UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES - EACH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO

ISABELA ROSA SETTE

**O Índice de Competitividade Turística do Ministério do Turismo no contexto da Política
Nacional de Turismo**

SÃO PAULO
2018

ISABELA ROSA SETTE

O Índice de Competitividade Turística do Ministério do Turismo no contexto da Política Nacional de Turismo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 10 de outubro de 2018. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Linha de pesquisa: Turismo: Processos e Inovação

Orientador: Prof. Dr. Edegar Luís Tomazzoni

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Sette, Isabela Rosa

O Índice de competitividade turística do Ministério do turismo no contexto da Política nacional de turismo / Isabela Rosa Sette ; orientador, Edegar Luís Tomazzoni. – 2018.

134 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Turismo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo
Versão corrigida

1. Turismo - Brasil. 2. Política turística - Brasil. 3. Destinações turísticas - Competitividade - Brasil. 4. Índice de competitividade turística. I. Tomazzoni, Edegar Luís, orient. II. Título.

CDD 22.ed. – 910.981

Nome: SETTE, Isabela Rosa

Título: O Índice de Competitividade Turística do Ministério do Turismo no contexto da Política Nacional de Turismo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Turismo.

Área de Concentração: Turismo: Processos e Inovação

Aprovado em: 10/10/2018

Banca Examinadora

Prof. Dr.	Luiz Gustavo Medeiros Barbosa	Instituição:	Fundação Getulio Vargas
-----------	----------------------------------	--------------	-------------------------

Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
-------------	-------	-------------	-------

Prof. Dr.	Débora Cordeiro Braga	Instituição:	Universidade de São Paulo
-----------	-----------------------	--------------	---------------------------

Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
-------------	-------	-------------	-------

Prof. Dr.	Karina Toledo Solha	Instituição:	Universidade de São Paulo
-----------	---------------------	--------------	---------------------------

Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
-------------	-------	-------------	-------

Agradecimentos

Ao professor Edegar, pelo direcionamento, pela orientação sempre tão construtiva, pelas conversas e pela paciência de sempre. Saiba que aprendi muito não apenas com o conhecimento compartilhado, mas também com sua postura e humildade.

Ao Gustavo, meu porto seguro, pelo companheirismo, amor e acima de tudo pela parceria. Obrigada por estar sempre ao meu lado e fazer minha vida mais leve e muito (mas muito) feliz.

Ao Raul, por me ensinar tanto do jeito mais puro e incrível da vida o significado das palavras amor e dedicação.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional em minhas escolhas profissionais, acadêmicas e pessoais. Obrigada por me ensinarem o valor do estudo, da leitura, da responsabilidade e da dedicação.

Aos meus amigos e sócios da Turismo 360 - Marcela, Mauro e Gláucia - pela paciência, parceria, trocas constantes e por estarmos, acima de tudo, juntos. Não tenho palavras para descrever a minha administração por vocês.

Aos amigos da FGV, em especial o Professor Luiz Gustavo, e as queridas Agnes, Cris, Thays e demais companheiros pesquisadores pelas oportunidades, aprendizados e por serem tão parceiros e especiais.

À professora Karina Solha pela confiança, ensinamentos, risadas e por me mostrar novas perspectivas e caminhos, do jeito mais leve possível.

Aos entrevistados: Luiz Barretto, Ítalo Mendes, Airton Pereira, Ana Clévia e Luiz Gustavo pela atenção e disponibilidade e aos respondentes dos destinos pela valiosa colaboração.

Por fim, aos professores e colegas do mestrado, obrigada pelas trocas e por compartilharem muito além do conhecimento (e baião de dois). Vocês estarão sempre no meu coração.

RESUMO

SETTE, Isabela Rosa. **O Índice de Competitividade Turística do Ministério do Turismo no contexto da Política Nacional de Turismo**. 2018. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão corrigida.

A pesquisa integra o debate sobre política pública e competitividade de destinos turísticos, tendo como objeto o índice de competitividade turística (ICT) adotado pelo Ministério do Turismo (MTur), fruto da parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV) e o SEBRAE Nacional, a partir da definição dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico. Tem como objetivo geral analisar o ICT no contexto da política nacional de turismo. Para tanto, apresenta como objetivos específicos: traçar a trajetória da política ligada aos destinos indutores e ao ICT no MTur; analisar a metodologia do ICT sob a luz de modelos internacionais de competitividade turística e verificar a influência do ICT na definição de políticas públicas municipais nos destinos indutores, bem como a visão dos gestores sobre a política nacional. O percurso metodológico envolveu uma ampla pesquisa bibliográfica e documental e a realização de entrevistas abertas junto a cinco atores institucionais do MTur, do SEBRAE Nacional da Fundação Getulio Vargas (FGV) que ocupavam, na ocasião do surgimento do ICT, uma posição de liderança na implementação da política nacional e na criação da metodologia. Aplicou-se ainda um questionário online com perguntas fechadas e abertas junto a 33 gestores (ou ex-gestores) de turismo dos destinos indutores que participaram do ICT, ainda que não ocupem tal função atualmente. A discussão aponta que a política dos destinos indutores e do ICT surge a partir da necessidade de aumentar a competitividade dos destinos brasileiros e do reconhecimento de que políticas públicas podem influenciar a competitividade. A seleção dos 65 destinos indutores e a criação do ICT demonstra a preocupação do MTur em oferecer uma ferramenta que norteasse ações e políticas para desenvolvimento dos destinos e em definir um recorte prioritário para investimentos. Acredita-se, porém, que os resultados foram pontuais, principalmente em função da mudança de estratégia do MTur frente ao ICT e aos destinos indutores, assim como da interrupção da política sem efetivo direcionamento de investimentos. Verificou-se que a metodologia do ICT apresenta algumas semelhanças com os modelos internacionais analisados, apesar de não haver consenso sobre os determinantes da competitividade. Por fim, acredita-se que os modelos de competitividade turística devem se preocupar primeiramente em separar os elementos que seriam suas causas e suas consequências e, a partir daí, determinar as formas de mensurar ambos. Avaliar ao longo do tempo a relação entre causa e efeito parece ser um caminho interessante a ser explorado. A presente proposta de pesquisa

não pretende encerrar discussões acerca da competitividade turística e do índice adotado pelo MTur no contexto da política nacional e sim contribuir para a reflexão sobre a temática.

Palavras-chave: Turismo. Política pública. Competitividade. Índice de competitividade turística. 65 destinos indutores. Política nacional de turismo.

ABSTRACT

SETTE, Isabela Rosa. **The Ministry of Tourism's Competitiveness Index in the context of National Tourism Policy**. 2018. 134 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018. Corrected version.

This research composes the debate on public policy and competitiveness of tourist destinations and has as its object the tourism competitiveness index (ICT) used by the Ministry of Tourism (MTur) as a result of the partnership with the Fundação Getulio Vargas and SEBRAE, defining 65 inductor tourist destinations for tourism development. It has the main propose of analyzing the ICT in the scope of national tourism public policy. To do so, it has as specific objectives: to delineate the policy path linked to the key destinations and the ICT at the MTur; to analyze the ICT methodology under the light of destination competitiveness international models and to verify the influence of the ICT in the definition of local public policies in the inductor destinations, as well as the managers' view on the national policy. The methodological path involved a wide bibliographical and documentary research and the conduction of open interviews with five institutional stakeholders of the MTur, SEBRAE and FGV who held a leadership position by the emergence of ICT. An online questionnaire with open and closed questions was also applied to 33 managers (or formers managers) of tourism of the inductor destinations that had participated in the ICT, even though they do not occupy this position currently. The discussion points out that the inductor destinations policy and the ICT arise from the need to increase the competitiveness of Brazilian destinations and from the recognition that public policies can influence competitiveness. The selection of 65 key destinations and the creation of the ICT demonstrate the concern of the MTur in offering a tool to guide actions and policies for the development of destinations and to define a priority area for investments. However, it is believed that the results were punctual, mainly due to the change of strategy of MTur against the ICT and key destinations, as well as the interruption of the policy without effective direction of investments. It was verified that the ICT methodology presents some similarities with the international models analyzed, although there is no consensus on the determinants of competitiveness. Finally, it is believed that the models of tourist competitiveness should first be concerned with separating the elements that would be their causes and their consequences and, from there, determining the ways of measuring both. Assessing the relationship between cause and effect over time seems to be an interesting path to be explored. This research's proposal does not intend to end discussions about the tourism competitiveness and the index adopted by the MTur in the context of the national policy, but to contribute to the reflection on the theme.

Keywords: Tourism. Public policy. Competitiveness. Tourism competitiveness index. 65
inductors destinations. National tourism policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de vida das políticas públicas	20
Figura 2 - Linha do tempo desde o lançamento do PRT até o início da medição do ICT.....	36

Figura 3 - Modelo conceitual de competitividade de destinos	51
Figura 4 - Principais elementos da competitividade de destinos turísticos	54
Figura 5 - Estrutura do Monitor de Competitividade Turística	62
Figura 6 - Resumo da estrutura do Índice de Competitividade do setor de Viagens & Turismo	65
Figura 7 - Variáveis e indicadores do modelo explicativo	69
Figura 8 - Modelo de Mensuração da Competitividade baseada na produtividade.....	71
Figura 9 - Linha do tempo dos destinos indutores e ICT	94
Figura 10 - Macro-dimensões e Dimensões do ICT	95
Figura 11 – Representação do cálculo do índice por dimensão	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Objetivos, Metas e Macroprogramas/Ações dos Planos Nacionais de Turismo e sua relação com a regionalização e o ICT.....	32
Quadro 2 - Conceitos de Competitividade Turística ou Competitividade de Destinos Turísticos.....	47

Quadro 3 - Fatores específicos do turismo	58
Quadro 4 - Fatores genéricos de negócios.....	59
Quadro 5 - Resumo das principais informações sobre os modelos de competitividade turística descritos	77
Quadro 6 - Metas e fontes aferição do PNT 2007/2010	85
Quadro 7 - Convênios e Termos de Parceria realizados com o IMB e o IADH no âmbito dos destinos indutores e ICT	87
Quadro 8 - Dimensões e Variáveis do ICT.....	97
Quadro 9 - Resumo das sugestões de melhoria: na política do ICT e destinos indutores e na metodologia do ICT	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Sobre o papel do ICT, na visão dos gestores de turismo	102
Gráfico 2 - Utilização do ICT nos municípios	103
Gráfico 3 - Temas em que o ICT foi útil na definição de políticas públicas municipais	105
Gráfico 4 - Dificuldades para melhoria da competitividade turística dos destinos	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
CF	Constituição Federal
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CNTur	Conselho Nacional de Turismo
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
DEAOT	Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico do MTur

DEPs	Departamento de Estudos e Pesquisas do MTur
Embratur	Instituto Brasileiro de Turismo
FEM	Fórum Econômico Mundial
FGV	Fundação Getulio Vargas
GCI	<i>Global Competitiveness Index</i>
GCR	<i>Global Competitiveness Report</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT	Índice de Competitividade Turística
IDCS	Índice de Competitividade e Sustentabilidade de Destino
IMD	<i>Institute for Management Development</i>
IPA	<i>Importance-Performance Analysis</i>
MTur	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial de Turismo
PIB	Produto Interno Bruto
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEBRAE	Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
TTCI	<i>Travel & Tourism Competitiveness Index</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WTTC	<i>World Travel and Tourism Council</i>

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
1 INTRODUÇÃO	13
2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR DE TURISMO.....	18
2.1 Considerações iniciais sobre políticas públicas e o papel do Estado.....	18
2.2 Caracterização das políticas públicas de turismo	23
2.3 Histórico da Política Nacional de Turismo brasileira	26
2.3.1 O Programa de Regionalização do Turismo e a estratégia dos destinos indutores	34
3 COMPETITIVIDADE & TURISMO.....	39
3.1 Competitividade: Abordagens Conceituais	39
3.2 Competitividade aplicada ao turismo	44
3.2.1 Modelos de mensuração de competitividade no âmbito do turismo	49
3.2.2 Considerações sobre os modelos de competitividade de destinos turísticos apresentados.....	80
4 O ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE TURÍSTICA (ICT) ADOTADO PELO MINISTÉRIO DO TURISMO	83
4.1 Trajetória: surgimento dos destinos indutores e do ICT na esfera nacional	83
4.2 A Metodologia	95
4.3 Influência do ICT na definição da políticas públicas municipais: a visão dos atores institucionais e dos gestores de turismo dos destinos indutores	101
4.4 Avaliação sobre a política do ICT e destinos indutores	107
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
REFERÊNCIAS.....	115
APÊNDICE A: Relação dos 65 destinos indutores	124
APÊNDICE B: Roteiro de entrevista com os atores institucionais.....	124
APÊNDICE C: Questionário de pesquisa com gestores (ou ex-gestores) municipais de turismo dos destinos indutores	126
APÊNDICE D: Lista dos respondentes do questionário (gestores ou ex-gestores municipais de turismo dos destinos indutores)	133

APRESENTAÇÃO

Desde a criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003, a competitividade é temática presente na política nacional de turismo. A estratégia vinculada à definição de 65 destinos, que teriam a capacidade de induzir o desenvolvimento de suas regiões, somada à criação da metodologia de um índice para medir a sua competitividade turística, integrou uma importante linha de ação do MTur, no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo.

No entanto, há poucos registros da trajetória ligada a essa política, tampouco estudos que analisam a metodologia do índice de competitividade brasileiro em relação a outros modelos de avaliação e a efetiva utilização dos resultados do índice pelo poder público dos municípios contemplados.

Esta investigação, fruto dessa inquietação, é motivada, em parte, pelo contato da pesquisadora com a política e a metodologia. Considera-se conveniente, portanto, contextualizar a origem da pesquisa, a fim de que se entenda a relação do trabalho com sua autora.

Presenciei o surgimento da estratégia dos destinos indutores e do índice de competitividade turística enquanto integrei a equipe de técnicos da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais – SETUR/MG, entre os anos de 2008 e 2012. Na ocasião, acompanhei a aplicação do índice nos destinos indutores mineiros, bem como a expansão do estudo em outros destinos por iniciativa da SETUR/MG. Nesse contexto, participei de grande parte das ações conduzidas pelo MTur nos municípios, realizadas (e motivadas) pelos primeiros anos do índice. A presença mais próxima do MTur junto ao estado e aos municípios era evidente e valorizada.

Entre 2013 e 2015, atuando com consultoria em turismo, passei a integrar o time de pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas, trabalhando diretamente com a aplicação da metodologia e com a discussão sobre a temática.

Percebi, durante esse período, a descontinuidade e mudança de estratégia do MTur frente à política, até o momento em que o índice havia se tornado uma iniciativa isolada, configurando-se somente em um diagnóstico. Por outro lado, percebia-se que a aplicação do índice era tida como importante para alguns municípios, apesar de não se ter clara a dimensão e benefícios percebidos na ponta.

O interesse pelo tema, como objeto de pesquisa acadêmica é, portanto, em razão desse contato adquirido a partir da experiência profissional.

1 INTRODUÇÃO

A competitividade é um tema que vem sendo abordado de maneira constante em diversas áreas do conhecimento. No turismo, é notório o crescimento do número de pesquisas ligadas à temática a partir da década de 1990, sendo apontada como um fator crucial para o sucesso de destinos turísticos (GOOROOCHURN; SUGIYARTO, 2005; ONSEL et al., 2008)

O aumento da demanda turística em escala global, além da crescente oferta de produtos turísticos e o surgimento de novos destinos, tem contribuído com o aumento de pressões competitivas ligadas ao setor. Nesse sentido, o estudo das variáveis que impactam na competitividade turística tem sido um campo fértil para o conhecimento, uma vez que pode auxiliar o planejamento e a definição de políticas públicas estratégicas ao desenvolvimento do setor.

No Brasil, a competitividade turística vem sendo tratada com destaque na política nacional de turismo, principalmente a partir da criação do Ministério do Turismo (MTur) e do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), foco de atuação territorial central do MTur. O tema é abordado em todos os Planos Nacionais de Turismo desde sua primeira versão (2003) e ganhou destaque com o início da política dos “destinos indutores”, no âmbito do PRT, em 2007.

Os destinos indutores são os 65 municípios escolhidos pelo MTur, que teriam o papel de induzir o desenvolvimento nos respectivos roteiros e regiões e deveriam ser trabalhados para alcançar um “padrão de qualidade internacional de mercado” (BRASIL, 2007a, p. 52). Com o intuito de realizar um diagnóstico detalhado da realidade dos chamados destinos indutores, o MTur, em parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE Nacional), criou, em 2008, a metodologia do índice de competitividade turística nacional (ICT).

Tal metodologia envolveu a definição e a análise de dimensões que teriam influência na competitividade turística de um destino, com a finalidade de gerar um retrato da realidade local e possibilitar, com sua análise e interpretação, a definição de ações e de políticas públicas voltadas à estruturação e ao desenvolvimento turístico do município (BARBOSA, 2013).

O estudo foi realizado nos mesmos 65 destinos, anualmente, de 2008 a 2015, com exceção de 2012, a fim de diagnosticar e monitorar a evolução da competitividade turística dos municípios (BARBOSA, 2015). Apesar de ter sido aplicado por sete anos e envolver um investimento considerável de recursos financeiros e humanos em sua execução por parte do MTur, SEBRAE e FGV, há poucos estudos que têm a iniciativa como objeto, seja no que se refere ao seu histórico e metodologia ou ao impacto dos seus resultados na definição de

políticas públicas de turismo em escala municipal. Uma das questões que motivaram a pesquisa foi entender se a política dos destinos indutores e do ICT no MTur atingiu resultados expressivos.

Em razão disso, pretende-se analisar trajetória da política dos destinos indutores e do ICT na política nacional de turismo, analisar criticamente sua metodologia sob a luz de modelos de mensuração de competitividade turística, bem como investigar a utilização dos resultados do ICT pelos municípios, verificando se esse se constitui em uma ferramenta proveitosa de planejamento e subsídio à definição de políticas municipais de turismo.

Estabeleceu-se como **objetivo geral** analisar o Índice de Competitividade Turística no contexto da política nacional de turismo. Integram os **objetivos específicos** desse estudo:

1. Traçar a trajetória da política ligada aos destinos indutores e ao ICT no MTur;
2. Analisar a metodologia do ICT sob a luz de modelos internacionais de competitividade turística;
3. Verificar a influência do ICT na definição de políticas públicas municipais nos destinos indutores, bem como a visão dos gestores sobre a política nacional.

O percurso metodológico envolveu, além da pesquisa bibliográfica, a análise de documentos e publicações oficiais do MTur e da FGV, em especial os relatórios do ICT. A análise foi complementada por duas técnicas de investigação: 1) a realização de entrevistas abertas junto a atores do MTur, da FGV e do SEBRAE Nacional que ocupavam, na ocasião do surgimento do ICT, uma posição de liderança na implementação da política nacional e na criação da metodologia e 2) a aplicação de questionário online com perguntas fechadas e abertas junto a gestores dos destinos indutores que participaram do ICT como respondentes (na categoria de gestor municipal de turismo), preferencialmente em duas ou mais edições mais recentes do ICT, ainda que não ocupem tal função atualmente. Essa definição parte do entendimento de que aqueles que participaram das edições mais recentes do estudo, na condição de gestor de turismo, terão mais condições de contribuir com informações relativas ao objeto da pesquisa. Os critérios para seleção da amostra foram, portanto, três: 1) respondentes da categoria “gestor municipais de turismo”; 2) participação na edição de 2015 do estudo e c) participação na edição de 2014 e/ou 2013 do estudo.

A técnica de entrevistas abertas atende, principalmente, estudos exploratórios, sendo bastante utilizada para o detalhamento de questões mais precisas dos temas relacionados. Em geral, envolvem um número relativamente pequeno de pessoas entrevistadas de maneira mais detalhada (BONI; QUARESMA, 2005). Para a realização das entrevistas, foram selecionados cinco informantes chave no processo de implementação e medição do ICT das três entidades envolvidas (MTur, FGV e Sebrae) – chamados aqui de atores institucionais, a saber: 1) Luiz

Barretto Filho / Ministro de Estado de Turismo de 2008 a 2010; 2) Airton Pereira / Secretário Nacional de Políticas do Turismo do MTur de 2005 a 2010; 3) Ítalo Oliveira Mendes / Diretor do Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico (DEAOT) do MTur de 2012 a 2013; 4) Ana Clévia Guerreiro Lima / Gerente da Unidade de Atendimento Setorial Comércio e Serviços do SEBRAE Nacional e 5) Luiz Gustavo Medeiros Barbosa / Coordenador de Projetos da FGV.

A segunda técnica de pesquisa utilizada – a sondagem via questionário - possui como vantagem, assim como destacado por Veal (2011), a oferta de um conjunto transparente de dados que podem ser reanalisados e interpretados com diferentes olhares, além da possibilidade de quantificação de modo a fornecer informações complexas de uma maneira simples e acessível e a possibilidade de aplicação em um número significativo de participantes.

Buscou-se analisar, entre outros aspectos, as modalidades de projetos ou ações executados pelo município, impulsionadas pelo MTur; as áreas ou temas influenciados pelo ICT, sejam eles direta ou indiretamente ligadas ao turismo; os aspectos positivos e negativos da política nacional de turismo no que se refere ao ICT e as sugestões ou proposições para sua melhoria.

Para definição da amostra, foi consultada a lista geral de respondentes do índice de competitividade turística nos referidos anos, cedida gentilmente pela Fundação Getúlio Vargas para uso exclusivo nesta pesquisa. Do total de 65 destinos, 43 cumpriam os critérios estabelecidos e se configuraram na amostra selecionada, tendo sido obtida a resposta de 33 respondentes (Apêndice C), contemplando todas as regiões do país. Os questionários foram encaminhados via e-mail, Facebook ou Whatsapp, utilizando o software de pesquisa Survey Monkey. Contatos telefônicos também foram realizados com o intuito de apresentar a pesquisa e solicitar a colaboração dos respondentes.

Para iniciar a discussão apresenta-se, nos Capítulos 2 e 3, o Referencial Teórico, fruto de uma ampla pesquisa bibliográfica. O capítulo 2 aborda o tema das políticas públicas de uma maneira geral – apresentando teóricos como Jenkins (1978); Howlett, Ramesh e Perl (2013); Parsons (2007); Souza (2006); Knill e Tosun (2012) e Dye (2013). Apresenta-se, especificamente, sua correlação com o turismo, articulando conceitos e reflexões de autores tais como Hall e Jenkins (1995); Hall (2000); Beni (2001); Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002); Cooper et al. (2003); Cooper e Hall (2008), Lohmann e Panosso Netto (2012); Pastras e Bramwell (2013) e Tomazzoni (2015). O histórico da política nacional de turismo é também tratado neste capítulo, assim como o PRT e a estratégia dos destinos indutores, apoiado nos estudos de Cruz (1999); Pereira (1999); Beni (2006); Solha (2004 e 2006); Rocha e Almeida (2008); Fratucci (2008); Trentin e Fratucci (2011); Pimentel et al. (2011); Araujo e Taschener

(2012); Araujo e César (2012); Virginio e Ferreira (2013); Candiottto e Bonetti (2015), entre outros, além de documentos oficiais do MTur.

O Capítulo 3 trata da competitividade e sua aplicação no turismo. O tema competitividade é apresentado a partir das suas diferentes abordagens conceituais, considerando estudos de autores como Buckley, Pass e Prescott (1988); Porter (1990a, 1998); Chudnovsky e Porta (1991), Haguenauer (2002); Deniz, Seçkin e Cüreoglu (2013); Cinicioglu et al. (2014); Delbari et al (2015), dentre outros.

A competitividade aplicada ao turismo é abordada a partir de estudos e pesquisas conduzidas, principalmente, por autores internacionais – dentre eles, Ritchie e Crouch (2003); Heath (2003); Enright e Newton (2004); Goroochurn e Sugiyarto (2005); Crouch (2007); Mazanec, Wober e Zins (2007); Cracolici e Nikjamp (2008); Kayar e Kosak (2010); Maznec e Ring (2011); Mazurek (2014); Knezevic Cvelbar et al. (2016).

Nesse contexto, aprofunda-se em sete modelos de mensuração da competitividade turística, considerados os mais representativos. São eles: Crouch e Ritchie (1999) – cujo modelo foi posteriormente ampliado e detalhado em 2003 (RITCHIE; CROUCH, 2003); Dwyer e Kim (2003); Enright e Newton (2004); Gooroochurn e Sugiyarto (2005); o modelo do Fórum Econômico Mundial (BLANKE; CHIESA, 2007); o modelo de Mazanec, Wöber e Zins (2007) e, em uma abordagem mais recente, a proposta de Cvelbar e et al. (2016).

O Capítulo 4 apresenta os resultados da pesquisa aqui conduzida, apresentando a trajetória dos destinos indutores e do ICT na esfera nacional desde o seu surgimento, em 2008 até o último ano da aplicação, em 2015; os aspectos metodológicos do ICT e sua relação com os modelos apresentados anteriormente e, por fim, a análise da influência do ICT na definição de políticas públicas municipais.

Por fim, no Capítulo 5, apresentam-se as considerações finais, envolvendo uma análise geral dos aspectos observados na pesquisa a partir de três temas principais: 1) a política ligada aos destinos indutores e o ICT, envolvendo sua trajetória e influência na definição de políticas públicas municipais; 2) a metodologia do ICT e, por fim, 3) sobre modelos de mensuração de competitividade de uma maneira geral.

Considera-se importante destacar que este estudo não pretende encerrar discussões acerca da competitividade turística e do índice adotado pelo MTur. Espera-se, na verdade, registrar a trajetória da iniciativa e contribuir para a reflexão sobre a temática.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR DE TURISMO

2.1 Considerações iniciais sobre políticas públicas e o papel do Estado

A ciência das políticas como campo independente surgiu após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e nos Estados Unidos, a partir da busca de um novo entendimento sobre as relações entre governos e cidadãos que explicasse o crescimento da atividade do setor público voltada à criação de programas econômicos e sociais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Iniciada por autores nos Estados Unidos e no Reino Unido, com destaque para Lasswell (1951), a policy science substituiria os estudos políticos tradicionais, integrando abordagens ligadas à teoria e prática política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; PARSONS, 2007; SOUZA, 2006)

No entanto, não há uma única definição sobre o que é política pública (SOUZA, 2006). Uma das mais clássicas e utilizadas é a de Dye (2013, p. 3), que estabelece que política pública é “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (tradução nossa).

Apesar de ser considerada uma formulação simplista, Howlett, Ramesh e Perl (2013), destacam três características importantes da definição de Dye. Em primeiro lugar, tal abordagem coloca o governo como elemento central, responsável pela definição e sanção das políticas públicas. Sendo assim, mesmo que atores não governamentais possam influenciar as decisões políticas, tais esforços não se configuram em políticas públicas. Em segundo lugar, os autores ressaltam que o conceito deixa claro que a produção de políticas públicas (a policy making) envolve decisão e escolha - tomada por políticos eleitos e funcionários oficiais sobre ações a serem empreendidas. Por fim, o conceito de Dye pressupõe que a política pública é uma determinação consciente de um governo, apesar de haver efeitos não intencionados que podem ser gerados a partir das decisões tomadas.

Jenkins (1978, p.15) define política pública como o:

conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou um grupo de atores no que se refere à seleção de objetivos e os meios de atingi-los em uma situação específica onde essas decisões deveriam, em princípio, estar ao alcance desses atores (tradução nossa).

Considerada por Howlett, Ramesh e Perl (2013) um aperfeiçoamento da definição de Dye, a abordagem de Jenkins (1978) reconhece que raramente é tomada uma única decisão na busca da solução de problemas (e sim um conjunto de decisões). Acrescenta ainda, como um importante componente da política pública, a capacidade do governo em implementar suas decisões, ou seja, os meios para atingir os objetivos finais. Nesse sentido, há limitações que impactam na policy making, como a falta de recursos financeiros ou as restrições impostas por tratados e convenções internacionais, por exemplo. Um outro aspecto é que a definição aborda também a orientação para objetivos das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Em seu estudo de revisão de literatura sobre política públicas, Souza (2006, p. 26) as resume como sendo o:

[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A

formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Nessa mesma linha e agregando a questão legislativa, Knill e Tosun (2012, p. 4) definem o conceito como o “curso de ação (ou não ação) tomado por um governo ou legislatura em relação a um problema específico” (tradução nossa).

Souza (2006) considera que a política pública é um campo holístico e, embora seja formalmente um ramo da ciência política, pode ser objeto de análise de outras ciências, comportando vários olhares. Na visão da autora, as políticas públicas, após formuladas, desdobram-se em programas, planos, projetos, entre outros, e são implementadas e submetidas posteriormente a sistemas de acompanhamento e de avaliação. Com o intuito de sintetizar os principais elementos das políticas públicas, a autora destaca:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36)

Nesse contexto, Parsons (2007) apresenta um ciclo de vida das políticas públicas a partir de etapas, apesar de reconhecer o crescente incômodo despertado por essa análise. As principais críticas a essa abordagem fundamentam-se no argumento de que, na prática, há uma complexidade muito maior do que a divisão em etapas ou ciclos bem delimitados no processo de produção e implementação de políticas públicas.

Sem a pretensão de aprofundar a análise crítica, considera-se que a visão por etapas apresenta, de uma maneira mais simples, o caminho percorrido para definição e análise de políticas públicas. Nesse sentido, o ciclo de vida apresentado por Parsons (2007) inicia-se com um problema partindo para sua definição, identificação de respostas ou soluções (alternativas), balanço e seleção de opções, implementação e avaliação, conforme figura abaixo:

Figura 1 - Ciclo de vida das políticas públicas

Fonte:
adaptado de Parsons (2007, p.111)

Traduzido e

A implementação de políticas é, portanto, um processo de continuidade da policy making (DYE, 2013; KNILL; TOSUN, 2012). Trata-se de uma fase operacional, em que a política é traduzida em ação. O'Toole (2000) considera que a implementação de políticas tem relação com o impacto da ação (ou da decisão da 'não-ação') do governo em termos de resultados práticos.

Nesse sentido, Lima (2012) destaca que há duas perspectivas possíveis para análise da implementação de políticas públicas: os modelos *top-down* e os *bottom-up*. No primeiro, se reconhece a autoridade das estruturas governamentais como elementos centrais, sendo o controle sobre os servidores fundamentais para a efetividade. A perspectiva *bottom-up* considera a implementação de políticas um processo disperso e descentralizado, preocupando-se com a cooperação dos atores que as implementam (CLINE, 2000; GONTIJO, 2012). Os autores Knill e Tosun (2012) acrescentam ainda o modelo de análise híbrido, que integra elementos tanto da perspectiva *top-down* como da *bottom-up*, acrescido de outros modelos teóricos. A abordagem de Cline (2000) sugere que as experiências ligadas à perspectiva *bottom-up* produzem melhores resultados.

Em função do papel central dos governos ou do Estado, no que se refere à definição e implementação de políticas públicas, considera-se importante abordar, ainda que brevemente, a questão do papel do Estado.

Autores como Mann (1986), Elias (1993) e Polanyi (2000) tratam, em seus estudos, dessa temática. Na visão de Mann (1986), o Estado possui uma multiplicidade de funções, a saber: a manutenção da ordem interna, a defesa militar, a manutenção da infraestrutura de comunicação e a redistribuição econômica. Todas essas funções seriam mais eficientes a partir da figura de um Estado central, que se torna indispensável: nessa visão, a natureza centralizadora é uma importante pré-condição para o poder do Estado.

Elias (1993) destaca que o Estado é uma constituição que aparece para dar conta dos conflitos e ambiguidades das relações sociais: apesar dos conflitos continuarem existindo, cabe ao Estado estabelecer uma regulamentação e um contratualismo.

Polanyi (2000) aborda que a dinâmica da sociedade moderna envolve o que ele chama de “duplo movimento”: de um lado, a expansão do mercado e, de outro, a necessidade de controle da sua expansão, representado por um contramovimento, onde a autorregulação do mercado (o liberalismo econômico) se configura em ameaça e uma utopia. O autor considera, assim, que o Estado possui uma função de proteção dos interesses sociais postos em perigo pelo mercado.

