuniões. Após debater os temas, tomam-se decisões acerca das alternativas

e do melhor caminho a seguir. O próximo passo é a implementação das decisões e a sua avaliação.

Com base nessa síntese e no conteúdo da apostila de gestão pública, convidamos você a refletir sobre o ciclo da política pública de turismo em seu município.

Vamos então pensar na política pública de turismo do seu município para tanto solicitamos que vocês identifiquem nas etapas que compõem o ciclo da política de turismo como estas etapas foram trabalhadas em seu município.

### **Passo 1:**

(i) Como os atores sociais do seu município atuam no processo de elaboração da política pública de turismo?

### **Passo 2:**

(ii) Como você representa o ciclo de produção das políticas públicas de turismo do seu município?

Siga as Etapas do ciclo de produção das políticas públicas de turismo expostas a seguir:

#### **Identificação do problema**

Orientação:

– Considere as seguintes ideias-chave: contexto, prioridade, ação e agenda governamental.

#### **Formação da Agenda:**

Perguntas orientadoras

- Quais temas incluem a agenda do governo municipal?
- Qual a expectativa da pessoa que ocupa o cargo máximo do órgão municipal de turismo em relação a atuação do Comtur?
- Já existe uma agenda previamente definida?
- Quais as reais possibilidades dos problemas públicos identificados no Comtur serem entendidos como prioridades e incluídos na agenda governamental?
- Qual a urgência, abrangência e recursos disponíveis?
- Existe possibilidade do engajamento dos atores governamentais e

não governamentais para viabilizarem as prioridades na ordem em que foram elencadas?

- Como os problemas ganharam atenção dos governos?
- Que problemas foram reconhecidos pelos governantes como relevantes?
- Como as alternativas e resolução para esses problemas foram geradas?
- Como a agenda governamental se constituiu?
- Por que e quando uma ideia emergiu?

### **Formulação das alternativas**

Pergunta orientadora:

- Quando você pensa em possíveis soluções para determinado problema público, considera os objetivos, estratégias, metas, ao estudo relativo as possíveis implicações de cada solução e à adoção de métodos, programas e ações que deverão convergir para que os objetivos escolhidos sejam alcançados?

### **Tomada de Decisão**

Perguntas orientadoras:

- Como determinada proposição foi escolhida entre as alternativas?
- Quem participou do processo de formulação e decisão das políticas?

### **Implementação**

Perguntas orientadoras:

- Será que a falta de tais elementos básicos<sup>1</sup> ocorre em seu município?
- Você e outros atores já conversaram sobre esse assunto?
- Será que o problema identificado, lá no início do ciclo, foi bem formulado?

---

<sup>1</sup> Para a implementação das políticas públicas são necessários alguns elementos básicos: pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico, as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência) (SECCHI, 2012, p. 46).

- Será que as alternativas indicadas como soluções para os problemas eram adequadas e os objetivos (in)coerentes?

## **Avaliação**

Pergunta orientadora:

- A avaliação da política foi realizada pelo órgão público de turismo e/ou pelo Comtur do município?
- A avaliação foi ex-ante, concomitante ou ex-post?

## **Extinção**

Perguntas orientadoras:

- A política pública analisada nasceu de um problema percebido (problema público)?
- O problema persiste ou foi solucionado?
- As ações (programas, leis) que impulsionavam a política pública foram eficazes ou ineficazes?
- O problema, mesmo não tendo sido resolvido, perdeu a importância e já não consta na agenda de políticas públicas?

## **Passo 3:**

Agora, vamos procurar soluções para as perguntas que não puderam ser respondidas de maneira positiva.

- Qual o motivo da falta de resposta? O que você precisaria para responder as perguntas: informações, registros, pesquisa de demanda, relatórios etc.
- Que tal propor caminhos para solucionar a tais ausências?
- Que recursos seriam necessários (humanos, tecnológicos, financeiros, entre outros) para que ela(s) fosse(m) realizada(s)?

\*Caso tenha conseguido responder às perguntas de reflexão positivamente, por favor, nos relate quais os caminhos que seguiram para alcançar esse patamar e o que sugerem para aprimorar esse processo.

#### **Passo 4:**

Faça um quadro com as respostas que obtiveram e identifique as etapas que compõem o ciclo da política de turismo e como foram trabalhadas em seu município.

# Atividade Módulo Gestão Pública do Turismo

**Município de que trata a atividade:** nome do município.

**Equipe:** incluir o nome completo de todos os participantes e dados sobre a instituição que representa (mini currículo – até 5 linhas - destacando formação e experiência que os levaram a ocupar cargo/posição na entidade que atua), endereço de e-mail.

**Procedimentos metodológicos:** Como a atividade foi desenvolvida? Vocês se dividiram em grupos temáticos dentro do trabalho? Usaram ferramentas como o Google doc para trabalhar simultaneamente no documento? Fizeram levantamentos bibliográficos e documentais em entidades como o IBGE, o Sebrae, Universidades, entre outros? Para a reflexão, fizeram reuniões para discussão (presencial ou remota)? Levantaram dados junto à prefeitura (secretaria de turismo, cultura, meio ambiente, entre outras), COMTUR e demais entidades relacionadas ao setor? e para a definição das soluções usaram técnicas como tempestade de ideias, análises de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças ou outra? avaliaram a viabilidade das soluções propostas?

## Desenvolvimento:

Apresentar um texto para uma cada das fases do ciclo da política pública de turismo de maneira objetiva/direta. Caso você e/ou o seu grupo tenha você deve registrá-la.



Em seguida, responda, em formato de texto, quais as fases da política pública de turismo que você e/ou seu grupo identificou? Quais os atores que participaram ativamente (trabalharam, analisaram, fizeram sugestões e propostas) e quais participaram passivamente (ouvindo, por exemplo).

Ao finalizar a parte de reflexão, passem ao segundo conjunto de questões, portanto, à busca de soluções (Qual o motivo da falta de resposta? O que você precisaria para responder as perguntas: informações,



registros, pesquisa de demanda, relatórios etc. Que tal propor caminhos para solucionar a tais ausências? Que recursos seriam necessários (humanos, tecnológicos, financeiros, entre outros) para que ela(s) fosse(m) realizada(s)?

### **Reflexões finais**

Para concluir, avaliem o ciclo da política pública de turismo que você e o seu grupo elaboraram, a partir da realidade do seu município, e destaque quais delas foi possível identificar falhas. Quais foram as falhas e o que pode ser feito para eliminá-las?

### **Referências**

Incluir referências/ fontes utilizadas para escrever o texto.