Tais autores dialogam criticamente com teóricas clássicas e retratam que o Estado surge a partir de uma necessidade sociológica, abordando a evolução social (e não apenas econômica) do mercado autorregulado para a existência de uma autoridade central de regulação. Entendem que, apesar das funções diferentes entre Estado, mercado e sociedade, há certa interdependência social entre esses segmentos, ou seja, há entrelaçamento das funções sociais. A perspectiva da autonomia relativa do Estado no contexto das relações sociais também é percebida nos estudos acima citados, assim como na abordagem de Souza (2006). Ao se dirigir à complexidade das sociedades e do Estado no mundo moderno, a autora destaca que a “autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação dos objetivos das políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 27).

Por fim, a autora destaca que, apesar de haver o reconhecimento de que segmentos fora do governo influenciam as políticas públicas e de alguns autores defenderem o encolhimento do papel do Estado com o florescimento de fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos em intervir e formular políticas públicas não foi comprovada empiricamente. (SOUZA, 2006).

Isto posto, considera-se importante apresentar e caracterizar o papel do Estado no turismo e as políticas de turismo de maneira geral, enfocando aquelas adotadas no Brasil, a partir dos planos, programas e principais diretrizes do governo federal para o setor. Para tanto, a próxima seção aborda a caracterização das políticas de turismo, apresenta a trajetória da

política de turismo nacional do país e o programa de regionalização, bem como a estratégia dos destinos indutores.

2.2 Caracterização das políticas públicas de turismo

No clássico livro “Sociologia do Turismo” de Krippendorf (2009), cujo original foi escrito em 1984, o autor já alertava para os efeitos adversos do turismo e a necessidade de se estabelecer medidas para o que ele chamava de “humanização da viagem”. Além de aspectos relacionados ao comportamento de turistas em viagens, algumas das teses propostas pelo autor ressaltam o papel do Estado, principalmente, no que se refere ao estabelecimento de limites e condições de ordem geral frente ao desenvolvimento da atividade.

Essa perspectiva vai ao encontro da visão de autores da sociologia política apresentados na seção anterior, tais como Mann (1986), Elias (1993) e Polanyi (2000), que acreditam que o Estado surge a partir de uma necessidade sociológica relacionada a aspectos como regulação, manutenção de ordem e controle da expansão do mercado. Como será abordado a seguir, percebeu-se que o envolvimento do Estado no turismo tem relação com questões de caráter político, social e econômico, como o estabelecimento de regras e normas, ordenação, distribuição dos benefícios, controle dos impactos, o planejamento e direcionamento da atividade, entre outros.

Embora exista uma série de definições e abordagens para definir política pública de turismo, Hall e Jenkins (1995), seguindo a definição de Dye (2013) sobre política pública, resumem que é tudo o que os governos decidem fazer ou não em relação ao setor turístico.

Nesse sentido, Beni (2001, p. 101) considera política de turismo como o “conjunto de fatores condicionantes e diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais [...]”.

Em uma visão mais ampla, Goeldner; Ritchie e McIntosh (2002) reiteram que a política de turismo é caracterizada por um conjunto de aspectos – regulamentações, regras, diretrizes, objetivos e estratégias - tomados de maneira coletiva ou individual a partir de uma estrutura, que afetam o setor turístico de determinado destino. Nesse sentido, as políticas de turismo teriam como função dar uma direção comum aos interessados no setor, fornecer uma estrutura para discussões públicas sobre os rumos da atividade e o papel de cada grupo social, facilitar o consenso de estratégias e objetivos de desenvolvimento, dentre outros aspectos.

O caráter diretivo é também abordado por Solha (2006), que ressalta que a formulação de políticas ligadas ao turismo considera alternativas, apesar de não se resumir a isso, tendo um papel importante no que se refere à orientação.

Pode-se considerar, portanto, que a política pública de turismo tem relação com o direcionamento, com estratégias e ações empenhadas (ou não) pelos governos em relação ao fenômeno (HALL; JENKINS, 1995; HALL, 2000; BENI, 2001; SOLHA, 2004; LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012).

Assim, alinhada às abordagens de Dye (2013) e Howlett; Ramesh e Perl (2013) destacadas na seção anterior, a política de turismo seria o conjunto de decisões e ações determinadas de maneira consciente pelo governo (como elemento central) frente ao turismo, apesar de haver efeitos não intencionais que podem ser eventualmente gerados a partir das decisões e ações empenhadas. Outro ponto relevante é que, embora outros segmentos da sociedade – como empresários, organizações não governamentais e cidadãos possam influenciar e colaborar com as políticas de turismo, os esforços desses atores sem o envolvimento do governo não se configuram, portanto, em política pública.

Entre as razões para a produção de políticas de turismo, Pereira (1999) aponta a necessidade de se estabelecer regras e normas no que se refere ao papel do poder público e dos atores privados frente ao setor.

A ampla variedade de segmentos e interesses envolvidos na atividade e sua relação com recursos naturais, culturais e econômicos, bem como sua capacidade de produzir efeitos indesejáveis, influenciados, em parte, pela carência de mecanismos de ordenamento e regulação é também abordada por autores clássicos como Turner e Ash (1975); Urry (1996) e Krippendorf (2009).

Cooper et al. (2003) acreditam que o envolvimento governamental no turismo pode contribuir com uma distribuição mais equilibrada dos benefícios e custos, fomentar a geração de empregos, estabelecer regulamentações do mercado e estabelecer uma imagem turística, entre outros aspectos.

Além de fomentar o desenvolvimento do setor, bem como estabelecer regras e regulações, uma função importante do poder público é o investimento em infraestrutura básica nas regiões turísticas, em áreas como transporte e saneamento, por exemplo (GOMES; SANTOS, 2007).

Percebe-se que a política pública de turismo tem uma íntima ligação com o planejamento, sendo este fundamental ao desenvolvimento sustentável em longo prazo (HALL, 2001). Isso vai de encontro ao exposto por Souza (2006), abordado na seção anterior: política pública tem como característica ser de longo prazo, apesar de gerar impactos também no curto e se desdobra em planos, programas e projetos.

Uma forma de expressar e dar publicidade à política de turismo é a construção de planos nacionais ou planos estratégicos de desenvolvimento turístico, como é o caso do Brasil com seu Plano Nacional de Turismo (PNT), que será abordado na seção seguinte.

Apesar do exposto, é comum que o turismo se desenvolva sem planejamento e ordenamento, sujeito primordialmente às regras do mercado, conforme observado por Solha (2004). De modo geral, as políticas voltadas para o setor tendem a aparecer quando este adquire relevância do ponto de vista econômico ou quando surgem seus impactos negativos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os governos possuem um papel fundamental no que se refere ao desenvolvimento da atividade turística. Apesar de estar diretamente ligada à atuação do poder público, é praticamente consensual na literatura a importância da participação do trade turístico e da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas, uma vez que são entes fundamentais na provisão de serviços e equipamentos turísticos e são diretamente impactados com o desenvolvimento do setor (HALL, 2000; BENI, 2006; LIU; TZENG; LEE, 2012; PASTRAS; BRAMWELL, 2013).

Alguns autores apontam a emergência do termo “governança” no turismo que, conforme destacado por Cooper e Hall (2008), é a coordenação de ações no que se refere à política e implementação em vários níveis de governo, o setor privado e o terceiro setor. Segundo Tomazzoni (2015), governança turística refere-se ao ambiente político e institucional no qual se processam interesses e conflitos, gerando uma gestão democrática que compartilha responsabilidades e decisões, impulsionando processos de inovação social. Trata-se de uma perspectiva alinhada ao modelo *bottom-up*, uma vez que a produção e implementação das políticas seria um processo descentralizado e disperso.

Nesse sentido, Pastras e Bramwell (2013) afirmam que uma coordenação efetiva do turismo pelo Estado envolve a cooperação entre diferentes organizações governamentais e entre atores, além do governo, o que pode ser um desafio, pois possivelmente haverá divergências políticas entre os atores. Vale destacar como exemplo de colaboração entre atores governamentais e não governamentais no turismo a parceria realizada pelo MTur com o FGV e o SEBRAE Nacional para medição da competitividade turística, o objeto de estudo desta pesquisa. A complexidade das relações inter-organizacionais na formulação de políticas colaborativas de turismo é tema abordado ainda por Wang e Ap (2013).

Nos casos em que se opta pelo estabelecimento de uma estrutura física oficial responsável pela política de turismo, esta pode se dar em diversos formatos – ministério, departamento, comissão, secretaria - variando com as realidades e com o grau de importância do setor na agenda governamental (PEREIRA, 1999). No caso brasileiro, o turismo conta com uma pasta exclusiva na esfera nacional desde 2003, em formato de Ministério.

Ao analisar a realidade do Brasil, Beni (2001, p. 102) considera que as diferentes esferas dos órgãos públicos de turismo – nacional, estadual ou municipal - possuem funções variadas porém, complementares, competindo ao governo nacional formular “as diretrizes e a

coordenação dos planos em âmbito nacional e dos que se projetem para o exterior” e, aos órgãos estaduais e locais, o desenvolvimento e a execução de ações e projetos regionais e locais, com o apoio federal.

Contudo, é importante destacar que, dada a natureza complexa e multifacetada do fenômeno turístico, as políticas para o setor demandam uma interface com outras políticas setoriais afins, pois, muitas vezes, as diretrizes e orientações necessárias transcendem o setor.

Isso posto, a seção seguinte apresentará os principais aspectos da trajetória da política nacional de turismo do Brasil, desde a criação do primeiro instrumento legal que trata do turismo na esfera federal até a criação do Ministério do Turismo, dos planos nacionais de turismo e do Programa de Regionalização, chegando à definição dos 65 destinos indutores.

2.3 Histórico da Política Nacional de Turismo brasileira

Apoiado nos estudos de Cruz (1999) e Beni (2006), Araujo e Taschener (2012) apontam a existência de três fases no que se refere à trajetória das políticas públicas de turismo do Brasil. A primeira fase – que vai da década de 1930 até a edição do Decreto-lei nº 55/1966, possui como marcos a instituição do Decreto nº 406 de 1938 e a criação da Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda no ano seguinte, sendo este considerado o primeiro organismo oficial de turismo no governo federal brasileiro.

O Decreto nº 406/1938 tratava, de maneira central, da entrada de estrangeiros no país e estabelecia em seu artigo 59 que a venda de passagem aéreas, marítimas ou terrestres só poderia ser realizada por agências ou companhias autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (ROCHA; ALMEIDA, 2008; ARAUJO; TASCHNER, 2012).

A criação da Divisão de Turismo se deu durante o Governo Getúlio Vargas em 1939, como parte do Departamento de Imprensa e Propaganda. Sua função era fiscalizar os serviços turísticos internos e externos, tendo como foco prático na fiscalização e intervenção nas atividades das agências de viagem. Dadas as características do regime em vigor, tal órgão exercia grande domínio sobre as informações divulgadas no país, com uma atuação fortemente controladora (BENI, 2006; TRENTIN; FRATUCCI, 2011; ARAUJO; CÉSAR, 2012; ARAUJO; TASCHNER, 2012).

Entretanto, a despeito da existência de mecanismos legais anteriores, é somente em 1966 que é criada efetivamente uma estrutura federal para tratar da atividade: o Decreto-lei nº 55, que marca a segunda fase da política de turismo no Brasil. Este define a política nacional de turismo, cria a Embratur e o Conselho Nacional de Turismo – CNTur –, ambos vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio. O papel da Embratur estaria ligado à proposição e à

execução de ações traçados pelo CNTur, que teria a atribuição de formular, coordenar e dirigir a política nacional. (BENI, 2006; TRENTIN; FRATUCCI, 2011; ARAUJO; TASCHNER, 2012).

O instrumento define, portanto, um arcabouço institucional para o turismo na esfera federal e institui, pela primeira vez, a política nacional de turismo, entendida como:

atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país (BRASIL, 1966, art. 1º).

Segundo Pimentel et al. (2011, p. 14), a ordenação das funções dos diferentes órgãos, cada um com sua responsabilidade específica e/ou complementar, reflete a “busca por coesão interna e por medidas de controle governamentais”.

Apesar de conter limitações – como a ausência de menção aos atores sociais ligados ao turismo no decreto e a atuação da Embratur na concepção das políticas de turismo (quando esta seria, na verdade, uma atribuição do CNTur) – autores como Beni (2006) e Araujo e César (2012) consideram este um marco importante, uma vez que o turismo, até então marginalmente considerado, foi admitido enquanto parte do sistema produtivo do país na esfera pública federal.

A carência da participação do setor privado, bem como dos governos estaduais e municipais e demais beneficiários, seria um reflexo da característica centralizadora do governo federal à época (PEREIRA, 1999; SOLHA, 2004).

Em função da situação econômica do país nos anos 80, marcado pelo lento crescimento do PIB e alta inflação, a governabilidade do estado foi comprometida, agravando a crise econômico-social. No campo político, na década de 80, intensifica-se o processo de democratização, tendo como marco a Constituição Federal (CF) de 1988 (PIMENTEL et al., 2011)

Nesse cenário de redemocratização, a gestão do turismo passou por alterações significativas e é inclusive citada na CF, que dispõe que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988, art. 180).

A partir da década de 90, o setor passa a ser encarado sob uma nova perspectiva enquanto política federal, intensificando-se a atuação do Estado como seu indutor (CRUZ, 2005). O primeiro aspecto a ser evidenciado nessa época é a reestruturação da Embratur, ocorrida pela Lei nº 8181/1991, durante o governo de Fernando Collor de Mello, marcando a terceira fase

das políticas de turismo em âmbito nacional – fase esta que segue até os dias atuais. (ARAUJO; TASCHNER, 2012)

A partir de tal lei, a Embratur passou a ser denominada Instituto Brasileiro de Turismo sendo responsável efetivamente pela formulação, coordenação e implementação da política nacional de turismo, absorvendo algumas das atribuições do CNTur. Pimentel et al. (2011) afirmam que a Embratur teve seus objetivos ampliados, sendo responsável pela promoção e divulgação do turismo no Brasil e no exterior, pela análise e planejamento do desenvolvimento do mercado turístico, pelo financiamento de iniciativas de interesse do setor, pela ampliação e melhoria da infraestrutura, dentre outros.

O segundo instrumento legal de destaque nesse período é o Decreto nº 448 de 1992, que regulamentava a Lei nº 8181 e estabelecia a finalidade, diretrizes e objetivos da política nacional de turismo. Aspectos como a democratização do acesso ao turismo nacional, redução das desigualdades sociais das regiões, aumento do fluxo e permanência de turistas, ampliação e diversificação da oferta são alguns dos objetivos da política dispostos no decreto. (BRASIL, 1992).

Destaca-se ainda o lançamento do Plano Nacional de Turismo em 1992 que, em função do período de instabilidade econômica e política – marcado pelo impeachment do presidente Collor, não foi efetivamente executado, com exceção de algumas ações pontuais, como é o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE) (ARAUJO; TASCHNER, 2012).

Em meados da década de 90, frente ao cenário de estabilização econômica e contenção do processo inflacionário com a implementação do Plano Real, o turismo é inserido como um dos setores estratégicos para economia do país no plano plurianual do Governo Federal 1996-1999. Os objetivos da política nacional de turismo tinham como base o ordenamento e o desenvolvimento da atividade, a descentralização de sua gestão, o planejamento, o fortalecimento da infraestrutura, a melhoria da qualificação profissional e a promoção e marketing no exterior (BRASIL, 1996).

Nesse período, ocorre a mudança mais significativa no modelo de gestão pública federal do turismo: o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), criado no final da gestão de Itamar Franco e encampado pela gestão Fernando Henrique Cardoso.

O PNMT teve como característica principal a tentativa de inserção da sociedade civil e empresariado no processo decisório de desenvolvimento turístico, incentivando a participação dos municípios na gestão das políticas públicas de turismo e promovendo a descentralização das políticas e do planejamento turístico (TRENTIN; FRATUCCI, 2011; ARAUJO; TASCHNER, 2012). Tal modelo seria uma recomendação da Organização Mundial de

Turismo (OMT) aos países-membros, estando alinhado à visão de autores apresentados na seção anterior (BENI, 2006).

A execução do PNMT ocorreu a partir de oficinas de sensibilização e planejamento nos municípios, utilizado metodologia com enfoque participativo. O objetivo, nas palavras de Araujo e César (2012, p. 269), estaria relacionado à:

[...] conscientização, a sensibilização, o estímulo e a capacitação dos vários agentes de desenvolvimento que integravam a estrutura do município. Além disso, buscava-se despertar o reconhecimento da importância do turismo como gerador de emprego e renda; conciliar o crescimento econômico com a preservação e manutenção dos patrimônios ambiental e cultural, a participação e a gestão da comunidade e do poder público nos Planos Municipais de Desenvolvimento do Turismo. No final, esperava-se alcançar alguns resultados, a saber: a realização de ações descentralizadas de planejamento; a ampliação da conscientização social no tocante à atividade turística, entre outros desdobramentos relacionados com o impulso e o desenvolvimento da atividade turística.

O programa estimulava, portanto, a organização do sistema turístico local, apoiado na constituição de Conselhos e Fundos Municipais de Turismo e a elaboração de planos municipais de desenvolvimento turístico (TRENTIN; FRATUCCI, 2011).

Apesar dos benefícios do programa no que se refere à conscientização e à interiorização do turismo no país, algumas críticas foram apontadas por diferentes pesquisadores. Beni (2006) considera que os resultados foram pontuais, em parte pelo que acredita ser uma falha na estratégia de implantação. Segundo o autor, o modelo da OMT previa o conhecimento prévio do espaço turístico nacional de cada país e, como isso não foi feito, muitos “municípios apresentaram-se como vocacionados para o turismo” sem efetivamente possuírem grande potencial para o desenvolvimento da atividade (BENI, 2006, p. 26).

A uniformidade da estratégia de implementação - que não considerava as características e particularidades das diferentes regiões do país e a implementação de políticas com enfoque territorial sem a efetivação de autonomia de poder e de recursos financeiros - é outra crítica apontada por autores como Cruz (1999), Cavalcanti e Hora (2002) e Beni (2006). Candiottto e Bonetti (2015) consideram ainda que a execução da PNMT possuía a lacuna de não apontar o ‘como fazer’, uma vez que grande parte dos municípios não possuíam estrutura e equipe técnica para gerenciar o turismo. Nesse ponto, um aspecto importante de continuidade da policy making – a implementação das políticas abordada na seção anterior - ficava comprometida.

Ainda que com limitações, Frattucci (2008) pondera que o período de 1994 a 2002 se destaca pela transformação processual da gestão pública do turismo em âmbito federal, marcada pela

maior abertura e articulação entre os setores, incitando novas posturas nos gestores públicos e privados ligados ao turismo e estimulando uma gestão mais profissional. O autor destaca ainda a percepção de uma limitação do PNMT – a escala municipal (a partir dos limites políticos-administrativos) das ações para um fenômeno que não se restringe às fronteiras municipais foi um dos indutores da posterior criação do Programa de Regionalização do Turismo.

Em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, é criado o Ministério do Turismo (MTur). Com isso, o setor passa a contar com uma pasta exclusiva pela primeira vez, com estrutura e orçamento específico. A Embratur passa então a ter como função a promoção do Brasil no exterior. (BENI, 2006; FRATUCCI, 2008).

No mesmo ano, foi lançado o Plano Nacional de Turismo 2003/2007, sendo este o instrumento de planejamento do MTur que apontava as diretrizes da política de turismo e, portanto, dava publicidade à estratégia política definida (KANITZ; TRIGUEIRO; ARAUJO, 2010). Tal plano tinha como princípios orientadores a redução das desigualdades regionais, a geração e distribuição de renda e empregos e o equilíbrio da balança de pagamentos. O documento parte de um diagnóstico que aponta, entre outros aspectos, a insuficiência de dados e pesquisas sobre o turismo no país, a ausência de um processo de estruturação da cadeia produtiva do turismo de modo a impulsionar sua competitividade turística e a baixa diversidade e oferta de produtos turísticos no mercado nacional e internacional. (BRASIL, 2003).

Os objetivos dispostos no plano têm relação com o desenvolvimento de produtos turísticos no país e com o estímulo ao consumo dos produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional. Grande parte das metas estão vinculadas ao aumento do fluxo turístico (tais como geração de empregos, aumento do número de estrangeiros, arrecadação de divisas, dentre outros), conforme verificado no quadro a seguir. A abordagem regional do turismo está presente no documento, que estabelece, como parte do macroprograma de “estruturação e diversificação da oferta turística” o programa de “roteiros integrados”. (BRASIL, 2003, p. 37).

O documento expõe ainda um modelo de gestão do turismo no país, alinhado à perspectiva bottom-up abordada na seção anterior, ressaltando o desafio de “conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, atingindo em última instância o município, onde efetivamente o turismo acontece” (BRASIL, 2003, p. 12). Neste modelo, o MTur estaria em um nível mais estratégico como órgão central, apoiado pelo Conselho Nacional do Turismo e o Fórum dos Secretários Estaduais de Turismo. Em um nível intermediário,

estariam os Fóruns Estaduais de Turismo, que teriam como atribuição monitorar as regiões, os roteiros integrados e os municípios (BRASIL, 2003).

Em 2004, foi lançado oficialmente o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, sendo este a base da política nacional de turismo desde então, que será detalhado na seção a seguir.

A estratégia de descentralização e regionalização do turismo é mantida nos Planos seguintes: o 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão; o 2013/2016 – O turismo fazendo muito mais pelo Brasil e o mais recente, o 2018/2022, que apresenta a regionalização como a diretriz central do processo de desenvolvimento turístico brasileiro.

O tema da inclusão social aparece como um dos elementos centrais do Plano Nacional 2007/2010 e, entre os objetivos expostos, está a promoção do turismo como um vetor inclusivo – tanto no que diz respeito à geração de emprego e renda quanto à democratização do acesso à atividade pelos brasileiros. Apesar disso, Sancho e Irving (2010) ponderam que grande parte dos programas e projetos dispostos no plano não incorporaram efetivamente a temática da inclusão social em suas ações.

O fomento à competitividade do turismo nos mercados nacional e internacional e a atração de divisas é também mencionada como objetivo e a “estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional”, é estabelecida como meta. Tais aspectos contribuíram com a mensuração da competitividade turística de destinos nacionais (e a criação do índice de competitividade turística, o ICT), tema desta pesquisa, como uma estratégia vinculada à política nacional de turismo (BRASIL, 2007a, p. 53).

No ano de 2008, foi instituído o novo marco regulatório do setor: a chamada Lei Geral do Turismo ou Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008. Tal lei dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor, estabelecendo, além dos objetivos, a organização do Sistema Nacional de Turismo, capitaneado pelo Ministério (BRASIL, 2008). Essa lei foi regulamentada apenas em 2010, a partir do Decreto nº 7.381 de 2 de dezembro.

Araujo e Taschner (2012) ressaltam que a Lei contribuiu para disseminar um sentimento de segurança tributária e jurídica, na medida em que estabeleceu o intuito de disciplinar e regulamentar os prestadores de serviços turísticos, estabelecendo a obrigatoriedade de estes se cadastrarem junto ao Ministério e de promover a política de crédito para o setor. Apesar disso, verifica-se que, na prática, o cadastro dos prestadores de serviços turísticos ainda não é uma realidade disseminada no país, sendo a fiscalização do governo federal incipiente nesse aspecto.

O Plano 2013/2016, constituído sob o cenário do país se confirmar como anfitrião de eventos como a Copa do Mundo FIFA de 2014 e as Olimpíadas de 2016, apresentou como objetivos, além da preparação do país para os megaeventos, o incremento à geração de divisas estrangeiras e o incentivo ao turismo doméstico. A melhoria da competitividade turística do país, já considerando a metodologia do índice de competitividade turística (detalhada no capítulo seguinte), também é disposta como um dos objetivos estratégicos, ligados à meta de “elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional [...]”. (BRASIL, 2013, p. 76).

Por fim, o PNT 2018/2022 apresenta, em vez de objetivos e macroprogramas, metas, diretrizes e linhas de atuação do MTur, que se desdobram em iniciativas e estratégias. A melhoria da qualidade e da competitividade se mantém como uma diretriz, admitindo-se a importância de “[...] compreender a multidimensionalidade dos fatores que tornam um destino mais competitivo que outros e atuar para promover melhorias constantes em sua qualidade e competitividade [...]”. Não há, entretanto, menção direta ao índice de competitividade turística. Tal plano apresenta questões interessantes não abordadas nos documentos anteriores, tais como o incentivo ao turismo responsável e à inovação (BRASIL, 2018, p. 56)

O quadro a seguir apresenta, de forma resumida, os objetivos, as metas e os macroprogramas ou ações dos Planos Nacionais de Turismo 2003/2007, 2007/2010, 2013/2016 e 2018/2022.

Quadro 1 - Objetivos, Metas e Macroprogramas/Ações dos Planos Nacionais de Turismo e sua relação com a regionalização e o ICT

Plano	Slogan	Objetivos gerais	Metas	Macroprogramas / Ações	A Regionalização e o ICT
2003-2007	Não há	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossa diversidade regionais, culturais e naturais. Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações 2. Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil 3. Gerar 8 bilhões de dólares em divisas 4. Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos 5. Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestão e Relações Institucionais 2. Fomento 3. Infraestrutura 4. Estruturação e Diversificação da Oferta Turística 5. Qualidade do Produto Turístico 6. Promoção e Apoio a Comercialização 7. Informações Turísticas 	<p>- A concepção de desenvolvimento turístico a partir das regiões turísticas está presente em várias seções deste Plano, porém, aparece de maneira mais evidente em dois programas: 1) Programa de Desenvolvimento Regional, dentro do Macroprograma Infraestrutura e 2) Programa Roteiros Integrados, no âmbito do Programa de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística.</p> <p>- Não há menção aos destinos indutores.</p>

2007-2010	Uma Viagem de Inclusão	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais. Promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros. Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País. 	<ol style="list-style-type: none"> Promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações Estruturar 65 destinos com padrão de qualidade internacional Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas 	<ol style="list-style-type: none"> Planejamento e Gestão Informação e Estudos Turísticos Logística de Transportes Regionalização do Turismo Fomento à Iniciativa Privada Infraestrutura Pública Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos Promoção e Apoio à Comercialização 	<p>- A regionalização aparece como um macroprograma central, envolvendo 4 programas: 1) Planejamento e Gestão da Regionalização; 2) Estruturação dos Segmentos Turísticos; 3) Estruturação da Produção Associada ao Turismo e 4) Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo.</p> <p>- A estruturação dos 65 destinos indutores é apresentada como meta. Há ainda o Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro (dentro do Macroprograma de Informações e Estudos Turísticos), porém ainda não havia sido criada a metodologia do ICT.</p>
2010-2013	Não houve PNT				
2013-2016	O turismo fazendo muito mais pelo Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Preparar o turismo brasileiro para os megaeventos; Incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; Melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro. 	<ol style="list-style-type: none"> Aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros ao país Aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional até 2016 Aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas até 2016 Elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional até 2016 Aumentar para 3,6 milhões as ocupações formais no setor de turismo até 2016 	<ol style="list-style-type: none"> Conhecer o turista, o mercado e o território Estruturar os destinos turísticos Fomentar, regular e qualificar os serviços turísticos Promover os produtos turísticos Estimular o desenvolvimento sustentável da atividade turística Fortalecer a gestão descentralizada, as parcerias e a participação social Promover a melhoria de ambiente jurídico favorável. 	<p>- A regionalização aparece como uma das diretrizes e não mais como programa ou ação.</p> <p>- O ICT é citado como fonte de informações para priorização de investimentos e esforços que colaborem com o objetivo de "melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro". O índice aparece ainda como uma das metas.</p> <p>- Os 65 destinos indutores são indicados como uma amostra inicial da competitividade turística nacional, destacando a possibilidade de expansão do estudo para outros destinos.</p>
2018-2022	Mais emprego e Renda para o Brasil	<p>Não apresenta objetivos e sim diretrizes. São elas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento da regionalização; Melhoria da qualidade e competitividade; Incentivo à inovação; Promoção da sustentabilidade 	<ol style="list-style-type: none"> Aumentar a entrada anual de turistas de 6,5 para 12 milhões Aumentar a receita gerada pelos visitantes internacionais de US\$ 6,5 para US\$ 19 bilhões Ampliar de 60 para 100 milhões o número de brasileiros viajando pelo país Ampliar de 7 para 9 milhões o número de empregos no turismo 	<p>Apresenta linhas de atuação:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ordenamento, gestão e monitoramento Estruturação do turismo brasileiro Formalização e qualificação no turismo Incentivo ao turismo responsável Marketing e apoio à comercialização 	<p>- A regionalização é apresentada como a diretriz central para o processo de desenvolvimento turístico brasileiro.</p> <p>- A competitividade também aparece como diretriz, associada à qualidade, sendo admitida a importância de compreender os fatores que a influenciam e de atuar na sua melhoria. Não há, no entanto, menção ao ICT e aos destinos indutores.</p>

Fonte: Adaptado de BRASIL (2003, 2007a, 2013, 2018)

Nesse contexto, percebe-se que a política de turismo no Brasil está alinhada aos preceitos básicos de uma política pública tratados na seção anterior, tais como:

- Tem o governo – no caso, o MTur – como elemento central da policy making apesar de sofrer influência e envolver os demais segmentos da sociedade em sua formulação e implementação;
- Possui a finalidade geral de dar uma direção comum aos interessados e envolvidos na atividade;
- Parte da identificação de problemas (como a baixa diversidade de produtos turísticos, insuficiência de dados do setor de turismo, falta de estrutura da cadeia, etc.) para busca de possíveis soluções a partir de um processo de escolha capitaneado pelo ente governamental;
- Busca promover mudanças no mundo real.

Percebe-se que o enfoque economicista do fenômeno turístico é priorizado em todos os planos nacionais, assim como criticado por Sansolo e Cruz (2003) ao analisarem o Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Este fato fica evidente quando observadas as metas estabelecidas, em grande parte vinculadas a um aumento do fluxo turístico. Apesar disso, é notado o esforço de abordar questões mais qualitativas ligadas ao turismo, tais como a inclusão social, a diversificação da oferta e a competitividade turística – esta diretamente vinculada ao Programa de Regionalização e à definição dos destinos indutores, foco da seção a seguir.

Por fim, considera-se importante destacar que, a despeito de contar com quatro planos nacionais de turismo, ainda não se percebe uma sistemática de avaliação dos resultados efetivos das ações executadas a partir do planejamento pelo MTur, ou, pelo menos, uma preocupação e monitoramento transparente do cumprimento das metas estabelecidas em tais documentos. Foi identificada apenas uma iniciativa nesse sentido, que envolveu a avaliação de um Programa (o de Regionalização do Turismo) e não do Plano como um todo, tampouco das metas e resultados alcançados. Considera-se, portanto, que um item que integra o ciclo de vida das políticas públicas proposta por Parsons (2007) na seção anterior – a avaliação - ainda não é sistematicamente realizada na esfera federal, no que se refere à política nacional de turismo.

2.3.1. O Programa de Regionalização do Turismo e a estratégia dos destinos indutores

Conforme já citado anteriormente, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT) foi lançado oficialmente em 2004. Tal Programa substituiu o PNMT e tinha como premissa a execução descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo (ARAUJO; CÉSAR, 2012).

De acordo como o MTur, o PRT é uma continuidade e um avanço do PNMT que buscou corrigir as limitações do programa anterior restrito à abordagem local, ampliando o alcance e abrangência das ações para um contexto regional:

Indubitavelmente, a experiência da municipalização logrou resultados efetivos e favoreceu o conhecimento empírico, ou seja, aprender com as lições da prática diária. Essa experiência ensinou, sobretudo, a conduzir um processo de ampliação das ações de alcance e abrangência regional. Nesse sentido, mobilizaram-se grupos sociais e agentes econômicos para a formulação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Esse Programa consolida e dá continuidade ao movimento de construção de redes humanas e institucionais, solidárias e participativas, iniciada com o PNMT, com o intuito de garantir o desenvolvimento do turismo sustentável no País. (BRASIL, 2007b, p. 21)

Um dos objetivos explícitos do PRT é promover a desconcentração da oferta turística brasileira, bastante concentrada no litoral, promovendo a interiorização e diversificação de destinos e produtos turísticos.

Segundo consta em documentos oficiais, o debate sobre o programa envolveu a participação de representantes dos órgãos e colegiados de turismo municipais e estaduais, da iniciativa privada e do terceiro setor, a partir de oficinas e reuniões setoriais. Tal processo resultou na construção do primeiro Mapa da Regionalização do Turismo, composto inicialmente por 219 regiões turísticas, envolvendo 3.203 municípios (BRASIL, 2013b).

O Plano Nacional de Turismo 2007-2010 reforçou a estratégia de regionalização do turismo, conferindo a este o status de Macroprograma, composto pelos Programas de Planejamento e Gestão da Regionalização, Estruturação dos Segmentos Turísticos, Estruturação da Produção Associada a Turismo e Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo. No entanto, o PRT extrapolava os limites do Macroprograma, sendo sua atuação transversal aos demais Macroprogramas do plano (BRASIL, 2007a; FRATUCCI, 2008).

De modo a disponibilizar orientações e direcionar a atuação dos atores envolvidos com a atividade turística no país para operacionalização do processo de regionalização o turismo, o MTur produziu uma série de documentos, dentre eles os “módulos operacionais” do Programa. Trata-se de nove cadernos (ou módulos) em que se estabeleceu as principais etapas para implementação do PRT pelas regiões turísticas, envolvendo: 1) sensibilização; 2) mobilização; 3) institucionalização da instância de governança regional; 4) elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional; 5) implementação do plano; 6) sistema de informações turísticas do programa; 7) roteirização; 8) promoção e apoio a Comercialização e 9) sistema de monitoria e avaliação do programa (BRASIL, 2007c). Percebe-se, assim, um esforço do MTur em trazer orientações mais claras ao processo de implementação da regionalização com uma linguagem simples e acessível.

Com o intuito de promover e divulgar as regiões e roteiros turísticos mapeados, o MTur criou o Salão Nacional do Turismo – Roteiros do Brasil. O evento, cuja primeira edição ocorreu em 2005, se configurava em uma ferramenta para impulsionar as ações ligadas à regionalização. Após essa primeira edição, o Mapa de Regionalização do Turismo foi atualizado, passando a envolver 200 regiões e 3.819 municípios. Foram então selecionados 386 roteiros que foram apresentados no segundo Salão Nacional do Turismo, ocorrido em 2006.

A partir destes, 87 roteiros (envolvendo 116 regiões turísticas brasileiras) foram priorizados, tendo sido elegidos 65 destinos que teriam o papel de induzir o desenvolvimento nos respectivos roteiros e regiões: surgem assim os chamados 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional (APÊNDICE A).

A ação do Ministério para os destinos indutores se daria a partir de um diagnóstico, que consistia na mensuração da competitividade turística a partir de metodologia desenvolvida pela FGV em parceria com o MTur e o SEBRAE Nacional: o ICT (BARBOSA, 2008; BARBOSA; OLIVEIRA; REZENDE, 2010)

A figura abaixo resume, em formato de linha do tempo, o período de 2004 a 2008, que compreendeu desde o lançamento do PRT até a definição dos destinos indutores e início da medição da competitividade turística:

Fonte: Isabela Rosa Sette (2018).

Ainda que não seja objetivo principal deste trabalho, considera-se importante apresentar algumas disposições recentes relacionadas ao Programa de Regionalização de uma maneira geral.

Em 2015, o MTur publicou a Portaria nº 205 de 9 de dezembro, que define critérios para atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, dispondo que este deve ser atualizado periodicamente. Este documento estabelece que as regiões turísticas integrantes do mapa devem seguir os seguintes critérios: os municípios integrantes devem ter características similares e/ou complementares e aspectos que os identifiquem enquanto região (tais como identidade histórica, cultural, econômica, etc.) e devem ser limítrofes e/ou próximos uns aos outros; e a região deve apresentar comprovação de ciência do Fórum ou do Conselho Estadual de Turismo.

Há ainda regras para os municípios integrarem as regiões turísticas: a) possuir um órgão público municipal responsável pelo turismo; b) possuir dotação orçamentária para o turismo e c) encaminhar um termo de compromisso assinado pelo prefeito ou dirigente de turismo informando a adesão ao Programa de Regionalização, de maneira espontânea e formal. (BRASIL, 2015a)

No mesmo ano, o MTur estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas, também por meio de Portaria (nº 144 de 27 de agosto). Nesta, é definido que os municípios, no âmbito das regiões, serão agrupados em cinco categorias (de A a E) considerando três variáveis:

- I – número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/ Ministério do Trabalho e Emprego);
- II – número de empregos formais no setor de hospedagem (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego);
- III – estimativa de turistas a partir do Estudo de Demanda Doméstica (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE/Ministério do Turismo);
- e IV – estimativa de turistas a partir do Estudo de Demanda Internacional (BRASIL, 2015b, Anexo I)

O objetivo da categorização, segundo o MTur é “subsidiar a tomada de decisões estratégicas da gestão pública e orientar a elaboração e implementação de políticas específicas para cada categoria de municípios, de modo a atender suas especificidades [...]” e deverá ainda embasar a definição de regras e critérios para transferência voluntária de recursos (BRASIL, 2015b, Art 4º). Importante ressaltar aqui que o índice de competitividade não é citado como uma ferramenta aliada à categorização dos municípios, tampouco daqueles antes chamados de indutores.

Mais recentemente – em setembro de 2017, o MTur define o novo Mapa do Turismo brasileiro, oficializado por meio da Portaria nº 197 de 14 de setembro do mesmo ano, vigente atualmente. Tal documento dispõe que o mapa é composto por 328 regiões turísticas e 3.285 municípios, sendo este o recorte territorial para atuação do MTur.

A regionalização ainda se mantém então como a principal estratégia territorial de atuação da política nacional de turismo. Entretanto, o futuro da política dos 65 destinos indutores ainda não está claro de maneira oficial, tampouco a continuidade da aplicação do ICT.

Isso posto, será apresentada, no capítulo seguinte, a temática da competitividade e sua aplicação no turismo, expondo alguns modelos de competitividade turística identificados na literatura internacional sobre o tema.

3 COMPETITIVIDADE & TURISMO

3.1 Competitividade: Abordagens Conceituais

A competitividade é um conceito que vem sendo constantemente abordado em diversas áreas do conhecimento, além de amplamente discutido no mundo globalizado atual, tanto em países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento (ONSEL et al., 2008).

Entretanto, na década de 1980, Buckley, Pass e Prescott (1988) já declaravam que a literatura sobre competitividade expõe uma variedade de abordagens e uma clara dificuldade de aplicação e mensuração. A mesma observação é feita por Chudnovsky e Porta (1991), ao afirmarem que, apesar do conceito de competitividade ser aparentemente óbvio, há definições variadas, o que evidencia a falta de consenso na literatura econômica.

De acordo com Delbari et al (2015), a competitividade tem atraído pesquisas e estudos desde Adam Smith, com a publicação do livro “A Riqueza das Nações” em 1776. O teórico do liberalismo econômico introduziu o conceito de vantagens absolutas e afirmou que a riqueza é criada a partir da divisão do trabalho e da especialização. No entanto, na visão dos autores, foi o economista britânico David Ricardo em sua obra “Princípios da Economia Política”, de 1817, que desenvolveu uma teoria acerca da vantagem comparativa, que considera as diferenças entre países no que diz respeito a seus recursos. A questão das vantagens comparativas seriam então a base da teoria do comércio internacional: nessa visão, os países possuem recursos imutáveis e cada um deve produzir os produtos a partir de tais recursos (de modo especializado) ao competir nos mercados internacionais. (DELBARI et al., 2015; PORTER, 1990a)

As teorias mais recentes atribuem a Michel Porter a adoção do conceito de vantagens competitivas criadas a partir da alocação de fatores, considerando também as condições de mercado. (DELBARI et al., 2015; PORTER, 1990a)

O termo competitividade, segundo Ambastha e Momaya (2005), tem sua origem na palavra latina competição e está ligada à rivalidade de negócios por mercados. O termo tornou-se usualmente aplicado para descrever a força econômica de uma unidade em relação ao seus concorrentes em uma economia de mercado global.

Diferentemente da concorrência, que tem a ver com a disputa por compradores, a competitividade envolveria, portanto, a participação de mercado, considerando que é mais competitivo aquele agente que conquista uma parcela maior do mercado consumidor (SETTE; SANTOS; UVINHA, 2017)

Nesse sentido, uma das obras mais citadas na bibliografia sobre o conceito de competitividade, sob a perspectiva de participação de mercado, é a de Scott e Lodge (1985, p. 3), que consideram que “competitividade nacional refere-se à habilidade de um país em criar, produzir, distribuir produtos e/ou serviços no mercado internacional enquanto conquista crescentes retornos de seus recursos” (tradução nossa).

Observa-se ainda a abordagem de Alic (1987, p. 5), que considera como competitividade internacional a “capacidade das empresas de um país em projetar, desenvolver, fabricar e comercializar os seus produtos em concorrência com empresas de outros países”. A busca por uma posição de destaque, ou seja, uma participação maior no mercado é, portanto, uma característica encontrada em diversos estudos do tema.

Uma outra abordagem para competitividade é aquela vinculada ao conceito de produtividade. Nessa perspectiva, Porter (1998) aborda que ser competitivo não é apenas vender produtos no mercado e sim ter um bom resultado nas vendas. Sette, Santos e Uvinha (2017) reiteram que essa abordagem está associada à capacidade de geração de valor, envolvendo o sucesso das operações de uma unidade no mercado, ou seja, sua capacidade produtiva.

O estudo conduzido por Newall (1991) sobre o desafio da competitividade no Canadá destaca que a economia se tornaria mais competitiva na medida em que fosse capaz de manter e melhorar o padrão de vida dos canadenses. Na visão deste autor, a competitividade teria relação, portanto, com o aumento da produtividade da economia, tendo como base formas mais sustentáveis de desenvolvimento econômico, sendo um componente fundamental para a prosperidade.

Ainda sob esse ponto de vista, Deniz, Seçkin e Cüreoglu (2013) consideram que um alto grau de competitividade de um país leva a um aumento do PIB ou da receita, gerando, consequentemente, um aumento do padrão de vida.

Em um enfoque mais recente ligado à noção de competitividade alinhada à produtividade, o Fórum Econômico Mundial (SCHWAB, 2015, p. 4) conceitua competitividade como o “conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de uma economia, que, por sua vez, define o nível de prosperidade que o país pode atingir” (tradução nossa).

No que se refere aos elementos ou determinantes da competitividade, observa-se também abordagens variadas, como a de McGeehan (1968) e Durand e Giorno (1997), por exemplo. Em seu trabalho de pesquisa sobre os estudos sobre competitividade, McGeehan (1968) expõe que há componentes ligados ao objeto, com destaque para o preço – que teria importante influência –; os custos e seus determinantes e os *non-price factors*, ou seja, os fatores não ligados ao preço, tais como aqueles relacionados ao design e ao marketing.

Além das questões quantificáveis e, portanto, mensuráveis, alguns autores reiteram que a competitividade envolve também fatores qualitativos, tais como a capacidade de inovação tecnológica, a qualidade dos produtos, ou o valor do serviço pós-venda. Nesse sentido, Durand e Giorno (1997) apontam que o conceito de competitividade internacional é frequentemente utilizado na análise do desempenho macroeconômico de países, comparando uma série de recursos econômicos, que podem ajudar a explicar tendências do mercado internacional, o que envolve uma análise de fatores quantificáveis, somados a outros qualitativos.

Na abordagem do Fórum Econômico Mundial, já mencionada anteriormente, a competitividade envolve elementos ligados a aspectos econômicos tangíveis - como estruturais, por exemplo - mas também àqueles intangíveis, tal como a inovação. Está é tratada como um importante componente da competitividade por diferentes autores (CINICIOGLU et al, 2014; SCHWAB, 2015).

Apesar das diferentes visões ligadas aos elementos da competitividade, há autores que concordam que a competitividade pode ser altamente influenciada por políticas governamentais (OLIVEIRA, 2013; ONSEL et al., 2008; PORTER, 1990a). Nesse sentido, Onsel et al. (2008) ressaltam que:

A capacidade de sobrevivência de empresas e de vantagem competitiva no mercado internacional depende, entre outros aspectos, da eficiência de suas instituições públicas, da excelência da educação e da infraestrutura de saúde e de comunicação, assim como a estabilidade política e econômica de seus países. (ONSEL et al., 2008, p. 2, tradução nossa)

Nesse sentido, considera-se que políticas públicas podem influenciar a competitividade de uma maneira geral. Segundo Oliveira (2013), apesar das diferenças, são encontrados dois principais pontos de convergência nos estudos relacionados à competitividade: a) aqueles que se relacionam a unidades/níveis de análise e fatores, e b) os que abordam mensuração ou critérios de avaliação. Com relação a este último, vale ponderar que, se definir a competitividade não é tarefa simples, determinar métodos com vistas à sua mensuração é ainda mais complexo.

No que se refere à unidade de análise, Buckley, Pass e Prescott (1988) ponderam que a competitividade pode ser tratada no nível das empresas, relacionando-se a um nível mais micro. Em um nível meso, estão as indústrias, sendo a competitividade ligada à manutenção da balança comercial positiva com a exportação em níveis maiores que a média nacional (DENIZ; SEÇKIN; CÜREOĞLU, 2013). Em um nível macro, encontram-se as nações,

exigindo uma análise que que extrapolaria o plano de empresas para uma competitividade em âmbito nacional (BUCKLEY; PASS; PRESCOTT, 1988).

Em sua pesquisa ligada à identificação dos 100 artigos mais citados na temática de competitividade (de 1980 a 2013) a partir da base de dados *Web of Science*, Delbari et al. (2015) concluem que grande parte das pesquisas relaciona-se à competitividade no nível de empresas, seguidos pelos níveis de indústrias, nações e regiões. A maioria dos artigos ligados à competitividade de empresas, indústrias e nações utilizam modelos quantitativos de pesquisa, sendo as evidências empíricas o foco central de tais análises. Quando analisados os tipos de empresas e indústrias mais pesquisados, os autores concluem que a competitividade de empresas manufatureiras e do turismo é tema frequente, considerando tais níveis de análise.

O segundo ponto de convergência nos estudos ligados à competitividade, identificados por Oliveira (2013), está relacionado aos critérios de avaliação. Os estudos podem ser divididos entre aqueles que têm como base aspectos de desempenho e os que estão ligados à eficiência. Haguenauer (2002, p. 150) considera que a noção de desempenho é a mais simples e comumente encontrada nos estudos relacionados à mensuração da competitividade, tendo como vantagem a facilidade na construção de indicadores. Tal abordagem relaciona-se aos efeitos da competitividade sobre o comércio externo, sendo *ex-post*, ou seja, “são competitivas as indústrias que ampliam sua participação na oferta internacional de determinados produtos”. Trata-se de um conceito amplo que envolve tanto as condições de produção quanto fatores que dificultam ou ampliam as exportações de produtos pelos países (HAGUENAUER, 2002). Essa abordagem estaria, portanto, vinculada à noção de participação no mercado, já abordada nesse capítulo, como resultado da competitividade.

A mensuração da competitividade a partir da noção de eficiência refere-se à característica estrutural da unidade analisada, ou seja, na sua capacidade produtiva ou condições de produção. Nesse sentido, estaria associada à “capacidade de um país de produzir determinados bens, igualando ou superando os níveis de eficiência observáveis em outras economias” (HAGUENAUER, 2002, p. 151). Nessa abordagem, o crescimento das exportações, por exemplo, seria uma consequência provável da competitividade, mas não sua expressão, sendo um conceito *ex-ante* em relação à competitividade baseada no desempenho. A mensuração da competitividade estaria, portanto, ligada à produtividade.

A tendência de mensurar a competitividade de países com vistas a criar índices e rankings começou a surgir no início do século XXI (OLIVEIRA, 2013). Como exemplos de modelos de mensuração de competitividade no âmbito das nações, destaca-se o *Global Competitiveness Index (GCI)* ou Índice de Competitividade Global, publicado pelo Fórum

Econômico Mundial, que gera um ranking entre países. Tal índice envolve 114 indicadores relevantes para a produtividade de países, a partir de 12 pilares divididos em três sub-índices:

Sub-índice 1 - Requisitos básicos: instituições; infraestrutura; ambiente macroeconômico, saúde e educação primária;

Sub-índice 2 - Potencializadores de eficiência: educação superior e treinamento; eficiência dos produtos de mercado; eficiência do mercado de trabalho; desenvolvimento do mercado financeiro; disponibilidade tecnológica; tamanho do mercado;

Sub-índice 3 - Fatores de inovação e sofisticação: sofisticação de negócios e a inovação (SCHWAB, 2015, p.6, tradução nossa).

O *Institute for Management Development (IMD)* publica também um índice de abrangência global - o *IMD World Competitiveness Yearbook*, sendo um dos pioneiros a medir a competitividade de países e a divulgar um ranking econômico mundial. Este analisa a capacidade dos países em fornecerem um ambiente sustentável de competitividade entre empresas.

Uma das críticas aos modelos supracitados é a de Onsel et al. (2008). Os autores ressaltam que, apesar de incluírem dados objetivos, a maioria dos índices atuais abarcam também elementos subjetivos, especialmente, no que diz respeito à distribuição e à definição de critérios para pesos/ponderações e também com relação às tarefas dos países frente aos diferentes estágios que determinam o nível de competitividade. Para os autores, esse fato limita a utilização inteligente de tais ferramentas por tomadores de decisão, seja em âmbito político ou no empresarial.

Com uma abordagem mais crítica a respeito da “retórica da competitividade”, Krugman (1994), em sua obra intitulada, em inglês, *Competitiveness: A Dangerous Obsession*¹, considera que o tema se tornou demasiadamente difundido por ser excitante e, por si só, suficiente para “vender bilhetes”. Nessa visão, a metáfora da competitividade é entendida como um poderoso instrumento político. O autor pondera também que a obsessão com a competitividade pode resultar, ainda que indiretamente, em políticas inadequadas, com o risco de distorcer a qualidade da política econômica doméstica, uma vez que a competitividade entre países é diferente daquela entre empresas.

Conforme abordado nessa seção, nota-se que o termo competitividade está longe de ter uma conceituação clara e bem definida, apesar de ser comumente utilizado. Diferentes visões e abordagens são notadas, o que contribui para a dificuldade em eleger um modelo de mensuração universalmente aceito e livre de questionamentos.

Essa reflexão leva a compreender o desafio da aplicação conceitual no setor turístico, que tem uma complexidade peculiar. Tal discussão será o objeto central da sessão a seguir.

¹ Competitividade: Uma Obsessão Perigosa (tradução nossa).

3.2 Competitividade aplicada ao turismo

Quando dirigida ao turismo, a questão da competitividade torna-se ainda mais desafiadora, principalmente em razão da natureza complexa do fenômeno turístico.

Goroochurn e Sugiyarto (2005) apontam que o tema vem atraindo uma atenção considerável dos autores da literatura ligada ao turismo, uma vez que é apontado como um fator crucial no que se refere ao sucesso de destinos turísticos. Sette, Santos e Uvinha (2017) destacam que, já no final da década de 1990, a competitividade de destinos turísticos havia ganhado importância suficiente para justificar o lançamento de números especiais de dois periódicos científicos internacionais de turismo: *Tourism*, em 1999, e *Tourism Management*, em 2000. Em 2005, o periódico *Tourism Economics* publicou também uma edição especial dedicada ao tema (MAZANEC; WOBER; ZINS, 2007).

Entretanto, Mazanec e Ring (2011) acreditam que ainda não se pode considerar que há uma rica tradição sobre competitividade na literatura turística, apesar do número cada vez maior de estudos na área.

Assim como a competitividade de uma maneira mais ampla, não há consenso sobre a conceituação de competitividade turística, e a dificuldade deve-se, em parte, à sua complexa associação com aspectos econômicos, não econômicos, objetivos e subjetivos. (KNEŽEVIĆ CVELBAR et al., 2016)

De acordo com Crouch (2007), grande parte dos estudos ligados à competitividade de destinos turísticos tem como objetivo diagnosticar a posição competitiva de destinos específicos, estando relacionados à abordagem de competitividade associada à participação de mercado. Há ainda estudos que enfocam apenas alguns aspectos da competitividade de um destino, tais como posicionamento, sistemas de gerenciamento, marketing, preço, qualidade, planejamento estratégico, entre outros. Um terceiro grupo de estudos refere-se ao desenvolvimento de modelos gerais e de teorias ligadas à competitividade de destinos turísticos – como é o caso do ICT, objeto deste estudo.

Antes de aprofundar o tópico competitividade turística, considera-se importante esclarecer entendimentos sobre o tema destino turístico. Para Cooper et al. (2003, p. 136), a destinação é “o foco de instalações e de serviços projetados para atender às necessidades do turista”, ou seja, “onde se encontram as atrações e todas as outras instalações de apoio de que o visitante necessita”.

Lohmann e Panosso Netto (2012) apontam que o destino é o local onde os turistas permanecem enquanto estão longe de casa, em uma unidade geográfica, que pode ser uma

cidade, uma região, um vilarejo, uma ilha, ou, até mesmo, um país. Os autores acrescentam que o destino pode ser tanto uma localidade isolada quanto um “conjunto de múltiplos destinos, como parte de um tour [...]” (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012, p. 353).

Buhalis (2000, p. 1) entende que um destino é um “amálgama de produtos turísticos que oferecem uma experiência integrada de consumo” (tradução nossa) e pondera que, apesar de a visão tradicional apontar que os destinos possuem uma unidade geográfica bem definida, é cada vez mais reconhecido que podem estar ligados a uma percepção subjetiva, a depender do tipo de consumidor, do objetivo da visita e do nível educação e das experiências já vividas.

Dessa maneira, a competitividade de um destino é influenciada, entre outros aspectos, pela existência de atrativos, porém, a presença de uma estrutura de suporte adequada – seja ela pública ou privada – para prestação de serviços turísticos também possui grande importância (AÑANA; PEREIRA; DOS ANJOS, 2015).

Nas palavras de Enright e Newton (2004, p. 778, tradução nossa):

[...] um destino é competitivo se ele pode atrair e satisfazer turistas potenciais, e sua competitividade é determinada tanto por fatores específicos do turismo quanto por uma gama muito maior de aspectos que podem influenciar os provedores de serviços turísticos.

Kayar e Kosak (2010) consideram que o conceito de competitividade de um destino tem relação tanto com aspectos ligados ao microambiente quanto ao macro ambiente.

Autores como Ritchie e Crouch (2003), Cracolici e Nikjamp (2008) e Mazurek (2014) destacam que a mudança no sistema de valores percebida nos últimos anos influencia nas tipologias de experiências demandadas pelos turistas, fato que tem relação direta com a competitividade dos destinos turísticos. O turismo, antes marcado pela alta padronização e pela simplificação na prestação de serviços – representado pelo turismo de massa, passa por uma mudança na sua demanda, que cada vez busca experiências mais personalizadas e individualizadas. Dessa maneira, as expectativas e desejos dos turistas vêm mudando, o que faz com haja uma competição por consumidores que têm mentalidades e características demográficas diferentes (MAZUREK, 2014; RITCHIE; CROUCH, 2003).

Outro aspecto importante a ser citado é o processo de globalização, aliado ao desenvolvimento dos transportes, o que acarretou na relativização de distâncias, tornando ainda mais acirrada a disputa por turistas, seja em nível nacional ou internacional. (ALVES; FERREIRA, 2008). A capacidade de responder de maneira efetiva a situações de crise, tais como aquelas ligadas a desastres naturais e terrorismo, também influi na competitividade de destinos turísticos. (RITCHIE; CROUCH, 2003).

O fator preço é igualmente tratado como um componente importante da competitividade de um destino turístico, principalmente no âmbito de países e sua comparação com concorrentes pode influenciar a prosperidade da nação como destino. (DWYER; FORSYTH; RAO, 2000).

Na busca por um modelo de competitividade de destinos turísticos adequado ao mundo contemporâneo, Ritchie e Crouch (2003) concluem que a natureza de tal competitividade mudou substancialmente nas últimas cinco décadas, e que sua essência atual é bastante diferente daquela percebida quando os primeiros aviões a jato decolaram. Para os autores, a natureza das forças de um destino turístico é multidimensional e envolve, essencialmente, seis dimensões, a saber: econômica; social; cultural; política; tecnológica e ambiental. Nessa visão, eles ponderam que a dimensão econômica é importante para a competitividade do turismo, porém, não é a única que deve ser considerada.

Nessa perspectiva, os autores consideram que a competitividade turística tem a ver com a habilidade do destino em aumentar os gastos dos turistas no local e atrair mais visitantes, ao mesmo tempo em que oferece experiências satisfatórias, tendo como premissa o bem-estar das populações e a preservação dos recursos naturais. A competitividade se basearia nos recursos naturais de um destino, considerados vantagens comparativas, bem como a capacidade de desenvolvimento de outros recursos, considerados vantagens competitivas – como manutenção, crescimento e desenvolvimento, eficiência e efetividade, entre outros. (RITCHIE; CROUCH, 2003)

A questão da sustentabilidade é abordada por Hassan (2000), sendo o desenvolvimento sustentável considerado um objetivo estratégico cada vez mais importante para os destinos e sua competitividade. O autor considera que o compromisso com o meio ambiente é um dos determinantes da competitividade turística, juntamente com vantagens comparativas, estrutura da indústria e fatores de demanda. Alinhado à perspectiva da sustentabilidade ambiental vinculada à competitividade, Buhalis (2000) considera que esta tem um importante papel na manutenção do sucesso do destino em longo prazo, destacando ainda a dimensão social da sustentabilidade, a partir da distribuição equitativa dos benefícios do turismo entre as partes interessadas.

O componente meio ambiente é igualmente destacado por Mihalic (2000, p. 66) que estudou a competitividade turística a partir da ótica da qualidade ambiental, no que se refere às “características naturais do destino, que podem ser deterioradas por atividades humanas”. Na visão do autor, a competitividade pode ser potencializada a partir de esforços gerenciais ligados ao impacto ambiental e à gestão da qualidade ambiental, aspectos inter-relacionados. Mihalic (2000) também afirma que, além da gestão, atividades ligadas ao marketing

ambiental também podem contribuir com a competitividade, uma vez que a imagem associada ao meio ambiente de um local influencia na escolha do destino.

Em um enfoque mais prático, Heath (2003) considera que a competitividade de um destino tem relação com sua capacidade em entregar bens e serviços que tenham melhor desempenho em comparação a outros destinos - isto no âmbito de aspectos ligados à experiência turística, considerados relevantes pelos próprios turistas. É, portanto, competitivo aquele destino que cria e agrega valores aos seus produtos, enquanto mantém sua posição de mercado em relação aos competidores (HEATH, 2003). Tal abordagem envolve tanto a participação de mercado quanto a capacidade produtiva.

Knezecic Cvelbar et al. (2016, p. 1.041) ressaltam que “alcançar a competitividade turística, com a promessa de prosperidade para os residentes locais, é uma característica central do debate da política do turismo.

Nesse sentido, percebe-se a existência de diversas abordagens sobre o tema no âmbito do turismo. Com o objetivo sistematizar alguns conceitos sobre competitividade turística, apresenta-se o Quadro 2:

Quadro 2 - Conceitos de Competitividade Turística ou Competitividade de Destinos Turísticos

Conceito	Fonte	Observações da autora
Competitividade é aqui definida como a habilidade de um destino em manter sua posição de mercado e compartilhá-la ou melhorá-la ao longo do tempo.	(D'HAUTESERRE, 2000, p. 23, tradução nossa)	Conceito ligado exclusivamente à participação de mercado.
[...] habilidade de um destino de criar e agregar valor a produtos que sustentam seus recursos, enquanto mantém posição relativa de mercado em relação aos competidores.	(HASSAN, 2000, p. 240, tradução nossa)	Aborda tanto a capacidade de geração de valor quanto a participação de mercado.
Competitividade é um conceito geral que engloba diferenciais de preço juntamente com variações da taxa de câmbio, níveis de	(DWYER; FORSYTH; RAO, 2000, p. 09, tradução	Conceito ligado à capacidade de geração de valor e à produtividade, envolvendo

produtividade de vários componentes da indústria turística e fatores qualitativos que afetam a atratividade ou outros aspectos de uma destinação.	nossa)	aspectos quanti e qualitativos.
Competitividade turística “parece ter ligação com a habilidade de um destino em entregar bens e serviços que tenham melhor desempenho em relação a outros destinos naqueles aspectos da experiência turística considerados importantes pelos turistas”.	(HEATH, 2003, p. 7, tradução nossa)	Abordagem próxima à visão de Hassan (2000), porém agrega-se a importância da visão/percepção do turista sobre os determinantes da competitividade.
[...] o que torna um destino turístico realmente competitivo é sua capacidade de aumentar os gastos dos turistas no local e atrair cada vez mais visitantes, enquanto proporciona satisfação e experiências memoráveis, fazendo-o de forma rentável, proporcionando melhoria do bem-estar dos residentes e preservação do capital natural do destino para as futuras gerações.	(RITCHIE; CROUCH, 2003, p. 02, tradução nossa.	Conceito ligado à produtividade que aborda tanto a satisfação do turista quanto os impactos no território (melhoria do bem-estar e preservação)
[...] conjunto de fatores e políticas que permitam o desenvolvimento sustentável do setor de Viagens e Turismo, que contribui para o desenvolvimento e competitividade de um país”.	(WEF, 2015, p. 3, tradução nossa)	Abordagem ligada ao conceito de produtividade, assumindo-se a influência de políticas públicas no desenvolvimento sustentável e competitividade
[...] definimos competitividade de destino como a contribuição total do turismo no PIB por empregado no turismo.	(KNEŽEVIĆ CVELBAR et al., 2016, tradução nossa)	Conceito que trata da produtividade de maneira direta.

Fonte: Isabela Rosa Sette (2018).

Grande parte da literatura sobre competitividade turística supõe que destinos mais competitivos atraem mais visitantes e estes, por sua vez, gastam mais no local, o que levaria a uma movimentação econômica que geraria crescimento e desenvolvimento da economia local. No entanto, Webster e Ivanov (2014) ponderam que essa lógica nem sempre ocorre na realidade, e que o aumento do número de visitantes e a ampliação da participação no mercado não necessariamente conduzem ao aumento de divisas e ao crescimento econômico. Nesse sentido, Porter (1990) reitera que a participação de mercado pode não ter uma relação direta com a prosperidade socioeconômica do país, região ou localidade.

Os autores Dwyer e Kim (2003) ponderam que a relação entre participação de mercado e contribuição econômica (a partir do incremento da prosperidade econômica dos residentes) não é óbvia. Nesse sentido, o impacto econômico do turismo depende de variáveis que vão além da participação de mercado, incluindo condições situacionais da economia.

A complexidade de mensuração da competitividade de uma maneira geral, assim como da competitividade turística é um fato destacado por diferentes autores.

Ritchie e Crouch (2003) afirmam que tal complexidade é em razão da competitividade tratar-se de um conceito relativo (é competitivo em comparação “a”?) e multidimensional (quais seriam as principais qualidades a serem analisadas?). Outras dificuldades da mensuração da competitividade são a perspectiva de análise e os interesses dos diferentes públicos: políticos se interessam pela competitividade econômica em diferentes escalas; industriais, empresários e gestores têm interesses em suas áreas de atuação. (RITCHIE; CROUCH, 2003).

Ainda no que se refere à mensuração, Knezecic Cvelbar et al. (2016, p. 1.041) avaliam que o debate relacional entre competitividade e produtividade é um campo praticamente inexplorado no turismo, mas de extrema relevância na literatura econômica.

Apesar de complexo, cresce o número de estudos com o intuito de gerar modelos de mensuração da competitividade turística, seja no âmbito de países ou de destinos específicos. Kosak (1999) considera que identificar aspectos comuns ligados à competitividade possibilita a identificação, de maneira clara, das forças e fraquezas do destino e, assim, a proposição de estratégias futuras mais subsidiadas e de políticas públicas adequadas. Este argumento foi o que justificou a criação do ICT no âmbito na política nacional brasileira, como será tratado no capítulo a diante.

Com o intuito de aprofundar o entendimento sobre métodos de medição da competitividade turística, foram identificados uma série de modelos ligados a ela, tais como o modelo conceitual de Ritchie e Crouch (2003), considerado uma referência, e de seus seguidores Dwyer e Kim (2003) e Enright e Newton (2004); o enfoque de Heath (2003), que trata da perspectiva da África do Sul; o Monitor de Competitividade Turística de Gooroochurn e Sugiyarto (2005), o modelo adotado pelo Fórum Econômico Mundial (BLANKE; CHIESA, 2007); o modelo explicativo de Mazanec; Wober e Zins (2007); o da abordagem de comparação de desempenho de destinos, aplicado nas regiões francesas de Botti et al. (2009); o recente modelo de Knezecic Cvelbar et al. (2016), baseado na produtividade; entre outros.

Há ainda algumas iniciativas nacionais, tais como a proposta de medição da competitividade de destinos a partir da visão da demanda de Añaña, Pereira e Dos Anjos (2015) e o modelo adotado pelo Ministério do Turismo, que será investigado mais a fundo neste trabalho.

Foram selecionados sete modelos para uma análise mais completa, descritos a seguir.

3.2.1 Modelos de mensuração de competitividade no âmbito do turismo

Considerados os mais representativos no que se refere à explicação e à evolução do conceito, serão apresentadas as perspectivas teóricas e metodológicas de sete modelos ligados à mensuração de competitividade turística.

Pioneiros na explicação dos fatores e determinantes da competitividade, estão Crouch e Ritchie (1999) – cujo modelo foi posteriormente ampliado e detalhado em 2003 (RITCHIE; CROUCH, 2003), e Dwyer e Kim (2003). Partindo para a aplicação empírica da abordagem de Crouch e Ritchie (1999) está o modelo de Enright e Newton (2004). Gooroochurn e Sugiyarto (2005) avançaram na proposição de um modelo que permite aplicação em um grande número de países, subsidiando o monitoramento da competitividade de uma importante entidade internacional de turismo o *World Travel and Tourism Council (WTTC)*. O modelo do Fórum Econômico Mundial (BLANKE; CHIESA, 2007) surgiu a partir do interesse da entidade pelo tema competitividade de uma maneira mais ampla, sendo amplamente citado, seja por ter sido concebido por uma entidade de destaque internacional ou por envolver um ranking de competitividade turística entre países. Mazanec, Wöber e Zins (2007) elaboraram um modelo teórico que buscou avançar na definição para explicação da competitividade, sendo também aplicado em um amplo número de países. Em uma abordagem mais recente, Cvelbar e et al. (2016) relacionam a competitividade com a produtividade, avançando nessa perspectiva.

a) O modelo conceitual de competitividade de destinos de Ritchie e Crouch (2003)

Ritchie e Crouch (2003) são autores frequentemente citados na literatura acerca da competitividade de destinos turísticos. O modelo conceitual desenvolvido em 2003 é uma evolução do modelo apresentado inicialmente em 1999 no periódico *Journal of Business Research* (CROUCH; RITCHIE, 1999). As contribuições teóricas dos autores subsidiaram e inspiraram o desenvolvimento de diversos outros moldes de mensuração.

Segundo os autores, os conceitos e as proposições que estão por traz do modelo são frutos de diversos estudos e pesquisas, conduzidas em um período de cerca de oito anos, desde 1992. Envolveu desde investigação e estudos a experiências práticas dos autores em serviços de consultorias sobre os determinantes da demanda turística internacional, até discussões e entrevistas com diversos profissionais, participações em seminários e conferências, entre outros.

Nas entrevistas conduzidas, foram abordadas, junto a profissionais, questões ligadas aos fatores determinantes da competitividade de grande parte dos destinos turísticos; diferenciação dos critérios de competitividade, considerando os mercados internacional e

doméstico; opinião sobre as maiores forças competitivas de destinos específicos; identificação de destinos competitivos nos mercados doméstico e internacional; determinantes do preço de um destino turístico; identificação de elementos necessários ao aumento da competitividade de um destino turístico; entre outras.

Os autores desenvolveram um modelo conceitual, apresentado na Figura 3. Trata-se de “ferramenta que oferece uma maneira útil para pensar uma questão complexa” (RITCHIE; CROUCH, 2003, p. 60, tradução nossa).

Figura 5 - Modelo conceitual de competitividade de destinos

Fonte: traduzido e adaptado de Ritchie e Crouch (2003)

Este modelo considera que a competitividade é influenciada por dois ambientes principais: o macro ambiente global e o microambiente competitivo. O primeiro avalia que o turismo é um sistema aberto, sujeito a diversas influências externas a seu ambiente, tendo um escopo global. Tal ambiente não é estático, estando em constante mudança e evolução, sendo necessário o seu monitoramento de maneira regular de modo a entender a dinâmica global e antever as mudanças. Entre os fatores ligados ao macro ambiente estão, entre outros, aqueles ligados à economia, à tecnologia, à ecologia, às questões socioculturais.

O microambiente é formado por organizações, influências e forças que estão dentro da abrangência da atividade turística do destino. Este envolve o chamado *trade* turístico, além do mercado, os destinos concorrentes e os atores ou *stakeholders*.

Envolto em tais ambientes e ao centro do modelo, encontra-se a dimensão chamada “recursos-chave e atrativos”, diretamente ligados à dimensão “fatores e recursos de suporte”. Os primeiros são vinculados aos elementos primários da atratividade de um destino, sendo os

principais motivadores para o deslocamento de turistas. Dividem-se em sete categorias: aspectos físicos e clima; cultura e história; oferta de um mix de atividades; eventos especiais; entretenimento; superestrutura e, por fim, relações de mercado, que incluem as relações construídas e estabelecidas com os potenciais turistas em seus locais de origem.

Os “fatores e recursos de suporte” são considerados os itens básicos para o desenvolvimento do turismo. Na visão dos autores, um destino com abundância de recursos-chave e atrativos, mas com escassez de fatores e recursos de suporte pode encontrar grande dificuldade no desenvolvimento turístico. Tais fatores são divididos em infraestrutura; acessibilidade; recursos facilitadores – tais como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos, instituições de educação e pesquisa, recursos capitais; hospitalidade; empreendedorismo e vontade política.

Mais acima, encontra-se a dimensão “política do destino, planejamento e desenvolvimento”, ligada tanto à “gestão do destino”, quanto à “qualificação e determinantes de amplificação”. A primeira relaciona-se à definição de estratégias rumo à estruturação e ao desenvolvimento do turismo. Divide-se em sistema de definição do destino, ou seja, o estabelecimento de estratégias comuns aos diferentes atores do turismo; filosofia e valores; visão; posicionamento/branding; desenvolvimento; análise competitiva/colaborativa; monitoramento e avaliação e auditoria.

A “gestão do destino” envolve as atividades de implementação das ações ligadas à política, ao planejamento e desenvolvimento. O entendimento é de que a gestão pode aumentar o potencial dos recursos-chave e atrativos, fortalecer os fatores de suporte e recursos e adaptar-se melhor às condições situacionais. Inclui, portanto, a implementação de programas, projetos, estruturas e processos voltadas ao desenvolvimento do turismo, visando a atender às demandas e necessidades coletivas. Divide-se em organização; marketing; qualidade do serviço/experiência; informação e pesquisa; desenvolvimento de recursos humanos; finanças e venture capital; gestão de visitantes; manejo de recursos e gestão de crises.

Por fim, está a dimensão “determinantes qualificadores e de potencialização” ou “condições situacionais”. Nas palavras dos autores:

a competitividade potencial de destino é condicionada ou limitada por uma série de fatores que estão fora de escopo dos quatro grupos precedentes (recursos-chave e atrativos; fatores e recursos de suporte; política, planejamento e desenvolvimento e gestão do destino) (RITCHIE; CROUCH, 2003, p. 75, tradução nossa).

Seu efeito na competitividade turística irá definir sua escala, limitação ou potencialidade e está, muitas vezes, além do controle e da influência do setor turístico de maneira isolada.

Envolve fatores como localização; segurança; custos/valores; interdependências; sensibilização/imagem e capacidade de carga.

No livro publicado pelos autores em 2003, não há referência à aplicação empírica do modelo. O objetivo da iniciativa, na visão de seus criadores, foi possibilitar um entendimento geral sobre competitividade, relacionando o conceito com a gestão dos destinos de modo a identificar os elementos relacionados à competitividade e à sustentabilidade. Pretendeu-se, assim, criar um instrumento que poderia ser utilizado por qualquer destino que desejasse aumentar e manter sua competitividade em um caminho sustentável.

Ao refletir sobre a possível utilização efetiva do modelo conceitual, os autores apontam algumas possibilidades. Primeiramente, destacam que pode funcionar como uma ferramenta de comunicação, uma vez que “o modelo estabelece um léxico para entendimento, estudo diagnóstico, discussão e compartilhamento de ideias e reflexões sobre a competitividade de um destino” (RITCHIE; CROUCH, 2003, p. 249).

Dessa maneira, a contribuição seria o estabelecimento de uma linguagem que contribuiria para a compreensão e discussão dos diversos pontos de vista pelos atores envolvidos com a atividade turística.

Em segundo lugar, consideram que o modelo poder ser usado como uma ferramenta de gestão. Os autores alegam que, durante a etapa de desenvolvimento da metodologia, vários participantes afirmaram que o mesmo contribuía com a compreensão da magnitude e complexidade dos desafios ligados à competitividade turística, mostrando também as diferentes responsabilidades dos atores nesse contexto.

Por fim, apontam a possibilidade de auditoria da competitividade de um destino, a partir do modelo proposto. O intuito seria checar se estaria a situação atual e apontar recomendações e indicações para melhoria dos itens mais frágeis. Tal auditoria envolveria sete etapas, sendo a quinta a avaliação de cada uma das dimensões da competitividade no local. Nesse sentido, são recomendados alguns métodos de mensuração operacional, de modo a subsidiar a construção de um “Índice de Competitividade e Sustentabilidade de Destino” - sigla IDCS, em inglês (RITCHIE; CROUCH, 2003, p. 257, tradução nossa). Os autores chamam essa etapa de “diagnóstico do destino” e o dividem em duas perspectivas: medidas objetivas da indústria e medidas subjetivas dos consumidores, apresentando uma série de elementos ou fatores para medição de cada um dos componentes dispostos do modelo.

As demais etapas da auditoria, são: 1) determinação da visão e objetivos do destino; 2) identificação dos principais competidores e da situação de mercado; 3) identificação dos elementos mais importantes para o destino, no que diz respeito à competitividade; 4) análise de ambiente do destino; 5) a avaliação, já citada acima; 6) estimar a competitividade de

destino e a performance e 7) recomendação de estratégias para aumentar e manter a competitividade e a sustentabilidade do destino.

Como observado por Cracolici e Nikjamp (2008), o modelo proposto por Ritchie e Crouch (2003) apresenta os elementos que se relacionam à competitividade turística, porém, o atingimento de uma boa performance, ou de um posicionamento de mercado satisfatório, dependeria da capacidade do destino em organizar e gerir tais recursos, de modo a obedecer ainda a lógica de mercado existente.

b) A abordagem de Dwyer e Kim: determinantes e indicadores da competitividade de destinos turísticos (2003)

O modelo de Dwyer e Kim (2003) teve o intuito de explicar os principais determinantes da competitividade turística, permitindo a comparação entre países. O conjunto de indicadores estabelecido buscou identificar quais “aspectos ou fatores influenciam os turistas na sua decisão de visitar outros países”. (DWYER; KIM, 2003, p. 369). Nessa perspectiva, a competitividade envolveria tanto o apelo de mercado quanto a oferta de experiências turísticas superiores aos destinos concorrentes sendo, portanto, uma condição relativa. Percebe-se assim que tanto a atração efetiva de turistas, quanto o potencial de atratividade para tanto são considerados resultados diretos da competitividade do destino.

No modelo teórico proposto, a competitividade não é um fim de uma política pública e sim um meio ou um objetivo intermediário rumo à prosperidade econômica nacional, que é o grande alvo final.

Segundo os autores, a perspectiva considerou os principais elementos identificados na literatura relativa à competitividade de empresas e de nações, bem como os elementos centrais da competitividade de destinos, a partir, sobretudo, da abordagem de Ritchie e Crouch (2003).

Figura 7 - Principais elementos da competitividade de destinos turísticos

Fonte: Traduzido e adaptado de Dwyer e Kim (2003)

Conforme verificado na figura acima, os recursos do destino foram divididos em três tipos: 1) originais ou herdados – envolvendo recursos naturais e patrimoniais ou culturais que incluem fatores físicos, clima, flora e fauna, cenário, além aspectos culturais, tradições, artesanato e arte em geral, dentre outros; 2) criados, relacionados à infraestrutura turística, eventos especiais, gama de atividades disponíveis, entretenimento, etc. e 3) recursos de suporte ou fatores favoráveis, que envolve a infraestrutura geral; a qualidade do serviço – este considerado um elemento vital na experiência turística –; a acessibilidade do destino (facilidades de acesso e estrutura de estradas e aeroportos, por exemplo); a hospitalidade; e por fim, as relações de mercado.

A simples existência de recursos originais (sem os recursos de suporte) é considerada pelos autores insuficiente para geração de fluxos de turistas, pois é necessário somar a estes a oferta de infraestrutura turística, além de atividades de entretenimento, compras e outros.

As chamadas condições situacionais são as forças externas ao destino, porém, que influenciam sua competitividade e estão relacionadas a questões de ordem econômica, social, cultural, demográfica, ambiental, política, legal, governamental, regulatória, tecnológica, além de tendências e eventos competitivos que impactam no modo de negócio das empresas e organizações do destino. Entre as condições situacionais encontram-se, por exemplo, a localização do destino, o micro e o macro ambiente, a segurança e a competitividade do preço. Tais condições representam, por um lado, oportunidades, mas, por outro, ameaças relacionadas à competitividade.

A gestão é considerada um aspecto que pode potencializar o apelo do destino, reforçando suas qualidades e promovendo melhor adaptação às restrições impostas pelas condições situacionais. Considera cinco atividades que têm grande influência na competitividade de destinos: 1) gestão de marketing; 2) planejamento e desenvolvimento; 3) organização da gestão – envolvendo, primordialmente, coordenação, gestão da informação e monitoramento e avaliação; 4) desenvolvimento de recursos humanos; e 5) gestão ambiental – ligada à sustentabilidade em longo prazo. A gestão do destino é dividida entre aspectos governamentais ou públicos – tais como o desenvolvimento de estratégias nacionais de turismo, legislação e proteção ambiental, entre outros, e aqueles ligados ao setor privado, ou o

chamado em inglês *tourism industry* – ligadas às associações de hospitalidade ou turismo, o envolvimento do setor privado, o financiamento de programas de marketing do destino, entre outros.

O modelo considera a demanda de uma maneira explícita, diferente da abordagem de Ritchie e Crouch (2003). As condições da demanda aparecem como um elemento de peso e envolvem três elementos principais: procura/consciência – que pode ser gerada por ações de marketing, por exemplo; percepção – ligada à imagem projetada e, por fim, às preferências do turista e o seu alinhamento com a oferta do destino. Nesse sentido, os autores destacam que um destino pode ser competitivo para um perfil específico de turistas e não para outros e afirmam que para “a demanda ser efetiva, os turistas devem estar cientes do destino e de sua oferta específica” (DWYER; KIM, 2003, p. 398, tradução nossa)

As setas bidirecionais, que ligam os recursos criados e os de suporte à demanda e à gestão do destino, indicam uma relação causal onde os recursos podem influenciar a demanda e a gestão e vice-versa. Isso significa que tanto as preferências e motivações dos turistas podem influenciar os produtos e serviços desenvolvidos no destino quanto o contrário. Da mesma maneira, os recursos criados e os de suporte podem influenciar a gestão do destino, seja no que diz respeito aos aspectos governamentais como do setor privado, assim como a gestão pode, por sua vez, influenciar os tipos de produtos criados.

A competitividade do destino segue ligada a todos os fatores elencados anteriormente: recursos originais, criados e de suporte, gestão do destino, condições situacionais e demanda. Uma vez competitivo sob os aspectos avaliados, a prosperidade econômica seria uma consequência e o grande objetivo final. Para cada um desses aspectos – competitividade do destino e prosperidade socioeconômica, há um conjunto de indicadores relacionados. Os primeiros envolvem questões objetivas - tais como participação de mercado e receitas estrangeiras, oriundas do turismo, e outras subjetivas, como, por exemplo, a beleza cênica. Os indicadores de prosperidade envolvem variáveis macroeconômicas, como nível de produtividade da economia, geração de emprego, renda per capita, taxas de crescimento da economia, entre outros.

Por fim, os autores apontam alguns problemas identificados e recomendações para pesquisas futuras. Entre os problemas citados, está a carência de delimitação clara do que seria a prosperidade socioeconômica, havendo muito debate em torno de questões ligadas ao bem-estar social e à qualidade de vida. Outro aspecto ponderado é que o modelo foi desenvolvido para mensurar a competitividade de países inteiros, ou ainda sub-regiões, sendo recomendado verificar sua relevância e limitações para determinar a competitividade turística de unidades mais reduzidas, como cidades, por exemplo. Comentam ainda que, apesar de haver um link

importante, é pouco discutida a relação entre a vantagem competitiva de um destino como um todo e a vantagem competitiva de suas empresas e organizações.

Os autores destacam que há uma dificuldade comum às tentativas de se estabelecer índices de competitividade de destinos turísticos, relacionada à integração entre aspectos objetivos e subjetivos, sendo importante agregar fatores qualitativos e quantitativos. Além disso, ressaltam que há poucas pesquisas com o intuito de entender a importância relativa das diferentes dimensões da competitividade, assim como estudos sobre a relevância dos múltiplos atributos do destino na geração de fluxo turístico, de modo a compreender as inter-relações entre as preferências dos consumidores e as características da destinação turística.

c) Enright e Newton (2004) e os aspectos quantitativos

Enright e Newton (2004) foram pioneiros na aplicação empírica de um modelo de mensuração de competitividade turística, sugerindo um modelo que combina análise do grau de importância e desempenho relativo, tendo como base aspectos quantitativos.

Para os autores, a competitividade não é um aspecto abstrato e, por esse motivo, há fatores que podem ser avaliados tanto pela sua importância no contexto do turismo e dos negócios quanto pela sua análise relativa, a partir da sua comparação com outros destinos.

Nessa visão, a competitividade envolve tanto a capacidade de atração quanto a satisfação de turistas: “[...] um destino é competitivo se consegue atrair e satisfazer potenciais turistas e tal competitividade é determinada tanto por fatores específicos do turismo como por uma ampla variedade de fatores que influenciam os prestadores de serviços turísticos”. (ENRIGHT; NEWTON, 2004, p. 778, tradução nossa). Envolveria, assim, tanto a participação de mercado quanto a geração de valor – como visto na seção sobre competitividade aplicada ao turismo.

A abordagem aponta, portanto, que a competitividade de um destino se relaciona a fatores diretamente ligados ao turismo, mas também a aspectos relacionados à competitividade das empresas e outras organizações ligadas ao desenvolvimento do produto turístico. Nesse sentido, buscou-se avançar em uma abordagem mais abrangente de competitividade turística adicionando, além dos aspectos ligados à atratividade, fatores genéricos de competitividades ligados a negócios (aplicáveis a outras indústrias).

Tendo como referência autores como Crouch e Ritchie (1999, 2003) e Porter (1990), Enright e Newton (2004) desenvolveram uma metodologia para geração de dados a partir da

perspectiva de análise de importância-desempenho (*Importance-Performance Analysis - IPA*), combinando a importância de cada fator de competitividade turística com o desempenho do destino em cada um desses aspectos. Diferencia-se, portanto, dos demais modelos apresentados anteriormente por priorizar os fatores determinantes da competitividade a partir do seu grau de relevância.

De modo a preencher a lacuna de operacionalização da abordagem conceitual de competitividade turística, o modelo foi empiricamente testado em Hong Kong – na China.

Quadro 3 - Fatores específicos do turismo

Fatores originários do modelo de Crouch e Ritchie (1999)	1. Atratividade cênica
	2. Clima
	3. Cultura diferenciada
	4. História notável
	5. Eventos especiais
	6. Festivais de interesse
	7. Cozinha/Gastronomia
Fatores adicionados, ligados a destinos turísticos urbanos	8. Arquitetura de interesse
	9. Marcos conhecidos
	10. Modo de vida local
	11. Vida noturna
	12. Música e performances artísticas
	13. Museus e galerias
	14. Atrações dedicadas ao turismo
	15. Compras

Fonte: Traduzido e adaptado de Enright e Newton (2004)

Para gerar dados empíricos, foi construída uma ferramenta de pesquisa considerando os fatores específicos do turismo a partir dos chamados “recursos-chave e atrativos” de Crouch e Ritchie (1999) e Ritchie e Crouch (2003). Os autores ponderam, no entanto, que não há um conjunto de universalmente aceito de fatores ligados ao turismo, mesmo com a abundância de literatura existente sobre atratividade ou imagem. Em função da aplicação do método em Hong Kong, foram adicionados alguns aspectos específicos de destinos urbanos, considerando estudos prévios da temática, chegando a 15 fatores.

Aliado aos fatores de turismo, foram definidos 37 fatores genéricos de negócios, tendo como referência a literatura de competitividade de uma maneira mais abrangente, extrapolando a pesquisa restrita à área de turismo.

Uma limitação apontada pelos autores é a dificuldade de classificação de alguns itens – tais como acomodação e transporte, que podem ser considerados tanto como superestrutura turística quanto fatores de suporte, na abordagem dos “recursos-chave e atrativos” de Crouch e Ritchie (1999). No modelo proposto, tais itens foram incorporados aos fatores genéricos de negócios, assim como o item “relações de mercado”, conforme exposto no Quadro 4.

Quadro 4 - Fatores genéricos de negócios

Principais Fatores	
<i>Inputs</i>	1. Facilidades do transporte interno
	2. Facilidades de comunicação
	3. Competências dos funcionários
	4. Acesso à informação
	5. Habilidades gerenciais locais
	6. Sistema financeiro e bancos
	7. Localização geográfica
	8. Nível de tecnologia
	9. Custos com pessoal
	10. Infraestrutura – outros
	11. Custos relacionados à propriedade
	12. Outros custos
Demanda industrial e de consumo	13. Potencial do mercado chinês
	14. Potencial de mercado de longa distância
	15. Outros potenciais de mercado da Ásia e do Pacífico
	16. Demanda local do mercado
Competição e cooperação entre empresas	17. Boa cooperação entre empresas
	18. Concorrência local
<i>Clustering</i> Industrial e Regional	19. Apoio de indústrias relacionadas
	20. Presença de empresas internacionais
Organização interna e estratégia de empresas	21. Estratégias de empresas internacionais
	22. Estratégias de empresas locais
Instituições, estrutura social e agendas	23. Estabilidade política
	24. Status de porto livre (<i>free port status</i>)
	25. Política governamental
	26. Ausência de corrupção
	27. Condição econômica geral
	28. Transparência política
	29. Incentivos para investimento
	30. Regime fiscal
	31. Instituições de treinamento e educação
	32. Quadro regulatório
	33. Força da moeda
	34. Instituições comunitárias
Fatores Adicionais	
Superestrutura de negócios do turismo	35. Acesso internacional
	36. Bom setor de varejo
	37. acomodação de alta qualidade
Relações de mercado	(adicionados ao item “Demanda industrial e de consumo”)

Fonte: traduzido e adaptado de Enright e Newton (2004)

De acordo com os autores, a adição dos fatores genéricos de negócios ao modelo faz com que este se diferencie de grande parte dos estudos ligados à imagem ou à atratividade do destino turístico.

Para obtenção das informações, foram definidos como respondentes os empresários ou gestores de turismo (aqueles que ocupam uma posição mais sênior nas empresas), uma vez que estes estão, geralmente, mais conscientes das condições gerais do destino turístico, tanto

no que diz respeito aos fatores ligados diretamente ao turismo quanto aos fatores de negócios. Além disso, os autores argumentam que tais respondentes estariam mais bem informados sobre o estado da atividade turística nos principais destinos concorrentes, seja pela experiência em outras regiões (pessoal ou por contato com outras companhias), ou pela participação em associações locais ou regionais, dentre outros aspectos. Os questionários foram distribuídos aos membros da Associação de Turismo de Hong Kong (Hong Kong Tourist Association - HKTA). Foram obtidas 183 respostas dentre as 1.116 companhias contatadas, o que representa 16,4%.

Primeiramente, foi solicitado aos respondentes que indicassem os três principais destinos turísticos competidores de Hong Kong, considerando destinações similares ou outras na região da Ásia-Pacífico. Em seguida, foram solicitados a avaliar a importância de cada fator elencado no que diz respeito a sua contribuição para a competitividade do turismo urbano na região – tanto no que diz respeito aos aspectos específicos de turismo quanto aos genéricos de negócios. Para avaliação do grau de importância, foi utilizada a escala *Likert*², sendo 01 (um) ‘muito importante’ e 05 (cinco) ‘nada importante’.

Em uma segunda etapa, foi solicitado aos respondentes que comparassem Hong Kong com seus concorrentes mais relevantes (indicados anteriormente), de modo a avaliar a competitividade relativa do destino para cada um dos fatores (ou sua performance em relação aos concorrentes), considerando mais uma vez a escala *Likert*, porém considerando 01 (um) como ‘muito pior’ e 05 (cinco) como ‘muito melhor’.

A análise de importância-desempenho foi realizada por meio da combinação de ambas as medidas em diagramas de dois eixos: competitividade relativa (eixo x) e grau de importância (eixo y). Os resultados dos elementos avaliados foram dispostos visualmente em quatro quadrantes: 1) elementos com grau de importância e competitividade relativa altos (itens de maior destaque); 2) elementos que não merecem tanto esforço empreendido, por terem baixo grau de importância porém alta competitividade relativa; 3) elementos com baixo grau de importância e baixa competitividade relativa (possuem, portanto, menor prioridade); 4) elementos com alto grau de importância, contudo baixa competitividade relativa – tratam-se dos aspectos mais críticos, onde os esforços de melhoria devem se concentrar.

Não se pretende aqui discutir os resultados da pesquisa por se tratar de um destino específico, porém, algumas considerações feitas pelos autores merecem ser destacadas. A primeira delas refere-se à relevância de se identificar os destinos concorrentes com o intuito de entender a importância relativa e o desempenho do destino frente aos competidores, seja no que se refere aos fatores ligados ao turismo, ou aos aspectos ligados aos negócios na avaliação da

² Escala psicométrica frequentemente utilizada em questionários de pesquisa de opinião

competitividade turística de um destino. A visualização dos resultados de uma maneira mais acessível e simples (pelo diagrama *IPA*), também foi tida como um fator relevante para facilitar o entendimento e a tomada de decisão. Os autores ponderam, no entanto, que os resultados apresentados não configuram um guia para a tomada de decisão, dado o estágio de desenvolvimento da metodologia, sendo necessário pesquisas adicionais para refinar e aperfeiçoar o modelo.

Vale destacar também que a avaliação proposta pelo modelo é feita a partir da ótica dos respondentes selecionados (empresários e gestores de turismo) envolvendo, por consequência, uma análise sujeita à subjetividade.

Apesar das considerações, os autores acreditam, contudo, que o modelo oferece um apoio e complementação à abordagem sugerida por Crouch e Ritchie (1999), argumentando que uma “imagem muito melhor da competitividade de um destino no turismo emerge quando combinada a análise dos fatores tradicionais de atratividade com o fatores ligados os negócios” (ENRIGHT; NEWTON, 2004, p. 787, tradução nossa).

Por ter sido testado em apenas um destino, os autores destacam que não se trata de um protótipo global e definitivo sobre competitividade de destinos turísticos. Trata-se de um teste inicial que pode subsidiar futuras pesquisas e avanços sobre os determinantes da competitividade no turismo, podendo ser replicado em outras realidades. Acredita-se que a proposta seja uma ferramenta capaz de subsidiar o desenvolvimento de estratégias e formulação de políticas para o setor.

d) Os indicadores de competitividade no setor de viagem & turismo de Gooroochurn e Sugiyarto (2005)

Gooroochurn e Sugiyarto (2005) apresentam um modelo de mensuração de competitividade de países a partir de indicadores que compõem um índice, formando o chamado “Monitor de Competitividade Turística”, desenvolvido em parceria com o *World Travel & Tourism Council (WTTC)* e a Universidade de Nottingham, no Reino Unido.

Na visão dos autores, grande parte dos modelos de mensuração de competitividade existentes possuem limitações, principalmente no que se refere à aplicação da metodologia em um número reduzido de países. Para suprir essa lacuna, o monitor envolveu a análise de cerca de 200 países, atualizados anualmente e comparáveis ao longo dos anos.

Foram definidos assim um conjunto de oito indicadores principais, formados por uma série de variáveis (23 no total), que os representam, conforme verificado na figura 5.

Cada um dos indicadores possui um peso, definido a partir da técnica de análise fatorial confirmatória (ou análise multivariada), que varia considerando a sua importância para a competitividade turística. As fontes de informação para os indicadores são dados secundários disponíveis para consulta.

Figura 9 - Estrutura do Monitor de Competitividade Turística

Fonte: Traduzido e adaptado de Gooroochurn e Sugiyarto (2005)

Primeiramente, foi estabelecido o indicador humano do turismo, que busca medir o alcance do desenvolvimento humano por meio do turismo, alinhado com as diretrizes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Seu cálculo considera o índice de participação do turismo - que avalia a soma de chegadas e partidas de turistas em relação a população do país e o índice de impacto do turismo, medido a partir das soma das receitas e despesas de turistas internacionais em relação ao PIB.

O segundo indicador é o de preço, composto pelos preços cobrados pelos hotéis – obtidos a partir de um site que apresenta a média tarifária das diferentes categorias e pela paridade do poder aquisitivo. Os autores reconhecem que seria importante avaliar o preço de várias outras

atividades e serviços ligados à cadeia do turismo, porém alegam que haveria grande dificuldade na obtenção das informações, dada a abrangência do estudo.

Em terceiro, está o indicador de infraestrutura. Como componentes, está o índice de estradas – calculado pelo Banco Mundial (que avalia o comprimento total das estradas em comparação ao comprimento esperado considerando o tamanho da população, urbanização, entre outros) e o acesso a saneamento e água potável, a partir de dados da Organização Mundial de Saúde e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Nessa dimensão, os autores avaliam que seria importante abranger outras variáveis relevantes, tais como a rede de ferrovias, a quantidade e qualidade dos aeroportos e o sistema de comunicação, porém, mais uma vez foi alegada dificuldade na obtenção de tais informações, motivo pelo qual não foram incluídas.

O quarto indicador é o ambiental, sendo a qualidade do ambiente considerada um aspecto importante de um destino turístico. É composto pela densidade populacional, emissão de gás carbônico (CO₂) e as ratificações dos tratados ambientais, ou seja, a adesão dos governos aos principais tratados ambientais estabelecidos pelas Nações Unidas de 2002 em diante.

Em quinto, está o indicador de tecnologia, que mede o uso de internet, telefones (fixos e móveis) e exportações de alta tecnologia, como itens aeroespaciais, produtos farmacêuticos, computadores, instrumentos científicos, entre outros.

O indicador de recursos humanos é o sexto, que considera o índice ligado à educação do PNUD, que avalia taxas de alfabetização para os diferentes grupos etários. O entendimento dos autores é que a qualidade da força de trabalho ligada ao turismo tem relação direta com aspectos educacionais e impacta na prestação de serviços com qualidade.

Em sétimo, está o indicador que avalia a abertura de mercado, considerada um determinante importante para o crescimento de um país na literatura econômica. É formado pela medição dos vistos de entrada de estrangeiros no país (emissão de vistos para cidadãos dos cinco principais países emissores do mundo); índice de abertura do turismo – razão entre a soma dos gastos internacionais com o turismo e a receita em relação ao PIB; o índice de abertura comercial – similar ao anterior, porém relacionado ao comércio, e as taxações alfandegárias (importação, exportação, lucros de exportação, taxas de câmbio, etc.).

Por fim, está o indicador social, ligado à qualidade de vida. É calculado a partir do índice de desenvolvimento humano, somado a índices de acesso a jornais, aparelhos televisores e computadores. Nesse modelo, a questão social é, portanto, um componente e não uma consequência da competitividade, como na abordagem de Dwyer e Kim (2003).

Os resultados empíricos referentes aos 200 países demonstraram, segundo os autores, que há alguns indicadores que possuem maior e menor impacto na competitividade turística. Entre os que possuem maior impacto, está o indicador de tecnologia e o indicador social. Em

contrapartida, aqueles que possuem impacto reduzido são o indicador humano do turismo e o indicador ambiental – apesar da importância deste, há poucos dados oficiais sobre os países publicados e há dificuldade na avaliação da questão da qualidade ambiental, que requer julgamentos subjetivos.

Os países que possuem índice similares de competitividade foram agrupados a partir da análise de clusters, tendo sido identificados quatro grupos. Concluiu-se que os países desenvolvidos apresentaram alta competitividade turística enquanto os menos desenvolvidos apresentaram competitividade mais baixa. Confirmou-se assim, na visão dos autores, a relação causal entre desenvolvimento e competitividade: o primeiro traz melhores condições sociais, infraestrutura, tecnologia, entre outros e estes, por sua vez, contribuem com o aumento da competitividade turística. O investimento na melhoria da competitividade do turismo, por outro lado, contribui para o crescimento econômico, sobretudo, nos países que possuem maior dependência da atividade.

Entre as características positivas do Monitor de Competitividade do Turismo, os autores destacam que se trata de uma importante ferramenta de identificação das forças e fraquezas dos destinos, cujos resultados podem subsidiar políticas e ações de incremento da competitividade turística. O modelo permite ainda uma análise comparativa entre países, possibilitando uma avaliação de desempenho relativo. No entanto, ponderam que as variáveis que compõem cada indicador estão longe de serem definitivas e estáticas, devendo ser constantemente atualizadas a fim de incluir dados e componentes mais atuais.

No que se refere à metodologia de Gooroochurn e Sugiyarto (2005), Mazanec; Wober e Zins (2007) criticam que o monitor apresenta uma abordagem descritiva e “mistura”, em um mesmo modelo, as causas e os efeitos da competitividade turística.

e) O Índice de Competitividade do setor de Viagens & Turismo do Fórum Econômico Mundial (2007)

A medição da competitividade do setor de viagens e turismo pelo Fórum Econômico Mundial (WEF) teve início em 2007 e é realizada a cada dois anos, com o objetivo de explorar os fatores e políticas relacionados ao incremento da competitividade turística das nações ao redor do mundo. O tema competitividade, de uma maneira mais ampla, é, no entanto, explorado pelo WEF há mais de trinta anos - desde 1979, com a publicação anual do *Global Competitiveness Report (GCR)* (BLANKE; CHIESA, 2007).

Segundo o WEF, medir a competitividade nacional do turismo é importante em função do seu rápido crescimento, destacando-se como um setor chave na economia mundial e induzindo o crescimento e desenvolvimento de diversos países. (BLANKE; CHIESA, 2007).

Para realizar a mensuração da competitividade turística das nações, o WEF criou o *Travel & Tourism Competitiveness Index (TTCI)*, em parceria com diversas instituições internacionais e consultores especializados. O objetivo do índice é “medir o conjunto de fatores e políticas que possibilitam o desenvolvimento sustentável do setor de viagens e turismo que, por sua vez, contribui para o desenvolvimento e competitividade de um país”. (WEF, 2015, p.3, tradução nossa).

A metodologia do índice passou por algumas adaptações desde o seu desenvolvimento em 2007, porém manteve sua estrutura lógica. De acordo com último relatório disponível (de 2015), o *TTCI* é composto por quatro sub-índices, divididos em 14 pilares, conforme observado na figura a seguir. Cada um dos pilares é, por sua vez, desdobrado em múltiplos indicadores.

Figura 11 - Resumo da estrutura do Índice de Competitividade do setor de Viagens & Turismo

Fonte: traduzido e adaptado de WEF (2015)

O primeiro sub-índice é o de Ambiente Favorável, que busca captar fatores gerais do país. É composto por cinco pilares:

- i. Ambiente de Negócios: obtido a partir de 12 indicadores ligados a questões como proteção dos direitos de propriedade, eficiência do quadro jurídico, facilitação de investimentos estrangeiros, custos e tempo necessários à obtenção de licenças, entre outros.
- ii. Segurança e Proteção: envolve cinco indicadores relacionados a crimes e violência, bem como terrorismo, além dos serviços de proteção disponíveis.
- iii. Saúde e Higiene: composto por seis indicadores, analisa, entre outros aspectos, o acesso a água potável, saneamento, estrutura do serviço de saúde (disponibilidade de médicos e leitos hospitalares), entre outros.
- iv. Recursos Humanos e Mercado de Trabalho: obtido a partir de nove indicadores, envolvendo fatores ligados à estrutura do país no que diz respeito ao desenvolvimento de competências por meio da educação e treinamento e à alocação de tal mão de obra no mercado de trabalho. É medido por índices escolares, investimento empresarial em formação e aperfeiçoamento, abertura do mercado de trabalho, etc.
- v. Acesso a Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs): envolve oito indicadores que medem a existência de infraestrutura moderna, tais como cobertura de telefonia móvel e qualidade do fornecimento de energia, além da capacidade de uso e fornecimento de serviços online.

Em seguida, está o sub-índice Políticas e Condições Favoráveis ao Turismo, que visa a captar políticas específicas e aspectos estratégicos diretamente ligados ao setor. É composto por dois pilares:

- i. Priorização do Turismo pelos governos: medida a partir de seis indicadores, envolve desde a análise de gastos do governo no setor, até a eficácia das campanhas de marketing nacionais, bem como o fornecimento de informações do setor para organizações internacionais.
- ii. Abertura Internacional: busca analisar, por meio de três indicadores, a abertura do país para o turismo, tais como a existência de acordos bilaterais de serviços aéreos e disponibilidade de conexões aéreas para o país, número de acordos regionais de mercado, dentre outros.
- iii. Competitividade do Preço: composto por quatro indicadores que medem as taxas aeroportuárias e de passagens aéreas, o custo relativo de hospedagem, o custo de vida, o preço do combustível, etc.

- iv. Sustentabilidade Ambiental: envolve dez indicadores ligados à política ambiental, tais como o cumprimento de regulamentos e legislações além de normas ligadas à utilização de recursos hídricos, florestais e marinhos.

O terceiro sub-índice é o de infraestrutura, cujo objetivo é avaliar a disponibilidade e qualidade da infraestrutura física dos países. Envolve três pilares:

- i. Infraestrutura do Transporte Aéreo: medido a partir de seis indicadores relacionados à quantidade de transporte aéreo disponível, tais como assentos por quilometro, pousos e decolagens, densidade dos aeroportos, número de companhias aéreas em operação e qualidade do transporte aéreo para voos domésticos e internacionais.
- ii. Infraestrutura Terrestre e Portuária: avaliado por sete indicadores ligados à extensão da malha ferroviária e rodoviária, bem como à infraestrutura rodoviária, férrea e portuária que atendem padrões internacionais de conforto, segurança e eficiência. Analisa também a existência de estradas não pavimentadas para ligações locais – que muitas vezes podem ser competitivas para grupos específicos de turistas.
- iii. Infraestrutura de Serviço ao Turista: envolve quatro indicadores pautados na existência de acomodações de alto nível, bem como a disponibilidade de outros serviços relevantes, tais como aluguel de veículos e caixas eletrônicos.

Por fim, está o sub-índice de Recursos Naturais e Culturais, responsáveis, em grande parte pela atratividade dos turistas. Compõe-se por dois pilares:

- i. Recursos Naturais: avaliado a partir da existência de patrimônios naturais reconhecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), qualidade do ambiente natural e beleza da paisagem, a riqueza da fauna e flora (número de espécies de animais conhecidas) e o percentual de áreas protegidas nacionalmente (número de parques nacionais e reservas). É composto por cinco indicadores;
- ii. Recursos Culturais e Viagens de Negócios: envolve cinco indicadores relacionados, dentre outros aspectos, à existência de patrimônios culturais reconhecidos pela UNESCO, número de estádios aptos a receber eventos significativos de esportes e entretenimento, número de pesquisas online ligadas aos recursos culturais do país e número de eventos de associações internacionais ocorridos no país.

A última edição do *TTCI* envolveu 141 países e grande parte dos dados que o compõem são obtidos a partir de dados secundários de organizações internacionais. O restante das informações provém da base de dados do próprio WEF, que realiza anualmente um fórum de pesquisa de opinião com mais de 15 mil executivos e líderes de negócios.

O índice geral é composto pela agregação sucessiva das pontuações, desde o nível de indicador até os níveis dos pilares e dos sub-índices, a partir de média aritmética. Os resultados são apresentados em relatório que exhibe um ranking geral da competitividade dos países, assim como no âmbito de cada pilar.

Apesar de destacar a importância da iniciativa, Crouch (2007b) destaca algumas fragilidades da metodologia que merecem ser pontuadas, tais como a ausência de descrição das bases científicas do modelo no relatório; a comparabilidade entre países que competem de maneira diferentes no turismo, com metas e objetivos diversos; a carência de atribuição de pesos diferentes a pilares e sub-índices que possuem maior ou menor impacto na competitividade turística e a limitação da análise de aspectos extremamente relevantes ligadas, principalmente, à política, ao planejamento e gestão do destino; entre outros.

Entre as principais conclusões oriundas do relatório de 2015, o WEF destaca que o setor de viagens e turismo segue crescendo de maneira mais rápida que a economia global como um todo. Um outro aspecto é que os países que têm melhor performance no *TTCI* são aqueles mais bem preparados para potencializar oportunidades ligadas a novas tendências, tais como o aumento da demanda por países emergentes e em desenvolvimento e o desenvolvimento de serviços online, principalmente os móveis. Por último, o relatório afirma que o desenvolvimento do turismo gera crescimento de oportunidades e benefícios sociais para os países, independentemente de seu estágio de desenvolvimento.

f) O modelo explicativo de Mazanec, Wober e Zins (2007)

Mazanec, Wober e Zins (2007) propõem um modelo de mensuração de competitividade que avance de uma abordagem puramente descritiva para uma noção explicativa. Como um exemplo empírico, os autores escolheram o Monitor de Competitividade Turística de Gooroochurn e Sugiyarto (2005) e do WTTC, considerando-o um bom exemplo da corrente atual de pesquisas ligadas à competitividade de destinos turísticos, além de contar com uma base de dados de acesso público.

Para os autores, os modelos existentes, tais como o de Dwyer; Kim (2003) e o de Ritchie e Crouch (2003), baseiam-se mais na definição do que na relação de causa e efeito da competitividade. No modelo proposto, Mazanec, Wober e Zins (2007) sugerem assim a

diferenciação entre as causas e as consequências da competitividade de destinos turísticos. A figura a seguir sintetiza o modelo explicativo:

Figura 13 - Variáveis e indicadores do modelo explicativo

Fonte: Traduzido e adaptado de Mazanec; Wober e Zins (2007)

A competitividade de destinos turísticos teria como causa oito componentes obtidos a partir de indicadores, a saber:

- i. Abertura, considerando como indicadores os seguintes índices: vistos, índice de abertura do turismo, a abertura ao comércio e taxações sobre o mercado internacional;
- ii. Patrimônio e cultura, a partir do número de sítios considerados patrimônio da UNESCO;
- iii. Infraestrutura, que envolve os índices de rodovias, estruturas de saúde pública e o acesso à água potável;
- iv. Estrutura de comunicação, a partir dos índices de hosts de internet, linhas telefônicas fixas, telefonia móvel;

- v. Competitividade social, medida a partir do PIB per capita, expectativa de vida e o acesso a jornais e aparelhos de televisão;
- vi. Competitividade de preço no turismo, que considera as tarifas hoteleiras e o índice de paridade do poder de compra;
- vii. Preservação ambiental, envolvendo a densidade populacional, emissões de gás carbônico e tratados ambientais ratificados;
- viii. Educação: taxa de alfabetização de adultos e grau de escolaridade.

Como consequência da competitividade, foram pontuados fatores como o crescimento do turismo, a participação de mercado real – calculada a partir das chegadas internacionais de turistas e a participação de mercado ponderada pela distância. Este último foi considerado uma vez que a maioria dos fluxos turísticos ocorre em distâncias menores (considerando mercado emissor e receptor), sendo que um destino com localização isolada teria mais dificuldade em acessar os principais mercados emissores.

O modelo desenvolvido foi empiricamente testado em uma amostra de 169 países, sendo os parâmetros estimados por meio de um modelo de equações estruturais com tratamento para dados faltantes. Os resultados apontaram que os fatores cultura e patrimônio, competitividade social e educação contribuem para a competitividade turística. Por outro lado, a estrutura de comunicação revelou-se pouco significativa, enquanto as influências da competitividade de preço, infraestrutura, preservação ambiental e abertura não foram confirmadas.

Ao estabelecer parâmetros ligados à causa e efeito da competitividade, o modelo buscou apontar caminhos rumo à explicação de aspectos ligados ao sucesso ou fracasso de destinos turísticos. No entanto, os autores apontam que é necessário avançar na confirmação do quão fortemente esses itens estão inter-relacionados e são responsáveis pelo sucesso de destinos. Destacam ainda que a investigação da competitividade turística já amadureceu suficientemente para avançar desde a definição, triagem, coleta de dados à indexação para construção da teoria propriamente dita.

g) A medição da competitividade turística relacionada à produtividade de Knezecic Cvelbar et al. (2016)

Em artigo publicado recentemente no periódico *Journal of Travel Research*, Knezecic Cvelbar et al. (2016) propõem a mensuração da competitividade turística relacionada à produtividade, expressa pela razão entre o produto turístico e a quantidade de recursos utilizados na produção. Em termos práticos, o modelo propõe a análise a partir da contribuição total do turismo para o produto interno bruto (PIB) do país e do número de trabalhadores do setor turístico. Segundo os autores, quanto maior o PIB gerado por pessoa empregada, maior é a renda média nacional, o que contribui, consequentemente, com a elevação dos padrões de vida.

O modelo utiliza a análise de fatores específicos do turismo somados a fatores econômicos mais amplos de competitividade, envolvendo 55 indicadores no total.

Figura 15 - Modelo de Mensuração da Competitividade baseada na produtividade

Fonte: Traduzido e adaptado de Knezecic Cvelbar et al. (2016)

Nessa lógica, a caixa superior mostra o objetivo central da competitividade turística, que é o bem-estar dos residentes, ou seja, a prosperidade socioeconômica. A competitividade do destino compreende, portanto, a medição da colaboração econômica do turismo para

atingimento do objetivo central, utilizando como medida “a contribuição total do turismo para o PIB por empregado do setor”, sendo este o equivalente ao indicador de produtividade nacional utilizado em um estudo recente sobre competitividade. (KNEŽEVIĆ CVELBAR et al., 2016, p. 1043 tradução nossa)

São utilizadas diferentes bases de dados para aferição dos indicadores cujas fontes são relatórios públicos de diversas instituições. Exemplos das informações levantadas, assim como a fonte de dados, seguem descritos abaixo:

- FEM (ou *WEF*): informações ligadas a fatores de economia (nos pilares macro-ambiente, infraestrutura geral e ambiente de negócios) obtidas a partir do *Global Competitiveness Report (GCR)* ou *Global Competitiveness Index (GCI)*, como confiança na gestão profissional, capacidade de inovação, qualidade das instituições científicas, qualidade do fornecimento de energia, entre outros. São ainda utilizados dados do TTCI, tanto para fatores ligados à economia quanto aqueles baseados no turismo.
- *Lonely Planet*³: informações diretamente relacionadas ao turismo no que diz respeito aos recursos natos - como variedade de atrações culturais e infraestrutura turística – tais como variedade de restaurantes, opções de compra e entretenimento, etc.;
- Organização Mundial do Turismo (OMT): dados vinculados aos fatores diretamente ligados ao turismo, principalmente aqueles de infraestrutura turística – número de quartos em hotéis, estabelecimentos de alimentação, operadores de turismo, entre outros.
- *International Living*⁴: dados ligados ao macro-ambiente, como custo de vida e infraestrutura geral – como qualidade do sistema de saúde, segurança, etc., no âmbito dos fatores baseados na economia.

Sem a pretensão de detalhar o modelo estatístico utilizado, considera-se importante pontuar que a influência de cada fator da competitividade foi estimada a partir de dados anuais de 139 países, considerando dados do período de 2007 a 2011. Foi utilizado um modelo estatístico de regressão, que incluiu efeitos fixos a fim de tratar a interdependência dos dados.

De acordo com os autores, estudos prévios mostram que a competitividade nacional está associada com o nível de desenvolvimento econômico de um país e, por isso, a análise de

³ Trata-se de uma editora de guias de viagem.

⁴ Organização que publica anualmente um relatório global que classifica e avalia os melhores países para aposentados no mundo.

regressão considerou sub-amostras de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A classificação dos países foi feita a partir de dados do Banco Mundial, que considera o nível de renda.

A partir dos resultados, os autores concluem que as variáveis ligadas à competitividade turística utilizadas em diversos estudos têm impactos diferentes quando comparados países desenvolvidos e em desenvolvimento. O ambiente de negócios tem um resultado estaticamente positivo na competitividade turística dos países desenvolvidos, assim como o macro-ambiente e a infraestrutura geral. Todos esses aspectos estão ligados aos fatores baseados na economia, o que demonstra a importância da estabilidade nacional no desenvolvimento turístico. Nos países em desenvolvimento, a infraestrutura turística, ligada aos fatores baseados no turismo, é tida como o principal motor de competitividade.

A gestão do destino é considerada um aspecto importante, tanto nos países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento, apesar de ter um impacto maior nos primeiros. Isso reforça a importância dessa variável como um dos principais indutores da competitividade turística, assim como já apontado nos estudos de Crouch e Ritchie (1999) e Dwyer e Kim (2003). Nesse aspecto, os autores ressaltam que os destinos devem buscar a competitividade não apenas a partir dos recursos tangíveis, mas também considerar aqueles intangíveis, com aspectos ligados à gestão do destino.

Os autores destacam ainda que o impacto dos recursos originais é inconclusivo nesse modelo, o que se deve, provavelmente, à limitação dos dados disponíveis sobre os valores dos recursos naturais e culturais.

Por fim, Knezecic Cvelbar et al. (2016) ponderam que, apesar de grande parte dos indicadores utilizados no estudo serem oriundos do *TTCI*, o modelo avança em relação ao índice do *WEF*, principalmente no que diz respeito à ponderação diferenciada dos aspectos ligados turismo e aos demais indicadores baseados na economia e utilização de um gama maior de fontes para obtenção das informações. Sugerem ainda que o setor turístico empregue mais esforços no sentido de desenvolver e testar indicadores de competitividade de destinos, grande parte restritos apenas ao nível teórico.

O quadro abaixo apresenta, de maneira resumida e sistematizada, informações consideradas relevantes sobre os sete modelos de medição de competitividade turística apresentados:

Quadro 5 - Resumo das principais informações sobre os modelos de competitividade turística descritos

Modelo	Objetivo	Aplicação	Unidade	Aspectos relevantes
Ritchie e Crouch (2003)	Possibilitar um entendimento geral sobre CDT, relacionando o conceito com a gestão dos destinos e identificando os elementos da competitividade sustentabilidade de destinos turísticos.	Não há referências sobre a aplicação empírica do modelo. Apresenta, no entanto, a proposta de criação de um “índice de competitividade e sustentabilidade de destino” que poderia gerar um diagnóstico e recomendações de estratégias para o destino. Poderia, assim, ser uma ferramenta de gestão.	Destinos	<ul style="list-style-type: none"> • Pioneiros na criação de um modelo de CDT. • Contribuições teóricas subsidiaram e inspiraram o desenvolvimento de diversos outros moldes de mensuração. • O modelo pretende ser um instrumento de entendimento, estudo e diagnóstico da CDT a ser utilizado por qualquer destino que desejasse aumentar e manter sua competitividade em um caminho sustentável. • Aspectos como política do destino e planejamento são tidos como dimensões importantes da CDT.
Dwyer e Kim (2003)	Explicar os principais determinantes da competitividade turística, permitindo a comparação entre países.	Não há referências de aplicação empírica. Foi criado para identificar os elementos da competitividade turística, não para medir.	Países	<ul style="list-style-type: none"> • Competitividade vista como uma condição relativa (comparação com outros destinos) e como um objetivo intermediário. Uma vez competitivo, a prosperidade econômica seria, assim, uma consequência e o objetivo final. • Apresenta relação causal ou influência de elementos sob outros (ex: recursos podem influenciar

				<p>demanda e gestão e vice-versa)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considera a demanda como um elemento de peso da CDT. • Admite a influência da gestão do destino na CDT, destacando o papel do governo nesse sentido.
Enright e Newton (2004)	Avaliar a competitividade de destinos turísticos a partir da perspectiva de análise de importância-desempenho	Aplicado empiricamente em um destino: <i>Hong Kong</i> . Criado para avaliar a posição competitiva de destinos em relação aos concorrentes	Cidades	<ul style="list-style-type: none"> • Pioneiros na aplicação empírica do modelo. • Acrescenta aos aspectos turísticos outros ligados a negócios. • Dentre os fatores ligados a negócios, são indicados aspectos ligados a política, tais como estabilidade, incentivo para investimento, política governamental, dentre outros. • Avalia a partir do grau de importância dos fatores para o destino e o seu desempenho em comparação dos concorrentes. • Avaliação feita a partir da ótica de empresários e gestores de turismo.
Gooroochurn e Sugiyarto (2005)	Medir a competitividade turística de países a partir indicadores que compõem um índice, formando o chamado "Monitor de Competitividade Turística"	Aplicado em 200 países.	Países	<ul style="list-style-type: none"> • Criado para avaliar a competitividade, não necessariamente identificar os fatores que a influenciam. • Mensuração a partir de indicadores que compõem um índice. • Aplicação da metodologia em número considerável de países e comparabilidade entre eles. • Indicadores aferidos a partir de fontes

				<p>secundárias.</p> <ul style="list-style-type: none"> Os autores acreditam que os resultados podem subsidiar políticas e ações de incremento da competitividade turística.
Fórum Econômico Mundial (2007)	Medir o conjunto de fatores e políticas que possibilitam o desenvolvimento sustentável do setor de viagens e turismo que, por sua vez, contribui para o desenvolvimento e competitividade de um país a partir do <i>TTCI</i>	Aplicado em 141 países (edição de 2015)	Países	<ul style="list-style-type: none"> Envolveu a criação de um índice, divididos em sub-índices e pilares, compostos por indicadores. Grande parte dos dados são obtidos a partir de dados secundários de organizações internacionais. Divulgação de um ranking geral de países em relação à competitividade turística. Destaca como sub-índice as políticas e condições favoráveis ao turismo dos países. Realizado periodicamente (a cada dois anos).
Mazanec; Wober e Zins (2007)	Criar um modelo que avance para a explicação da competitividade turística e não apenas sua descrição.	Testado em 169 países	Países	<ul style="list-style-type: none"> Abordagem explicativa (não apenas descritiva). Diferenciação entre os aspectos ligados a causa e aqueles ligados ao efeito ou consequência da competitividade. Considera aspectos ligados a políticas públicas em diversos componentes que causam a competitividade. Avaliou quais aspectos teriam mais influência sobre a competitividade
Knezecic	Medir a	Aplicado em 139	Países	<ul style="list-style-type: none"> Baseia-se no

Cvelbar et al. (2016)	competitividade turística relacionada à produtividade a partir da análise da razão entre contribuição total do turismo para o PIB do país sob o número de trabalhadores do setor turístico.	países		<p>conceito de produtividade, envolvendo a razão entre o produto turístico e a quantidade de recursos utilizados na produção: contribuição total do turismo no PIB sob o número de trabalhadores do setor de turismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificação dos principais determinantes da competitividade turística, a partir da análise empírica em diversos países. • Apresenta o bem-estar e a prosperidade socioeconômica dos residentes como o grande objetivo final da CDT. • Avalia a influência dos fatores na competitividade: gestão do destino é considerada um dos principais indutores da competitividade turística.
-----------------------	---	--------	--	---

Fonte: Isabela Rosa Sette (2018).

3.2.2 Considerações sobre os modelos de competitividade de destinos turísticos apresentados

Conforme verificado, algumas abordagens detalhadas anteriormente preocupam-se mais em determinar os elementos que influenciam a competitividade e outras em propor métodos para avaliar propriamente a competitividade turística.

Assim como discutido na seção sobre abordagens conceituais de competitividade, os modelos que propõem métodos de medição utilizam fatores mensuráveis e quantificáveis, porém associados a fatores qualitativos, tais como gestão e condições situacionais, por exemplo.

Mazanec, Wöber e Zins (2007) observam que há diversas definições e modelos que possuem como fragilidade a combinação indiferenciada de causas e efeitos da competitividade de

destinos turísticos, sendo que a competitividade deveria ser definida a partir das suas causas. Entretanto, é importante notar que as causas não garantem o sucesso da competitividade de um destino turístico, sendo necessário verificar seus efeitos ou suas consequências.

Considera-se que as abordagens de Ritchie e Crouch (2003) e de Dwyer e Kim (2003) se preocupam mais em definir a competitividade turística do ponto de vista teórico do que avaliar efetivamente tal competitividade, tampouco determinar as relações de causa e efeito entre as dimensões de modo a verificar efetivamente o desempenho do destino, assim como destacado por Mazanec, Wober e Zins (2007). Já os modelos de Gooroochurn e Sugiyarto (2005), Enright e Newton (2004) e o do Fórum Econômico Mundial preocupam-se mais em medir a competitividade e não somente identificar os elementos que a determinam.

Notou-se que tais modelos aproximam-se de obras clássicas que tratam do fenômeno turístico - tais como Beni (2001); Fuster (1971); Goeldner e Ritchie (2009) e Leiper (1990), contribuindo com o entendimento do fenômeno e suas inter-relações, havendo pouca aferição dos resultados práticos e das relações de causa e efeito da competitividade.

O modelo de Enright e Newton (2004) avançou no que diz respeito à operacionalização dos aspectos que envolvem a competitividade, porém, limita-se a opiniões subjetivas de entrevistados e na análise comparativa, contribuindo pouco para o entendimento sobre a relação causal entre os determinantes da competitividade. Vale destacar que a avaliação a partir da ótica dos entrevistados é ainda influenciada por diversos fatores, tais como experiência profissional, conhecimento de outros destinos, parâmetros culturais e sociais, dentro outros.

A abordagem de Mazanec, Wöber e Zins (2007) avança na tentativa de estabelecer de maneira mais clara as relações de causa e efeito, contribuindo assim para uma perspectiva mais explicativa da competitividade turística. No entanto, há controvérsias sobre a delimitação do que seriam causas e consequências da competitividade.

Algumas abordagens – como a de Dwyer e Kim (2003) e Knezecic Cvelbar et al. (2016) acreditam que a competitividade gera a prosperidade socioeconômica, sendo este o fim desejado (e não o contrário).

Mas o modelo de Knezecic Cvelbar et al. (2016) merece destaque pelo esforço de propor uma avaliação baseada na produtividade, chegando aos principais fatores que influenciam a competitividade turística a partir da análise empírica em diversos países.

Apesar das diferentes abordagens apresentadas, foram observadas algumas congruências, como a influência de elementos específicos – entre eles os recursos naturais, culturais e a infraestrutura turística, bem como de fatores não específicos do turismo. Isso evidencia que o turismo é um fenômeno complexo e possui correlação com inúmeros aspectos, que vão desde

questões diretamente relacionadas ao setor, até aquelas mais abrangentes, ligadas, por exemplo, à situação econômica, à segurança e à localização, que extrapolam a área de atuação do próprio setor. A relevância dos fatores não específicos do turismo corrobora o entendimento de que o turismo integra um sistema de economia nacional, não se configurando assim como um sistema isolado e autossustentado. (SETTE; SANTOS; UVINHA, 2017).

Um outro aspecto identificado é que todos os modelos apresentam aspectos ligados a políticas públicas e à atuação do governo frente ao setor, admitindo a influência deste na gestão do destino na CDT. Os modelos de Ritchie e Crouch (2003), de Dwyer e Kim (2003) e Gooroochurn e Sugiyarto (2005) destacam de maneira mais explícita o papel do governo nesse sentido. Contudo, é percebido que grande parte dos modelos se preocupam em gerar resultados e análises que possam subsidiar políticas e ações de incremento da competitividade turística.

Por fim, considera-se que o debate sobre os determinantes da competitividade pode ser entendido como uma continuidade de estudos anteriores, que buscam o entendimento e compreensão dos fatores ligados ao fenômeno turístico. Acredita-se, todavia, que a temática contribui para importantes avanços epistemológicos e metodológicos no turismo, já que oferece um sentido maior para os estudos a partir da conexão com objetivos mais amplos de desenvolvimento turístico e prosperidade da sociedade em geral. (SETTE; SANTOS; UVINHA, 2017).

O capítulo seguinte apresentará especificamente o ICT adotado pelo MTur, envolvendo a trajetória da iniciativa e dos destinos indutores no âmbito da política nacional, sua metodologia e a sua influência na definição de políticas públicas municipais nos destinos pesquisados, fruto da investigação conduzida nesta pesquisa.

4. O ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE TURÍSTICA (ICT) ADOTADO PELO MINISTÉRIO DO TURISMO

Este capítulo apresenta os resultados da investigação bibliográfica e documental, no que se refere à metodologia do ICT e à política dos destinos indutores, bem como à pesquisa conduzida junto a atores institucionais do Ministério do Turismo, da FGV e do SEBRAE Nacional, que ocupavam, na ocasião do surgimento do ICT, uma posição de liderança na implementação da política nacional. Apresentam-se ainda os dados obtidos em pesquisa online realizada com gestores (ou ex-gestores) públicos municipais que participaram do ICT de modo a averiguar a utilização dos resultados do ICT na definição de política municipais, bem como a visão dos gestores municipais sobre a política nacional.

4.1 Trajetória: surgimento dos destinos indutores e do ICT na esfera nacional

Conforme já destacado, o ICT surgiu no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo, a partir da definição dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional (APÊNDICE A). Logo, o modelo foi criado no âmbito de uma política pública, integrando uma relevante estratégia de desenvolvimento e estruturação turística do país. Dos modelos analisados na seção anterior, não foi identificado nenhum que tenha sido criado para integrar especificadamente uma política pública de um país, apesar de grande parte admitir que as propostas podem influenciar políticas e iniciativas diversas.

A partir das entrevistas conduzidas, percebeu-se que a estratégia dos destinos indutores estava ligada a duas questões principais: 1) a necessidade de trabalhar a melhoria da oferta turística dos destinos do Brasil, de modo a incrementar competitividade nos mercados nacional e internacional e 2) a preocupação do MTur em definir um recorte para uma atuação mais intensiva uma vez que, com recursos limitados, o Ministério acabava pulverizando os esforços e atingindo resultados poucos expressivos. De acordo com o ex-Ministro de Estado de Turismo, tratava-se de fato de uma política de direcionamento e focalização de investimentos sob a lógica de que o Brasil seria mais competitivo se os principais destinos brasileiros melhorassem, individualmente, sua competitividade.

A decisão tomada pelo elemento central da política pública – o governo – parte, portanto, da identificação do problema, determinação das respostas e implementação, assim como destacado por Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Parsons (2007).

Notou-se que a preocupação em focar a atuação do MTur está presente desde o primeiro PNT (2003/2007) que estabelece, dentre suas metas, o desenvolvimento de três produtos de qualidade em cada unidade da federação (BRASIL, 2003, p.23). Isso é mais evidente, contudo, no PNT 2010/2010 com a priorização de 65 destinos para serem estruturados para obtenção de “padrão de qualidade internacional”, apesar de ainda não haver uma definição dos parâmetros para medir tal padrão de qualidade.

A intenção expressa em ambos os planos era, assim, desenvolver a oferta turística do país com direcionamento maior dos investimentos.

Os documentos oficiais do MTur, assim como os entrevistados, destacam que os 65 destinos foram escolhidos a partir do Mapa de Regionalização do Turismo: das 200 regiões e 3.819 municípios existentes na época, foram selecionados 386 roteiros para o segundo Salão Nacional do Turismo (em 2006) e, destes, definidos 87 roteiros envolvendo 116 regiões turísticas. Dos 87 roteiros escolhidos, priorizou-se 65 destinos que teriam condição de induzir o desenvolvimento turístico das suas regiões.

De acordo com o ex-Secretário Nacional de Políticas de Turismo, a lógica por trás dos destinos indutores tem relação com a existência de destinações que possuem atratividade e estrutura mais evidente (sendo motivadores de fluxo) e um conjunto de destinos ao redor que podem se beneficiar da atividade turística sem, necessariamente, possuir uma estrutura adequada ao seu desenvolvimento.

Como exemplo tem-se o município de Tiradentes, em Minas Gerais, que pode ser considerado o principal local de interesse dos turistas e existem localidades nos arredores – tais como Prado e Bichinho (com o artesanato) que se inserem economicamente no turismo, seja recebendo visitantes em suas lojas de artesanato ou vendendo sua produção para o comércio de Tiradentes. Conforme destacado pelo entrevistado:

[...] era um pouco essa lógica que o local não precisa ficar desesperado para atrair hotel, etc... é possível inserir economicamente em torno da atividade turística. Esse foi o conceito do município indutor (ex- Secretário Nacional de Políticas do MTur).

A escolha dos 65 destinos se deu, segundo o PNT 2007/2010, pela análise do seu potencial e estrutura a partir de consulta ao Plano de Marketing Turístico Internacional – Plano Aquarela e Nacional – Plano Cores e a estudos e investigações sobre investimentos do governo federal. Considerou-se que os destinos selecionados possuíam infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, tendo capacidade de distribuir o fluxo turístico em um âmbito regional.(BRASIL, 2007a).

Percebeu-se, no entanto, a partir das entrevistas conduzidas, uma carência de critérios objetivos para a definição dos 65 destinos indutores, com exceção do limite de cinco destinos por unidade da federação e da determinação de que todos os estados deveriam ser contemplados, ao menos com suas capitais, de modo a envolver todo o território brasileiro. Além disso, conforme já destacado, os destinos deveriam integrar o PRT.

Outros motivos apontados pelos entrevistados foram: escolha de destinos variados no que se refere ao segmento da oferta turística, de modo a ampliar a atuação para além do segmento de sol e praia; destinos que eram comercializados e já possuíam fluxo turístico; municípios que possuíam infraestrutura e uma estrutura pública municipal de apoio ao turismo; territórios que possuíam ações e investimentos de outros ministérios, em áreas como meio ambiente, agricultura familiar, território da cidadania, dentre outros.

Admitiu-se, contudo, que por mais que tenha havido um esforço do MTur no sentido de priorizar uma escolha a partir de parâmetros técnicos, houve também um componente político forte, tendo sido incluídas cidades que não necessariamente possuíam uma estrutura turística evidente.

Nesse sentido, a necessidade reconhecida de se estabelecer uma atuação mais focada do MTur em alguns destinos rumo ao incremento da qualidade turística foi o que motivou a criação da meta ligada à estruturação de 65 destinos com padrão de qualidade internacional, presente no PNT 2007/2010.

A inserção dessa meta no plano indicou, entretanto, uma nova necessidade: a de se estabelecer critérios precisos de medição para sua apuração, assim como as demais metas expostas no documento, conforme indicado no quadro abaixo:

Quadro 6 - Metas e fontes aferição do PNT 2007/2010

Meta	Fonte de aferição
Meta 1: promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno	Pesquisa de demanda turística nacional, realizada pela FIPE
Meta 2: Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações	Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Sobre os números da RAIS, relativos aos empregos formais gerados pelas atividades características do turismo
Meta 3: Estruturar 65 destinos com padrão de qualidade internacional	Não há. No PNT, é indicado que os conceitos que definem a meta e o indicador seriam estabelecidos pelo MTur
Meta 4: Gerar 7,7 bilhões de dólares em	Banco Central do Brasil

divisas	
---------	--

Fonte: Brasil (2003)

A despeito de ainda não haver um método definido para medir a competitividade, o PNT 2007/2010 já apresentava a intenção de se estabelecer indicadores para o monitoramento da competitividade turística nacional.

A metodologia do ICT é criada na sequência, fruto da parceria entre Fundação Getulio Vargas (FGV) – responsável pela formulação, coordenação e execução da modelo -, o MTur e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE Nacional. A proposta do ICT previa a sua aplicação anual, de modo a se estabelecer uma série histórica e o acompanhamento de cada destino ano a ano, tendo sido realizado de 2008 a 2015 (com exceção de 2012).

Diante do exposto, verifica-se que a escolha dos 65 destinos indutores foi, portanto, uma estratégia anterior à metodologia do ICT e que esta surgiu como uma ferramenta para medir o que inicialmente se entendia como “qualidade turística”. A discussão da competitividade foi proposta por ser um tema em alta em outros setores – tais como o industrial, já havendo estudos e metodologias adaptadas para o âmbito do turismo, tais como as citadas neste trabalho.

Segundo o ex-Secretário Nacional de Políticas do MTur, pode-se considerar que o ICT tem sua base no processo de planejamento, partindo da necessidade de se propor ações, medir e avaliar os resultados das ações empreendidas. Havia, assim, uma preocupação não apenas com a policy making mas com sua implementação e avaliação.

A questão da competitividade turística na política nacional foi, portanto, uma evolução da discussão em torno de qualidade, conforme destacado pelo entrevistado da FGV:

[...] partir disso [do surgimento do ICT] mudou: saiu a questão da qualidade e ficou só competitividade. Aí todos os planos subsequentes utilizaram esse indicador como uma meta a ser alcançada (BARBOSA, 2018)

No PNT seguinte (2013/2016), o ICT já aparece de maneira explícita, sendo a melhoria da competitividade uma das metas estabelecidas e cuja fonte de aferição seriam os relatórios do índice produzidos pela FGV.

A partir da política dos 65 destinos indutores e impulsionados pelo ICT, o MTur buscou atuar inicialmente em três frentes, segundo o ex-Diretor do DEAOT:

- 1) no **diagnóstico** e no acompanhamento dos pontos fortes e fracos dos destinos, a partir dos aspectos avaliados pelo ICT. Assim, a partir dos relatórios, os municípios teriam

informações confiáveis para planejar e desenvolver suas vantagens competitivas, traçando e implementando políticas públicas adequadas para sua evolução enquanto destino turístico, bem como acompanhar periodicamente o seu desenvolvimento (a partir da medição anual do ICT). Essa perspectiva está bastante alinhada a outros modelos de medição de competitividade, em especial o de Gooroochurn e Sugiyarto (2005) e do Fórum Econômico Mundial (BLANKE; CHIESA, 2007).

- 2) no **fortalecimento da governança municipal** a partir da criação de **grupos gestores** de turismo que deveriam trabalhar para melhoria da competitividade, a partir do diagnóstico fornecido pelo relatório do ICT. Integrados por representantes do poder público, iniciativa privada e sociedade civil, os grupos gestores teriam o papel de promover a integração entre os setores e realizar as articulações necessárias para a melhoria da competitividade local.
- 3) na disponibilização de um **sistema online de gerenciamento de ações** para melhoria da competitividade - o **SG 65**, que possibilitava aos destinos, bem como aos estados e ao MTur, o acompanhamento das ações definidas como prioritárias ao seu desenvolvimento e evolução.

Com o intuito de contribuir com uma melhor estruturação da gestão participativa do turismo nos municípios, foi realizada uma série de capacitações e ações de fortalecimento e estruturação com os grupos gestores e com o poder público municipal, a partir de convênios ou termos de parceria realizados principalmente com o Instituto Marca Brasil (IMB) e com o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). Este atuava primordialmente no fortalecimento da região turística em que o destino indutor estava inserido.

Por meio de consulta ao Portal dos Convênios do Governo Federal (SICONV), foram identificados alguns desses convênios/termos de parceria, listados no quadro abaixo:

Quadro 7 - Convênios e Termos de Parceria realizados com o IMB e o IADH no âmbito dos destinos indutores e ICT

Entidade Proponente	Objeto e Número do Convênio	Ações	Vigência
Instituto Marca Brasil	Gestão e acompanhamento dos 65	Formação de gestores de destinos turísticos: capacitação gestores locais	2008 a 2011

	destinos indutores do Turismo. Número: 700405/2008	dos 65 destinos indutores com foco na gestão e desenvolvimento de planos de ações, além de monitoria acompanhamento/orientações dos planos de ações dos 65 destinos indutores visando competitividade no mercado internacional.	
	Gestão e planejamento de destinos turísticos: Capacitar os atores locais para gestão e planejamento do turismo, ampliando os conhecimentos sobre planejamento estratégico e fortalecimento da Governança e a inter-relação deste destino com a região. Número: 731901/2010	Oficinas de devolutiva dos resultados do ICT, formação do grupo gestor, capacitações: gestão e planejamento do turismo, capacidade empreendedora e liderança, inteligência competitiva, liderança e <i>coaching</i> . Envolveu ainda o desenvolvimento do plano de comunicação do projeto.	2010 a 2012
Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano	Estabelecer cooperação técnica para desenvolver e implementar ações que visem fortalecer a gestão das Instâncias de Governança nas 59 regiões turísticas prioritárias do País. Número: 702530/2008	Assessoria às instâncias de governança regionais dos processos de planejamento, execução e gestão das ações e acompanhamento técnico pedagógico ao processo de gestão das instâncias.	2008 a 2010

Fonte: Siconv (2018)

Tais ações foram identificadas como relevantes no processo de implementação da *policy making*, rumo à melhoria da competitividade do turismo brasileiro. Havia, portanto, a preocupação de levar os municípios não apenas à informações sobre os seus pontos falhos – a partir do ICT, mas apoiá-los na construção de capacidades locais para implementação de ações efetivas. Este, segundo o ex-Diretor do DEAOT, seria o 1o ciclo do índice, envolvendo o período de 2008 a 2011.

Os grupos gestores foram criados em todos os 65 destinos indutores e, com o apoio do IMB, foram desenvolvidos planos de ações específicos, tendo como foco os aspectos avaliados pelo ICT. As ações previstas eram inseridas e acompanhadas pelo sistema SG65.

Estimulados por esse processo capitaneado pelo MTur e animados com as possibilidades de desenvolvimento, os grupos se reuniam periodicamente e, em alguns locais, alcançaram resultados bastante significativos no que se refere à articulação para melhoria do seu

desempenho no ICT. Em cidades como Brasília, o grupo gestor evoluiu, inclusive, para a criação ou reativação do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR).

Algumas Secretarias Estaduais de Turismo – como a de Minas Gerais e a do Paraná, participavam regularmente das reuniões dos grupos, buscando fornecer um apoio técnico no direcionamento das ações.

Apesar de ter sido considerada uma estratégia importante, a criação dos grupos gestores de turismo resultou em um ponto de conflito em alguns destinos, principalmente, nos locais que já possuíam COMTUR: a existência de dois grupos paralelos com objetivos semelhantes foi motivo de disputas, havendo dificuldade de integração. Estes foram, portanto, efeitos indesejados da política passíveis de acontecerem em diversos cenários, conforme abordado por Howlett, Ramesh e Perl (2013). Diante desse cenário, o MTur passou a considerar os conselhos municipais como responsáveis pelas atribuições dos grupos gestores, segundo o ex-Diretor do DEAOT.

O SEBRAE Nacional também atuou na estruturação e organização dos grupos gestores além de contribuir para a competitividade dos micro e pequenos negócios, como observado pela entrevistada da entidade:

o Sebrae apoiou muito na estruturação e organização dos comitês gestores lá na ponta para que eles realmente tivessem força, articulação e fizessem acontecer. O Sebrae fez aquilo que é o principal papel dele que é contribuir para a competitividade dos pequenos negócios e para a visão de território, principalmente na atividade turística, onde o seu desenvolvimento envolve uma interdependência direta desses negócios com o território onde estão instalados. (LIMA, 2018)

No ano de 2010, o MTur criou ainda uma chamada de projetos voltada aos 65 destinos, com o intuito de premiar boas práticas identificadas nos destinos, inseridas no âmbito das dimensões avaliadas pelo ICT.

Além das ações diretamente empreendidas pelo SEBRAE e MTur, houve ainda um esforço de articulação do executivo (pelo MTur) junto ao congresso nacional com o intuito de pautar a destinação das emendas parlamentares para os destinos indutores, conforme destacado pela entrevistada do SEBRAE Nacional:

O objetivo era que os parlamentares fizessem o investimento em consonância com aquilo que era necessidade dos municípios, pois a gente recebia demandas no Ministério que não casavam e não estavam alinhadas às demandas dos destinos. (LIMA, 2018)

A articulação do MTur com os demais ministérios visando priorizar ações nos destinos selecionados também era realizada, principalmente, a partir do Conselho Nacional de

Turismo, que era o espaço de discussão das ações voltadas ao desenvolvimento do turismo no país, segundo relatado pelo ex-Secretário Nacional de Políticas. Tais iniciativas, no entanto, geraram resultados pouco expressivos.

No ano de 2012, apesar de previsto, o ICT não foi aplicado. O motivo apontado foi a mudança de gestão no MTur no ano anterior (no âmbito da diretoria responsável) que culminou na não contratação da FGV para o trabalho por questões de prazo de contratação. O segundo motivo foi a Operação Voucher no MTur, que gerou uma paralisação para apuração das denúncias e posterior discussão e redefinição de estratégias. Apesar de não ser foco de atenção desta pesquisa, considera-se importante pontuar que a Operação Voucher foi empreendida pela polícia federal em 2011 com o intuito de apurar denúncias de irregularidades e desvios de recursos públicos no MTur.

Nesse contexto, duas das ações aliadas à política dos destinos indutores do ICT foram descontinuadas: o sistema SG 65 e a parceria com o IMB. Por esse motivo, o MTur – que acabava prestando uma assistência técnica mais presente aos grupos gestores a partir das ações do IMB – deixou de dar esse apoio. A carência de acompanhamento técnico e de orientação resultou na desmobilização de grande parte dos grupos, principalmente aqueles que não tinham uma estrutura institucional mais oficial, por meio dos COMTURs.

Apesar de não ter sido aplicado em 2012, os entrevistados do MTur e do SEBRAE Nacional afirmaram que havia, internamente, o entendimento de que o ICT era um subsídio importante aos municípios e deveria ser continuado, porém, o acesso às informações deveria ser mais acessíveis de modo a beneficiar não apenas os 65 destinos avaliados.

Em 2013, o ICT voltou a ser aplicado nos 65 destinos indutores porém, nesse momento, o ICT passa a ser uma iniciativa isolada, não mais vinculada ao fortalecimento da governança e ao sistema de gerenciamento de ações para melhoria da competitividade.

Nessa fase, com o intuito de democratizar o acesso à informação, os resultados dos destinos passaram a ficar disponíveis publicamente no site do MTur, podendo ser acessado por outros destinos, conforme relatado pelo ex-Diretor do DEAOT:

Antes tinha uma discussão de que não era bom mostrar as notas, que isso era sensível para os municípios, etc. Mas na verdade o índice podia funcionar como benchmarking para os destinos: ao divulgar as notas por dimensão - por exemplo, de monitoramento, o gestor do destino podia ver quem estava fazendo um trabalho legal nessa área e quem cresceu [...] (MENDES, 2018)

Em 2013 houve ainda uma mudança da estratégia de premiação do MTur – antes realizada a partir de uma chamada de projetos para os 65 destinos indutores, passou a premiar os destinos que mais evoluíam seus índices por dimensão em comparação aos resultados obtidos no ano

anterior. Os relatórios posteriores da FGV - de 2014 e 2015 - apresentam ainda a indicação dos destinos que obtiverem os melhores índices no âmbito de cada dimensão. Este último apresenta, inclusive, um ranking das 10 cidades mais bem pontuadas nos índices por dimensão.

Um fato relevante percebido foi que, em 2013, o MTur deixa de adotar a nomenclatura “destinos indutores”, sendo o ICT apresentado como uma ferramenta para medir a competitividade turística nacional. Isso está explícito também no PNT lançado naquele ano (2013/2016), que dispõe que os 65 destinos seriam uma amostra, que poderia ser expandida:

Limitada inicialmente a sua aplicação a esses 65 destinos, mais adiante será possível expandir territorialmente a aplicação do estudo, assim como passar do monitoramento da competitividade à ação de melhorias dos indicadores para atender aos sempre crescentes desafios.(BRASIL, 2013, p.69)

Um dos motivos para a mudança de estratégia referente à política dos destinos indutores, segundo o ex-diretor do DEAOT, foi a dificuldade de priorização das ações do MTur nos destinos inicialmente considerados indutores, bem como o desafio de articulação com os demais ministérios e esferas de governo com o intuito de somar esforços para a mudança de realidade dos destinos. Assim, ao que parece, não houve uma priorização interna no próprio MTur em focar as ações em tais destinos por diversos motivos (como, por exemplo, a resposta a pressões e articulações políticas, as constantes mudanças de ministro e a fragilidade da gestão, etc.) havendo um distanciamento do discurso em detrimento da implementação da política. Isso foi, inclusive, objeto de frustração de muitos atores envolvidos com o turismo nos destinos, que tinham a expectativa do direcionamento de investimentos e na realização de ações pelo MTur nos municípios, conforme observado na pesquisa conduzida junto aos gestores (ou ex-gestores) de turismo.

Soma-se a isso a redefinição do PRT ocorrida em 2012, tendo como subsídio a avaliação do Programa realizada no ano anterior. Segundo o ex-Diretor do DEAOT, o redesenho do Programa de Regionalização acabou absorvendo a questão dos destinos indutores, retomando o foco para a região e não para o município. É fato que a avaliação do PRT apontou que a relação entre a regionalização e a atuação nos destinos indutores não era clara para os atores ligados ao turismo nos estados e regiões. No documento há ainda a recomendação para revisão da estratégia dos destinos indutores articulando-a melhor com a regionalização e estimulando de fato seu papel como indutor de uma região (BRASIL, 2010).

Nesse ponto, vale ressaltar aqui o paradigma entre a atuação regional versus municipal do MTur. Inicialmente, o PNMT, abordado no capítulo 2, envolvia a escala municipal. Porém, a constatação de que o fenômeno turístico não se restringe às fronteiras municipais foi um dos

motivos para criação do PRT, focando na abordagem regional. A iniciativa de priorização dos destinos indutores, apesar de ligada à lógica de indução da região, não conseguiu apresentar ações e iniciativas, por parte do MTur, que transcendessem os limites municipais.

Nos anos de 2016 e 2017 o ICT não foi aplicado. De acordo com o ex-Diretor do DEAOT, no ano de 2015, o ICT mudou de área dentro do MTur: passou do DEAOT para o Departamento de Estudos e Pesquisas (DEPs), a quem cabia a responsabilidade pela contratação da FGV. Essa mudança de departamento significava que, internamente, o ICT passava a ser encarado como um estudo/pesquisa, não sendo mais uma estratégia vinculada ao Programa de Regionalização e ao desenvolvimento territorial. Soma-se a isso o fato de que a transferência da responsabilidade não acarretou em acréscimo de orçamento para o DEPs, que, dada as limitações orçamentárias, não poderia arcar com os custos da contratação da FGV para aplicação do ICT sem comprometer as demais pesquisas e estatísticas conduzidas.

A despeito da interrupção, não houve uma manifestação oficial do MTur sobre as perspectivas e continuidade futura do ICT, conforme observado pelo ex-Diretor do DEAOT:

Ninguém do MTur nunca falou que “acabou o índice” – ele simplesmente ficou sem responsável e sem orçamento e por isso está parado. Implicitamente todo mundo acha que não vai fazer mais o índice. Mas ninguém nunca perguntou faz sentido continuar? Qual a vantagem em ter e em não ter? Que impacto isso tem no desenvolvimento do turismo nos municípios? Nunca foi feita uma avaliação assim e a estratégia ficou abandonada (MENDES, 2018).

Somado aos fatores já apresentados, considera-se importante pontuar um outro aspecto que contribuiu com a interrupção da política dos destinos indutores, assim como do ICT: as constantes mudanças de gestão do MTur. De 2007 – quando se inicia a estratégia dos 65 destinos – até 2015 – último ano de aplicação do ICT – passaram pelo MTur seis diferentes ministros. Somente em 2016, cinco ministros ocuparam a pasta, considerando os nomeados e os interinos. É inevitável que tais mudanças gerem, além das descontinuidades, uma visível dificuldade no direcionamento e definição de estratégias do MTur.

Sendo a política pública uma iniciativa de longo prazo que busca promover mudanças a partir da identificação de problemas, proposição de soluções, implementação e avaliação, verifica-se que a política dos destinos indutores e ICT apresentou uma clara ruptura, o que certamente influenciou em seus resultados práticos apesar da ausência de uma avaliação explícita.

Por fim, com o intuito de resumir os principais aspectos da política dos destinos indutores e ICT, apresenta-se uma linha do tempo, na figura a seguir.

Figura 17 - Linha do tempo dos destinos indutores e ICT

Fonte: Isabela Rosa Sette (2018).

4.2 A Metodologia

A concepção metodológica do ICT envolveu a criação de um conceito de competitividade turística, definindo-a como a “capacidade crescente de gerar negócios nas atividades econômicas relacionadas com o setor de turismo, de forma sustentável, proporcionando ao turista uma experiência positiva” (BARBOSA, 2008, p.32).

Foi estabelecido um conjunto de indicadores de modo a gerar um índice de competitividade a ser monitorado periodicamente, criando assim uma série histórica. Conforme já destacado, o ICT foi aplicado anualmente de 2008 a 2015 – com exceção de 2012, em 65 destinos. A contratação da FGV para aplicação do ICT era feita ano a ano, ora pelo MTur, ora pelo SEBRAE Nacional.

Segundo Barbosa, Oliveira e Rezende (2010), o modelo baseou-se em uma abordagem ex-ante para avaliação, considerando o conceito de eficiência, a partir dos recursos, capacidade produtiva ou condições de produção dos destinos turísticos. Nesse sentido, avalia-se a competitividade a partir da oferta do destino e não do seu desempenho.

Para operacionalização do conceito, foram definidas cinco macro-dimensões, subdivididas em 13 dimensões, conforme verificado na figura abaixo:

Figura 19 - Macro-dimensões e Dimensões do ICT

Fonte: Adaptado de Barbosa (2008)

As dimensões foram, por sua vez, destrinchadas em variáveis obtidas a partir de perguntas e/ou indicadores. Cada pergunta recebeu uma pontuação e cada variável e dimensão um peso, levando em consideração a sua contribuição para o índice geral, conforme destacado por Barbosa (2014, p. 33):

Para que fossem obtidos os índices de competitividade de cada destino, realizaram-se somas ponderadas dos índices obtidos em cada uma das 13 dimensões avaliadas. Assim, os pontos obtidos em cada pergunta foram somados e multiplicados pelo peso da variável correspondente. O somatório desses cálculos corresponde aos índices de cada dimensão (BARBOSA, 2014, p. 33).

Os critérios de pontuação e pesos foram definidos com base na importância de cada aspecto para as variáveis e dimensões. Tal procedimento foi realizado por especialistas em cada uma das dimensões, sendo validado por representantes do MTur e do SEBRAE.

Os índices de competitividade das dimensões são obtidos, assim, a partir da ponderação dos resultados de cada variável, conforme fórmula a seguir:

Figura 21 – Representação do cálculo do índice por dimensão

$$\delta_i = \sum_{j=1}^J \left(Y_{ji} + \left(\sum_{k=1}^K \left(X_{kji} + \left(\sum_{m=1}^M Z_{mkji} \right) I_{kji} \right) \right) \omega''_{kji} \right) \omega'_{ji}$$

Onde,

Z_m = escore total da subpergunta m. $m = 1, 2, \dots, M$

X_k = escore total da pergunta k. $k = 1, 2, \dots, K$

Y_j = variável j. $j = 1, 2, \dots, J$

$I = 1$ se pergunta K possui subperguntas; 0, caso contrário

ω' = peso atribuído à variável j

ω'' = peso atribuído à pergunta k

$i = 1, 2, \dots, 13$

Fonte: Barbosa (2015)

O índice geral envolve a soma dos índices das dimensões, ponderados pelos seus pesos. Tais pesos foram atribuídos em conjunto por técnicos da FGV, do MTur, do SEBRAE, das Secretarias Estaduais de Turismo, além de representantes de órgãos de classe e acadêmicos (BARBOSA, 2015).

Ao longo dos anos, a metodologia sofreu algumas adaptações, mas manteve sua estrutura lógica para permitir a comparabilidade ao longo dos anos. Tais mudanças ocorreram essencialmente no âmbito das perguntas/indicadores e variáveis, com acréscimos, exclusões e

ajustes diversos. No relatório mais recente – de 2015 – a relação das dimensões e variáveis que compõem o índice é a seguinte:

Quadro 8 - Dimensões e Variáveis do ICT

DIMENSÃO	VARIÁVEIS						
INFRAESTRUTURA GERAL	Capacidade de atendimento médico pelo turista		Fornecimento de energia	Serviço de proteção ao turista		Estrutura urbana nas áreas turísticas	
ACESSO	Acesso aéreo	Acesso rodoviário	Acesso aquaviário	Acesso ferroviário	Sistema de transporte do destino	Proximidade de grandes centros emissores de turistas	
SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS	Sinalização turística	Centro de atendimento ao turista	Espaços para eventos	Capacidade dos meios de hospedagem	Capacidade do turismo receptivo	Estrutura de qualificação para o turismo	Capacidade dos restaurantes
ATRATIVOS TURÍSTICOS	Atrativos naturais	Atrativos culturais	Eventos programados	Realizações técnicas, científicas ou artísticas		Diversidade de atrativos, opções e equipamentos de lazer	
MARKETING E PROMOÇÃO	Plano de marketing	Participação em feiras e eventos		Promoção do destino		Estratégias de promoção digital	
POLÍTICAS PÚBLICAS	Estrutura municipal para apoio ao turismo	Grau de cooperação com o governo estadual		Grau de cooperação com o governo federal		Planejamento para a cidade e para a atividade turística	
COOPERAÇÃO REGIONAL	Governança	Projetos de cooperação regional	Planejamento turístico regional		Roteirização	Promoção e apoio a comercialização de forma integrada	
MONITORAMENTO	Pesquisas de demanda	Pesquisas de oferta	Sistema de estatísticas do turismo	Medição dos impactos da atividade turística		Setor específico de estudos e pesquisas	
ECONOMIA LOCAL	Aspectos da economia local		Infraestrutura de comunicação	Infraestrutura e facilidades para negócios		Empreendimentos ou eventos alavancadores	
CAPACIDADE EMPRESARIAL	Capacidade de qualificação e aproveitamento do pessoal local		Presença de grupos nacionais e internacionais do turismo	Concorrência e barreiras de entrada		Geração de negócios e empreendedorismo	
ASPECTOS SOCIAIS	Acesso à educação	Empregos gerados pelo turismo	Uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população	Cidadania, sensibilização e participação na atividade turística		Política de enfrentamento e prevenção à exploração de crianças e adolescentes	
ASPECTOS AMBIENTAIS	Estrutura e legislação municipal de meio ambiente	Atividades em curso potencialmente poluidoras	Rede pública de distribuição de água	Rede pública de coleta e tratamento de esgoto	Coleta e destinação pública de resíduos	Patrimônio natural e unidades de conservação no território municipal	
ASPECTOS CULTURAIS	Produção cultural associada ao turismo		Patrimônio histórico cultural		Estrutura municipal para apoio à cultura		

Fonte: adaptado de Barbosa (2015)

Segundo Barbosa (2008), o modelo privilegiou a utilização de indicadores objetivos, evitando aqueles que envolvem juízos de valor e/ou percepções diversas.

A coleta de informações para composição do índice envolvia o levantamento de dados secundários disponíveis em fontes oficiais e a coleta in loco em cada um dos destinos selecionados, realizada por pesquisadores contratados pela FGV com experiência em consultoria e pesquisa em turismo, devidamente treinados (BARBOSA; OLIVEIRA; REZENDE, 2010).

Entre os dados secundários avaliados está, por exemplo, a expectativa de vida da população, o número de estabelecimentos de atendimento de urgência, a taxa de homicídios na dimensão infraestrutura; a capacidade e volume de passageiros recebidos nos aeroportos que atendem o destino e na rodoviária na dimensão acesso; o número de meios de hospedagem e de alimentação existentes no município na dimensão serviços e equipamentos; taxa de crescimento do PIB, salário médio, taxa de criação de emprego nos últimos anos na dimensão capacidade empresarial, dentre vários outros. As fontes oficiais de obtenção de tais dados são variadas e envolvem desde o Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD, estudos do IBGE, até fontes como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Departamento de Informática do SUS (DATASUS), Infraero, ANAC, Cadastur, etc.

Grande parte das informações eram, todavia, dados primários coletados em campo. Os pesquisadores utilizavam como ferramenta de coleta um questionário e permaneciam cinco dias em cada destino. Para obtenção das informações, eram realizadas entrevistas com representantes do poder público, iniciativa privada, sociedade civil, sistema S, instituições de ensino, gestores de atrativos, dentre outros, além de observações técnicas em atrativos, equipamentos e estruturas. A agenda de entrevistas e a indicação dos respondentes era feita, em grande medida, por um interlocutor local, geralmente da Secretaria Municipal ou pasta responsável pelo turismo no destino.

O questionário de coleta de dados continha aproximadamente 600 perguntas categorizadas entre dados secundários, entrevistas ou observação do pesquisador. Para fins de comparabilidade entre os destinos, algumas informações eram relativizadas, ou seja, ponderadas em relação a porte, receitas públicas, população, entre outros (BARBOSA; OLIVEIRA, 2015).

Conforme já destacado, o questionário privilegia aspectos objetivos, entretanto, há uma inegável parcela de subjetividade. Para minimizar o efeito subjetivo, os pesquisadores eram orientados a realizar triangulações de respostas (realizar a mesma pergunta para diferentes entrevistados), além de equalizações entre a equipe de pesquisadores, de modo a uniformizar ao máximo o entendimento (BARBOSA, 2015).

Para análise dos dados, foi elaborado um sistema alimentado com o peso relativo de cada dimensão variável e pergunta de forma parametrizada (BARBOSA, 2008). Os resultados gerais e de cada dimensão variam entre 0 e 100 pontos.

Como produto final, eram apresentados dois tipos de relatórios a cada ano: i) o denominado Relatório Brasil, que apresentava os índices gerais do país, bem como os resultados por dimensão, sem entrar na especificidade de cada destino (disponíveis publicamente no site do Ministério do Turismo); ii) os relatórios individuais por destino, com resultados específicos, entregues, a princípio, para cada município. Ambos apresentam gráficos comparativos com resultados ano a ano, expondo ainda a média obtida pelos 65 destinos, considerando aqueles que são capitais e não-capitais. Tal divisão acontece por entender que as capitais possuem, em geral, uma estrutura melhor e mais completa que cidades do interior, sendo mais real a comparabilidade entre capitais e entre destinos não-capitais (BARBOSA, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015).

Em todos os relatórios, os resultados gerais e das 13 dimensões são agrupados em cinco níveis, sendo: 1) nível 1 – entre 0 e 20 pontos; 2) nível 2 – entre 21 e 40 pontos; 3) nível 3 – entre 41 e 60 pontos; 4) nível 4 – entre 61 e 80 pontos, e 5) nível 5 – entre 81 e 100 pontos.

Sendo assim, cada destino recebia um relatório individualizado com os seus resultados, onde eram listados os principais aspectos positivos e negativos que influenciaram o índice geral e os índices por dimensão. Eram apresentados também gráficos que comparam os resultados do destino ano a ano e seu desempenho em relação à média dos demais destinos pesquisados (separados por capitais e não-capitais).

No que se refere aos aspectos metodológicos do ICT, a partir da análise do referencial teórico e dos modelos de competitividade turística apresentados neste trabalho, notou-se alguma semelhança com os modelos apresentados.

Assim como o modelo de Ritchie e Crouch (2003), o ICT nasce com o intuito de gerar um diagnóstico a partir do qual poderiam ser indicadas recomendações estratégicas sendo, portanto, uma ferramenta de gestão (na sua concepção).

A composição do ICT considera tanto fatores específicos do turismo – como atrativos, serviços e equipamentos, marketing e promoção – como outros mais abrangentes, tais como economia local, capacidade empresarial, dentre outros, assim como grande parte dos modelos descritos. Logo, a correlação do setor com questões ligadas direta e indiretamente ao seu desenvolvimento é considerada.

Envolve ainda aspectos ligados à atuação do governo em diferentes esferas (na dimensão Políticas Públicas), alinhando-se ao entendimento de que a competitividade pode ser influenciada por políticas governamentais, conforme observado por vários autores da

literatura sobre competitividade em geral (BLANKE; CHIESA, 2007; KIM; DWYER, 2003; ONSEL et al., 2008; PORTER, 1990a; RITCHIE; CROUCH, 2003)

A lógica de aferição da competitividade a partir de indicadores que compõem um índice é utilizada pelo ICT e por modelos como o do Fórum Econômico Mundial, o de Gooroochurn e Sugiyarto (2005) e o de Mazanec, Wöber e Zins (2007). A determinação de pesos diferentes para os fatores ou variáveis também está presente nas abordagens de Gooroochurn e Sugiyarto (2005) e Cvelbar e et al. (2016).

A utilização de entrevistas junto a atores ligados ao turismo para aferição de informações que compõem as variáveis é feita pelo ICT, assim como no modelo de Enright e Newton (2004).

Por outro lado, verifica-se que o ICT possui algumas características diferentes dos modelos avaliados.

O foco de análise do ICT é unicamente o destino, não sendo considerados fatores externos presentes em outros modelos, tais como as condições situacionais ou o macroambiente presente na abordagem de Ritchie e Crouch (2003), Dwyer e Kim (2003) e Enright e Newton (2004). Sendo o turismo uma atividade que integra e é influenciada por um ambiente mais abrangente, tais aspectos são relevantes, principalmente quando se trata de uma análise mais global da competitividade com foco no mercado internacional (sendo este o intuito inicial da seleção dos destinos indutores).

A proposta de indução do desenvolvimento turístico para a escala regional avaliada a partir da dimensão “Cooperação Regional” não está presente em nenhum dos modelos estudados, apenas no ICT. Trata-se de uma fator que não foi apontado como determinante ou capaz de interferir na competitividade de destinos pelas abordagens estudadas.

A utilização de fonte de dados secundários somada à coleta de dados primários em campo também é uma característica do ICT. Os modelos apresentados utilizam, em grande parte, apenas dados secundários de fontes oficiais. Apenas o modelo de Enright e Newton (2004) se baseia em dados primários obtidos em entrevistas, porém se limita a esta como a única fonte de informação.

Diferentemente deste modelo, no entanto, o ICT não avalia diretamente a relação do destino com os concorrentes, tampouco o seu desempenho frente aos destinos competidores, apesar de comparações serem possíveis a partir dos resultados.

Vale ressaltar que coleta de dados a partir de entrevistas com atores locais não se esquia de percepções subjetivas a respeito de aspectos importantes. A indicação dos entrevistados pelo próprio município pode ainda acarretar em respostas induzidas, uma vez que a escolha pode se limitar àqueles que possuem uma visão mais uniforme ou favorável para melhoria do desempenho do destino frente ao MTur.

Verificou-se ainda que o ICT não apresenta uma relação entre causas e efeitos da competitividade turística, focando apenas nos elementos da oferta do destino (que seriam as causas), da mesma maneira que os modelos de Ritchie e Crouch (2003) e Dwyer e Kim (2003). Não se sabe, portanto, em que medida os elementos da competitividade impactam em resultados práticos para o destino, ou seja, quais suas consequências para o desempenho do destino. Nesse sentido, vale o questionamento: será que, se um destino melhorar sua performance nas dimensões avaliadas, isso faria com que o destino fosse mais competitivo no turismo?

Um outro aspecto observado é a falta de transparência e de publicidade da metodologia, uma vez que as perguntas e indicadores utilizados, bem como os pesos não são disponibilizados publicamente.

Além dessas ressalvas, considera-se importante apresentar algumas conclusões identificadas por Sette e Tomazzoni (2017) em pesquisa realizada junto a representantes do MTur, SEBRAE e FGV sobre os desafios, limitações e perspectivas do ICT no contexto da política nacional de turismo.

Do ponto de vista metodológico, foi valorizada a existência da coleta de dados in loco (permitindo um contato mais profundo com o território), a adoção de um método unificado, bem como a manutenção de uma série histórica. Tal fato foi especialmente destacado em função da escassez de dados estatísticos sobre turismo no Brasil, principalmente em âmbito local (nos municípios).

Dentre as limitações identificadas na pesquisa, destaca-se o excesso de uniformidade na forma de coleta e análise dos resultados que não considera as diferentes realidades dos destinos, o que se reflete nos relatórios (considerados excessivamente padronizados e repetitivos).

4.3 Influência do ICT na definição da políticas públicas municipais: a visão dos atores institucionais e dos gestores de turismo dos destinos indutores

Primeiramente, considerou-se importante avaliar se havia um entendimento dos gestores (ou ex-gestores) de turismo dos destinos sobre a função inicialmente desenhada pelo MTur para o ICT, o que foi confirmado. Conforme observado no gráfico abaixo, grande parte (85%) dos entrevistados afirmaram que o ICT tinha como intuito servir de apoio na criação da política municipal de turismo, medir/auditar a competitividade turística (79%), ser uma fonte de informação para atuação das secretarias municipais de turismo (76%) e servir como subsídio

para a política nacional de turismo (70%). Do total de respondentes, 57,58% afirmaram que esse papel se manteria, caso o ICT ainda fosse aplicado atualmente.

Gráfico 1 - Sobre o papel do ICT, na visão dos gestores de turismo

Fonte: Isabela Rosa Sette (2018).

A opinião dos atores institucionais entrevistados é de que o ICT impactou ou influenciou positivamente a definição de políticas municipais em grande parte dos destinos turísticos pesquisados. No entanto, alguns entrevistados disseram acreditar que o ICT era menos usado do que deveria, como destacado pelo ex-Ministro de Estado de Turismo:

“[...] meu sentimento era de que ele era menos usado do que deveria. Eu tenho uma grande frustração porque acho que ele poderia gerar outros dados secundários, poderia ser apropriado pelo setor produtivo e pelo trade” (BARRETTO, 2018)

Alinhado à percepção dos atores institucionais, a pesquisa conduzida junto aos gestores (ou ex-gestores) municipais de turismo dos destinos apontou que os resultados (a partir dos relatórios) do ICT eram, em grande medida, utilizados pelos destinos. O uso se dava, principalmente, para o planejamento e execução das ações ligadas ao turismo (91%), assim como no monitoramento da competitividade do destino (60,61%), conforme observado no

gráfico abaixo. Apenas dois respondentes (o que corresponde a 6% da amostra) afirmaram que nada era feito com o relatório e que este era engavetado.

Gráfico 2 - Utilização do ICT nos municípios

Fonte: Isabela Rosa Sette (2018).

Alguns dos comentários realizados pelos respondentes:

“Belo Horizonte teve bom desempenho. Ficamos nos primeiros lugares em vários itens, o que, obviamente, ajuda a nos capacitarmos a **solicitar mais recursos, dirigirmos ações gerenciais, corrigir metas**. Esta avaliação dos destinos é muito importante para toda a cadeia empresarial do turismo” (Respondente nº 7, Belo Horizonte/MG, grifo nosso).

“Era a **base principal** para o **Plano Municipal de Turismo**, ou seja, o Plano era baseado nesta metodologia” (Respondente nº 22, Bento Gonçalves/RS, grifo nosso).

“Fazíamos a análise nas reuniões do **Conselho Municipal de Turismo**” (Respondente nº 25, Bonito/MS, grifo nosso).

“O Índice de Competitividade se tornou a **bíblia da minha gestão** e do meu grupo de trabalho. Com essa **bússola atingimos resultados nunca esperados para o destino Corumbá**, ganhamos prêmios, visibilidade e credibilidade no mercado, além de grandes oportunidades, como a recepção como um dos destinos sede da I Adventure Week Brazil - Pantanal e Bonito, em 2016” (Respondente nº 27 – Corumbá/MS, grifo nosso).

As respostas obtidas a partir da pesquisa com os gestores (ou ex-gestores) de turismo indicam, portanto, que o ICT contribuiu positivamente com a indução de políticas públicas municipais voltadas ao turismo.

A garantia da medição anual acabava estimulando os gestores municipais de turismo a buscarem sua evolução, de modo a melhorar a sua avaliação. Como exemplo, foi citado pelo ex-diretor do DEAOT o caso de Porto Velho, que ganhou muitos prêmios por evoluir os índices de várias dimensões:

Ele [o ex-gestor de turismo de Porto Velho] pegava o ICT, olhava onde tinha chance de melhorar e fazia as coisas que eram possíveis. Ex: o pesquisador perguntava você tem um plano de marketing? Como ele não tinha, ele elaborava para o próximo ano. Esse olhar para discussão de políticas públicas a partir do ICT fez com que a nota deles crescesse. Por um lado você pode pensar que os caras estão fazendo as coisas só para aumentar a nota mas, por outro, não seria esse o sentido da avaliação? (MENDES, 2018)

Não obstante, alguns respondentes apontaram, de forma crítica, que o índice se tornou apenas uma fonte de informação, não havendo ações continuadas do MTur direcionadas aos municípios, com o intuito de apoiar a sua evolução competitiva. Conforme destacado pelo ex-gestor de Belo Horizonte: “[...] o Ministério não vai além, com apoio ou programa que permita correções, estímulos de qualquer natureza” (Respondente nº 7, Belo Horizonte/MG). O respondente de São Paulo também ressaltar esse incômodo: “o índice deveria estar ligado a uma política nacional mais completa” (Respondente nº 26, São Paulo/SP).

Isso vai ao encontro da percepção de que o MTur não estabeleceu uma estratégia continuada de apoio e direcionamento de investimentos nos destinos, conforme já abordado na seção anterior.

Apesar disso, os gestores (ou ex-gestores) dos destinos consideram que o ICT, ainda que apenas como fonte de informação, foi útil à definição de políticas e ações municipais, principalmente no que se refere a ações de promoção e marketing, elaboração de planos de turismo, ações de qualificação ou capacitação, definição de indicadores e monitoramento estatístico. Aspectos como melhoria da infraestrutura, cooperação regional, criação de novos atrativos, melhoria no acesso ou estrutura dos atrativos, além de ações voltadas a cultura e meio ambiente também foram citadas, ainda que em menor número. Somente um respondente afirmou que os resultados não eram aproveitados em nenhuma temática ou área de atuação.

Gráfico 3 - Temas em que o ICT foi útil na definição de políticas públicas municipais

Fonte:

Isabela Rosa Sette (2018).

De acordo com 88% dos respondentes dos destinos, o prefeito dos municípios na ocasião da aplicação do ICT tinha conhecimento dos seus resultados. Alguns indicavam aos secretários de pastas afins ou complementares ao turismo – como meio ambiente, cultura, obras, entre outros, as demandas que deveriam ser trabalhadas para melhoria na avaliação do destino. Em alguns municípios, reuniões eram conduzidas com outras pastas com o intuito de explicar e avaliar o diagnóstico fornecido pelo ICT, como era o caso de Aracati/CE: “tínhamos reuniões específicas com todas as pastas da prefeitura e órgãos ligados ao turismo, tanto antes quanto após a visita” (Respondente nº 2, Aracati/CE).

Por mais que tenha havido certo esforço pela maioria dos respondentes em utilizar o ICT como norteador das ações, foram relatadas algumas dificuldades e fragilidades encontradas para melhoria da competitividade turística dos municípios, como observado no gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Dificuldades para melhoria da competitividade turística dos destinos

Fonte: Isabela Rosa Sette (2018).

A primeira delas é a insuficiência de recursos financeiros para realização das ações necessárias. Sabe-se que grande parte dos municípios brasileiros possuem fontes escassas de arrecadação, havendo grande dependência dos repasses efetuados pelos governos federal e estadual. Esse fato limita a realização de investimentos mais robustos, muitas vezes necessários a uma melhor estruturação do turismo.

Outra dificuldade séria apontada pelos respondentes é a falta de priorização do turismo no âmbito da agenda pública municipal, frente a temas considerados mais urgentes ou passíveis de maior destaque para a população. Alguns relataram que o tema turismo é, muitas vezes, renegado a uma posição inferior na administração pública, não sendo objeto de interesse de prefeitos e secretários. Como destacado por um respondente:

o turismo só será consolidado quando todas as secretarias entenderem qual é o seu verdadeiro papel no contexto e assim dando o apoio a iniciativa privada e vice-versa [...] os órgãos com maior resistência para aplicar as ações foram as próprias secretarias do município (Respondente nº 29 – Cáceres/MT).

Como uma dificuldade mediana, foi destacada a carência de recursos humanos em quantidade ou qualidade nos municípios, assim, a necessidade melhoria na estrutura da oferta turística – pública ou privada e a falta de parceria e integração entre o poder público e a iniciativa privada em prol do turismo. Já a dificuldade de integração do turismo com outras secretarias municipais foi apontada como uma dificuldade baixa por 42% dos respondentes.

A partir dos resultados apresentados, conclui-se que o ICT contribuiu com a definição de políticas públicas ligadas ao turismo nos destinos, principalmente por fornecer um diagnóstico que norteava as ações de algumas secretarias municipais de turismo e por envolver uma

avaliação que induzia a busca de melhorias rumo a evolução dos resultados, uma vez que era realizada periodicamente.

4.4 Avaliação sobre a política do ICT e destinos indutores

Com o intuito de avaliar a opinião dos respondentes sobre a política do ICT e dos destinos indutores, foram realizadas duas perguntas, incluídas tanto no roteiro de entrevistas com os atores institucionais quanto no questionário encaminhado aos gestores municipais.

A primeira diz respeito à continuidade do ICT e, a segunda, teve relação com a sugestão de melhorias – seja para utilização das informações pelos municípios ou no que refere ao avanço da política.

A partir das entrevistas, verificou-se que os atores institucionais acreditam, na sua maioria, que seria importante manter a aplicação de uma ferramenta como o ICT, porém, não necessariamente no mesmo formato ou metodologia:

Com certeza [o ICT deveria ser continuado] mas evidentemente **questões precisam ser incorporadas** – a **questão da tecnologia, a cultura do consumidor** e o jeito que ele se movimenta no mercado mudou completamente (BARRETTO, 2018, grifo nosso).

Acho que [o ICT] teria que ser revisado com **inclusão de outras questões** que influenciam no setor de turismo não contempladas na metodologia original [...]. Acho que a gente deveria buscar **mais dados de fonte secundária**, ou seja, diminuir o tempo de ida a campo para fazer as entrevistas e a pesquisa. Então tentar trabalhar com questões de **big data** e outras questões que são colocadas aí hoje no mundo digital. Agora continuo achando que um tipo de **instrumento** como esse **que avalia as cidades** – avalia os destinos e os coloca de alguma forma sob análise de tempos em tempos (anual, bianual) é importante para você dinamizar o bem [...] (BARBOSA, 2018, grifo nosso).

A importância da existência de uma única métrica para medir a evolução dos destinos turísticos também é apontada como fundamental pelo ex-Secretário Nacional de Políticas do MTur: “não existe evolução se não tem métrica. O ICT era um método, uma proposta, podem existir outros? Pode! O que não pode é deixar de medir essa evolução senão você perde a referência”.

A opinião dos gestores (ou ex-gestores) municipais de turismo também é voltada à continuidade do ICT: apenas um respondente disse não considerar importante a sua aplicação. Diversos gestores reforçaram, entretanto, que a continuidade é importante, mas é necessário

haver um direcionamento de investimentos do MTur e maior apoio nas ações necessárias à melhoria da competitividade dos destinos, como observa-se nas respostas:

a sua continuidade é importante, mas ele tem que efetivamente servir também para nortear as ações do MTur em seus investimentos (Respondente nº 12 – Porto Alegre/RS).

O Índice é importante desde que o MTur utilize seus dados para instituir uma política pública que funcione como um Sistema Nacional de Turismo, interligando as 3 esferas federativas. Infelizmente, o MTur distribui de maneira desigual seus recursos e destinos consolidados se beneficiam em detrimento aos que têm potencial turístico a ser fomentado. Nada adianta levantar dados se não há aplicação para transformação da política pública nacional. (Respondente nº 10 – Vitória/ES).

Outro aspecto abordado pelos gestores (ou ex-gestores) de turismo dos destinos é a periodicidade do estudo: se, por um lado a realização anual contribuiu com uma busca mais imediata por melhorias rumo a uma melhor avaliação no ano seguinte, grande parte das mudanças necessárias são de médio-longo prazo. Isso acabava resultando em pouca ou nenhuma alteração significativa na avaliação de um ano para o outro. Nesse sentido, a avaliação a cada dois anos foi apontada como uma sugestão.

Entre os atores institucionais, foi unânime a opinião de que a existência única de medição e acompanhamento de destinos é positiva, assim como a definição de um recorte de municípios, para atuação mais intensiva do MTur, uma vez que há limitações financeiras para abranger a totalidade de destinos que integram o Mapa do Turismo brasileiro.

Apesar disso, conforme destacado pelo ex-Diretor do DEAOT, seria importante buscar ferramentas para democratizar o acesso ao índice para que outros municípios não avaliados pela FGV tenham clareza dos aspectos avaliados e possam buscar melhorias a partir de uma auto-avaliação. Uma das propostas do MTur que acabou não se concretizando era a criação de um sistema para auto-avaliação dos destinos: cada município responderia às questões avaliadas pelo ICT e seria gerado um relatório com os índices por dimensão, podendo se comparar com outros destinos de porte e perfil semelhante. Essa alternativa não excluiria o trabalho de campo e a avaliação da FGV feita por pesquisadores com um olhar técnico mais apurado – seria apenas uma alternativa para aqueles destinos não contemplados com a amostra inicial.

Ressaltou ainda que, apesar do alto custo da contratação do estudo, ele poderia ser um bom investimento caso servisse como fonte de informação e benchmarking para outros destinos.

A existência de indicadores e formas precisas de medição também foram apontadas como aspectos relevantes no âmbito de uma política nacional de turismo.

O quadro abaixo resume os pontos abordados no que se refere à avaliação sobre a política do ICT e destinos indutores:

Quadro 9 - Resumo das sugestões de melhoria: na política do ICT e destinos indutores e na metodologia do ICT

Pontos relevantes do ICT e destinos indutores	<ul style="list-style-type: none"> • Definição de um recorte de municípios pelo MTur, uma vez que há limitações financeiras para abranger a totalidade de destinos que integram o Mapa do Turismo brasileiro. • Estabelecimento de indicadores e formas precisas de medição para acompanhar e avaliar a evolução dos destinos.
Sugestões de melhoria na política associada ao ICT e os destinos indutores	<ul style="list-style-type: none"> • Direcionamento de investimentos do MTur e maior apoio nas ações necessárias à melhoria da competitividade dos destinos • Assessoria técnica aos municípios para sugerir e implementar as ações a partir dos resultados • Democratização do acesso ao índice
Sugestões na metodologia do ICT	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporação de questões ligadas a tecnologia e utilização de big data na medição • Utilização de mais bases secundárias e consequente diminuição do trabalho de campo • Realização do estudo a cada dois anos (ou mais)

Fonte: Isabela Rosa Sette (2018).

Com base no exposto nesta seção, serão apresentadas, a seguir, as considerações finais, a partir de uma análise crítica das informações levantadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alinhado ao objetivo geral de analisar o ICT no contexto da política nacional de turismo, bem como aos objetivos específicos traçados, serão apresentadas reflexões sobre três temas principais: 1) sobre a política ligada aos destinos indutores e o ICT, envolvendo sua trajetória e influência na definição de políticas públicas municipais; 2) a respeito da metodologia do ICT e, por fim, 3) sobre modelos de mensuração de competitividade de uma maneira geral.

Conforme discutido no referencial teórico, pode-se considerar política pública como o conjunto de decisões tomadas conscientemente pelo governo – o elemento central – na busca de soluções de problemas rumo a mudança da realidade de determinada área ou segmento. Em geral, deve ser estabelecida em longo prazo, embora tenha impactos no curto e envolve, além da policy making, a sua implementação e avaliação (DYE, 2013; KNILL; TOSUN, 2012; O'TOOLE, 2000; PARSONS, 2007; SOUZA, 2006).

Por se tratar de uma atividade que envolve diferentes segmentos da sociedade, as políticas públicas de turismo tem como desafio, dentre outros aspectos, dar uma direção comum aos interessados no seu desenvolvimento e promover um diálogo com os atores. Deve, ainda, estabelecer regulamentações e regras visando a proteção dos interesses sociais, bem como promover ações práticas rumo à sua estruturação e desenvolvimento. A importância da participação do trade turístico e da sociedade civil no processo de elaboração e implementação de políticas de turismo é consensual entre os autores da área, visto que são eles os responsáveis por grande parte da prestação de serviços e diretamente afetados pelo seu desenvolvimento.

No Brasil, a política nacional de turismo, apesar de ter início na década de 30, ganha mais destaque a partir da criação do MTur em 2003, quando o tema da competitividade é incorporado ao discurso governamental. Verificou-se que a criação e implementação do ICT, a partir da parceria entre MTur, SEBRAE Nacional e FGV, surge no âmbito da discussão política em torno de um problema principal: a carência de destinos competitivos no país e a consequente baixa competitividade brasileira no mercado internacional de turismo.

Logo, a necessidade de melhorar a posição competitiva dos destinos mais estratégicos e o reconhecimento de que políticas podem influenciar a competitividade resultaram na definição de um recorte para uma atuação mais intensiva do MTur de modo atingir resultados mais expressivos: os 65 destinos indutores do turismo. Isso vai de encontro à abordagem de política pública citada no capítulo 2, ligada à identificação de problemas e busca de soluções que possam aliviar ou mitigar os obstáculos percebidos.

O nome “indutor” tem relação com a existência de destinações motivadoras de fluxo turístico e um conjunto de destinos ao redor que podem se beneficiar da atividade sem, necessariamente, possuir uma estrutura adequada ao seu desenvolvimento. A capacidade de indução de fluxo turístico para a região também é citada como um dos fatores que justifica a estratégia de priorizar municípios, ainda que a política vigente estivesse voltada ao desenvolvimento da regionalização, a partir do PRT.

A seleção dos 65 destinos indutores e a criação da metodologia de um índice para medir a sua competitividade turística parte, portanto, de uma política que demonstra, de maneira mais evidente, a preocupação do MTur em: 1) definir um recorte prioritário para investimentos e direcionamento de recursos e 2) oferecer uma ferramenta de gestão a partir de um diagnóstico periódico para que os governos e os destinos conhecessem suas vantagens competitivas e pudessem planejar e direcionar políticas públicas adequadas ao desenvolvimento da atividade. A proposta está alinhada ao papel do governo e da política de dar uma orientação comum aos interessados no desenvolvimento do setor, discutida no capítulo 2.

Assim, o ICT, da mesma forma que outros modelos de competitividade, é criado sob o argumento de que conhecer os aspectos ligados à competitividade turística permite a identificação dos pontos falhos e forças do destino, possibilitando a proposição de estratégias e políticas mais subsidiadas.

Verificou-se que, apesar do ICT ter contribuído positivamente no planejamento e na definição de políticas municipais de turismo nos destinos pesquisados, acredita-se que os resultados tenham sido pontuais.

Dentre os aspectos que merecem ser destacados está a realização de um diagnóstico por uma equipe técnica isenta (da FGV), que apontava os pontos falhos e fortes e norteava, de alguma maneira, as ações das secretarias municipais de turismo. Por ser realizado periodicamente (anual), o ICT acabava induzindo políticas e ações voltadas a melhoria da avaliação do destino no ano seguinte.

No 1º ciclo do ICT – que vai de 2008 a 2011, o MTur preocupou-se em levar aos municípios não somente um diagnóstico mas apoiá-los na articulação para atrair investimentos públicos federais (na tentativa de pautar a destinação das emendas parlamentares para os destinos) e atuar e na construção de capacidades locais para melhoria da competitividade.

A partir de 2013, houve uma clara descontinuidade na política: os destinos indutores deixaram de ter essa nomenclatura e o ICT passa a ser apresentado como uma ferramenta para medir a competitividade turística nacional, sendo os 65 destinos considerados uma amostra do total de destinos turísticos do país. Um dos motivos apontados para essa mudança foi a dificuldade do próprio MTur em implantar ações e direcionar investimentos aos destinos, fazendo com que a

política fosse de priorização apenas no discurso. A tentativa de articulação junto ao Congresso Nacional e outros ministérios também não se mostrou muito efetiva.

Não houve, assim, uma implementação contínua da política, tampouco avaliação dos seus resultados. Nesse ponto, percebe-se a dificuldade do MTur em completar o ciclo de vida de uma política pública que envolve, além da policy making, a sua implementação e avaliação.

Soma-se a isso a constatação de que, por mais que estivesse ligado à lógica de indução regional (uma vez que a iniciativa surgiu do PRT), as ações eram apontadas e direcionadas aos municípios, não havendo percepção ou entendimento claro sobre os benefícios para a região, conforme apontado no relatório de avaliação do Programa de Regionalização.

Nos anos de 2013 a 2015 – no 2o Ciclo ICT, este passa então a ser uma iniciativa isolada no MTur, se desconectando de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento. Tanto que, em 2015, o ICT sai do DEAOT (departamento que cuidava do desenvolvimento territorial por meio do PRT) e é direcionado para a área de estudos e pesquisas do MTur, passando a ser considerado um estudo, assim como a pesquisa de demanda turística, por exemplo.

Considera-se importante pontuar que as constantes mudanças de gestão do MTur – que contou com seis ministros de 2007 (quando se inicia a política dos destinos indutores) a 2015 (último ano de aplicação do ICT) – também contribuíram com a descontinuidade da política.

Entretanto, verificou-se uma opinião quase consensual dos gestores (ou ex-gestores) municipais de turismo e dos atores institucionais sobre a continuidade da aplicação de uma ferramenta de medição como o ICT, ainda que não necessariamente no mesmo formato. A existência de uma métrica única e o acompanhamento/monitoramento periódico da evolução dos destinos é entendida como uma ferramenta de gestão importante.

Por se tratar de um órgão público federal, há uma preocupação válida do MTur com a democratização do acesso ao ICT e à metodologia, de modo a disseminar e ampliar o uso da ferramenta por um número maior de municípios.

No que se refere à metodologia do ICT, vale destacar que a iniciativa de criar um modelo para os destinos brasileiros é bastante interessante, uma vez que a identificação dos elementos que influenciam a competitividade de um destino, bem como a proposição de ferramentas para sua avaliação vem sendo objeto de estudo de diversos autores. Não há, porém, consenso sobre os determinantes da competitividade turística de uma maneira geral.

A metodologia do ICT apresenta algumas semelhanças com os modelos internacionais analisados, tais como a finalidade de se estabelecer como uma ferramenta de gestão capaz de influenciar políticas e ações voltadas à melhoria da competitividade dos destinos, a análise de fatores específicos do turismo, a avaliação de fatores indiretos ligados o turismo, o

reconhecimento de que a análise do turismo demanda uma interface com outras políticas públicas e a admissão de que políticas influenciam na competitividade, dentre outros aspectos. A aferição da competitividade a partir de indicadores que compõem um índice é utilizada pelo ICT e também por outros modelos, assim como a determinação de pesos diferentes para os fatores ou variáveis.

No entanto, a lógica de indução proposta pelo MTur e incorporada pelo ICT não está presente em nenhum dos modelos analisados e a cooperação regional não é indicada como capaz de interferir na competitividade.

A utilização de fonte de dados secundários somada à coleta de dados primários em campo também é uma característica percebida apenas no ICT. Nesse aspecto, considera-se importante pontuar que o levantamento de dados primários – responsável por grande parte das informações que compõem o ICT – possui limitações. Tais dados são obtidos a partir da observação de pesquisadores e de entrevistas realizadas com atores ligados ao turismo no território, estando sujeita a percepções subjetivas, seja do pesquisador ou do entrevistado. A indicação de grande parte dos entrevistados pelo próprio município pode ainda acarretar em respostas induzidas, uma vez que pode envolver aqueles que possuem uma visão mais favorável à melhoria da performance do destino frente ao MTur.

Analisando o intuito principal que motivou a definição dos destinos indutores e a criação do ICT no contexto da política nacional, acredita-se que o modelo apresenta algumas falhas. A análise não leva em conta fatores mais abrangentes ligados à competitividade e à aspectos do macroambiente, sendo uma abordagem voltada a análise ex-ante e restrita à unidade territorial de município. Nesse sentido, será que a melhoria na performance nas dimensões avaliadas faria com que o destino fosse mais competitivo no mercado internacional, uma vez que aspectos gerais do Brasil não são considerados? A relativa melhora dos índices dos destinos (a média geral Brasil do ICT passou 52 em 2008 para 60 em 2015) não foi suficiente, por exemplo, para ampliar o número de turistas internacionais recebidos pelo Brasil nos últimos anos.

Por fim, considera-se importante tecer comentários sobre modelos de mensuração de competitividade de uma maneira geral.

A competitividade é um tema extremamente complexo que está longe de ter uma definição clara e universal. Quando aplicada ao turismo, o desafio é ainda maior, uma vez que há diferentes sistemas, teorias e modelos que tentam explicar a sua cadeia e dinâmica. Associar ao fenômeno turístico o conceito de competitividade – que também possui uma natureza extremamente densa – é desafiador e instigante.

Apesar de haver consenso de que alguns pontos contribuem com a competitividade de destinos – tais como a presença de atrativos e recursos naturais e culturais, a existência de uma infraestrutura turística de apoio, o planejamento e a implementação de políticas que estimulem o desenvolvimento, dentre outros, não há delimitação clara do que seriam as causas e os efeitos ou consequências da competitividade. Um destino que possui um alto PIB per capita é mais competitivo no turismo ou a competitividade turística gera crescimento econômico e, por consequência, um aumento do PIB? O avanço no número de turistas é um fator que demonstra competitividade, uma vez que nem sempre mais turistas significa mais desenvolvimento para os destinos?

Não se pretende aqui trazer respostas a essas indagações que são demasiadamente densas e não esgotadas nessa pesquisa.

Acredita-se que é importante que os modelos de competitividade turística se preocupem em determinar os elementos que seriam suas causas, a partir de uma análise dos recursos que podem contribuir com a competitividade (em uma abordagem ex-ante, como no caso do ICT). No entanto, acredita-se ser também importante definir fatores que seriam as consequências ou resultados de tal competitividade – ainda que sujeito a uma escolha, uma vez que não há consenso, em uma abordagem ex-post. Isso poderia ser feito a partir da definição de indicadores de desempenho (como por exemplo o crescimento do fluxo, o aumento do PIB ligado ao turismo, dentre outros) ou ainda pelo monitoramento da percepção da demanda acerca de competitividade.

Assim, determinar as formas de mensurar ambos – causas e consequências da competitividade turística – e avaliar ao longo do tempo a relação entre causa e efeito parece ser um caminho interessante a ser explorado.

REFERÊNCIAS

- ALIC, J. A. Evaluating industrial competitiveness at the office of technology assessment. **Technology in Society**, v. 9, n. 1, p. 1–17, 1987.
- ALVES, S.; FERREIRA, N. N. Medida da competitividade do destino Brasil : uma aplicação do Índice de Competitividade Turística do WEF 2008. **Observatório de Inovação do Turismo**, v. IV, n. 2, p. 1–26, 2008.
- AMBASTHA, A.; MOMAYA, D. K. Competitiveness of Firms: Review of Theory, Frameworks, and Models. **Singapore Management Review**, v. 26, n. 1, p. 45–62, 2005.
- AÑANA, E. DA S.; PEREIRA, M. DE L.; DOS ANJOS, F. A. Competitividade de Destinos Turísticos na Visão da Demanda: introdução de um novo método de avaliação. v. 26, p. 859–879, 2015.
- ARAUJO, C. M.; CÉSAR, P. DE A. B. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri. SP: Manole, 2012.
- ARAUJO, C. M.; TASCHNER, G. Turismo e Políticas Públicas no Brasil. In: BENI, M. C. (Ed.). **Turismo: Planejamento Estratégico e Capacidade de Gestão - desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri. SP: Manole, 2012. p. 69–86.
- BARBOSA, L. G. M. **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional - Relatório Brasil**. 2a ed. rev ed. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2008.
- _____. **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2009**. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2009.
- _____. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional: 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2010**. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2010.
- _____. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional: 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2011**. Brasília-DF: [s.n.].
- _____. **Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional - relatório Brasil 2013**. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2013.
- _____. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional - relatório Brasil 2014**. Brasília-DF: SEBRAE, 2014.
- _____. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional: relatório Brasil 2015**. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2015.
- _____. **Índice de competitividade turística e destinos indutores. Entrevistador: Isabela Rosa Sette**. São Paulo Entrevista concedida à pesquisa, , 2018.

BARBOSA, L. G. M.; OLIVEIRA, C. T. F. DE; REZENDE, C. Competitiveness of tourist destinations: the study of 65 key destinations for the development of regional tourism. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 5, p. 1067–1095, 2010.

BARBOSA, L. G.; OLIVEIRA, C. F. The Competitiveness of Brazilian tourist destinations. **International Journal of Strategic Change Management**, v. 6, n. 1, 2015.

BARRETTO, L. F. **Índice de competitividade turística e destinos indutores**. Entrevistador: Isabela Rosa Sette. São Paulo: Entrevista concedida à pesquisa, 2018.

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. 4. ed. São Paulo: Senac, 2001.

_____. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BLANKE, J.; CHIESA, T. **The Travel & Tourism Competitiveness Report 2007: furthering the process of economic development**. Geneva, Switzerland: World Economic Forum, 2007.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 3, p. 68–80, 2005.

BOTTI, L. et al. Tourism destination competitiveness: The French regions case. **European Journal of Tourism Research**, v. 2, n. 1, p. 5–24, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/images/mtur-pnt-web2.pdf>>.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. **Plano Nacional de Turismo 2003 - 2007**. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2003.

_____. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010 - Uma Viagem de Inclusão**. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2007a.

_____. **LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>. Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil - Resumo Executivo**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2016.

_____. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo - Conteúdo Fundamental: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_public>

acoes/conteudo_fundamental_acao_municipal_para_a_regionalizacao_do_turismo.pdf>. Acesso em: 6 set. 2017b.

_____. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/assuntos/5298-módulos-operacionais-do-programa-de-regionalização.html>>. Acesso em: 6 set. 2017c.

_____. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016a.

_____. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo: diretrizes**. Brasília-DF: [s.n.].

_____. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Portaria MTur n. 205, de 9 de dezembro de 2015**. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 03 de dezembro de 2013, e dá outras providências.

_____. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Portaria n. 144 de 27 de Agosto de 2015**. Estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências.

_____. P. DA R. **Decreto-lei n 55 de 18 de novembro de 1966**. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm>.

_____. P. DA R. **Decreto n. 448 de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei n. 8181 de 28 de março de 1991**, dispõe sobre a Política Nacional do Turismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0448.htm>.

BRASIL, P. DA R. **Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.

BUCKLEY, P. J.; PASS, C. L.; PRESCOTT, K. Measures of international competitiveness: a critical survey. **Journal of Marketing Management**, v. 4, n. 2, p. 175–200, 1988.

BUHALIS, D. Marketing the Competitive Destination of the Future. **Tourism Management**, v. 21, n. 1, p. 97–116, 2000.

CANDIOTTO, L. Z. P.; BONETTI, L. A. Trajetória das Políticas Públicas de Turismo no Brasil. **TURyDES**, v. 18, n. 19, p. 1–17, 2015.

CAVALCANTI, K. B.; HORA, A. S. S. DA. Política de Turismo no Brasil. **Turismo em Análise**, v. 13, n. 2, p. 54–73, 2002.

CHUDNOVSKY, D.; PORTA, F. **La competitividad internacional: principales cuestiones conceptuales y metodológicas**. [s.l.] Universidad de la Republica Uruguay, 1991.

CINICIOGLU, E. N. et al. The Basic Competitiveness Factors Shaping the Innovation

Performance of Countries. International IIE (Institute of Industrial Engineers) Conference (IIE 2013): The Global Reach of Industrial Engineering, Istanbul, Turkey. **Anais...Istanbul, Turkey: 2014**Disponível em: <<http://research.sabanciuniv.edu/25012/>>

CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, p. 551–571, 2000.

COOPER, C. et al. **Turismo: princípios e prática**. 2a. ed. São Paulo: Bookman, 2003.

COOPER, C.; HALL, M. **Contemporary Tourism: an international approach**. 1st. ed. New York: Routledge, 2008.

CRACOLICI, M. F.; NIJKAMP, P. The attractiveness and competitiveness of tourist destinations: A study of Southern Italian regions. **Tourism Management**, v. 30, n. 3, p. 336–344, 2008.

CROUCH, G. I. **Modelling Destination Competitiveness: A Survey and Analysis of the Impact of Competitiveness Attributes**. Australia: CRC for Sustainable Tourism Pty Ltda, 2007a.

_____. Measuring tourism competitiveness: research, theory and the WEF index. Australia and New Zealand Marketing Academy. **Anais...2007b**Disponível em: <http://www.anzmac.org/conference_archive/2007/papers/Crouch_1.pdf>

CROUCH, G. I.; RITCHIE, J. R. B. Tourism, Competitiveness, and Societal Prosperity. **Journal of Business Research**, v. 44, n. 3, p. 137–152, 1999.

CRUZ, R. DE C. A. DA. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, v. 20, n. 40, p. 27–43, 2005.

D'HAUTESERRE, A. M. Lessons in managed destination competitiveness: The case of Foxwoods Casino Resort. **Tourism Management**, v. 21, n. 1, p. 23–32, 2000.

DELBARI, S. A. et al. Measuring the influence and impact of competitiveness research : a Web of Science approach. **Scientometrics**, v. 105, n. 2, p. 773–788, 2015.

DENIZ, M.; SEÇKIN, S. N.; CÜREOĞLU, M. Micro-economic competitiveness : a research on manufacturing firms operating in TRB1region. **Elsevier**, v. 75, p. 465–472, 2013.

DURAND, M.; GIORNO, C. Indicators of International Competitiveness: Conceptual Aspects and Evaluation. **EOCD Journals: economic outlook**, p. 147–182, 1997.

DWYER, L.; FORSYTH, P.; RAO, P. The price competitiveness of travel and tourism: A comparison of 19 destinations. **Tourism Management**, v. 21, n. 1, p. 9–22, 2000.

DWYER, L.; KIM, C. Destination Competitiveness: Determinants and Indicators. **Current Issues in Tourism**, v. 6, n. 5, p. 369–414, 2003.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 14a ed. ed. Upper Saddle River: Pearson, 2013.

ELIAS, N. **O Processo Civilizador. Volume II - Formação do Estado e Civilização**. Rio de

Janeiro: Zahar, 1993.

ENRIGHT, M. J.; NEWTON, J. Tourism destination competitiveness: a quantitative approach. **Tourism Management**, v. 25, n. 6, p. 777–788, 2004.

FAYOS-SOLÁ, E. Tourism policy: a midsummer night's dream? **Tourism Management**, v. 17, n. 6, p. 405–412, 1996.

FRATUCCI, A. C. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo**. [s.l.] Universidade Federal Fluminense, 2008.

FUSTER, L. F. **Teoría y Técnica del Turismo**. Madri: Mundo Científico, 1971.

GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R. B. **Tourism: principles, practices, philosophies**. New York: John Wiley and Sons, 2009.

GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R. B.; MCINTOSH, R. W. Turismo: **princípios, práticas e filosofias**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GOMES, B. M. A.; SANTOS, A. C. DOS. Influências das políticas públicas de Turismo nas transações entre os agentes: uma análise sob a ótica da ECT. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 1, n. 2, p. 72–100, 2007.

GONTIJO, J. G. L. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. P. (Ed.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 82–122.

GOOROOCHURN, N.; SUGIYARTO, G. Competitiveness indicators in the travel and tourism industry. **Tourism Economics**, v. 11, n. 1, p. 25–43, 2005.

HAGUENAUER, L. **Competitividade: conceitos e medidas: uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro**. v. 16, n. 1, p. 146–176, 2002.

HALL, M. **Tourism planning: policies, processes and relationships**. Harlow: Prentice Hall, 2000.

_____. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

HALL, M.; JENKINS, J. M. **Tourism and Public Policy**. Londres: Routledge, 1995.

HASSAN, S. Determinants of market competitiveness in an environmentally sustainable tourism industry. **Journal of Travel Research**, v. 38, n. February 2000, p. 239–245, 2000.

HEATH, E. Towards a model to enhance destination competitiveness: a Southern African perspective. **Journal of Hospitality and Tourism Management**, v. 37, n. 3.1, p. 124–141, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. 3a ed. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS, W. I. **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective**. Londres:

Martin Robertson, 1978.

KANITZ, H. G.; TRIGUEIRO, R. P. C.; ARAUJO, M. A. D. DE. Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 : avanços ou utopias? **Turismo em Análise**, v. 21, n. 3, p. 644–667, 2010.

KAYAR, Ç. H.; KOZAK, N. Measuring Destination Competitiveness: An Application of the Travel and Tourism Competitiveness Index (2007). **Journal of Hospitality Marketing & Management**, v. 19, n. 3, p. 203–216, 2010.

KIM; DWYER, L. Destination Competitiveness and Bilateral Tourism Flows Between Australia and Korea. **Journal of Tourism Studies**, v. 14, n. 2, p. 55–67, 2003.

KNEŽEVIĆ CVELBAR, L. et al. Drivers of Destination Competitiveness in Tourism : A Global Investigation. **Journal of Travel Research**, n. 55, p. 1042–1050, 2016.

KNILL, C.; TOSUN, J. **Public Policy**: a new introduction. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

KOZAK, M. Destination Competitiveness Measurement: Analysis of Effective Factors and Indicators. **European Regional Science Association (ERSA) Conference Papers**. No. 289, 1999.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do Turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. 3 ed. rev. ed. São Paulo: Aleph, 2009.

KRUGMAN, P. Competitiveness: A Dangerous Obsession. **Foreign Affairs**, v. 73, n. 2, p. 28, 1994.

LASSWELL, H. The policy orientation. In: **The Policy Sciences**: Recent Developments in Scope and Method. Stanford, California: Stanford University Press, 1951. p. 3–15.

LEIPER, N. **Tourism systems**: an interdisciplinary perspective. Nova Zelândia: Palmerston North: Department of Managament Systems, Massey University, 1990.

LIMA, A. C. G. **Índice de competitividade turística e destinos indutores**. Entrevistador: Isabela Rosa Sette. São Paulo. Entrevista concedida à pesquisa, , 2018.

LIMA, L. L. A implementação da regulação dos prestadores privadis no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. In: FARIA, C. A. P. (Ed.). . **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 154–181.

LIU, C.; TZENG, G.; LEE, M. Improving tourism policy implementation e The use of hybrid MCDM models. **Tourism Management**, v. 33, n. 2, p. 413–426, 2012.

LOHMANN, G.; PANOSSO NETTO, A. **Teoria do Turismo**: Conceitos, Modelos e Sistemas. 2a ed. amp ed. São Paulo: Aleph, 2012.

MANN, M. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. In: HALL, J. A. (Ed.). **States in History**. Basil: Blackwell. Oxford: Blackwell Pub, 1986a. p. 109–136.

MANN, M. The Sources of Social Power. In: HALL, J. A. (Ed.). **States in History**. Basil: Blackwell, 1986b. p. 109–136.

MAZANEC, J. A.; RING, A. Tourism destination competitiveness: Second thoughts on the world economic forum reports. **Tourism Economics**, v. 17, n. 4, p. 725–751, 2011.

MAZANEC, J. A.; WOBER, K.; ZINS, A. H. Tourism Destination Competitiveness: From Definition to Explanation? **Journal of Travel Research**, v. 46, n. August, p. 86–95, 2007.

MAZUREK, M. Competitiveness in Tourism – Models of Tourism Competitiveness and Their Applicability: case study Austria and Switzerland. n. Special Issue, p. 73–94, 2014.

MC GEEHAN, J. M. Competitiveness: A Survey of Recent Literature. **The Economic Journal**, v. 78, n. 310, p. 243–62, 1968.

MENDES, Í. O. **Índice de competitividade turística e destinos indutores**. Entrevistador: Isabela Rosa Sette. São Paulo. Entrevista concedida à pesquisa, , 2018.

MIHALIČ, T. Environmental management of a tourist destination. **Tourism Management**, v. 21, n. April, p. 65–78, 2000.

NEWALL, J. E. **The challenge of competitiveness**. Business Quarterly. Winnipeg, 1991.

O'TOOLE, L. J. J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263–288, 2000.

OLIVEIRA, C. F. **Competitividade de Destinos Turísticos: Fatores de Demanda e Desempenho**. [s.l.] Fundação Getulio Vargas, 2013.

ONSEL, S. et al. A new perspective in competitiveness of nations. **Euro-Online.Org**, v. 42, p. 1–42, 2008.

PARSONS, W. **Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México: FLACSO, 2007.

PASTRAS, P.; BRAMWELL, B. A strategic-relational approach to tourism policy. **Annals of Tourism Research**, v. 43, p. 390–414, 2013.

PEREIRA, C. A. S. Políticas Públicas no Setor de Turismo. **Turismo em Análise**, v. 10, n. 2, p. 8–20, 1999.

PIMENTEL, M. P. C. et al. As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. **Observatório de Inovação do Turismo**, v. VI, n. 4, p. 25, 2011.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTER, M. **Competitive Advantage of Nations: Creating and Sustaining Superior Performance**. 1st. ed. New York: The Free Press, 1990a.

_____. **Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance**. New York:

The Free Press, 1998.

_____. **The competitive advantage of nations:** with a new introduction. The Free P ed. New York: [s.n.].

RITCHIE, J. R. B.; CROUCH, G. I. **The Competitive Destination:** a sustainable tourism perspective. Washington: CABI Publishing, 2003.

_____. A model of destination competitiveness/ sustainability: Brazilian perspectives. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 5, p. 1049–1066, 2010.

ROCHA, J. S. DA; ALMEIDA, N. DE P. Políticas públicas federais de turismo: uma análise circunstancial do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (Brasil). **Turismo & Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 105–116, 2008.

SANCHO, A.; IRVING, M. D. A. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. **Caderno Virtual de Turismo**, n. 10, p. 3, 2010.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. DE C. A. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 3, n. 4, p. 1–6, 2003.

SCHWAB, K. **The global competitiveness report 2015-2016**. Geneva: World Economic Forum, 2015. v. 5

SCOTT, B. R.; LODGE, G. C. **U.S. Competitiveness in the World Economy**. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

SETTE, I. R.; SANTOS, G. E. DE O.; UVINHA, R. R. Modelos de competitividade de destinos turísticos: evolução e críticas. **Observatório de Inovação do Turismo**, v. XI, n. 1, p. 92–115, 2017.

SETTE, I. R.; TOMAZZONI, E. L. Os desafios, as limitações e as perspectivas do modelo do Índice de Competitividade Turística no contexto da política nacional de turismo brasileira. **Revista Turismo Visão e Ação**, v. 19, n. 2, p. 292–318, 2017.

SOLHA, K. T. **Órgãos Públicos Estaduais e o Desenvolvimento do Turismo no Brasil**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2004.

SOLHA, K. T. Política de Turismo: desenvolvimento e implementação. In: RUSCHMANN, D.; SOLHA, K. T. (Eds.). **Planejamento Turístico**. Barueri. SP: [s.n.].

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

TOMAZZONI, E. L. A Gestão Participativa na Inovação e no Desenvolvimento do Turismo Brasileiro. In: ZANIRATO, S. (Ed.). **Participação Política: atores e demandas**. São Paulo: Annablume, 2015. p. 155–170.

TRENTIN, F.; FRATUCCI, A. C. Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Encontros Científicos - Tourism & Management Studies**, v. I, p. 839–848, 2011.

TURNER, L.; ASH, J. **The Golden Hordes**. Michigan: Constable & Robinson Limited, 1975.

URRY, J. **O Olhar do Turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas**. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 1996.

VEAL, A. J. **Metodologia de pesquisa em lazer e turismo**. São Paulo: Aleph, 2011.

VIRGINIO, D. F.; FERREIRA, L. V. **Gestão pública do turismo: uma análise da política de regionalização no período 2004-2011 no Rio Grande do Norte, Brasil**. Caderno Virtual de Turismo. [s.l: s.n.].

WANG, D.; AP, J. Factors affecting tourism policy implementation : A conceptual framework and a case study in China. **Journal of Tourism Management**, v. 36, p. 221–233, 2013.

WEBSTER, C.; IVANOV, S. Transforming competitiveness into economic benefits: Does tourism stimulate economic growth in more competitive destinations? **Tourism Management**, v. 40, p. 137–140, 2014.

WEF. **The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015**. World Economic Forum. Geneva: [s.n.].

APÊNDICE A – Relação dos 65 destinos indutores

Região	Estado	Município
Norte	Acre	Rio Branco
	Amazonas	Barcelos
		Manaus
		Parintins
	Amapá	Macapá
	Pará	Belém
		Santarém
	Rondônia	Porto Velho
	Roraima	Boa Vista
Centro-Oeste	Tocantins	Mateiros
		Palmas
	Distrito Federal	Brasília
	Goiás	Alto Paraíso
		Caldas Novas
		Goiânia
		Pirenópolis
	Mato Grosso do Sul	Bonito
		Campo Grande
		Corumbá
Nordeste	Mato Grosso	Cáceres
		Cuiabá
	Alagoas	Maceió
		Maragogi
	Bahia	Maraú
		Lençóis
		Porto Seguro
		Salvador
		Mata de São João
	Ceará	Aracati
		Fortaleza
		Jijoca de Jericoacoara
		Nova Olinda
	Maranhão	Barreirinhas
		São Luís
	Paraíba	João Pessoa
	Pernambuco	Fernando de Noronha
		Ipojuca
		Recife
	Piauí	Parnaíba
		São Raimundo Nonato
		Teresina
	Rio Grande do Norte	Natal
		Tibau do Sul
	Sergipe	Aracaju
Sudeste	Espírito Santo	Vitória
	Minas Gerais	Belo Horizonte
		Diamantina
		Ouro Preto
		Tiradentes

	Rio de Janeiro	Angra dos Reis
		Armação de Búzios
		Paraty
		Petrópolis
		Rio de Janeiro
	São Paulo	Ilhabela
		São Paulo
	Paraná	Curitiba
		Foz do Iguaçu
		Paranaguá
Sul	Rio Grande do Sul	Bento Gonçalves
		Gramado
		Porto Alegre
	Santa Catarina	Balneário Camboriú
		Florianópolis
		São Joaquim

- 1) Desde o início da política dos destinos indutores e do índice de competitividade turística (ICT) – em 2008, quais foram as principais ações capitaneadas pelo MTur e/ou Sebrae nos destinos, impulsionadas pelo índice?
- 2) Por quê 65 destinos e como eles foram escolhidos?
- 3) Você considera que o ICT impactou ou influenciou a gestão pública municipal de turismo dos destinos indutores na definição de políticas públicas municipais? De que forma?
- 4) Isso se manteve ao longo dos anos em que o ICT foi aplicado ou houve mudanças?
- 5) Você se lembra de exemplos em que os resultados do ICT apoiaram ou subsidiaram a definição de políticas públicas nos municípios?
- 6) Na sua opinião, é importante manter a continuidade da aplicação do ICT? Por que?
- 7) Em quais aspectos você considera que essa política (que envolve o ICT e os destinos indutores) precisa melhorar para que os municípios utilizem (ou continuem utilizando) o diagnóstico na definição de políticas municipais de turismo?

APÊNDICE C - Questionário de pesquisa com gestores (ou ex-gestores) municipais de turismo dos destinos indutores

Apresentação

Prezado (inserir nome),

Sou aluna do mestrado em turismo da Universidade de São Paulo (EACH / USP) e estou desenvolvendo a pesquisa “Índice de Competitividade Turística do Ministério do Turismo brasileiro: uma análise da sua aplicação na definição de políticas públicas municipais”.

O objetivo da pesquisa é analisar a utilização dos resultados do índice de competitividade turística na definição de política públicas municipais ligadas ao turismo nos destinos inicialmente elencados como indutores.

Nesse sentido, identifiquei que o Sr. participou deste processo como respondente do índice de competitividade turística na condição de ‘gestor municipal de turismo’ (ou equivalente) de (inserir cidade) e, em função da sua experiência e da atuação junto ao setor, gostaria de contar com sua colaboração no preenchimento do questionário abaixo:

>>> <https://pt.surveymonkey.com/r/indexedecompetitividade>

Vale ressaltar que todas as informações fornecidas serão mantidas em sigilo e tem como objetivo único seu uso dentro do contexto acadêmico, seja como parte estruturante de uma dissertação seja para artigos e materiais derivados dela no futuro.

Agradeço antecipadamente a sua importante colaboração, e asseguro o compromisso de compartilhar os resultados da pesquisa, tão logo ela seja concluída.

Atenciosamente,

Isabela Rosa Sette

Aluna do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Turismo

Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH

Universidade de São Paulo - USP

(11) 9 9909-9077 - isabelasette@usp.br

Questionário

Bem-vindo à pesquisa!

O índice de competitividade turística foi desenvolvido pela Fundação Getulio Vargas (FGV) em parceria com o Ministério do Turismo e o Sebrae Nacional, tendo como objetivo avaliar e medir a situação dos destinos no que se refere a aspectos diretos e indiretos que influenciam no desenvolvimento turístico. Tal índice foi aplicado anualmente nos 65 destinos escolhidos pelo MTur entre 2008 e 2015, com exceção de 2012, gerando dados que poderiam subsidiar a definição de ações para incremento da competitividade de tais destinos. Os dados eram coletados a partir de dados secundários e de entrevistas com lideranças do destino, realizadas em campo por pesquisadores da FGV.

Considerando que você foi um dos respondentes do estudo na categoria de gestor municipal de turismo, conto com sua colaboração!

1. Identificação do respondente

Nome:

Cidade/UF:

Cargo que ocupava quando participou do índice de competitividade: _____

Órgão/Entidade que trabalhava: _____

Nome do órgão/departamento responsável pelo turismo: _____

2. Ainda trabalha no mesmo local?

() SIM () NÃO

3. No início da política dos destinos indutores e da medição da competitividade turística (de 2008 a 2010), que tipo(s) de ação(ões) você se lembra ter(em) sido liderada(s) ou apoiada(s) pelo MTur ou pelo Sebrae no município? Se possível colocar no campo “comentários” o ano que a ação ocorreu, caso se lembre.

*é possível marcar mais de uma resposta

- a. Formação de grupo gestor de turismo
- b. Implantação de sistema para gestão da competitividade (SG 65)
- c. Fortalecimento da cooperação regional para o turismo
- d. Apoio e fortalecimento da gestão municipal do turismo
- e. Melhoria da infraestrutura turística
- f. Apoio a ações de promoção e marketing
- g. Ações de capacitação ou qualificação
- h. Não me lembro de nenhuma ação específica ou não acompanhava a gestão do turismo no município

- i. Não acompanhava a gestão do turismo no município
- j. Outros/Especifique e/ou Comentários: _____

4. Mais recentemente (de 2013 a 2015) - quando você participou do índice de competitividade na categoria de 'gestor municipal de turismo', você se lembra de alguma(s) ação(ões) lideradas pelo MTur ou Sebrae no destino?

- () Sim, houve ações além da aplicação do estudo de competitividade turística
- () Não houve ou não me recordo de nenhuma ação

Comente: _____

5. Na sua visão, qual foi papel do índice de competitividade turística? *(resposta múltipla)*

- () Subsidiar a política nacional de turismo
- () Servir de apoio para elaboração da política municipal de turismo
- () Ser uma fonte de informação para atuação da secretaria de turismo
- () Apoiar a atuação das demais secretarias do município, que podem influenciar no turismo
- () Auxiliar a atuação dos empresários envolvidos no turismo
- () Medir /Auditar a competitividade turística do município
- () Compor justificativas para captação de recursos junto ao Governo Federal e/ou Estadual
- () Outros. Especifique: _____

6. Você acredita que esse papel se mantém ou se perdeu ao longo dos anos?

- () Se mantém, acredito que ainda há contribuição
- () Se manteria caso o índice ainda fosse aplicado atualmente
- () Não se mantém

7. O que era feito com o relatório do índice de competitividade turística, na ocasião em que você respondia na condição de gestor municipal de turismo? *(é possível sinalizar mais de uma resposta)*

- () Nada era feito (ele era engavetado)
- () Era utilizado como subsídio ao planejamento e/ou execução de ações ligadas ao turismo

() Era utilizado para monitoramento de dados

() Não tenho conhecimento

8. Na época em que você respondia à pesquisa do índice como gestor municipal de turismo, o prefeito municipal tinha conhecimento dos seus resultados?

() SIM

() NÃO

() Não tenho conhecimento

Comente _____

9. Outros secretários de pastas afins ao turismo (como meio ambiente, cultura, obras, etc.) tinham conhecimento dos resultados do índice?

() SIM

() NÃO

() Não tenho conhecimento

Comente _____

10. Como os resultados do índice de competitividade foram utilizados pelo município, durante o período em que atuou no órgão municipal de turismo? (*resposta múltipla*)

() Serviram de apoio para elaboração da política municipal de turismo.

() Subsidiaram o planejamento turístico do destino.

() Serviram como norteador da atuação da secretaria de turismo.

() Apoiaram a atuação das demais secretarias do município, que podem influenciar no turismo. Cite exemplos:

() Apoiaram a atuação dos empresários envolvidos no turismo.

() Foram utilizados para acompanhar e monitorar, por meios de dados estatísticos, a competitividade turística do município

() Integraram justificativas para captação de recursos junto ao Governo Federal e/ou Estadual

() Não foram utilizados efetivamente

() Não tenho conhecimento

() Outros – Especificar: _____

11. Caso os resultados do índice de competitividade tenham sido aproveitados/utilizados pelo município, marque os temas ou áreas em que ele foi útil à definição de políticas municipais (*é possível sinalizar mais de uma resposta*):

- () Elaboração do plano de desenvolvimento turístico
- () Melhoria da infraestrutura de uma maneira geral
- () Melhoria do acesso aos atrativos do destino;
- () Ações de qualificação e capacitação;
- () Melhoria nos atrativos existentes;
- () Articulação com municípios do entorno para ações conjuntas voltadas ao turismo
(cooperação regional)
- () Criação de novos atrativos e produtos turísticos
- () Adoção de medidas relacionadas à sustentabilidade ambiental ou à melhoria da
política municipal de meio ambiente;
- () Incremento de ações de promoção e marketing;
- () Definição de indicadores e monitoramento estatístico;
- () Criação e ou fortalecimento da política municipal de cultura ou de ações ligadas a
área cultural.
- () Monitoramento estatístico
- () Os resultados não foram aproveitados
- () Outros – Especificar: _____
- Comentários: _____

12. Em que medida os itens listados abaixo se configuram em dificuldades para execução de ações para melhoria da competitividade turística, a partir dos itens considerados no índice de competitividade?

Item	não é uma dificuldade	é uma dificuldade baixa	é uma dificuldade mediana	é uma dificuldade séria
Escassa disponibilidade de recursos financeiros				
Recursos humanos insuficientes em quantidade e/ou qualidade				
Falta de priorização do tema turismo na agenda pública municipal				
Ausência de política municipal de turismo				
Necessidade de melhoria nos atrativos existentes, sejam eles públicos ou privados				
Falta de parceria e integração do				

poder público com a iniciativa privada				
Dificuldade de integração entre o turismo com outras secretarias municipais				

Outros (especifique) e/ou Comentários:

13. Na sua opinião, é importante manter a continuidade da aplicação do índice de competitividade turística?

() SIM

() NÃO

() Indiferente

Comentários: _____

14. Você concorda com a periodicidade anual da medição da competitividade turística do seu município? Caso tenha alguma sugestão de periodicidade, marque no campo

"comentários"

() SIM

() NÃO

() Indiferente

Comentários: _____

15. Como os resultados do índice de competitividade poderiam ser mais proveitosos ao município?

Considero que já são proveitosos

Os relatórios poderiam ser mais detalhados

Falta assessoria técnica para sugerir e implementar as ações a partir dos resultados

Outros – Especifique: _____

16. Campo livre – Fique à vontade para comentários adicionais

APÊNDICE D - Lista dos respondentes do questionário (gestores ou ex-gestores municipais de turismo dos destinos indutores)

Norte	RR	Boa Vista	Alda Regina Amorim Franco
	AM	Parintins	Gigliane Santos Andrade Auzier
	RO	Porto Velho	Camila Canova
Nordeste	CE	Aracati	Thiago Sales
	CE	Nova Olinda	Tereza Hercília Cordeiro Feitosa
	MA	Barreirinhas	Antônio Reges Reis Jr
	MA	São Luís	Maria do Socorro Araújo
	PE	Fernando de Noronha	Manuela Fay
	PE	Ipojuca	Rui Xavier
	BA	Maraú	Nilza Vicente Costa Santos
	BA	Salvador	George Melo Barreto
	BA	Porto Seguro	Humberto Nascif Nascimento
	AL	Maragogi	Mariana Gorenstein
	AL	Maceió	Jair Galvão

	PB	João Pessoa	Grace Kelly Gomes Ferreira
Centro Oeste	GO	Pirenópolis	Sérgio Rady
	GO	Goiânia	Fernando Silva Magalhães Filho
	MT	Bonito	Juliane Ferreira Salvadori
	MT	Cáceres	Julio Parreira
	MS	Corumbá	Hélènemarie Dias Fernandes
Sudeste	MG	Belo Horizonte	Mauro Werkema
	MG	Ouro Preto	Felipe Vecchia Guerra
	MG	Tiradentes	Monica Cardoso Gomes
	SP	Ilhabela	Eunice Borroul
	SP	São Paulo	Fernanda Ascar
	RJ	Rio de Janeiro	Philippe Campello Costa Brondi da Silva
	RJ	Angra dos Reis	Klauber Valente de Carvalho
	RJ	Armação de Búzios	José Márcio Moreira os Santos
	ES	Vitória	Felipe Ramaldes Correa
Sul	RS	Gramado	Rosa Helena Volk
	RS	Porto Alegre	Luis Fernando Moraes
	RS	Bento Gonçalves	Gilberto Durante
	PR	Paranaguá	Rafael Guitierres Junior